

ALEXANDER SANTANA

**O DIREITO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO
REPRESENTATIVO**

**Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do grau
de Bacharel em Direito. Curso de
Direito, Setor de Ciências Jurídicas
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientadora: Professora Vera Karam
de Chueiri**

**Co-Orientador: Professor Guilherme
de Salles Gonçalves**

CURITIBA

2004

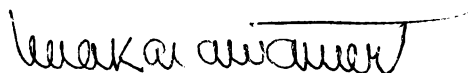
TERMO DE APROVAÇÃO

ALEXANDER SANTANA

O DIREITO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO REPRESENTATIVO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora:



Professora Doutora Vera Karam de Chueiri
Departamento de Direito Público, UFPR



Professor Doutor Alvacir Alfredo Nicz
Departamento de Direito Público, UFPR



Professor Doutor Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 28 de outubro de 2004.

Dedico este trabalho: ao professor cearense Dr. Paulo Bonavides, que com seus ensinamentos contundentes inspira-nos a, através do direito, trabalhar por um Brasil política, social e economicamente mais justo; ao falecido Deputado Lysâneas Maciel, pela coragem pioneira na defesa do direito de revogação do mandato e aos Senadores Antonio Carlos Valladares e Jefferson Péres, pela ousadia de suas propostas, na esperança de que as considerações críticas mostradas neste trabalho possam ser recebidas como contribuição ao debate que ora se desenvolve em nosso país sobre o tema.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Marco Antonio Franco de Lima, pela ajuda na aquisição das obras em inglês. Ao Dr. Pilar Pedro Carlos Monesterolo, *Director General de Asuntos Municipales y Asesoramiento, Ministerio de Gobierno, Provincia de Córdoba* (Argentina), pelas informações valiosas sobre a *revocatória del mandato* naquela província. Minha gratidão também à Jussara de Mello Toledo Ramos, Claudia Martins, Claudia Teixeira de Oliveira e Francisco Gonzalez Junior, competente equipe da biblioteca do Ministério Público do Estado do Paraná, pela orientação na pesquisa bibliográfica dos autores nacionais. Agradeço ao professor Guilherme de Salles Gonçalves, pelos ensinamentos que despertaram em mim o interesse pelos direitos políticos. À professora Vera Karam de Chueiri, pelas aulas bem preparadas de direito constitucional, pelo incentivo e pela orientação precisa e atenciosa, mesmo com todos os afazeres de professora, advogada e doutoranda. Agradeço a meus pais, Maurílio Braz Santana e Maria de Lourdes Santana, pelo apoio incondicional e por nunca terem desistido de lutar, mesmo nos momentos mais difíceis. Agradeço a toda minha família, pelo incentivo constante e por compreenderem a razão da minha ausência. E a você, Lizandra, por ajudar-me a levantar quando, literalmente, eu já não podia fazê-lo sozinho.

Blacksmithing is my trade. And it has always given colour to my view of things.

For example, when I was very young, I saw some of the evils in the conditions of life and I wanted to fix them. I couldn't.

There were no tools. We had tools to do almost anything within the shop, beautiful tools, wonderful. And so in other trades,

arts and professions; in everything but government. In government, the common trade of all men and the basis of all social life, men worked still with old tools, with old laws, with constitutions and charters which hindered more than they helped.

Men suffered from this. There were lawyers enough; many of our ablest men were lawyers. Why didn't some of them invent legislative implements to help the people govern themselves? Why had we no tool makers for democracy?

(William S. U'Ren)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 APRESENTAÇÃO	8
2.1 CONCEITO	8
2.1.1 Um conceito de recall	8
2.1.2 Um conceito de abberufungsrecht.....	12
2.1.3 Síntese: o conceito de "direito de revogação" e de "revogação popular do mandato".....	16
2.1.4 Considerações sobre o caráter político do direito de revogação	18
2.2 NOTÍCIA HISTÓRICA.....	24
2.3 DIFERENÇAS EM RELAÇÃO A OUTROS INSTITUTOS.....	49
2.3.1 Impeachment.....	49
2.3.2 Ação de impugnação de mandato eletivo.....	50
2.3.3 Cassação de mandato	55
2.3.4 Voto de desconfiança e dissolução do parlamento.....	58
2.3.5 Referendo e plebiscito	62
3 AS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS	64
3.1 O RECALL	64
3.1.1 Delimitação do sentido utilizado neste trabalho	64
3.1.2 Os diversos tipos de recall enquanto manifestação da soberania popular	67
3.2 OUTRAS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS	82
4 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS	87
4.1 PERÍODO IMPERIAL	88
4.2 PERÍODO REPUBLICANO.....	89
4.2.1 Antes da Assembléia Nacional Constituinte de 1988	90
4.2.2 Durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1988	94
4.2.3 Depois da Assembléia Nacional Constituinte de 1988	96
5 ANÁLISE CRÍTICA	99
5.1 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS.....	99
5.2 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS.....	106
6 CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS	114
ANEXOS	119

1 INTRODUÇÃO

O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada.¹

O segundo quartel do século XVIII foi o palco da queda do Antigo Regime e do debate político-ideológico sobre a forma de governo que deveria substituí-lo. Basicamente, duas foram as teses apresentadas como alternativa ao absolutismo derrotado pelas revoluções liberais: a tese representativa² e a tese democrática.

Os expoentes máximos dessas duas teorias foram, respectivamente, o Barão de Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau, ainda que sua influência não se tenha dado de forma direta e imediata, mas por meio da reconstrução e remodelação levadas a efeito pelos pensadores contemporâneos das revoluções – especialmente Condorcet e Sieyès.³

A existência dessa dualidade teórico-política foi bem delineada pelo abade Sieyès e pode ser resumida na seguinte afirmação: há duas maneiras de os cidadãos exercerem o seu direito à formação da Lei - ou outorgam a sua confiança a outros cidadãos, delegando o exercício desse direito (o que ele chama de governo

¹ ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**: princípios do direito político. Tradução: J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. Livro III, cap. XV. p. 124. Tradução de: *Du contrat social: principes du droit politique*.

² Inicialmente, preferimos falar em “tese” representativa para não utilizar a expressão “democracia representativa”, porque, segundo se depreende da lição de Torres del Moral, “falar em democracia representativa nesta época era uma contradição nos termos. Com efeito, o termo ‘democracia’ sugeria sempre a idéia de auto-governo popular (deste modo se justificando o fato de a maior parte dos pensadores políticos dessa época referirem que este regime não convém aos Estados nacionais com milhões de habitantes). Parece ter sido Condorcet o primeiro utilizador da expressão ‘democracia representativa’. Em todo caso, essa nova terminologia não ficaria logo adquirida, tendo vindo a consolidar-se ao longo dos séculos XIX e XX.” MORAL, A. T. del. *Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional. Revista de estudios políticos*, [S.l.], n. 203, p. 187 et seq., set./out. 1975., citado por URBANO, M. B. M. P. **O referendo**: perfil histórico-evolutivo do instituto: configuração jurídica do referendo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 8.

³ URBANO, p. 10 e 11.

representativo) ou o exercem de modo imediato (o que ele denomina de “a verdadeira democracia”).⁴

A tese democrática tinha por base a soberania popular e se aproximava do conceito de auto-governo, da chamada sociedade monista, em que o povo é, ao mesmo tempo, o governante e o governado. A tese representativa, por sua vez, tinha por base a soberania da Nação, a qual tem por fundamento a idéia de que o povo escolhe representantes para em seu nome governar, através de um mandato político, dado ser impossível, nas sociedades modernas, fazê-lo por si próprio.

Além dessa discussão, que se dava em um âmbito teórico mais amplo, havia outra, mais restrita aos que já aceitavam a idéia de representação política, sobre se o representante deveria exercer um mandato **imperativo**, vinculando sua atuação à vontade dos representados ou se deveria exercer um mandato **representativo**, ficando livre para agir segundo sua própria consciência.⁵

Assim, seja pelo caráter utópico⁶ atribuído à tese democrática (também chamada de democracia direta ou democracia pura) e pela opinião de que era impossível concretizar o ideal da democracia direta nos Estados modernos de milhões de habitantes, seja pela identificação do mandato imperativo com o Antigo Regime, as teses **representativa** e **do mandato representativo** acabaram por

⁴ SIEYÈS, E. *Escritos y discursos de la revolución* (opinión del abate Sieyès sobre la cuestión del veto real em la sesión del 7 de septiembre de 1789). Madrid: [s.n.], 1990. p. 109 et seq. citado por URBANO, op. cit., p. 12.

⁵ Neste trabalho, utilizamos a expressão **mandato político representativo** ou ainda **mandato eletivo** em oposição à noção de **mandato de direito privado** e de **mandato imperativo**, que abordaremos posteriormente. Por ora, vale a lição de José Afonso da Silva: “O mandato se diz *político-representativo* [grifo do autor] porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado *mandato representativo* [grifo do autor] para distinguir-se do *mandato de direito privado* [grifo do autor] e do *mandato imperativo* [grifo do autor]. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar. O mandato imperativo vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores, antes de agir; estes poderiam cassar-lhe a representação...”. SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. 14. ed. p. 138-139.

⁶ Utópico porque, segundo Rousseau, um governo democrático, perfeito, não é para homens, mas para deuses. ROUSSEAU, J.-J. op. cit., p. 92.

prevalecer, sedimentando o poder do parlamento como o órgão de expressão da vontade nacional e culminando no surgimento da noção de “democracia representativa”.⁷

Não obstante, se a teoria e as idéias foram responsáveis por tornar o governo representativo uma realidade, esta mesma realidade, marcada por uma série de “promessas não-cumpridas”⁸, tratou de pôr em causa os seus fundamentos. Assim, o século XIX, berço dos movimentos de contestação da ideologia liberal, vivenciou a oposição ao modo de governo representativo, fundada basicamente no ataque à corrupção dos representantes políticos e à subserviência destes aos interesses da burguesia.

É nesse contexto que surge a noção de democracia semi-direta, em que a forma clássica do governo representativo é atenuada por mecanismos que tendem a aproximá-lo da democracia pura ou direta. Assim, ao mesmo tempo em que se reconhece a impossibilidade de alcançar-se a democracia direta nos moldes atenienses, percebeu-se ser possível criar instrumentos que tornassem o governo um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos, tais como o *referendum*, a iniciativa popular, o veto popular e o direito de revogação do mandato⁹ – objeto deste trabalho – e que

⁷ Isto porque, como já dissemos, a palavra democracia, que para os antigos traduzia a idéia de auto-governo (um governo direto, sem intermediários), acabou na modernidade se transmutando num governo feito ainda pelo povo, mas através de representantes. Cf. BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994. 6ª ed. p. 31-36. Tradução de: Liberalismo e democracia. Milão: Franco Angeli Libri, 1988. Certos autores denunciam o caráter fictício da Nação, entidade abstrata detentora do poder político, a qual exprime-se exclusivamente através do parlamento. Assim fez Luiz Carlos Sáchica: “A representação é montada sobre o mito da ‘identidade entre povo e representante popular’ que tende ‘a fundar a crença de que, quando este decide é como se decidisse aquele, que o segundo resolve pelo primeiro, que sua decisão é a decisão do povo; (...) que, em tal suposição, o povo se autogoverna, sem que haja desdobramento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distintos; o povo, destinatário das decisões, e o representante, autor, autoridade, que decide para o povo”. SÁCHICA, L. C. **Democracia, representación, participación**. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1985. p. 14., citado por SILVA, **Curso de...** p. 140. Outros, como Urbano, chegam a ver no parlamento “uma hábil ficção que viria a permitir a compatibilização entre a ideologia liberal, que fez do povo a base do poder político, e o receio da burguesia de ver os seus interesses sacrificados pelos interesses da população em geral, o que sucederia certamente se o povo tomasse as rédeas do poder”. URBANO, op. cit., p. 12.

⁸ BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 20.

⁹ BONAVIDES, P. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 10ª ed. rev. atual. 11ª tiragem. p. 274-275.

consiste na possibilidade de o eleitorado destituir um ou um grupo de representantes políticos através do voto direto, antes da data marcada para o fim regular de seu mandato.

Comparativamente a outros temas de Direito Constitucional, os instrumentos de democracia semi-direta são em geral pouco estudados, pelo menos no Brasil. E essa afirmação é ainda mais verdadeira quanto ao direito de revogação do mandato, pois, se em relação aos demais institutos de democracia semi-direta (como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular) é possível encontrar, no Brasil, alguns estudos (até em forma de livro), o mesmo não sucede com o direito de revogação, que é tratado em pouquíssimos artigos específicos e menções esparsas em obras de direito constitucional, direito eleitoral e ciência política.¹⁰

E foi justamente essa escassez de material bibliográfico brasileiro sobre o tema que nos motivou a estudar o direito de revogação, na esperança ingênua de fornecer alguma contribuição para o debate que timidamente se desenvolve no Brasil sobre o instituto.

Embora não tenhamos conseguido dar conta da tarefa a que nos propusemos – a qual, descobrimos tardiamente, não coaduna com os limites de um trabalho monográfico de conclusão de um curso de graduação – sentimo-nos gratos em ter feito essa pequena revisão bibliográfica, pontuada aqui e ali por novos pontos de vista, fruto da leitura dos autores estadunidenses.

Buscamos também, sem muito sucesso, dar ao trabalho uma utilidade mais imediata, através da análise crítica das duas propostas de emenda constitucional

¹⁰ Artigos brasileiros específicos sobre o direito de revogação do mandato, relacionados em ordem cronológica: SAMPAIO, N. de S. O “recall” no direito brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, p. 335-342, abr. 1950; REIS, P. M. O *recall* no direito brasileiro. **L&C Revista de Direito e Administração Pública**, v. 5, n. 46, p. 27-31, abr. 2002; AIETA, V. S. O *recall* e o voto destituente. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002; MOTA, A. *Recall*. **Revista Eletrônica Paraná Eleitoral**, Curitiba, n. 47, jan./mar. 2003. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=159&palavra_chave\[\]=mota&e_ou=e](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=159&palavra_chave[]=mota&e_ou=e)>. Acesso em: 26 jul. 2004. Menções destacáveis ao direito de revogação em obras brasileiras de maior escopo: BONAVIDES, P. op. cit., p. 291-294; PORTO, W. C. **O voto no Brasil (da colônia à quinta república) história eleitoral do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989. v. 1. p. 25 et seq. Os autores de direito constitucional, quando o fazem, mencionam o direito de revogação de mandato somente de relance.

apresentadas em 2003 pelos senadores Antonio Carlos Valladares e Jeferson Péres, as quais, utilizando estratégias distintas, buscam inserir no Brasil o direito de revogação de mandato.

E é justamente no Brasil e na América Latina que este estudo ganha especial relevo, pois a corrupção e a ineficiência da classe política nesta parte do mundo tem levado o povo a uma sensação de impotência em relação ao seu próprio destino e a uma descrença na democracia como instrumento de melhoria da sua qualidade de vida.

Exemplo disso são as alarmantes conclusões do *The Report on the Development of Democracy in Latin America*, publicado pela Organização das Nações Unidas em 2004, as quais podem ser resumidas nos seguintes termos: a) a maioria dos cidadãos não apóiam claramente a democracia; b) quase metade dos cidadãos que preferem a democracia a outras formas de governo também preferem desenvolvimento econômico à democracia; c) também quase metade destes cidadãos apoiariam um governo autoritário que resolvesse seus problemas econômicos.¹¹

A América Latina, inclusive, tem sido o palco de diversas experiências com instrumentos de democracia semi-direta, os quais, ao lado de reformas constitucionais, foram sistematicamente utilizados como meio de enfrentar a crise do sistema político-partidário e o crescente descontentamento com a política ocorrido durante os anos 90 nesta região¹², o que não se confunde com o surgimento normativo da revogação de mandato no Brasil da Primeira República.¹³

¹¹ Segue o texto original do relatório: "A majority of citizens do not support democracy unequivocally. Nearly half (48.1 percent) of the citizens that prefer democracy to other forms of government also prefer economic development to democracy, and a similar percentage (44.9 percent) of these citizens would support an authoritarian government that resolved their economic problems." ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Regional Bureau for Latin America and the Caribbean of the United Nations Development Program. **The report on the development of democracy in Latin America: brief to the secretary general of the United Nations.** New York: United Nations Development Program, 2004. Disponível em: <http://www.undp.org/democracy_report_latam/BriefSG.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2004.

¹² ZOVATTO G., D. **Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina un balance comparado: 1978 – 2002.** Disponível em <<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=28>> Acesso em: 26 jul. 2004. O autor mostra inclusive que, apesar

O exemplo mais célebre deste fenômeno foi a recente Revolução Bolivariana na Venezuela, liderada por Hugo Chávez, que utilizou-se de uma Assembléia Constituinte para fundar um novo arranjo de forças políticas, baseado especialmente na participação popular através de referendos, consultas populares e direito de revogação do mandato de todos os agentes públicos escolhidos pela via eleitoral (que eles denominaram de *referendo revocatório*). Tais mudanças têm se tornado o foco de agudos e ainda não resolvidos conflitos políticos, que culminaram na realização do *referendo revocatório* de 15 de agosto de 2004, no qual o presidente Hugo Chávez foi mantido no cargo por decisão de 58,9% dos eleitores.¹⁴

O exemplo da Venezuela ainda é recente para ser analisado criticamente, mas, a despeito da veracidade ou não das notícias veiculadas pelos meios de comunicação, duas situações não podem passar despercebidas: primeiro, as acusações de que Chávez está realizando, sob o manto democrático, uma revolução ditatorial¹⁵, faz-nos lembrar que os instrumentos de democracia semi-direta foram sistematicamente utilizados como meio de legitimação de revoluções - assim foi com Napoleão Bonaparte e Luís Napoleão, com a Regeneração Liberal Suíça e com a

da rara utilização, o direito de revogação foi adotado em pelo menos 6 países da América Latina: Argentina (apenas a nível provincial e local), Colômbia (apenas a nível subnacional), Equador (apenas para alcaides, prefeitos, deputados provinciais e governadores), Panamá (previsto a nível nacional, mas nunca utilizado), Perú (apenas para alcaides e *regidores*) e Venezuela (para todos os cargos). O exemplo da Venezuela é mais conhecido entre nós, dado à ampla repercussão do *referendo revocatório* - ocorrido em 15 de agosto de 2004 - sobre a permanência do presidente Hugo Chávez no cargo.

¹³ Como se demonstrará adiante, o direito de revogação não existe **atualmente** no direito positivo brasileiro. Entretanto, há notícia de sua existência nas constituições dos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e São Paulo.

¹⁴ PACERA, C. G. P. **Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la constitución de 1999**: el derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenajes al profesor Allan R. Brewer Carías. Madrid: Civitas, 2003. Tomo I. p. 441-482. Este artigo foi obtido através de correio eletrônico enviado ao autor pelos coordenadores do curso "Teoría y praxis del referendo revocatorio", senhores Humberto Njaim e Manuel Rachadell, cujas conclusões estão disponíveis em <<http://www.postgradofcjp.org.ve:8080/referendo/?day=20040503>>. Acesso em: 26 jul. 2004. Os dados referentes ao resultado do referendo revocatório são do *Consejo Nacional Electoral* da Venezuela, disponíveis em <<http://www.cne.gov.ve/resultados>>. Acesso em: 29 ago. 2004. Deve-se alertar para o fato de que, ao contrário da noção corrente, Chávez foi o responsável pela introdução do *referendo revocatorio* **somente** no âmbito nacional, pois este instituto já existia na Venezuela em âmbito estadual e local. Sobre este assunto, cf. GUTIÉRREZ, E. J. **¿Es el revocatorio una novedad en Venezuela?** Disponível em: <http://www.postgradofcjp.org.ve:8080/static/files/referendo/novedad_revocatorio1.doc>. Acesso em: 26 jul. 2004.

¹⁵ Consultar, a esse respeito, os sítios <www.coordinadora-democratica.org> e <www.sumate.org>, ambos de oposição a Chávez.

Lei de Plenos Poderes da Alemanha de Hitler¹⁶; segundo, as denúncias de envolvimento do governo estadunidense com a tentativa de golpe contra a ordem democrática venezuelana e posteriormente com o patrocínio da campanha do “Si” (Sim) – pela revogação do mandato de Chávez¹⁷ – traz-nos um alerta sobre o risco estratégico da instituição deste mecanismo na esfera nacional, em especial quando estão em jogo recursos naturais estratégicos, como o petróleo.

Num Brasil em que um simples rumor da demissão do presidente do Banco Central é capaz de causar uma tempestade na economia – levando o governo a efetuar uma “blindagem jurídica” em torno do mesmo¹⁸ – o que dizer das conseqüências advindas da possibilidade de revogação do mandato do próprio Presidente da República?

¹⁶ Sobre os dois Napoleões, cf. URBANO, op. cit., p. 22. Sobre Hitler, cf. nota n.º 52 também em URBANO, p. 27. Sobre a regeneração liberal Suíça, cf. KOBACH, K. W. **The history of direct democracy in Switzerland**. Disponível em: <<http://www.athene.antenna.nl/MEDIATHEEK/KOBACH-1.html>>. Acesso em: 26 jul. 2004.

¹⁷ Consultar, a esse respeito, o sítio <www.unidadepopular.org>, de apoio a Chávez.

¹⁸ Cf. exposição de motivos da Medida Provisória n.º 207, de 13 de agosto de 2004, que conferiu *status* de ministro ao Presidente do Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EM-102-MF-04.htm>. Acesso em: 29 ago. 2004.

2 APRESENTAÇÃO

2.1 CONCEITO

Como se vê pelo título, este trabalho pretende tratar do “direito de revogação do mandato político representativo”. Doravante, utilizaremos apenas a expressão “direito de revogação” para referir-mo-nos a este direito. Além disso, pelas razões que explicaremos adiante, utilizaremos a expressão “revogação popular do mandato” para referir-mo-nos ao procedimento através do qual o “direito de revogação” é exercido e “eleição revocatória” para designar uma fase específica do procedimento da “revogação popular do mandato” – a fase em que todos os eleitores são chamados a decidir sobre a revogação ou continuidade do mandato em questão.

Os principais exemplos do direito de revogação são o *recall* estadunidense e o *abberufungsrecht* suíço. Por isso, utilizar-nos-emos dos conceitos de ambos os institutos para tentar construir um conceito único de direito de revogação. Por **conceito**, entendemos a delimitação dos elementos essenciais de um instituto – os elementos que permitem diferenciá-lo e individuá-lo. Em razão desse entendimento, primeiramente apresentaremos diversas **definições** de *recall* e de *abberufungsrecht*, para em seguida elencarmos os elementos essenciais (conceito) de cada instituto, terminando então com a construção de um conceito comum.

2.1.1 Um conceito de *recall*

Recall, no que diz respeito à sua acepção de instrumento de manifestação da soberania popular¹⁹, é um meio ou procedimento através do qual o eleitorado

¹⁹ O termo *recall* pode ainda assumir outros significados, mas somente nos interessará neste trabalho o *recall* enquanto manifestação da soberania popular. Para uma exposição mais detalhada, cf. capítulo 2, adiante.

pode revogar a investidura (eleitoral ou administrativa) de um agente público ou rever uma decisão judicial.

Em geral, os autores não incluem a revisão das decisões judiciais como parte do conceito de *recall*. Preferem, antes, conceituar *recall* apenas como “um meio ou procedimento através do qual o eleitorado pode revogar a investidura de um agente público”, para somente depois advertir que existe um tipo de *recall* que não se adequa perfeitamente a esse conceito. A nosso ver, isso acontece por duas razões: primeiro, porque a “revogação da investidura” surgiu antes da “revisão das decisões judiciais” (o *recall*, instituído pela primeira vez em 1903, na cidade de Los Angeles, incluía apenas a “revogação da investidura” – a “revisão das decisões judiciais” só foi instituída em 1912, no Colorado)²⁰; segundo, porque, estatisticamente, a primeira modalidade é mais utilizada e aceita que a última. Nelson de Sousa Sampaio relata, inclusive, que o *recall* de decisões judiciais foi declarado inconstitucional, em 1921, pela Suprema Corte do Colorado, único estado que havia adotado essa modalidade de *recall* – passando assim para o campo exclusivamente doutrinário e histórico.²¹

Assim vemos que o *recall*, **a rigor**, designa a **revogação em sentido genérico**, abarcando o direito de revogação da investidura em cargo público – que inclui a investidura pela via eleitoral (objeto deste trabalho) e a investidura pela via administrativa – e o direito de revisão das decisões judiciais.

Entretanto, dada a advertência de Sampaio, convém considerar para o conceito de *recall* somente a modalidade de “revogação da investidura”, que passamos então a apresentar.

²⁰ Ver, adiante, explicação sobre o “*recall* de decisões judiciais”.

²¹ Disse o autor: “Trata-se (...) de processo que permitiria ao eleitorado reformar uma decisão da Suprema Corte estadual em matéria de constitucionalidade de lei. (...) Na realidade, isso equivale a conferir ao eleitorado o direito de alterar a própria Constituição, sem obedecer aos preceitos nela estabelecidos para a sua reforma. Seria uma reforma feita com violação dos devidos processos legais (*due process*), e foi sob esse fundamento que, em 1921, a Suprema Corte de Colorado considerou inconstitucional esse tipo de *recall*, banindo-o, assim, da Constituição daquele Estado, por sinal o único que a havia consagrado, por uma emenda de 1912. Dêsse modo, o *recall* de decisões judiciais passou para o campo da doutrina, sendo arquivado cremos nós, na história do direito constitucional.” SAMPAIO, op. cit., p. 336.

Para Thomas E. Cronin, o *recall* é “the procedural democracy device that allows voters to discharge and replace a public official”.²²

Na publicação *Frequently Asked Questions About Recalls*, o Secretário de Estado da Califórnia respondeu à pergunta “O que é *recall*?” da seguinte maneira: “A recall has been part of California’s political system since 1911. It provides a mechanism for the public to attempt to remove elected public officials from office before the end of their term of office.”²³

No *Black’s Law Dictionary*²⁴, o termo *recall* é definido em três acepções diferentes. Na primeira, *recall* é um **substantivo**: um método de remoção de ocupante de cargo público em que o poder de remoção é concedido ao povo ou reservado pelo povo. Na segunda e na terceira acepções, *recall* é apresentado como um **verbo**, diferindo apenas pelo seu significado no direito constitucional e no direito internacional, respectivamente. *Recall*, em direito constitucional, significa retirar de atuação um agente público eleito, pelo voto do eleitorado. Já em direito internacional, *recall* significa chamar um ministro diplomático de volta à sede de seu governo, ao mesmo tempo privando-o de seu cargo e funções.

Para Nelson de Sousa Sampaio, o *recall* também apresenta as características de ser uma medida que confere ao eleitorado o poder de substituir um ocupante de cargo público antes do término normal do mandato.²⁵

Vânia Siciliano Aieta diz que “em ciência política, *recall* designa um meio ou procedimento pelo qual a posse permanente de um cargo público pode ter fim por meio do voto popular.”²⁶ José Pedro Galvão de Sousa conceitua *recall* como: “...o

²² “o instrumento procedimental da democracia que permite aos eleitores dispensar e substituir um agente público.” CRONIN, T. E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989. p. 125.

²³ “O *recall* é parte do sistema político da Califórnia desde 1911. Ele provê um mecanismo para que o povo tente remover do cargo agentes públicos eleitos, antes do fim do período de seu mandato.” SHELLEY, K. **Frequently asked questions about recalls**. Disponível em: <http://www.ss.ca.gov/elections/recall_final.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2004.

²⁴ RECALL. In: BLACK, H. C. **Black’s law dictionary**. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1968. p. 1433.

²⁵ SAMPAIO, op. cit., p. 335.

²⁶ AIETA, op. cit., p. 161.

direito de revogação exercido pelo povo [nos Estados Unidos], nas esferas estaduais e municipais, a fim de pôr termo ao mandato eletivo de membros do Legislativo, do Executivo e do Judiciário”.²⁷

A. Machado Paupério, assinando verbete na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, afirmou que:

É um instituto de caráter jurídico-político, inerente à democracia semidireta, pelo qual o eleitorado goza da faculdade de revogar o mandato outorgado a titulares de órgãos representativos antes designados. No fundo, é uma verdadeira suspensão de confiança ou uma conseqüente anulação da nomeação ou escolha anterior.

Em síntese, é um expediente político, mediante uma especial votação, para retirar um oficial público de seu cargo, antes da expiração normal de seu mandato.²⁸

James Barnett explicou que o *recall* nada mais é que: “...a special election to determine whether an official shall be superseded before the ordinary expiration of his term”.²⁹

Dos autores apresentados, podemos concluir que os elementos essenciais do *recall* são os seguintes:

a) **procedimento** – o *recall* é considerado, antes de um direito, um procedimento; trata-se de um procedimento que veicula um direito; talvez por isso alguns autores utilizem a expressão ***right of recall*** para designar o **direito** de revogação.

b) **caráter jurídico e político** – embora apenas um autor tenha mencionado expressamente estes dois elementos, cremos que eles estão presentes implicitamente nos demais autores; o caráter jurídico diz respeito à obrigatoriedade da decisão tomada pelo eleitorado (o *recall* tira imediatamente os poderes do agente público, não podendo este optar por ficar no cargo); o caráter político diz respeito à

²⁷ SOUSA, J. P. G. de., GARCIA, C. L., CARVALHO, J. F. T. de. **Dicionário de política**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1998. p. 455.

²⁸ RECALL. In: FRANÇA, R. L. (Coord.). **Enciclopédia Saraiva do direito**. Verbetes “recall” assinado por A. Machado Paupério. São Paulo: Editora Saraiva, 1977. v. 63. p. 312.

²⁹ “...uma eleição especial para decidir se um agente público deve ser substituído antes do fim normal de seu mandato”. BARNETT, J. D. **The operation of the initiative, referendum, and recall in Oregon**. New York: The Macmillan Company, 1915. p. 191.

natureza do *recall*, que decorre da soberania popular e portanto deve receber tratamento condizente com este caráter;

c) **votação especial** – mencionado por apenas dois dos autores citados, este elemento é relevante por indicar exatamente qual o método utilizado para consultar a opinião popular sobre o *recall* do agente público; a mencionada votação ou eleição especial nada mais é que uma consulta popular realizada mediante sufrágio universal, tal como na eleição ordinária, só que com objetivo inverso (destituir, ao invés de eleger);

d) **titularidade reservada aos eleitores** – talvez este seja o principal elemento do conceito de *recall*, uma vez que permite diferenciá-lo de outras formas de perda do mandato; quem decide sobre o *recall* são os eleitores e não uma casa legislativa ou outro órgão judicial ou administrativo; também a iniciativa do procedimento é dos eleitores e não de um agente ou órgão público;

e) **revogação do mandato antes do prazo normal** – o *recall* termina com o mandato do agente público antes do prazo final comumente estipulado; em razão disso, o *recall* difere-se da eleição realizada após o fim normal do mandato, que também é um meio de substituir os representantes indesejáveis;

f) **agente público** – o *recall* serve para revogar o mandato de qualquer agente público, tenha sido ele eleito ou nomeado, seja ele do poder legislativo, executivo ou judiciário; entretanto, ressalve-se que nem todas as unidades federadas dos EUA adotam o instituto nessa amplitude.

2.1.2 Um conceito de *abberufungsrecht*

A expressão germânica *abberufungsrecht* significa, literalmente, direito de revogação (*recht* significa “direito”; *abberufung* significa “revogação, destituição”³⁰).

³⁰ ABBERUFUNG In: RAMOS, F. S. **Dicionário jurídico alemão-português**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995. p. 11.

Também encontramos a expressão *abwahlrecht*³¹ designando o “direito de revogação da eleição” (*wahl* significa “eleição” e *ab* parece ser um prefixo que indica significa “revogar” ou “cancelar”³²) ou “direito de deseição” (*abwahl* significa “deseição” ou “destituição”³³). Apesar das diferentes expressões (*abberufungsrecht* e *abwahlrecht*) não tentaremos aqui encontrar qual a mais adequada para designar o instituto, mas tomaremos ambas como sinônimos, adotando a tradição da doutrina de denominar o instituto de *abberufungsrecht*.

Jean-François Aubert define o *abberufungsrecht* (ou *droit de révocation*) como o **direito** de pedir a dissolução do Parlamento antes do fim do mandato do seus membros. Ou, em outras palavras, é a avaliação antecipada dos membros do Parlamento perante os eleitores, para verificar se eles ainda desfrutam da confiança do povo.³⁴

No *Dictionnaire historique de la Suisse*³⁵, *abwahlrecht* é o direito que permite submeter ao voto do povo uma iniciativa popular solicitando a destituição de autoridades tais como o parlamento e o governo, dentre outros.³⁶ Deve-se destacar

³¹ ABWAHLRECHT. In: JORIO, M. (Coord.). HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ. Disponível em: <<http://www.lexhist.ch/externe/protect/textes/d/D10385.html>>. Acesso em: 06 set. 2004., baseado em SCHEFOLD, D. **Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848**. 1966. p. 270-276.

³² ABWAHL. In: UNIVERSITÄT MÜNCHEN. Informatik der Technischen Universität München. LEO - Link Everything Online. Disponível em: <<http://dict.leo.org/?p=1ZR&search=Abwahl>>. Acesso em: 06 set. 2004.

³³ Id.

³⁴ Assim disse Jean-François Aubert sobre o *abberufungsrecht*: “... le droit de demander la révocation du Parlement avant terme, c'est-à-dire, plus exactement, son renvoi anticipé devant les électeurs, de manière à s'assurer qu'il jouissait encore de la confiance populaire (Abberufungsrecht). Si, dans un vote préalable, le corps électoral acceptait la proposition, la législature était abrégée, et de nouvelles élections étaient organisées”. “... o direito de pedir a revogação do Parlamento antes do fim do mandato, isto é, mais exatamente, sua avaliação antecipada perante os eleitores, de modo a assegurar que eles ainda desfrutam da confiança popular. Se, em uma votação preliminar, o corpo eleitoral aceitar a proposição, a legislatura será abreviada e novas eleições serão organizadas.” AUBERT, J.-F. **Traité de droit constitutionnel suisse**. Neuchâtel, Suíça: Éditions Ides et Calendes, 1967. v. 2. p. 442.

³⁵ DROIT DE RÉVOCATION. In: JORIO, M. (Coord.). DICTIONNAIRE HISTORIQUE DE LA SUISSE. Disponível em <<http://www.dhs.ch/externe/protect/textes/f/F10385.html>>. Acesso em: 23 jul. 2004., baseado em SCHEFOLD, D. **Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848**. 1966. p. 270-276.

³⁶ No referido dicionário, a tradução francesa para *abwahlrecht* é *droit de révocation*, que é definido como aquele direito que “permet de soumettre au vote du souverain une Initiative populaire réclamant la destitution d'autorités telles que le parlement ... , le gouvernement ... ou d'autres encore ...”. DROIT DE RÉVOCATION. In: Id.

que esta é única fonte encontrada que admite que o direito de revogação pode ser utilizado não somente para a destituição do parlamento, mas também do governo (o que entendemos ser aqui utilizado como sinônimo – ou conceito similar – de poder executivo) e de outras autoridades.

Ou seja, o *abberufungsrecht* é a dissolução de uma assembléia de representantes ou pelo voto do povo ou em razão da aprovação referendária de um pedido para uma revisão geral da constituição, momento em que o parlamento é inteiramente destituído e uma nova eleição é convocada para escolher os membros da assembléia constituinte.³⁷

A quase unanimidade dos autores nacionais consultados também reconhece que o *abberufungsrecht* nada mais é do que o direito de revogação coletiva do parlamento.³⁸ Palhares Moreira Reis, por exemplo, ensinou, com base na lição de Prélot e Boulois que “...a revogação individual leva a denominação americana de *recall*, enquanto a coletiva deve ser denominada pela expressão suíço-alemã de *Abberufungsrecht*”. Reis ainda explicou que: “Na situação de uma revogação coletiva, ou seja, de toda uma assembléia, o procedimento se aproxima por demais do mecanismo da dissolução, apenas desta se distinguindo pelo fato de que não decorre de decisão do Governo, nem do Chefe de Estado a pedido daquele, mas de um voto popular.”³⁹

O *abberufungsrecht* e o *recall* são, portanto, espécies de um mesmo gênero, diferenciando-se apenas pelo fato de que o *recall* diz respeito à revogação

³⁷ É novamente Jean-François Aubert que traz essa lição: “Théoriquement, une initiative populaire pourrait tendre à la dissolution du parlement, en demandant la revision totale de la Constitution, ou l’insertion d’une règle transitoire ...” “Teoricamente, uma iniciativa popular poderia intentar a dissolução do Parlamento, ou requerendo a revisão total da Constituição, ou através da inserção de uma regra transitória ...” AUBERT, op. cit., p. 442.

³⁸ Cf. AIETA, op. cit., p. 163.; SAMPAIO, op. cit., p. 336. e BONAVIDES, op. cit., p. 293-294. Exceção: SGARBI, op. cit., p. 100.

³⁹ REIS, *O recall ...*, p. 28.

“individual” de mandato enquanto o *abberufungsrecht* é uma revogação “coletiva” de mandatos⁴⁰.

Dos autores apresentados, podemos concluir que os elementos essenciais do *abberufungsrecht* são os seguintes:

a) **direito** – como já demonstrado, *abberufungsrecht* é, essencialmente, definido como “**direito** de revogação”; ao contrário do *recall*, a ênfase aqui está no direito e não no procedimento;

b) **caráter jurídico e político** – não é mencionado expressamente pelos autores, mas decorre da identidade atribuída entre o *recall* e o *abberufungsrecht*;

c) **votação especial** – possivelmente em razão da barreira linguística e mesmo geográfica, não há estudos sobre o procedimento do *abberufungsrecht*, mas sendo um instrumento de democracia semi-direta, podemos concluir que uma das fases do procedimento será necessariamente a consulta popular realizada mediante sufrágio universal⁴¹;

d) **titularidade reservada aos eleitores** – tal como no *recall*, a titularidade da iniciativa e da decisão do procedimento é dos eleitores e não uma casa legislativa ou outro órgão judicial ou administrativo;

e) **revogação do mandato antes do prazo normal** – também está presente nas definições apresentadas;

f) **agente público** – o *abberufungsrecht* também visa agentes públicos, geralmente designando uma revogação coletiva (membros do Parlamento); entretanto, como visto, há referência à possibilidade de revogação dos membros do Governo (poder executivo do sistema parlamentarista).⁴²

⁴⁰ Parecem ser Marcel Prelot e Jean Boulouis os autores mais citados quando se trata de defender a identidade entre o *abberufungsrecht* e o *recall*. Cf. PRELOT, M., BOULOUIS, J. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1990. 11ª ed. p. 50-51.

⁴¹ Cf. explicação na seção anterior.

⁴² DROIT DE RÉVOCATION. In: JORIO, M. (Coord.). op. cit.

2.1.3 Síntese: o conceito de “direito de revogação” e de “revogação popular do mandato”

Paulo Bonavides reconhece a existência de um conceito de “direito de revogação”, do qual o *recall* e o *abberufungsrecht* seriam apenas espécies. Para Bonavides, o direito de revogação é “**mecanismo** [grifo nosso]... de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal.”⁴³

José Afonso da Silva ensina que a “revogação” de mandato “permite aos eleitores revocar, isto é, chamar de volta, retomar o mandato do eleito, o que significa retirar o poder de alguém que tenha sido eleito para alguma função pública.”⁴⁴

Palhares Moreira Reis afirma que “a revogação é o **procedimento** para afastar, por voto popular, um representante, ou toda uma assembléia, que não cumpre adequadamente o seu mandato.”⁴⁵

Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, define o “direito de revogação popular” como um “**meio ou procedimento** ao dispor de um certo número de ou percentagem de cidadãos eleitores, o qual tem como finalidade permitir-lhes requerer a destituição de um ou mais dos seus representantes, hajam sido eles eleitos ou nomeados (a lógica desta figura compagina-se bem melhor, porém, com a idéia da eleição: se o povo tem o poder de eleger os seus representantes, deverá também deter o poder de os destituir quando estes frustrarem as expectativas neles depositadas), antes de expirar o prazo relativo ao cargo que estão a exercer.”⁴⁶

Das diversas definições apresentadas, vemos que a principal confusão diz respeito a se o instituto do qual estamos tratando é um direito ou um procedimento.

⁴³ BONAVIDES, op. cit., p. 291. Novamente, parecem ser Marcel Prelot e Jean Boulouis os autores que defendem a identidade entre o *abberufungsrecht* e o *recall*. Cf. PRELOT, op. cit., p. 50-51.

⁴⁴ SILVA, J. A. da. **O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa**. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/345/3.pdf>> Acesso em: 26 jul. 2004.

⁴⁵ REIS, **O recall ...**, p. 27-31.

⁴⁶ URBANO, op. cit., p. 79-80.

Pensamos que o “direito de revogação” é um **direito** exercido através de um **procedimento** e que a distinção entre ambos é relevante para estabelecer uma precisão terminológica no tratamento do tema.⁴⁷

Assim, entendemos ser cabível a expressão “direito de revogação” para designar o direito de deseleger, de destituir ou de revogar o mandato de um agente público. A expressão designa, portanto, o próprio poder popular, a soberania popular sobre os destinos da coletividade. Por outro lado, pensamos ser adequado utilizar a expressão “revogação popular do mandato” ou “revogação eleitoral do mandato” para representar o “procedimento” através do qual o direito de revogação é exercido.

Para concluir, enunciaremos os elementos que reputamos essenciais para caracterizar o “direito de revogação”: a) é um **direito**; b) possui **caráter jurídico e político** – que inclui a noção de que o resultado da consulta popular é vinculatório; c) é de **titularidade dos eleitores** – a consulta popular precisa ser convocada e decidida pelos próprios eleitores; d) visa a **revogação do mandato antes do prazo normal**; e) o **agente público** precisa ter sido **eleito** (*recall* é exceção a essa regra); e) o direito é exercido através de uma **consulta popular direta**.

Assim, estamos em condições de formular uma definição do “direito de revogação”: **é o direito político, exercido através de uma consulta popular direta, de caráter vinculatório e convocada pelos próprios eleitores, que permite a estes revogar, antes do prazo normal, o mandato de um ou mais representantes políticos eleitos.**

É possível, ainda, formular uma definição do instrumento, do instituto da “revogação popular do mandato”: **é o procedimento pelo qual os eleitores exercem o direito de revogação.**

⁴⁷ A questão terminológica é relevante, pois em língua portuguesa não há consenso sobre a melhor expressão para os fenômenos aqui estudados. Para designar o direito de revogação ou a revogação popular do mandato, há toda uma cardápio léxico: voto destituente, voto revocatório, plebiscito de confirmação do mandato, deselegição, destituição, etc. Neste trabalho, adotamos a expressão “direito de revogação do mandato político representativo” para o **direito** e “revogação popular do mandato” para o **procedimento** através do qual esse direito é exercido.

Outra definição é possível para “eleição revocatória”: **é a fase da “revogação popular do mandato” em que todos os eleitores são chamados a opinar se desejam ou não revogar o mandato de um determinado representante ou de uma assembléia de representantes.**

2.1.4 Considerações sobre o caráter político do direito de revogação

Reputamos de suma relevância fazer algumas considerações sobre o caráter político do direito revogação. Califórnia, Colorado, Michigan, Alaska, Florida, Missouri, Arkansas, Arizona, New Jersey, Nevada, Oregon e Louisiana são alguns do estados em que a revogação de mandato é predominantemente vista como um procedimento político. A constituição da Califórnia, por exemplo, claramente estabelece a revogação de mandato como um instrumento político, uma vez que os motivos da revogação não podem ser revistos pelos tribunais:

CALIFORNIA CONSTITUTION

ARTICLE 2 - VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SEC. 13. Recall is the power of the electors to remove an elective officer.

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.** [grifo nosso]

Zimmerman mostra alguns exemplos de disposições constitucionais, legislativas e jurisprudenciais em que o caráter político da revogação é reconhecido.⁴⁸

⁴⁸ “The California constitution makes clear that the recall process involves a political question by stipulating that the grounds listed in a recall petition are not reviewable by the courts. The Colorado constitution provides that “the registered electors shall be the sole and exclusive judge of the legality, reasonableness, and sufficiency of such ground or grounds assigned for such recall, and said ground or grounds shall not be open to review”. The Colorado Supreme Court in 1974 opined that the framers of the state constitution intended that the recall power is purely political in nature.

The Michigan constitution declares “(t)he sufficiency of any statement of reasons or grounds procedurally required shall be a political rather than a judicial question.” The Michigan statutes authorize the county election commissions to “determine whether the reasons for recall stated

Um exemplo disso é a decisão da *New Jersey Superior Court*, de 1964, que reconheceu a predominância jurisprudencial, nos Estados Unidos, da tese de que a revogação de mandato possui caráter político:

... The New Jersey Superior Court in 1964 refused to invalidate a recall petition that the plaintiffs alleged did not specify the reason for the recall and noted: "The courts throughout the United States have generally adopted the view that the power granted to electors of a municipality to remove certain public officers through recall procedure is political in nature and that it is for the people, and not the courts, to decide the truth and sufficiency of the grounds asserted for removal."⁴⁹

Por outro lado, há estados em que, tanto no direito positivo, quanto na jurisprudência, a revogação de mandato é entendida como um instituto de natureza judicial, ao invés de política. É o caso da Georgia, Kansas, Montana, Minnesota e New Mexico. Por conseguinte, esses estados exigem que a ocorrência de eventos

in the petition are or are not of sufficient clarity to enable the officer whose recall is sought and the electors to identify the course of conduct which is the basis for the recall." In 1979, the Michigan attorney general issued an opinion that the enactment into law of a bill limiting the grounds for the recall to *misfeasance*, *malfeasance*, or *nonfeasance* would be unconstitutional. The Michigan Court of Appeals in the same year ruled that recall petitions merely alleging "administrative incompetence" did not meet the requirement that the petitions "shall state clearly the reason or reasons for recall," but, nevertheless, this defect did not invalidate the petitions." "A constituição da Califórnia deixa claro que o procedimento da revogação de mandato envolve uma questão política, pois estipula que os motivos listados em uma petição revocatória não podem ser objeto de revisão pelos tribunais. A constituição do Colorado estabelece que 'os eleitores registrados devem ser os únicos e exclusivos juizes da legalidade, razoabilidade e suficiência do motivo ou dos motivos apresentados para determinada revogação de mandato e tal motivo ou motivos não devem estar abertos à revisão judicial'. A Suprema Corte do Colorado em 1974 opinou que os legisladores constituintes estaduais entendiam que o poder de revogar o mandato é, por natureza, puramente político.

A constituição de Michigan declara que 'a suficiência de qualquer declaração de razões ou motivos procedimentalmente requeridos deve ser uma questão política ao invés de judicial.' As leis do estado de Michigan autorizam as comissões eleitorais dos condados a 'determinar se as razões da revogação, declaradas na petição, são ou não são de clareza suficiente para permitir, tanto ao agente público cuja revogação está sendo buscada, quanto aos eleitores, identificar o curso da conduta que é a base para a revogação.' Em 1979, o procurador geral de Michigan emitiu a opinião de que a aprovação de um projeto de lei limitando os motivos para a revogação do mandato a casos de prática de um ato lícito de uma forma ilícita (*misfeasance*), prática de ato ilícito (*malfeasance*), ou omissão nos deveres do cargo (*non-feasance*) seria inconstitucional. A Corte de Apelações de Michigan no mesmo ano decidiu que as petições revocatórias meramente alegando 'incompetência administrativa' não reuniam os requisitos de que as petições 'devem declarar com clareza a razão ou as razões para a revogação,' mas, não obstante, este defeito não invalidava as petições." ZIMMERMAN, J. F. **The recall: tribunal of the people**. Westport: Praeger Publishers, 1997. p. 34-35.

⁴⁹ "... A Corte Superior de New Jersey, em 1964, recusou invalidar uma petição revocatória que os autores alegavam não especificar a razão para a revogação e anotou: 'Os tribunais dos Estados Unidos tem geralmente adotado a visão de que o poder concedido aos eleitores de uma municipalidade para remover determinados agentes públicos através do procedimento da revogação de mandato é por natureza político e que cabe ao povo, e não aos tribunais, decidir sobre a veracidade e suficiência dos motivos apresentados para a remoção.' " Ibid., p. 35.

específicos para permitir a revogação do mandato de um agente público. O Código da Geórgia é um exemplo desse tipo de exigências.⁵⁰

No estado de Kansas, a revogação de mandato também é reconhecida como um procedimento judicial. As razões para a revogação são estabelecidas na lei, dentre as quais estão a condenação criminal, a conduta desonesta no cargo, a incompetência ou a falha no cumprimento dos deveres estabelecidos em lei. No Kansas, a prática de um ato discricionário não pode ser motivo para a revogação do mandato de um agente público. A esse respeito, a Suprema Corte de Kansas, em decisão majoritária, em 1987, decidiu que os motivos expressos em uma petição revocatória devem ser suficientemente claros para permitir ao agente visado preparar uma declaração justificando sua conduta no cargo:

The grounds stated in a recall petition must be specific enough to allow the official an opportunity to prepare a statement in justification of his or her conduct in office. Here, the charge is merely a general allegation that Unger and Temple violated the Open Meetings Act. Unless a particular allegation of the violation of the Open Meeting Act is stated, Unger and Temple have no opportunity to refute the charge. The petitions for recall of Unger and Temple do not contain a clear statement of the alleged act or acts constituting the grounds for recall.⁵¹

A decisão, entretanto, não foi unânime. O juiz Kay McFarland, único voto vencido, defendia que as eleições revocatórias não são como os procedimentos

⁵⁰ O Código da Georgia estipula que os motivos para a revogação são: (A) que o agente público tenha ... agido de modo a causar prejuízo aos interesses da administração de seu cargo e a causar prejuízo aos direitos e interesses do povo; e (B) que o agente público: (i) tenha cometido um ato ou atos ilícitos durante o exercício do cargo; (ii) tenha violado o juramento do seu cargo; (iii) tenha cometido um ato desonesto durante o exercício do cargo; (iv) seja culpado de falhar em cumprir os deveres prescritos pela lei; ou (v) tenha intencionalmente utilizado indevidamente, desviado da finalidade, ou apropriado-se indevidamente, sem autorização, de propriedades ou fundos públicos a ele confiados ou associados com o cargo eletivo para o qual o agente público tenha sido eleito ou nomeado. O código ainda estabelece que 'a prática discricionária de uma ato lícito ou de um dever legal não devem constituir um motivo para a revogação do mandato de um agente público eleito.' Os textos legais são do *Code of Georgia*, § 21-4-3(7)., citados por ZIMMERMAN, op. cit., p. 36.

⁵¹ "Os motivos declarados em uma petição revocatória devem ser suficientemente específicos para permitir ao agente público uma oportunidade de preparar uma declaração justificando sua conduta no cargo. Aqui, a acusação é meramente uma alegação genérica de que Unger e Temple violaram o Decreto de Reuniões Abertas (*Open Meetings Act*). A menos que uma alegação específica da violação do Decreto de Reuniões Abertas (*Open Meetings Act*) seja feita, Unger e Temple não têm nenhuma chance de refutar a acusação. As petições para revogar o mandato de Unger e Temple não contêm uma declaração clara do alegado ato ou atos que constituem os motivos para a revogação.", citado por ZIMMERMAN, p. 37.

judiciais e portanto não podem ser analisadas sob a mesma perspectiva ou julgadas pelos mesmos padrões:

The majority has viewed the statutory recall of elected officials procedures from an improper perspective in determining the issue presented. . . . In criminal actions the rules are even more rigid.... It is not surprising that the majority would view the issue herein from the perspective of what is appropriate for a judicial adversary procedure. However, such perspective is, in my opinion, improper herein and has resulted in the majority incorrectly deciding the ultimate issue raised. Recall elections are so unlike judicial proceedings that they cannot be viewed from the same perspective or judged on the same standards.⁵²

Posteriormente, a Corte de Apelações do Kansas foi chamada a interpretar uma seção da lei disciplinadora da revogação de mandato que determinava ao procurador do condado ou do distrito para “verificar a suficiência dos motivos declarados na petição que pedia a revogação do mandato de um agente público local.” Para sua decisão, a Corte de Apelações utilizou a decisão da Suprema Corte de Kansas de 1987 e um parecer do procurador geral, de 1991 (sustentando que a veracidade ou falsidade dos motivos para a revogação do mandato devem ser decididos pelos eleitores) e decidiu que deveriam ser os eleitores os juízes desta questão.⁵³

Assim, ainda que existam exemplos da interpretação da revogação de mandato como um procedimento judicial, entendemos que é o caráter político que deve prevalecer. Portanto, defendemos que uma eventual reforma constitucional instituindo o direito de revogação no Brasil deve primar para que este caráter político esteja claro, de modo a facilitar uma adequada interpretação jurisprudencial sobre o assunto.

⁵² “A maioria tem visto os procedimentos legais para a revogação de mandatos de agentes públicos eleitos sob uma perspectiva incorreta ao decidir sobre o assunto que se apresenta ... Em ações criminais as regras são até mais rígidas ... Não é de se estranhar que a maioria veria o assunto aqui debatido sob a perspectiva que é apropriada para um procedimento judicial contraditório. Entretanto, tal perspectiva é, em minha opinião, incorreta neste caso o que resultou na maioria decidindo incorretamente a questão fundamental posta em discussão. As eleições revocatórias são tão diferentes dos procedimentos judiciais que elas não podem ser vistas sob a mesma perspectiva ou julgadas pelos mesmos padrões”, citado por ZIMMERMAN, op. cit., p. 37.

⁵³ Id.

Seria desastroso para a democracia brasileira que, uma vez instituído o direito de revogação, a interpretação de nossos juízes e tribunais caminhasse para uma análise meramente jurídica das razões da revogação.

Alguém pode imaginar o juiz substituindo-se ao eleitor para decidir se um candidato preenche ou não os requisitos morais, éticos, e de competência, para ser eleito representante do povo? Alguém pode imaginar o juiz impedindo a ocorrência de uma eleição em razão de que um dos candidatos disse que o outro não possui competência para exercer o cargo? A resposta certamente será negativa. Já criamos instrumentos para impedir os abusos na eleição. Também deveremos criar instrumentos para coibir os abusos na eleição revocatória.

O direito de revogação é um dos versos da moeda chamada sufrágio universal. Num dos versos da moeda está o direito de eleger. No outro, o direito de deseleger, de revogar o mandato daquele que foi eleito. Por muitos anos, até séculos, esse lado da moeda ficou esquecido, condenado à indigência.

Foi tão difícil garantir o direito de eleger os representantes, custou tanto sangue e lágrimas, que provavelmente muitos pensaram que já tinham extraído todo o tesouro da mina, todo o petróleo do poço. Mas hoje descobriu-se o restante da mina, descobriu-se um novo poço desse petróleo chamado democracia, e não se deve deixar de extrair dele toda a riqueza e utilizá-la em benefício do povo.

Convém aqui lembrar o episódio de maior importância política já ocorrido no Brasil: a campanha das “Diretas Já!”. Iniciada em novembro de 1983 com um comício que reuniu 10 mil pessoas na praça da Sé, em São Paulo, a campanha das diretas clamava pelo direito do povo de votar diretamente – e não através de intermediários – para escolher o Presidente da República. A campanha foi fortalecida no início de 1984, com manifestações populares em Curitiba e novamente na capital paulista (esta com 300 mil pessoas) e atingiu o seu auge em 16 de abril de 1984, com uma manifestação em que participaram aproximadamente 1,7 milhão de pessoas, na praça da Sé, em São Paulo.

Esta democracia, reconquistada na década de 80, precisa ser aprofundada. É o momento de fazer outra campanha “Diretas Já!”, desta vez visando dotar o povo do poder de votar diretamente – e não através de intermediários, como ocorre no *impeachment* – para decidir se uma pessoa que foi eleita deve ou não continuar no cargo.

Nos EUA, onde o direito de revogação está consagrado, é comum que as petições revocatórias (abaixo-assinados solicitando a convocação de eleições revocatórias) contenham os **motivos** pelos quais se está pedindo a revogação do mandato do agente público. Mesmo desafiando a tradição, entendemos que nem isso seria preciso. Bastaria que o povo não mais desejasse tê-lo como representante para que o mandato fosse revogado.

Se considerarmos o direito de revogação em sua perspectiva fundamental, ou seja, se lembrarmos que o povo é o verdadeiro soberano, aí não teremos nenhuma dúvida. Ninguém precisa apresentar **motivos** para conceder mandato a um representante. Porque deveria apresentar **motivos** para revogar tal mandato?

Assim, na sua condição de integrante do princípio do sufrágio, na sua condição de exteriorização do princípio da soberania popular, o direito de revogação é político – e só ao povo cabe exercê-lo.

Há que se evitar a todo custo as conseqüências desastrosas produzidas pelo não reconhecimento do fundamento político do direito de revogação, como, a nosso ver, ocorreu na cidade de Córdoba, capital da província de Córdoba, na Argentina, segundo relato do Dr. Pilar Pedro Carlos Monesterolo, detalhado no capítulo 3⁵⁴.

⁵⁴ O Dr. Pilar Pedro Carlos Monesterolo, com quem mantivemos contato por meio de correio eletrônico, ocupa a função de *Director General de Asuntos Municipales y Asesoramiento*, *Ministerio de Gobierno, Provincia de Córdoba, Argentina*. MONESTEROLO, P. P. C. **Revocatoria – art. 183 – Constitución Provincia de Córdoba**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <alexandersantana@ufpr.br> em 14 jul. 2004.

2.2 NOTÍCIA HISTÓRICA

A revogação popular do mandato político representativo, que doravante chamaremos apenas de “revogação”, nos termos e na forma em que hoje a entendemos, surgiu em passado recente da história política ocidental – mais precisamente no século XIX, como pretendemos demonstrar.

Não é simples chegar a essa conclusão. Alguns autores sugerem que o instituto da revogação teria sido fruto de uma evolução cuja gênese remontaria às raízes gregas e romanas de nossa civilização. Outros, mais cautelosos, mas ainda assim apressados, reconhecem ao instituto seu caráter moderno, atribuindo sua origem a momentos que antecederam as revoluções do final do século XVIII⁵⁵.

Preferimos, porém, admitir que o surgimento da revogação ocorre somente após a experiência real do mandato representativo (típico do Estado liberal-clássico), quando então, conhecendo os defeitos desse tipo de mandato e incentivados pelas experiências de sufrágio universal, o povo começa a pôr em questão as bases do sistema político então vigente.

Vamos, entretanto, cuidadosamente, caminhar pela construção histórica realizada por cada um dos autores que trataram da história da revogação, para, ao final, demonstrar como chegamos a essa conclusão. Começaremos pelos autores

⁵⁵ Embora possamos buscar no passado relatos de acontecimentos políticos que possam assemelhar-se ao que hoje compreendemos por direito de revogação, pensamos ser inadequado arrolar fatos isolados como indícios da existência, na antiguidade, de “formas primitivas” de determinadas idéias ou institutos jurídicos atuais. Partilhamos da opinião de que a história do direito não deve servir como mero instrumento de justificação e legitimação dos institutos existentes na atualidade, nem deve mascarar o momento do surgimento de instrumentos tipicamente modernos ou pós-modernos fazendo crer que os mesmos seriam “eternos” e “naturais” e frutos de uma “evolução” lenta e gradual. A utilização da história do direito como instrumento de legitimação e justificação dos dogmas e institutos jurídicos da atualidade é consequência da influência epistemológica do positivismo histórico, o qual trouxe para as ciências sociais, incluindo a história, os pressupostos positivistas utilizados para as ciências naturais. O que se pretende evitar ao tratar dos relatos do passado é transmitir a errônea noção de que o direito de revogação do mandato seria o resultado de um processo evolutivo, de um encadeamento de fatos e acontecimentos que culminou na adoção do mesmo na atualidade. Para o estudo específico da influência do positivismo histórico na história do direito, ver FONSECA, R. M. **Direito e história: relações entre concepções de história, historiografia e a história do direito a partir da obra de António Manuel Hespanha**. Curitiba, 1997. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (não publicada).

que pretendem ver na revogação um instituto milenar, que remontaria à antiguidade clássica.

Frank F. Abbott, ao traçar a origem do instituto (que, como já foi dito, é conhecido na prática estadunidense pelo nome de *recall*), atribuiu o momento do seu surgimento ao ano 133 A.C., na antiga Roma, quando o Tribuno Otávio foi removido do cargo por uma votação popular, em razão de ter vetado uma lei do Senado.⁵⁶

Joseph Francis Zimmerman partilhou da opinião de Frank F. Abbott, considerando que os elementos essenciais do *recall* estavam presentes no caso do Tribuno Otávio pois uma acusação havia sido feita, não se tratava de procedimento judicial e o tribuno havia sido removido do cargo pelo voto do povo⁵⁷.

Entretanto, pensamos que este exemplo não é válido por duas razões. Primeiro, porque não é possível falar em revogação de “mandato representativo” no direito romano, pois tal noção só viria com os ideais da Revolução Francesa, no final do século XVIII. Segundo, porque o Tribuno Otávio não estava **obrigado** a renunciar mas tão somente havia prometido fazê-lo **voluntariamente** (*willingly*)⁵⁸, o que não ocorre na revogação de mandato. Esse caráter de voluntariedade demonstra que a renúncia de Otávio era uma obrigação moral, talvez política, mas provavelmente não jurídica. A revogação dos dias atuais é manifestação da vontade

⁵⁶ Abbott cita a seguinte passagem da *Plutarch's life of Tiberius*: “Octavius, however, would by no means be persuaded to compliance; upon which Tiberius declared openly, that, seeing the two were united in the same office, and of equal authority, it would be a difficult matter to compose their differences on so weighty a matter without a civil war; and that the only remedy which he knew, must be the deposing one of them from office. He desired, therefore, that Octavius would summon the people to pass their verdict upon him first, averring that he would **willingly** [grifo nosso] relinquish his authority if the citizens desired it.... The law for his deprivation being thus voted, Tiberius ordered one of his (Octavius) servants ... to remove Octavius from the rostra.... This being done, the law concerning the lands was ratified and confirmed” “Otávio, entretanto, não seria de maneira alguma persuadido a colaborar; sobre o que Tibério declarou abertamente, que, uma vez que os dois eram unidos no mesmo cargo, e iguais em autoridade, seria uma difícil tarefa compor suas diferenças em assuntos tão importantes sem uma guerra civil; e que o único remédio que eles conheciam, seria depor um deles do cargo. Ele desejava, por conseguinte, que Otávio convocasse o povo para manifestar-se sobre ele primeiro, declarando que ele de bom grado renunciaria a sua autoridade se os cidadãos o desejassem... Ao ser aprovada a lei de sua destituição, Tibério ordenou a um dos servos de Otávio... para removê-lo da tribuna... Isto sendo feito, a lei a respeito das terras foi ratificada e confirmada”. ABBOTT, F. F. **The referendum and the recall among the ancient romans**. The Swanee Review, 1915. p. 92-94., citado por ZIMMERMAN, op. cit., p. 6.

⁵⁷ Id.

⁵⁸ Cf. nota 56, acima.

soberana e cumpre seus efeitos por si própria. Possui caráter jurídico, como já demonstramos. Revogado o mandato, não cabe ao titular decidir se fica ou não, se aceita ou não a revogação, pois sua investidura, seu poder e sua legitimidade foram cancelados pelo povo.

Thomas E. Cronin, por sua vez, sugeriu ter o *recall* originado do instituto do “ostracismo”, da democracia ateniense⁵⁹. O exemplo de Cronin é mais consistente, pois o ostracismo não possuía o caráter de voluntariedade do exemplo anterior. Uma vez decidido o ostracismo, seu cumprimento era moral, política e **juridicamente** coercitivo. Entretanto, vale ainda o que afirmamos para o exemplo do Tribuno Otávio: não é possível falar em revogação do “mandato representativo” nesta época, pois essa a noção somente veio a existir no século XVIII.

Na verdade, como veremos adiante, a instituição da revogação na Suíça e nos Estados Unidos, nos séculos XIX e XX, foi resultado, principalmente, do desejo popular de estabelecer uma contrapartida à centralização dos poderes, no caso da Suíça, e à corrupção dos representantes, no caso dos Estados Unidos.⁶⁰

Nelson de Sousa Sampaio inicia seu estudo histórico descartando a origem Grega do *recall*, afirmando que, apesar de “por vêzes, a assembléia popular destituir alguns titulares de cargos públicos antes de findo o seu mandato”, essa destituição não era um instituto em si, mas “uma consequência lógica da democracia direta da *polis*, confundindo-se com os diferentes processos pelos quais a assembléia popular vigiava constantemente os magistrados”.⁶¹

⁵⁹ “The idea of the recall did not originate with the populists and progressives. One of the features of Athenian democracy was the ostracism of a politician by the vote of the citizenry. Intended to protect the polls against the overly ambitious individual, ostracism caused an official to be banished from the city-state for ten years. It sometimes had the effect of excluding talented but intimidating would-be leaders from participating in Athenian civic life”. “A idéia da revogação de mandato não originou-se com os populistas e progressistas. Uma das características da democracia Ateniense era o ostracismo de um político pelo voto dos cidadãos. Criado para proteger as eleições contra os indivíduos excessivamente ambiciosos, o ostracismo culminava na expulsão do agente público da cidade-estado por dez anos. Ele algumas vezes tinha o efeito de excluir, pela intimidação, líderes natos da participação na vida cívica Ateniense” CRONIN, op. cit., p. 128.

⁶⁰ Assim como dos demais instrumentos de democracia direta - iniciativa popular e referendo.

⁶¹ SAMPAIO, op. cit., p. 335.

Portanto, deve ser refutada a origem romana e grega da revogação, o que não quer dizer negar as semelhanças nem uma eventual influência de tais fatos na formação daquilo que atualmente conhecemos por revogação popular de mandato. Apenas significa negar a existência de uma continuidade histórica entre os fatos antigos e modernos. Reafirma-se: o direito de revogação nasce modernamente e só depois da experiência real do mandato representativo.⁶²

Já no que diz respeito ao desenvolvimento do direito de revogação modernamente, uma certa unanimidade nos autores tende a fazer crer que o instituto teria surgido, nos EUA, no século XVIII (um autor chega a defender que o instituto teria surgido no século XVII).

Inicialmente, deve-se reconhecer que a teoria que fundamentou a adoção moderna da revogação do mandato (e também do referendo e iniciativa popular), começa sim a se desenvolver nos séculos XVII e XVIII e que essa teoria por sua vez se fundamenta no ideal ateniense de democracia. Mas a experiência fática e normativa do referido instituto não vai acontecer senão em meados do século XIX e no início do século XX.

Os expedientes fáticos ou normativos mencionados como exemplos da existência da revogação de mandato nos séculos XVII e XVIII se dão principalmente em dois países, os quais unanimemente são reconhecidos como berço dos modernos instrumentos de democracia semi-direta ou participativa: os Estados Unidos e a Suíça.

Entretanto, os exemplos citados não são propriamente adequados para referirem-se à revogação, se bem que possam servir como demonstração da existência de um ambiente favorável ao florescimento dos ideais democráticos nos países mencionados.

⁶² Com isso não queremos dizer que os autores acima (ZIMMERMAN e CRONIN) tenham necessariamente afirmado a existência dessa continuidade histórica. Não há declaração dos autores que permita concluir isto. As ressalvas que fizemos visam tão somente alertar o leitor para que não conclua erroneamente pela evolução "lenta e gradual" da revogação de mandato da antiguidade até nossos dias.

No Brasil, Vânia Siciliano Aieta⁶³, acompanhando Ana Lúcia Lyra Tavares⁶⁴, sustenta ter o *recall* surgido nos EUA na era do populismo (final do século XIX) e que a primeira legislação a autorizar a revogação de mandato em território estadunidense teria sido a da cidade de Los Angeles, em 1903. Nelson de Sousa Sampaio, porém, já havia sustentado que o *recall* estava presente nos EUA desde o final do século XVIII, tendo sido previsto no art. 5º dos Artigos da Confederação, em 1781⁶⁵. Neste ponto, a visão de Sampaio coincide com a exposta por A. Machado Paupério⁶⁶, Walter Costa Porto⁶⁷ e Palhares Moreira Reis⁶⁸.

De fato, o artigo 5º dos Artigos da Confederação assim estabelecia:

Article V. For the more convenient management of the general interest of the United States, delegates shall be annually appointed in such manner as the legislature of each State shall direct, to meet in Congress on the first Monday in November, in every year, with a power reserved to each State, **to recall its delegates**, or any of them, **at any time within the year**, and **to send others in their stead, for the remainder of the year** [grifos nossos].⁶⁹

Mas mesmo Nelson Sampaio reconheceu que a presença do instituto nesse diploma era a consagração de uma prática já admitida – uma menção à Pensilvânia, que já havia dado exemplo de seu uso, substituindo os seus representantes no Congresso Continental⁷⁰.

Dentre os autores estadunidenses, encontramos respaldo para a afirmação de Sampaio em Joseph Francis Zimmerman⁷¹, que refere-se à Pensilvânia como

⁶³ AIETA, op. cit., p. 161.

⁶⁴ RECALL. In: DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Verbetes *recall* subscrito por Cortez A. M. Ewing e nota explicativa assinada por Ana Lúcia Lyra Tavares. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

⁶⁵ SAMPAIO, op. cit., p. 335.

⁶⁶ RECALL. In: FRANÇA, op. cit., p. 312.

⁶⁷ PORTO, op. cit., p. 25 et seq.

⁶⁸ REIS, **O recall** ..., p. 27-31.

⁶⁹ “Artigo 5º. Para um mais conveniente gerenciamento dos interesses gerais dos Estados Unidos, delegados deverão ser anualmente nomeados do modo como o poder legislativo de cada Estado decidir, para reunir-se em Congresso na primeira Segunda-feira de Novembro, em cada ano, com um poder reservado a cada Estado, de revogar o mandato de seus delegados, ou qualquer deles, em qualquer época do ano, e enviar outros em seu lugar, para o restante do ano” ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Articles of Confederation (1777). American Historical Documents, 1000–1904. The Harvard Classics. 1909–14. Disponível em: <<http://www.bartleby.com/43/16.html>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

⁷⁰ SAMPAIO, op. cit., p. 335.

⁷¹ ZIMMERMAN, op. cit., p. 6.

sendo o primeiro estado a autorizar a realização do *recall*, através da *Declaration of the Rights of the Inhabitants of the Commonwealth* contida na Constituição da Pensilvânia de 1776.⁷²

Joshua Spivak⁷³ é o único a defender que a primeira previsão legal do instituto do *recall* nos EUA deu-se nas leis da *General Court of the Massachusetts Bay Colony*, de 1631, e também na Lei Orgânica de Massachusetts, de 1691 (século XVII, portanto).

Ao buscarmos verificar a consistência dessa afirmação, não encontramos as referidas leis de 1631. Não obstante, encontramos norma intitulada *The Charter of Massachusetts Bay*, de 1629, que pode ser a norma a que se refere Joshua Spivak. Tal dispositivo legal é bastante obscuro e de difícil tradução, mas permitenos inferir que já no século XVII existiram nas antigas colônias inglesas normas autorizando a destituição dos representantes pelo voto do povo.⁷⁴

Encontramos, também, a norma de 1691 mencionada por Spivak: *The Charter of Massachusetts Bay*, de 1691, a qual traz uma versão mais elaborada da norma que permitia a revogação do mandato do representante.⁷⁵

Quem também sugeriu que a origem do direito de revogação estaria no século XVII foi Maria Benedita Malaquias Pires Urbano. Essa autora, com base nos ensinamentos de André Hauriou, sugeriu que a origem histórica do direito de

⁷² “VI. That those who are employed in the legislative and executive business of the state may be restrained from oppression, the people have a right, at such periods they may think proper, to reduce their public officers to a private station, and supply the vacancies by certain and regular elections”. “Aqueles que são postos a serviço das funções legislativas e executivas do estado, podem ser controlados da opressão, o povo tem um direito, nos momentos em que achar apropriado, de reduzir seus agentes públicos a uma condição privada, e preencher as vagas por eleições certas e regulares”. ZIMMERMAN, op. cit., p. 6. Ver também ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Pennsylvania. **Constitution of 1776, declaration of rights**. Disponível em <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/bill_of_rightss5.html> Acesso em: 30 jul. 2004. Norma idêntica é encontrada na Constituição de Vermont, de 1777. Para tanto, ver ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Vermont. Office of the Vermont Secretary of State. Vermont State Archives **The constitution of 1777**. Disponível em <<http://vermont-archives.org/govinfo/constitut/con77.htm>> Acesso em: 30 jul. 2004.

⁷³ Advogado novaiorquino cuja dissertação de mestrado versou sobre a história do *recall*. SPIVAK, J. **What is the history of recall elections?** Disponível em: <<http://hnn.us/articles/1660.html>> Acesso em: 03 jul. 2004.

⁷⁴ Cf. Anexo 3.

⁷⁵ Cf. Anexo 4.

revogação (que ela denomina de revocação popular) remontaria à Suíça do século XVII: “Ao que parece, a origem histórica desta figura está ligada, ao menos em parte, a um procedimento de responsabilidade usual na cidade de Genebra até finais do século XVII, conhecido sob o nome de *Grabeau* [grifo da autora]. Esta instituição consistia numa espécie de censura exercida pela Assembléia do povo contra os funcionários públicos que não se mostrassem dignos do seu cargo.”⁷⁶

Entretanto, apesar das evidências fáticas bastante eloqüentes, pensamos que os exemplos de existência do *recall* nas leis orgânicas das colônias que formaram a União Americana e da *Grabeau* na cidade de Genebra no século XVII não podem ser admitidos como exemplos da primeira aparição do direito de revogação, pelo menos não do *recall* adotado no início do século XX nos EUA ou do *abberufungsrecht* adotado em meados do século XIX na Suíça. É bem provável que a revogação levada a efeito neste período estivesse mais próxima do próprio procedimento das assembleias públicas (*town meetings*, assembleias comunais e *Landsgemeindes* cantonais⁷⁷), integrando os poderes desta e não constituindo, portanto, um instituto independente.

Tal noção foi bem retratada pela própria Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, que, ao mencionar a ocorrência de consultas **referendárias** ocorridas nos séculos XVII e XVIII, ressaltou que, por terem tido lugar em assembleias públicas, não podem ser consideradas como referendos em sentido moderno e que em nenhum destes países estas consultas populares eram a concretização de doutrinas ou princípios gerais relativos a uma determinada forma de governo. Para a autora portuguesa, tais exemplos são na verdade manifestações **espontâneas** de participação popular, facilmente compreensíveis no contexto em que ocorreram.⁷⁸

⁷⁶ URBANO, op. cit., p. 79. Não aprofundaremos aqui a pesquisa sobre o instituto chamado *Grabeau*, pois fugiria ao escopo deste trabalho.

⁷⁷ A *Landsgemeinde* é “a assembleia popular solene, formada pelos cidadãos ativos, que se reúne ao menos uma vez por ano em alguns cantões suíços para votar, com as mãos erguidas, assuntos atinentes à comunidade”. A *open town meeting* é, nos EUA, “uma reunião de eleitores para decidir assuntos locais”. SGARBI, op. cit., p. 95-97.

⁷⁸ “Deve porém registrar-se que uma tal afirmação não significa, de modo algum, que a primeira consulta referendária tenha tido lugar em território francês: antes da realização daquela que

Mesmo Joshua Spivak, que mencionou o exemplo das colônias, adverte que foi a Revolução Americana que forneceu firmes alicerces para o *recall*, através das constituições promulgadas por 11 das 13 colônias que haviam declarado a independência, o que coaduna com a posição defendida por Nelson de Sousa Sampaio⁷⁹ e pelos demais autores pátrios acima mencionados.

Segundo Joshua Spivak, alguns desses estados, recém tornados independentes, admitiram o *recall* como meio de controle de seus representantes eleitos (especialmente o controle do poder que os representantes do estado tinham no congresso nacional). Adverte, entretanto, que ao contrário de sua versão moderna, o *recall* dos séculos XVII e XVIII envolviam a remoção de um representante por um outro órgão e não diretamente pelo povo. Era a remoção de um Senador Nacional levada a cabo pelo corpo legislativo⁸⁰ estadual. A Revolução Americana culminou com a adoção do *recall* nos “Artigos da Confederação”, em 1781.⁸¹

é conhecida como sendo a primeira consulta referendária francesa (que teria lugar em 24 de junho de 1793 para a aprovação do projecto de Constituição montagnarde), já haviam sido efectuadas consultas populares directas em alguns dos Estados da União americana (v. g., em 1778, no Massachussetts), tendo também alguns cantões suíços conhecido votações populares que, no entanto, **pelo facto de terem tido lugar em assembléias públicas, não podem ser consideradas ainda como referendos em sentido moderno.** Em todo o caso, como veremos mais adiante, **em nenhum destes países estas consultas populares se inseriram ou eram a concretização de doutrinas ou princípios gerais relativos a uma determinada forma de governo - conformam antes manifestações «espontâneas» de participação popular,** facilmente concebíveis e compreensíveis no contexto em que tiveram lugar e explicáveis por factores vários que especificamente as determinaram [grifos nossos]”. URBANO, op. cit., p. 10.

⁷⁹ SAMPAIO, op. cit., p. 335.

⁸⁰ A melhor tradução seria **legislatura estadual**, pois **assembléia legislativa** dá a idéia de uma única casa legislativa, enquanto a *state legislature* é composta de duas casas: o Senado e a Assembléia (Senado, aqui, é uma casa legislativa estadual e não se confunde com o Senado Federal). Mas ocorre que **legislatura**, no Brasil, possui outro significado, que é **o período em que o parlamentar exerce o mandato para o qual foi eleito**. Portanto, preferimos utilizar expressão neutra: corpo legislativo, que então representa a soma das duas casas legislativas estaduais, nos EUA.

⁸¹ “... the recall gained a firm footing in American politics with the democratic ideals that burst forth from the American Revolution. After declaring their independence, 11 of the 13 colonies wrote new constitutions, and many of these documents showed the new spirit of democracy. (...) And a few states wrote the recall into law as a method of controlling their elected representatives. (...) The Revolution's success led the states to form a government under the Articles of Confederation, which were finally ratified in 1781. The government under the Articles was weak and at the mercy of the individual states. Unsurprisingly, the recall was included in the Articles of Confederation. According to recall proponent and New York delegate John Lansing, the recall was never exercised by any of the states throughout the brief history of the Confederation.”

Mas os exemplos de existência do *recall* nos Estados Unidos nas constituições dos estados recém-proclamados independentes e nos Artigos da Confederação (século XVIII) também não podem ser confundidos nem identificados com o mesmo *recall* adotado no início do século XX nos EUA. Nesses casos, o *recall* tinha um caráter de revogação de um **mandato de direito internacional** e não de um **mandato de direito constitucional**, pois tratavam-se de estados independentes enviando representantes a um Congresso de direito internacional.⁸² Além disso, o *recall* nesta época não era uma manifestação da soberania **popular**, mas uma manifestação da soberania **do corpo legislativo** estadual, pois, como já vimos, a revogação do mandato não era feita diretamente pelos eleitores, mas pela *state legislature*.⁸³

O governo estabelecido sob os Artigos da Confederação, em 1781, não era propriamente constitucional, uma vez que foi por demais fraco⁸⁴ para conseguir a

“... o *recall* somente criou alicerces firmes com os ideais democráticos da Revolução Americana. Depois de declararem sua independência, 11 das 13 colônias promulgaram novas constituições, documentos esses que demonstram claramente o novo espírito democrático almejado pela revolução. Eles especificamente escreveram as suas constituições, que eram nítidas variantes da constituição não-escrita da Grã-Bretanha. A maior parte delas diminuíram o poder do Executivo e aumentaram o poder do Legislativo. Algumas concederam poder de voto a uma grande parcela da população. Mas poucos estados admitiram o *recall* como meio de controle de seus representantes eleitos. (...) A Revolução conduziu os estados a estabelecerem um governo regido pelos Artigos da Confederação, que foram finalmente ratificados em 1781. Este governo era fraco e estava à mercê dos estados. Assim, o que não é de se surpreender, o *recall* foi incluído nos Artigos da Confederação. De acordo com John Lansing, o proponente do *recall* e delegado do estado de New York, o *recall* nunca foi exercido por nenhum dos estados durante a breve existência da Confederação.” SPIVAK, **What is the history...**

⁸² “The states which adopted the recall were mainly concerned with the power of the representatives who served the states in the national government's congress. Unlike its modern day counterpart, the seventeenth and eighteenth century versions of the recall involved the removal of an official by another elected body, such as a state legislature recalling its United States senator. While this form provides a different relationship between the elected official and the general population the principles and the debates that engulfed the issue had not substantially changed.” “A principal preocupação dos estados que adotaram o recall era o poder dos representantes do estado do no congresso nacional. **Ao contrário de sua versão moderna, o recall dos séculos XVII e XVIII envolviam a remoção de um representante por um outro órgão e não diretamente pelo povo, tal como a remoção de um Senador Nacional levada a cabo pelo corpo legislativo estadual.** Mas apesar das diferenças entre este tipo de recall e o dos dias atuais, os princípios e os debates que envolvem o tema não mudaram substancialmente.” Id.

⁸³ Id.

⁸⁴ “...The government under the Articles was weak and at the mercy of the individual states. Unsurprisingly, the recall was included in the Articles of Confederation. According to recall proponent and New York delegate John Lansing, the recall was never exercised by any of the states throughout the brief history of the Confederation.

União dos Estados. A unidade dos Estados Unidos somente foi conseguida com a Constituição, em 1787 (quando então o *recall* foi refutado).⁸⁵ Além disso, o art. 2º

As the Articles of Confederation government proved a failure in leading the new country, some of the brightest lights in America met in Philadelphia in 1787 and drafted the new Constitution..."

"... O governo estabelecido pelos Artigos da Confederação era fraco e estava à mercê dos estados. Assim, o que não é de se surpreender, o *recall* foi incluído nos *Articles of Confederation*. De acordo com John Lansing, o proponente do *recall* e delegado do estado de New York, o direito de revogação nunca foi exercido por nenhum dos estados durante a breve existência da Confederação.

Como o governo estabelecido pelos Artigos da Confederação falhou em liderar o novo país, algumas das mais ilustres mentes dos Estados Unidos reuniram-se na Philadelphia em 1787 e escreveram a versão preliminar da Nova Constituição..." SPIVAK, op. cit.

⁸⁵ Joshua Spivak nos explica que foi Edmund Randolph, na sua apresentação do Virginia Plan, que propôs a adoção do *recall* na futura Constituição. Se tivesse sido adotado, o "plano" permitiria a revogação do mandato dos membros do Senado. Entretanto, poucas semanas depois da apresentação de Randolph, a convenção aprovou a moção de Charles Pickney, que derrubou o *recall*. Spivak ensina ainda que a defesa do direito de revogação do mandato era uma arma utilizada por aqueles que se opunham ao federalismo. A Revolução Americana, diz Spivak, foi de certa forma um ataque à estrutura de poder então existente. Era um questionamento não somente sobre as regras da casa, mas sobre quem manda na casa (Carl Becker teria dito que: "it was not just about home rule, but who rules at home"). A Nova Constituição era vista pelos líderes anti-federalistas como uma reação conservadora à Revolução Americana. Por esta razão eles se opunham à concessão de muito poder aos senadores, pois estes eram eleitos pelo corpo legislativo estadual e representavam a mais tradicional aristocracia local, a qual havia sido nocauteada com a Revolução. Luther Martin foi um exemplo dessa oposição anti-federalista. Um dos maiores oponentes da Constituição, Luther Martin recusou-se a aceitá-la por entender que a ausência de um direito de revogação do mandato dos senadores nacionais proporcionava muita liberdade dos mesmos frente ao controle popular. Para Martin, a excessiva liberdade concedida aos senadores nacionais faria com que eles ignorassem sua posição de delegados do povo e sentissem-se livres para trabalhar contra os interesses de seus próprios estados. Martin teria declarado: "Portanto, senhores, por seis anos, os senadores agem total e absolutamente independentes dos seus estados, de quem eles deveriam ser representantes, sem qualquer laço ou comprometimento com eles." Apesar dos protestos, o texto da nova Constituição foi aprovado sem incluir o *recall*. Mas após a promulgação da Constituição ela precisava ser ratificada. Para que a Constituição entrasse em vigor era necessária a ratificação de nove dos treze estados. Nos estados, durante as convenções ratificadoras, o tema do *recall* foi novamente debatido. Segundo Spivak, o assunto tomou vários dias de debate na New York Ratifying Convention e também foi debatido na Massachusetts Convention. Os defensores do *recall* propuseram emendas para tentar reinseri-lo no texto da Constituição. Dentre eles estava Gilbert Livingston que apresentou uma proposta requerendo o direito de revogação do mandato dos senadores pelo corpo legislativo estadual. Livingston estava preocupado com o fato de que os estados teriam pouco ou nenhum controle dos senadores, os quais eram eleitos para um mandato de seis anos. John Lansing, que como já dito era um opositor da Nova Constituição, disse, em palavras que ecoariam mais que um século depois, "eles (os senadores) perderão o respeito pelo poder a quem eles devem a existência, e consequentemente ignorarão o grande objetivo para o qual eles foram nomeados."

Já os Federalistas opuseram-se fortemente à criação de um sólido vínculo entre os senadores e seus estados. Alexander Hamilton (um de seus maiores expoentes), usando argumentos que os opositores do *recall* iriam ainda utilizar mais de um século depois, expressou seu temor de que o direito de revogação iria fazer do senador um escravo de todos os inconstantes caprichos do povo. Hamilton negava a premissa de que os corpos legislativos estaduais estariam em maior sintonia com a vontade do povo, e argumentou que o *recall* impediria os senadores de serem capazes de tomar decisões difíceis. Hamilton disse: "... seja qual for o grupo investido com o direito de revogação, o senador se sentirá perpetuamente como se estivesse em um estado de vassalagem e dependência, de tal forma que nunca poderá ter aquela firmeza necessária para desincumbir-se de seu grande dever para com a União."

Entretanto, Spivak relata que, mesmo depois da ratificação da Constituição, houve três tentativas de emendá-la para instituir o *recall*: uma proposta por Rhode Island (em 1790) e as demais

dos Artigos da Confederação expressamente ressalvava que os estados confederados mantinham sua independência, liberdade e soberania, o que é típica característica de um tratado ou convenção.⁸⁶ Nelson de Sousa Sampaio explicou bem este caráter do *recall* nos Artigos da Confederação, afirmando que essa faculdade de revogar o mandato era consequência da própria estrutura da Confederação, cujos representantes teriam o caráter de enviados diplomáticos dos seus Estados⁸⁷ – os quais até os dias atuais conservam uma significativa parte de sua soberania.

É em razão dessa característica de “revogação mandato de direito internacional” que recusamo-nos a aceitar que o chamado *recall* estadunidense do século XVIII era uma forma elementar do *recall* que veio a surgir no século XX. Se assim considerarmos, todos os Estados soberanos da atualidade possuem o *recall*, pois todos podem destituir seus representantes diplomáticos a qualquer momento e é assim desde muito antes das Revoluções Francesa e Americana.

O *recall* que surge no início do século XX nos EUA não é o mesmo *recall* que existiu nos séculos XVII e XVIII. Só os nomes e o ideal democrático

pela estado da Virginia (em 1803 e 1808). Depois disso, o tema do *recall* deixou de ocupar a cena política estadunidense, para reaparecer no final do século XIX, em outras circunstâncias e com outros objetivos, mas com argumentos semelhantes. Segundo ele, o *recall* recebeu um considerável grau de apoio nos primeiros anos dos EUA. Entretanto, a proposta de usá-lo como uma arma contra o poder dos agentes do governo federal não gerou a motivação suficiente para conduzir à sua adoção. Com a vitória dos Federalistas, o *recall* caiu em estado de hibernação. E assim foi até os primeiros anos do século XX, quando o país teve que enfrentar uma configuração muito diferente de circunstâncias e então o *recall* reemergiu como uma opção política viável. Nessa época, o campo do debate ficou restrito ao nível estadual, com o direito de revogação sendo concedido diretamente às pessoas [e não mais ao corpo legislativo estadual]. Entretanto, segundo Spivak, o foco dos debates e a natureza dos argumentos permaneceram os mesmos. (Extraído de SPIVAK, op. cit.).

⁸⁶ “Article II. Each State retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.” “Artigo II. Cada Estado mantém sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direito, os quais **não estão** por esta confederação expressamente delegados aos Estados Unidos, reunidos em Congresso.” ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Articles of Confederation (1777). American Historical Documents, 1000–1904. The Harvard Classics. 1909–14. Disponível em <<http://www.bartleby.com/43/16.html>> Acessado em 30 de julho de 2004.

⁸⁷ “...Ainda aqui, essa faculdade [a de revogar o mandato] é perfeitamente compreensível, não havendo mesmo necessidade de sua referência expressa, pois é uma decorrência natural da estrutura da Confederação, cujos representantes têm o caráter de enviados diplomáticos [aqui a idéia de mandato de direito internacional] dos seus Estados. Do contrário haveria uma restrição injustificável à soberania dos membros da Confederação, reconhecida, de modo solene, no art. 2º daquele documento.” SAMPAIO, op. cit., p. 335.

permanecem os mesmos, mas a natureza e conteúdo da instituição é diferente. Isso talvez seja um reflexo da estrutura da língua inglesa, que tende utilizar palavras com sentidos plurívocos. Mesmo o *recall* como atualmente é conhecido é uma palavra plurívoca.⁸⁸

Não obstante, embora o século XVIII não tenha vivenciado a adoção da revogação de mandato, foi em contrapartida o momento da construção da teoria fundamentadora da revogação. Como já exposto na introdução, duas foram as teses apresentadas como alternativa ao absolutismo: a tese representativa⁸⁹ e a tese democrática, que possuíam como expoentes máximos, respectivamente, o Barão de Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau.

A influência destes pensadores, entretanto, não se deu de forma direta e imediata, mas por meio da reconstrução e remodelação feitas pelos pensadores contemporâneos das revoluções – especialmente Condorcet e Sieyès.⁹⁰ A existência dessa dualidade teórico-política, exposta por Sieyès, pode ser sintetizada da seguinte maneira: há duas maneiras de os cidadãos governarem - ou através de representantes ou democraticamente (diretamente).⁹¹

A tese democrática tinha por base a soberania popular e a idéia de auto-governo, em que o povo é, ao mesmo tempo, o governante e o governado. A tese representativa, tinha por base a soberania da Nação e a idéia de que o povo escolhe representantes para em seu nome governar (através de um mandato político), dado ser impossível, nas sociedades modernas, fazê-lo por si próprio.

Outra discussão, restrita aos que já aceitavam a idéia de representação política, dizia respeito a se o representante deveria exercer um mandato **imperativo**,

⁸⁸ Cf. Capítulo 3.

⁸⁹ Cf. Introdução e MORAL, op. cit., p. 187., citado por URBANO, op. cit., p. 8.

⁹⁰ URBANO, p. 10 e 11.

⁹¹ SIEYÈS, E. **Escritos y discursos de la revolución** (opinión del abate Sieyès sobre la cuestión del veto real em la sesión del 7 de septiembre de 1789). Madrid: [s.n.], 1990. p. 109 et seq. citado por URBANO, p. 12.

vinculando sua atuação à vontade dos representados ou se deveria exercer um mandato **representativo**, ficando livre para agir segundo sua própria consciência.⁹²

No final do embate teórico, foram vitoriosas as teses **representativa e do mandato representativo**, o que fortaleceu o poder do parlamento como órgão de expressão da vontade nacional e conseqüentemente provocou o surgimento da noção de “democracia representativa”.⁹³

Finalmente, é nos séculos XIX e XX que vamos encontrar as primeiras manifestações do direito de revogação no sentido contemporâneo: primeiro, com a instituição do *abberufungsrecht*, no cantão de Berne, em 1848⁹⁴; segundo, com a instituição dos mandatos revogáveis da Comuna de Paris⁹⁵; e terceiro, com a instituição do *recall*, na cidade de Los Angeles, em 1903⁹⁶. Apresentaremos a seguir cada uma dessas experiências.

Segundo o *Dictionnaire historique de la Suisse*⁹⁷, o *abberufungsrecht* surgiu no cantão suíço de Berne, em 1846, na última fase⁹⁸ da Regeneração

⁹² Bonavides ensinou que: “A teoria política conhece duas formas principais de mandato: o **mandato representativo** e o **mandato imperativo**. A boa compreensão do sistema representativo não pode de maneira alguma prescindir do estudo das bases políticas e jurídicas do mandato nas modalidades já indicadas. Pertence o mandato à natureza do regime representativo, de modo que as acepções em que a história o toma ou vê praticado, indicam já a linha mestra do desenvolvimento da democracia representativa. Ao mandato se prende igualmente, desde que se formulou a teoria jurídica da representação, o acolhimento político ou constitucional das duas doutrinas básicas da soberania: a doutrina da soberania nacional e a doutrina da soberania popular. A natureza do mandato – seu caráter representativo ou seu caráter imperativo – varia, consoante a ordem política assente a democracia sobre os postulados e fundamentos de cada uma daquelas concepções doutrinárias do poder supremo. Com a democracia liberal (doutrina da soberania nacional) o mandato foi rigorosamente representativo. Com a democracia social (doutrina da soberania popular), permanece ele formal ou nominalmente representativo, mas o fundo, a matéria, a substância do mandato se alteraram consideravelmente. De modo que alguns publicistas menos embaraçados com o rigos da linguagem política não trepidam em batizá-lo já de imperativo na democracia social contemporânea. As razões que ditaram essa mudança de acepção do velho mandato representativo na prática das instituições políticas são as mesmas que presidiram às transformações do Estado liberal, à passagem da democracia individualista para a democracia social...”. BONAVIDES, op. cit., p. 258.

⁹³ Cf. BOBBIO, *Liberalismo ...* p. 31 a 36; SÁCHICA, op. cit., p. 14., citado por SILVA, *Curso de...* p. 140; URBANO, op. cit., p. 12.

⁹⁴ DROIT DE RÉVOCATION. In: JORIO, M. (Coord.). op. cit.

⁹⁵ MARX, K. *La guerra civile in Francia*. In: *Il partito e l'internazionale*. Roma: Edizioni Rinascita, 1948. p. 178., citado por BOBBIO, N. *O futuro ...* p. 61.

⁹⁶ SPIVAK, *What is the history...*; CRONIN, op. cit., p. 131; ZIMMERMAN, op.cit., p. 13.

⁹⁷ DROIT DE RÉVOCATION. In: JORIO, M. (Coord.). op. cit.

⁹⁸ A Regeneração ocorreu na primeira metade do século XIX, enquanto o Movimento Democrático ocorreu na segunda metade do século. Cf. KOBACH, op. cit.

(*Régénération*), propagando-se durante o Movimento Democrático (*democratique mouvement*).⁹⁹

A Regeneração, segundo Kris W. Kobach, foi a fase histórica da Suíça em que os Liberais, influenciados pela Revolução de Julho em Paris, prepararam vitoriosos golpes e tomaram o poder em um certo número de cantões. A fase, que iniciou-se em 1830 e estendeu-se até meados do século XIX, foi marcada por uma onda de reformas democráticas na esfera cantonal, incluindo a introdução do referendo constitucional, do referendo legislativo facultativo e do direito de convocar uma revisão total da constituição através de uma iniciativa popular.¹⁰⁰

Tais reformas, na visão de KOBACH, foram consequência de duas situações: o descontentamento com as práticas não-democráticas das antigas

⁹⁹ "Droit de révocation. En usage dans certains cantons, le droit de révocation permet de soumettre au vote du souverain une Initiative populaire réclamant la destitution d'autorités telles que le parlement (Berne, Lucerne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie), le gouvernement (Berne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie, Tessin) ou d'autres encore (Uri). Le droit de révocation est le pendant du Droit de vote. Il remonte à la dernière phase de la Régénération (Berne fut la première à l'adopter en 1846) et au Mouvement démocratique de la seconde moitié du XIXe s. En cas de révocation par le peuple, de nouveaux représentants sont désignés pour la fin du mandat. Zurich connaît une forme indirecte de révocation: le renouvellement du parlement si le corps électoral réclame à la suite d'une initiative populaire une révision totale de la Constitution. La briéveté des mandats ainsi que les droits de référendum et d'initiative devaient vider de son sens le droit de révocation (Droits politiques)". "Direito de revogação. Utilizado em alguns cantões, o direito de revogação permite submeter ao voto do soberano uma Iniciativa popular solicitando a destituição de autoridades tais como o parlamento (Berne, Lucerne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie), o governo (Berne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie, Tessin), dentre outros (Uri). O direito de revogação é o pendente do Direito de voto. Ele remonta à última fase da *Regeneração* (Berne foi o primeiro a adotá-lo em 1846) e ao Movimento democrático da segunda metade do século XIX. Em caso de revogação pelo povo, os novos representantes são designados para o restante do mandato. Zurich Conhece uma forma indireta de revogação: a renovação do parlamento se o corpo eleitoral solicita através de uma iniciativa popular uma revisão total da Constituição. A brevidade dos mandatos ainda que os direitos de referendo e de iniciativa devaient vider de son sens le droit de révocation (Droits politiques)". DROIT DE RÉVOCATION. In: JORIO, M. (Coord.). op. cit.

¹⁰⁰ "This institution enabled the people of a canton to demand a fundamental revision of the cantonal basic law. First proclaimed in several of the constitutions drafted after the 1830 movement, the institution was viewed by some as dangerous and destabilizing. However by 1848, it was widely recognized to be an effective safeguard against revolutionary violence, in that it channelled public discontent into a state-sanctioned avenue of reform." "Esta instituição permitiu ao povo de um cantão demandar uma revisão fundamental da lei básica cantonal. Primeiramente proclamada em várias das constituições escritas depois do movimento de 1830, a instituição era vista por alguns como perigosa e desestabilizadora. Entretanto, por volta de 1848, ela era largamente reconhecida por ser uma efetiva salvaguarda contra a violência revolucionária, uma vez que canalizava o descontentamento público para uma avenida institucionalizada de reforma." KOBACH, op. cit.

lideranças cantonais, e a dificuldade cada vez maior de se realizarem as assembléias comunais e as *Landsgemeinden* cantonais.¹⁰¹

Provavelmente, o chamado *abberufungsrecht* nasce em decorrência, ou juntamente, com o direito de convocar uma nova constituição. Não há nenhum autor que o afirme, mas acreditamos haver razões suficientes para sustentar tal convicção.

Primeiro, porque há uma coincidência cronológica entre o momento do surgimento do *abberufungsrecht* (em 1846, no cantão de Berne), e o momento do surgimento do direito de convocar uma revisão total da constituição (fase da Regeneração, que vai de 1830 até aproximadamente 1850).

Segundo, porque, como foi dito anteriormente, quando o povo convoca uma revisão total da constituição, o parlamento é dissolvido e novas eleições são realizadas para escolher a assembléia constituinte.¹⁰² Em razão disso, acreditamos ser bastante razoável a hipótese de que, uma vez investido do poder de convocar uma nova constituição e portanto de dissolver o parlamento pela via indireta, teria sido fácil para o povo clamar pelo direito de dissolver o parlamento pela via direta, sem ter que convocar uma nova constituição. Ou seja, se o povo tem poder para convocar uma nova constituinte e, indiretamente, dissolver o parlamento, porque não deveria ter poder para simplesmente dissolver o parlamento diretamente?

¹⁰¹ “The referendum was not only a response to undemocratic tendencies among the cantonal leadership, it was also seen as a viable replacement for communal direct assemblies and cantonal *Landsgemeinden*. Population growth was making such meetings impractical. (...) In some cantons, such as Schwyz and Zug in 1848, the substitution was immediate and direct, with the referendum introduced as the *Landsgemeinde* was withdrawn. Others preserved their citizen assemblies alongside modern parliaments. This is still the case in the five cantons which retain their *Landsgemeinden* - Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Inner Rhodes, Appenzell-Outer Rhodes, and Glarus.” “O referendo não foi somente uma resposta às tendências antidemocráticas dentre as lideranças cantonais, também foi visto com um substituto viável para as assembléias diretas comunais e as *Landsgemeinden* cantonais. O crescimento da população estava tornando tais reuniões impraticáveis. (...) Em alguns cantões, tais como Schwyz e Zug em 1848, a substituição foi imediata e direta, com o referendo introduzido enquanto a *Landsgemeinde* foi abolida. Outros preservaram suas assembléias de cidadãos ao lado dos modernos parlamentos. Este é ainda o caso de de cinco cantões que mantêm suas *Landsgemeinden* - Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Interior Rhodes, Appenzell-Exterior Rhodes, e Glarus.” KOBACH, op. cit.

¹⁰² Repetindo o ensinamento de AUBERT: “Théoriquement, une initiative populaire pourrait tendre à la dissolution du parlement, en demandant la revision totale de la Constitution, ou l’insertion d’une règle transitoire ...”. “Teoricamente, uma iniciativa popular poderia intentar a dissolução do Parlamento, ou requerendo a revisão total da Constituição, ou através da inserção de uma regra transitória ...” AUBERT, op. cit., p. 442.

Kobach ensina ainda que o Movimento Democrático ocorreu na segunda metade do século XIX, como resultado de uma ampla coalisão de forças que se opunham à dominação dos chamados Radicais. Estes, antes liberais, foram gradativamente adotando uma postura mais intervencionista e centralizadora, o que levou uma significativa parcela da população a clamar por mais democracia direta¹⁰³ (principalmente a adoção do referendo legislativo facultativo na esfera federal) como medida compensatória à centralização e intervenção.¹⁰⁴

É portanto compreensível e aceitável a afirmação contida no *Dictionnaire historique de la Suisse*¹⁰⁵ de que o direito de revogação teria surgido com a Regeneração e o Movimento Democrático, uma vez que ambos foram momentos históricos de inegável avanço dos instrumentos de democracia semi-direta.¹⁰⁶

Pouco tempo depois do surgimento do *abberufungsrecht*, já na segunda metade do século XIX (março a maio 1871), a França foi palco do movimento intitulado Comuna de Paris, em que grupos organizados de trabalhadores travaram uma guerra civil contra o governo de Versalhes. Os revolucionários elegeram um conselho municipal e proclamaram a Comuna de Paris, juntamente com uma série de medidas de grande impacto político-social: suspensão dos pagamentos de

¹⁰³ O que nós chamamos de democracia semi-direta.

¹⁰⁴ “The ruling Radicals wanted to expand the central government's powers in various ways. They sought the centralization of the Swiss military, as well as greater uniformity in economic legislation. The once *laissez-faire* Radicals were becoming more interventionist in their old age, desiring the constitutional authority to regulate Switzerland's economy. At the same time, a diverse coalition of progressives, socialists, rural populists, and supporters of the old ruling families was bound together by the common desire for more direct democracy, specifically the facultative legislative referendum at the federal level. This broad democratic movement, in combination with the conservative and Catholic opposition, challenged Radical hegemony...” “Os Radicais que ocupavam o poder queriam expandir os poderes do governo central em vários assuntos. Eles desejavam a centralização das forças armadas Suíças, Bem como uma maior uniformidade na legislação econômica. Os Radicais que no passado haviam sido liberais [*laissez-faire*: uma referência ao princípio liberal de que o Estado deve ficar longe da economia] estavam agora tornando-se mais intervencionistas em sua fase madura, desejando que a autoridade constitucional regulasse a economia da Suíça. Ao mesmo tempo, uma diversificada coalisão de progressistas, socialistas, populistas rurais, e apoiadores das antigas famílias governantes, estavam unidos pelo desejo comum de mais democracia direta, especificamente o referendo legislativo facultativo na esfera federal. Este amplo **movimento democrático**, em conjunto com os conservadores e a oposição Católica, desafiaram a hegemonia Radical...” KOBACH, op. cit.

¹⁰⁵ DROIT DE RÉVOCATION. In: JORIO, M. (Coord.). op. cit.

¹⁰⁶ Aubert faz referência a um caso de aplicação do *abberufungsrecht* no cantão de Argovie em 1862. Ver nota n.º 5 em AUBERT, op. cit., p. 442.

aluguel durante a guerra; separação da Igreja do Estado; ocupação das fábricas fechadas e reinício de suas atividades pelos operários; extinção da obrigatoriedade do serviço militar e do exército permanente, que foi substituído pelo povo armado; fixação de teto salarial para os funcionários públicos; revogabilidade do mandato de todos os agentes públicos, além da eleição dos mesmos mediante sufrágio universal.

Karl Marx, em *A guerra civil na França*, defende que esse tenha sido o primeiro momento de exemplo de revogação de mandato pelo povo, uma vez que a Comuna de Paris “foi composta por conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nas diversas circunscrições da cidade, responsáveis e substituíveis a qualquer momento”.¹⁰⁷ Essa afirmação levou Aroldo Mota a concluir que a revogação de mandato (que ele chama de *recall*) tenha origem marxista.¹⁰⁸

Entretanto, como já demonstramos anteriormente, a revogabilidade do mandato já havia surgido normativamente na Suíça desde 1848. O que, isto sim, podemos admitir é que, uma vez que o *abberufungsrecht* suíço era uma revogação **coletiva** de mandato, a Comuna de Paris foi responsável pela instituição da revogação **individual** de mandato. Ainda assim, a curta duração (dois meses) e o restrito âmbito da Comuna de Paris sugere que devemos ser cautelosos em proclamá-la como a responsável pelo surgimento da revogação do mandato em tempos modernos. Uma coisa, entretanto, é inegável: a Comuna de Paris cumpriu o papel de divulgar a idéia da revogação de mandato, pois, ao ser massacrada, tornou-se imediatamente o símbolo da resistência da classe trabalhadora, servindo de inspiração para a criação da Internacional Socialista, o que fez com que seus ideais fossem replicados nos movimentos operários de outros países.

E foi justamente o que aconteceu nos Estados Unidos. Joshua Spivak relata que a revogação de mandato já estava presente nas plataformas do *Socialist-Labor Party* (Partido Trabalhista Socialista) e do *Populist Party* (Partido Populista)

¹⁰⁷ MARX, K. op. cit., p. 178., citado por BOBBIO, N. *O futuro ...*, p. 61.

¹⁰⁸ MOTA, A. op. cit.

desde a década de 1890¹⁰⁹. De fato, verificamos que o *recall* constava da plataforma do *Socialist-Labor Party* desde 1877.¹¹⁰

Zimmerman explicou que o movimento pela autorização da revogação de mandato nos Estados Unidos possui relação com a crescente desconfiança nos corpos legislativos estaduais ocorrida no século XIX e em particular com os movimentos populista e progressista do final do século, os quais buscavam meios de dar aos eleitores o poder de corrigir os abusos praticados pelos agentes públicos eleitos.¹¹¹

A desconfiança no poder legislativo estadual teve início na época da introdução da *Jacksonian democracy*, um modelo de democracia que consistiu na adoção de mecanismos de controle popular sobre os agentes públicos. Preocupados com a corrupção crescente e com os privilégios concedidos às grandes empresas (especialmente as *railroads* - estradas de ferro), o povo instituiu dispositivos como a eleição de juízes (que antes eram nomeados pelo governador e aprovados pelo senado estadual), eleição popular do *attorney general* (equivalente ao nosso "procurador-geral do estado" antes de 1988, pois acumula as funções de defesa judicial do Estado e de persecução criminal) e de outros cargos públicos, além da redução dos mandatos de quatro para dois anos.¹¹²

A *Jacksonian democracy*, entretanto, não conseguiu restaurar a confiança do povo no poder legislativo estadual, o que levou ao surgimento de um movimento que reivindicava para o povo o direito de fazer as leis diretamente (*direct legislation*), como a iniciativa e o referendo. Breve o movimento espalhou-se por vários estados, que reformaram suas constituições para inserir os novos instrumentos de

¹⁰⁹ SPIVAK, J. **Why did California adopt the recall?** Disponível em: <<http://hnn.us/articles/1682.html>>. Acesso em: 03 jul. 2004.

¹¹⁰ "16th. Every public officer shall be at all time subject to prompt recall by the election of a successor". SOCIALIST LABOR PARTY. **National platform:** adopted by the first national convention, at Newark, N. J., december 26-31, 1877. Disponível em: <http://www.slp.org/pdf/pdf_plat/1877_plat.pdf>. Acesso em: 06 set. 2004.

¹¹¹ ZIMMERMAN, op. cit., p. 7.

¹¹² Isso aconteceu especialmente no Estado de Nova Iorque. Cf. ZIMMERMAN, p. 7-8.

democracia. Logo o *recall*, que também era chamado de *imperative mandate*¹¹³, tornou-se objeto das plataformas políticas, como mencionado anteriormente.

Tais mudanças foram fruto de uma acentuada mudança sócio-econômica ocorrida nos EUA no século XIX em virtude da revolução industrial. A sociedade estadunidense repentinamente mudou de uma economia exclusivamente agrária para uma economia industrial. Neste processo, visualizou-se o surgimento de uma classe média urbana e desvinculada das raízes rurais, a qual passou a reivindicar maior participação no cenário político estadual e nacional. Essa é, em síntese, a origem do movimento progressista.¹¹⁴

Os líderes do movimento progressista também estiveram envolvidos em outros movimentos contemporâneos como “reforma municipal”, “cédula nacional curta” e “gerenciamento administrativo”. O movimento progressista incluiu a criação, em 1894, da *National Municipal League*, sob a liderança do Chefe de Polícia de Nova Iorque, Theodore Roosevelt.

Spivak disse que Robert M. La Follette, outro líder dos progressistas, advogou a adoção do *recall* alegando que este instrumento capacitava o povo a

¹¹³ Embora os os progressistas e populistas pregassem a instituição do *recall* sob a justificativa de estarem implantando o mandato imperativo (*imperative mandate*), isso não significa que o adotaram. O que fizeram foi instaurar somente apenas um dos aspectos do mandato imperativo: a revogabilidade. O outro aspecto, a vinculação estrita do voto do mandatário às instruções do mandante somente passou a existir no plano moral, mas não no plano jurídico (exceção feita a BONAVIDES, op. cit., p. 164.) Tanto é que os atos do representante, ainda que em desacordo com as instruções de seu eleitorado, são válidos e produzem efeitos. Essa é a opinião de Norberto Bobbio: “Mesmo se revogável, o delegado é um intermediário, acima de tudo porque, apesar de vinculado às instruções que recebe da base, tem de fato uma certa liberdade de movimento (...) Quem age à base de instruções rígidas é o porta-voz, o nuncio, nas relações internacionais o embaixador; a rigidez das instruções não é exatamente um modo característico do agir dos corpos, coletivos. É uma característica dos organismos regulados por critérios hierárquicos, insto é, daqueles organismo nos quais o fluxo do poder procede do alto para baixo e não de baixo para cima, e é portanto muito mais adequada aos sistemas autocráticos que aos sistemas democráticos. Quando menos porque um superior hierárquico está em condições de dar instruções rígidas ao inferior hierárquico com muito mais facilidade que uma assembléia, a qual pode chegar, embora com grande fadiga, a formular diretivas mas quase nunca consegue transformar as diretivas em ordens (e **onde não existem ordens mas diretivas o mandato só é imperativo nas palavras**). (...) **Um sistema democrático caracterizado pela existência de representantes revogáveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa**, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam revogáveis. É um gênero anfíbio, do qual a história, que procede sempre por vias complicadas (ao contrário da natureza que, como se dizia há tempos, segue sempre a via mais curta), nos oferece inúmeros exemplos...”. BOBBIO, *O futuro ...*, p. 63-64.

¹¹⁴ ZIMMERMAN, op. cit., p. 10.

demitir do serviço público aqueles representantes que desonrassem sua investidura traindo o interesse público e dava ao eleitorado o poder de exercer controle absoluto do governo.

Thomas Cronin explicou que os reformadores populistas e progressistas entendiam que o *impeachment* era inadequado ou de pouca utilidade, pois somente podia ser intentado contra aquele que tivesse cometido um crime de reponsabilidade, cuja prova era de difícil produção. Em compensação, as acusações necessárias para o *recall* eram mais amplas e incluíam tanto “corrupção” quanto “má representação”, “irresponsabilidade”, “desperdício” ou “indiferença com as responsabilidades do cargo”. Além disso, o *recall*, ao contrário do *impeachment*, surgiu da ação política de grupos de cidadãos e não de deliberações legislativas.

Mas apesar do grande movimento pela adoção da revogação de mandato, foi somente em 1903, na cidade de Los Angeles que o instituto foi inserido em um texto normativo nos EUA. Joshua Spivak trouxe-nos excelente explicação sobre os antecedentes de tal decisão.¹¹⁵

Segundo Spivak, desde a preparação da primeira versão da Constituição da Califórnia em 1879 até 1910, o cenário político no estado foi dominado por uma única entidade, a *Southern Pacific Railroad* (Ferrovia do Pacífico Sul), cuja principal meta era manter suas margens de lucro e o monopólio do poder no estado. O autor explica que havia somente um tipo de política na Califórnia naquela época: a política corrupta. Não importava se um homem era Republicano ou Democrata, a *Southern Pacific Railroad* controlava ambos os partidos, os quais tinham que ficar totalmente fora do jogo ou jogar o jogo da ferrovia. Com sua enorme máquina de guerra, a *Southern Pacific* foi capaz de esmagar até os progressistas, que defendiam a democracia direta (eleições primárias, eleição direta de senadores, iniciativa popular, referendo e o *recall*).

¹¹⁵ SPIVAK, *Why did ...*

Entre os líderes dos progressistas na Califórnia estava o Dr. John Randolph Haynes, que criou, em 1900, a *Direct Legislation League of Los Angeles*. Thomas Cronin explica que Haynes primeiramente inspirou-se na revogação de mandato tal como era praticada na Suíça e depois foi influenciado pelos manifestos socialistas, trabalhistas e populistas.¹¹⁶ Entretanto, Spivak alertou para o fato de que, apesar das mencionadas plataformas do *Socialist-Labor Party* e do *Populist Party*, Haynes é normalmente conhecido como sendo a inspiração por trás do *recall*.¹¹⁷ Segundo Spivak, Frederick L. Bird and Frances Ryan teriam descrito o ímpeto de Haynes na promoção do *recall* da seguinte maneira: “[Haynes] tinha chegado à conclusão de que a (...) política comum era serviente (...) e que a única esperança de progresso cívico residia em possibilitar à honesta maioria do povo concentrar-se definitivamente em um projeto ou princípio bem definido.”

Haynes, em 1900, trabalhou para ser nomeado para o comitê de revisão do estatuto (lei orgânica) de Los Angeles. Acreditando que o sistema de governo representativo tal como era praticado na maior parte das cidades não representava o povo, ele defendeu a adoção do *recall*, que foi introduzido no novo estatuto (lei orgânica) em 1903. Spivak relata que o *recall* foi utilizado diversas vezes nos anos que se seguiram, resultando na remoção de vários conselheiros e, em 1909, do prefeito A. C. Harper.¹¹⁸

Seguindo o exemplo de Los Angeles, várias cidades vizinhas e mesmo outros estados também adotaram o instrumento. O primeiro estado a aprovar o *recall* foi o Oregon, em 1908, que já havia adotado a iniciativa popular e o referendo vários anos antes.¹¹⁹

¹¹⁶ CRONIN, op. cit., p. 131.

¹¹⁷ SPIVAK, *Why did ...*

¹¹⁸ Id.

¹¹⁹ Spivak também explicou que Os reformistas californianos, na esperança de capitalizar os sucessos do movimento progressista, fundaram a “Lincoln-Roosevelt League” (Liga Lincoln-Roosevelt) em Los Angeles, em 1905. Estes reformistas obtiveram algumas vitórias, incluindo a condenação de Abraham Reuf, o Chefão de San Francisco (San Francisco Boss), e a instituição de um sistema de eleições primárias nos partidos, mas sua principal vitória não seria alcançada até eles conquistassem os altos cargos do governo estadual.

Na Califórnia o *recall* só foi adotado em 1911, quando Hiram Johnson, vencendo a batalha eleitoral contra os candidatos da *Southern Pacific*, propugnou a adoção a nível estadual de diversos instrumentos de democracia direta para “melhor aparelhar o povo para que ele possa proteger-se no futuro”. A iniciativa popular e o referendo foram rapidamente aprovados. O *recall*, contudo, encontrou dificuldades, especialmente quanto à revogação do mandato de juizes.¹²⁰

A eleição para governador em 1910 trouxe justamente essa oportunidade para a Liga. O partido Democrata estava mais uma vez lançando Theodore Bell para governador, depois que ele tinha enfrentado fortemente, embora sem sucesso, a eleição de 1906, com base em sua oposição à *Southern Pacific*. Contudo, os reformistas, com medo da inclinação republicana da Califórnia, procuraram por um forte candidato para vencer as eleições primárias do Partido Republicano. Depois de alguma procura, eles finalmente convenceram o segundo promotor do processo de suborno de San Francisco (caso Abraham Reuf), chamado Hiram Johnson, a aceitar o desafio. Ainda que inicialmente relutante em assumir sua posição de típico representante da Liga, Johnson provou ser uma excelente escolha, fazendo de sua campanha uma cruzada contra a ferrovia.

A hegemonia da *Southern Pacific* foi finalmente derrubada quando Johnson derrotou quatro outros candidatos ao cargo e levou outros progressistas à vitória através de sua influência. Johnson então derrotou Theodore Bell, seu companheiro progressista, que ele falsamente acusou de aceitar o apoio da *Southern Pacific*. Johnson venceu a eleição geral por uma margem de 177.000 (cento e setenta e sete mil) contra 155.000 votos.

¹²⁰ Muitos progressistas acreditavam que era imperativo que o *recall* incluísse o judiciário, uma vez que abusos do poder judiciário eram considerados determinantes no sucesso político da máquina da *Southern Pacific*. Haynes argumentou que a dominação da *Southern Pacific* sobre o judiciário excedia o poder exercido sobre os dois outros poderes (o legislativo e o executivo). Sem incluir o judiciário, argumentavam os líderes progressistas, suas reformas não estariam seguras. Johnson disse que: “Sob um sistema eletivo (*elective system*) o *recall* deve ser aplicado a todos os ocupantes de cargos públicos. Ele (o *recall*) não tornará nenhum juiz mais fraco nem tornará um juiz forte menos forte. Ele será uma advertência e uma ameaça somente para os corruptos.”

Entretanto, a independência do juiz tinha sido um dos princípios mais importantes da política Americana, embora violado com frequência. Os opositores do *recall* judicial, mesmo alguns progressistas, acreditavam que o país deveria ter “juizes com coragem de decidir contra a maioria...”. O Senador Charles Wheller, um republicano progressista, descreveu o *recall* de membros do poder judiciário como um “ataque direto ao alicerce do governo em que eu vivo...”

O furor que envolvia esse assunto levou o Comitê de Legislação Direta, que estruturou as emendas constitucionais para o Comitê Republicano Estadual Central, a não incluir o *recall* de juizes no texto preliminar. A disputa animou a oposição conservadora, tanto que o jornal Los Angeles Times disse, “o sentimento aqui é fortemente contra aquele extremo [a inclusão do *recall* de juizes].”

O tema do *recall* judicial levou a um “duelo oral” em uma audiência que contou com a presença de quase todos os membros da legislatura estadual. O Senador Wheller acertou uma dívida contra o herói progressista e quase mártir Francis Heney, que havia sido o promotor original do caso Abraham Reuf (Heney foi baleado na cabeça durante o julgamento). Wheller pintou um cenário alarmante, declarando a adoção do *recall* judicial como a causa do “fim da república de nossos pais (...) passaremos de uma democracia constitucional por eles construída a uma democracai pura e todos os seus perigos.”

O discurso de Heney foi grandemente deturpado pelo anti-progressista Los Angeles Times, em uma reportagem de capa “Heney Agride Violentamente a Constituição dos Estados Unidos”. De acordo com o citado jornal, Heney gastou seu tempo questionando a base da constituição argumentando que “O direito da Suprema Corte dos Estados Unidos de aprovar a constitucionalidade dos atos do Congresso foi um direito roubado.” A anulação do imposto de renda levada a efeito pela Suprema Corte dos Estados Unidos, uma decisão altamente controversa, foi citada como a principal razão para o *recall* judicial. Aos olhos de muitos progressistas, os tribunais haviam se revelado como

Apesar das dificuldades, o *recall* foi aprovado na Califórnia em 1911 com uma impressionante votação favorável. Uma vez inserida na constituição, a nova arma foi rapidamente testada contra titulares de cargos públicos, com três senadores estaduais enfrentando uma “eleição revocatória” (*recall vote*) durante os três primeiros anos depois de sua adoção. Depois desta explosão inicial, o *recall* estadual caiu em um sono de 81 anos, no qual nenhum titular de cargo público da Califórnia enfrentou uma “eleição revocatória”. Em 1994, quatro membros do poder legislativo enfrentaram uma “eleição revocatória”, o que também ocorreu com Governador Gray Davis em 2003, no episódio em que foi substituído pelo ator Arnold Schwarzenegger.¹²¹ Antes de Gray Davis, o único governador destituído através do *recall* havia sido Lynn J. Frazier, de North Dakota, em 1921. Além desses dois governadores, Evan Mecham, do Arizona, em 1988, chegou a ter a data da eleição revocatória marcada, mas esta não se realizou porque Mecham havia sofrido uma

instrumento dos interesses econômicos. Embora a vergonha da decisão sobre o imposto de renda fosse reconhecida pelos opositores, Wheller respondeu que já existiam métodos suficientes para remover juízes.

Os progressistas estavam preocupados sobre suas chances de sucesso. Em uma carta dirigida a Haynes, Johnson expressou “sérias dúvidas” sobre o futuro do *recall* judicial. Entretanto, o *recall* judicial sobreviveu. Frederic Bird e Francis Ryan atribuíram a mudança de rumos às decisões da Suprema Corte do estado. Quatro membros do tribunal assinaram uma ordem para que se realizasse uma nova audiência nos processos de suborno de São Francisco (caso Abraham Reuf). Isto levou a um alvoroço contra a corte, incitando a legislatura à ação. Esta rapidamente começou a investigar os juízes e adotaram o *recall*, incluindo o *recall* judicial.

No Senado Estadual e na Assembléia Estadual, 106 legisladores votaram pelo *recall* e 14 contra. Franklin Hichborn, um dos principais jornalistas que cobriam a Legislatura da Califórnia, citaram a votação do *recall* como extraordinária: “Cada membro de ambas as casas votaram ou a favor ou contra ele. Raramente, se tanto, todos os votos da Legislatura da Califórnia haviam sido utilizados por uma medida (...) Nunca antes, provavelmente, uma medida havia sido discutida e debatida tão a fundo diante da legislatura da Califórnia.”

Os principais conservadores da época permaneceram inamovíveis em sua oposição ao *recall*. Liderando a investida [contra o *recall*] estava o jornal Los Angeles Times, que repetidamente se referia aos instrumentos de democracia direta como “legislação esquisita”. O Los Angeles Times disse em seu editorial que o episódio do *recall* “mostrou o impressionante capricho dos defensores da votação”. Curiosamente, o Times também era um dos principais opositores da *Southern Pacific*.

As reformas progressistas foram submetidas à aprovação popular em Outubro, com vinte e três emendas sendo apreciadas, incluindo as mais notáveis como o voto feminino e todas as três emendas relativas à democracia direta. Vinte e duas emendas foram aprovadas, sendo que o *recall* obteve o segundo maior número de votos. (Extraído de SPIVAK, **Why did ...**)

¹²¹ Sobre o *recall* de Gray Davis, cf. GERSTON, L. N.; CHRISTENSEN, T. **Recall!:** California's political earthquake. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2004.

condenação em um processo de *impeachment* e a Suprema Corte do Arizona entendeu que esta decisão possuía precedência sobre a eleição revocatória.¹²²

Thomas Cronin demonstrou a evolução do *recall* em nível estadual no século XX nos EUA. O instituto foi adotado primeiramente em 1908, no Oregon¹²³, seguido da Califórnia (1911), Arizona (1912), Colorado (1912), Nevada (1912), Washington (1912), Michigan (1913), Kansas (1914), Louisiana (1914), North Dakota (1920), Wisconsin (1926), Idaho (1933), Alaska (1959), Montana (1976) e Georgia (1978).¹²⁴ Em nível municipal, o *recall* foi adotado em 12 estados: Illinois, Iowa, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, New Jersey, Carolina do Sul, Ohio, Dakota do Sul e Wyoming.¹²⁵

Além dos Estados Unidos, Nelson de Sousa Sampaio defende que a revogação de mandato também esteve presente em algumas constituições européias no período que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, ainda que com diferenças em relação ao modelo estadunidense. Como exemplo, cita a Constituição de Weimar, a qual teria, em seu art. 43, estabelecido que o presidente da República, eleito por sete anos, poderia ser destituído pelo voto popular antes do fim desse período, se dois terços do Reichstag (Câmara dos Deputados) provocasse essa manifestação popular.¹²⁶

Esse instituto weimariano, entretanto, assemelha-se mais à moção de desconfiança do sistema parlamentarista, com a diferença de possuir um elemento popular na apreciação da moção, pois “Desde que aprovada, no Reichstag, a proposta de revogação do mandato do presidente, êste será suspenso de suas funções. Mas, se o povo se pronunciar contra a destituição, o presidente será considerado reeleito e o Reichstag será dissolvido.”¹²⁷

¹²² ZIMMERMAN, op. cit., p. 79.

¹²³ Para uma descrição detalhada sobre a instituição do *recall* em Oregon, cf. BARNETT, J. D. **The operation of the initiative, referendum, and recall in Oregon**. New York: The Macmillan Company, 1915.

¹²⁴ CRONIN, op. cit., p. 126.

¹²⁵ SAMPAIO, op. cit., p. 337.

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Id.

Essa identificação com o sistema parlamentarista é logo mais reafirmada por Sampaio, ao dizer que “a dissolução coletiva de todo o Parlamento ... predomina nos países europeus e parece, antes, uma variante da dissolução da Câmara, comum nos governos de gabinete.”¹²⁸ Sampaio também cita como exemplos desse tipo de revogação a constituição austríaca revista em 1929 e a constituição da Letônia de 1922 (arts. 48 e 50)¹²⁹. Para ele, essas constituições “combinam, num mecanismo mais complicado, a dissolução coletiva do Poder Legislativo, peculiar ao parlamentarismo, com a destituição do chefe de Estado.”¹³⁰

Para nós, embora guardem bastante semelhança com a revogação do mandato, tais institutos carecem de um elemento a nosso ver essencial: a iniciativa popular do procedimento de revogação. Nos países de sistema parlamentarista, a manifestação da vontade popular não é provocada pelo próprio povo, através de coleta de assinaturas, mas é reservada ao parlamento.

Por fim, Sampaio menciona a constituição russa de 1936, que, no seu art. 142, teria adotado o *recall*, ao tornar “qualquer deputado da U.R.S.S. ou das suas unidades políticas sujeito à revogação do seu mandato, por decisão da maioria dos eleitores, na forma prescrita na lei.”¹³¹

Na América Latina a revogação de mandato, juntamente com outros instrumentos de democracia semi-direta, foi introduzida nos anos 90 como resposta ao desalento da população quanto à efetividade da representação política tradicional.¹³²

Daniel Zovatto explicou que a transição democrática na América Latina mostra duas etapas principais: uma durante os anos 1980, a década perdida em termos econômico mas de grande avanço em matéria democrática; a outra durante

¹²⁸ Id.

¹²⁹ “com a diferença de que o pronunciamento do eleitorado é provocado, aqui, pelo ato do presidente da República dissolvendo a Dieta. Se o povo não aprovar a dissolução, o presidente deve demitir-se. A Dieta, porém, tem o poder de destituir o presidente da República, por maioria de dois terços”. Id.

¹³⁰ Id.

¹³¹ Id.

¹³² ZOVATTO G., op. cit.

os anos 1990, caracterizada pela crise da representação do sistema partidário e pela crescente desilusão com a política. Zovatto diz ainda que tais situações trataram de ser superadas em vários países da região mediante uma dupla via: reformas constitucionais por um lado e incorporação de mecanismos de democracia directa por outro.¹³³

2.3 DIFERENÇAS EM RELAÇÃO A OUTROS INSTITUTOS

2.3.1 *Impeachment*

A revogação de mandato não se confunde com o *impeachment*. A diferença entre os dois institutos é provavelmente um dos temas mais suscetíveis de confusão, especialmente junto ao povo.

Adrian Sgarbi, citando trecho da *Encyclopedia of the American Constitution*, trouxe importante esclarecimento sobre as diferenças entre o *impeachment* e a revogação de mandato: “Unlike [sic] impeachment, recall does not involve an accusation of criminality or misconduct, and it is commonly used when the official decides or acts contrary to the opinion of a significant segment of his constituency.”¹³⁴

A nosso ver, inicialmente, as principais diferenças entre os dois institutos estariam em que a revogação de mandato seria um instituto exclusivamente político¹³⁵, enquanto o *impeachment* um procedimento judicial ou quase judicial.

¹³³ Id.

¹³⁴ “Ao contrário do *impeachment*, a revogação de mandato não envolve uma acusação por crime ou má conduta e é comumente utilizada quando o agente público decide ou age contrariamente à opinião de uma significativa parcela de seu eleitorado.” MAHONET, D. J. **Encyclopedia of the american constitution**. New York: MacMillan Publishing Company, 1986. p. 1526., citado por SGARBI, op. cit., p. 97-98.

¹³⁵ Na revogação de mandato o povo é o único juiz apto a decidir se o representante deve ou não continuar no cargo, não cabendo ao poder judiciário imiscuir-se no mérito dessa decisão. Se adotarmos a postura de que o direito de revogação é corolário do direito de eleição (URBANO, op. cit., p. 79-80.), a interpretação aqui deve observar o mesmo princípio aplicável ao direito eleitoral, em que o poder judiciário é apenas curador da forma e do procedimento e deve abster-se de pronunciar nulidades quando não causarem prejuízo. Já o *impeachment* é procedimento judicial ou semi-judicial,

Posteriormente descobrimos, entretanto, que a maior parte dos autores entende que o *impeachment* é também um procedimento de natureza mais política que judicial. Portanto, as principais diferenças entre ambos não estão propriamente no caráter político *versus* judicial mas na **motivação** do procedimento e na **titularidade** da iniciativa e do poder decisório.

Quanto à **motivação**, o *impeachment* pressupõe a prática de um crime de responsabilidade. Já o direito de revogação não pressupõe a prática de um crime de responsabilidade nem de uma conduta infracional. Basta que o povo não mais deseje ter o representante no cargo para que ocorra a revogação. Quanto à titularidade, no *impeachment* o procedimento é desencadeado e decidido por um órgão legislativo, normalmente presidido por um membro do poder judiciário. Já na revogação de mandato (tal como na eleição), todos os eleitores da circunscrição do agente público objeto da revogação são chamados a votar.¹³⁶

2.3.2 Ação de impugnação de mandato eletivo

A ação de impugnação de mandato eletivo está prevista nos parágrafos 10 e 11 do art. 14 da Constituição Federal: “§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação,

no qual são asseguradas ao acusado as garantias de ampla defesa e do contraditório. O “julgamento” do agente público submetido à revogação de mandato deve residir apenas na consciência do povo. Não cabe ao poder judiciário decidir sobre a permanência do mesmo no cargo da mesma forma que não cabe ao poder judiciário elegê-lo. Aqui, o povo é o soberano.

Para Zimmerman, a questão que está na raiz da diferença entre o *impeachment* e a revogação de mandato é: a revogação de mandato é um procedimento político ou judicial? Se for judicial, cabem ao agente visado pela revogação as garantias judiciais inerentes ao devido processo legal. Se for político, o único juiz deverá ser o povo, uma vez que, tal como as eleições, estaremos tratando de uma questão de soberania popular.

Zimmerman advertiu ainda que, dentre as unidades federadas dos Estados Unidos, há diferenças constitucionais, legislativas e jurisprudenciais sobre se o direito de revogação é um processo político ou judicial. Segundo ele, as normas Constitucionais e infraconstitucionais e os tribunais possuem opiniões diferentes sobre se a revogação de mandato envolve um procedimento político ou judicial. Se a revogação de mandato é vista como um procedimento político, as garantias judiciais que protegem os direitos do acusado não se aplicam porque não há nenhuma exigência de que um agente público sujeito à revogação de mandato seja acusado com algum motivo – prática de ato ilícito (*malfeasance*), prática de um ato lícito de uma forma ilícita (*misfeasance*), ou omissão nos deveres do cargo (*nonfeasance*), violação do juramento do cargo. Em contraste, o *impeachment* é um processo judicial com garantias judiciais. ZIMMERMAN, op. cit., p. 34.

¹³⁶ Sobre o *impeachment*, cf. BROSSARD, P. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

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.”

Tal dispositivo é outro instituto passível de ser confundido com a revogação de mandato. Entretanto, a diferença entre ambos não é tão difícil de ser demonstrada. A distinção principal entre os dois institutos está na natureza da medida: a ação de impugnação de mandato eletivo é tipicamente judicial, enquanto a revogação de mandato é procedimento político.

A segunda diferença está na abrangência material: na ação de impugnação de mandato eletivo há uma limitação da abrangência material da medida, enquanto na revogação de mandato tais limitações inexistem. A ação de impugnação é limitada porquanto visa impugnar (cassar o registro ou o diploma) um mandato obtido ilegítimamente, um mandato obtido com a utilização de meios que a lei proíbe (abuso do poder econômico, corrupção ou fraude), de modo que um mandato obtido legitimamente (ou seja: sem abuso do poder econômico, corrupção ou fraude) está imune à cassação pela via da ação de impugnação. Já na revogação de mandato o escopo é mais amplo – não há limitação quanto à abrangência. É uma questão de conveniência e oportunidade apreciada pelo povo. Assim, através da revogação de mandato pode-se atacar tanto um mandato ilegítimo quanto legítimo.

Para a revogação, podem-se apresentar os mais diversos motivos, dentre os quais pode estar a ilegitimidade do mandato, ou outros motivos (ineficiência, prática de um crime de responsabilidade, desonestidade, corrupção, etc).

Ou, ainda, pode-se não apresentar nenhum motivo: apenas a manifestação popular (nas urnas) da vontade de pôr fim ao mandato do representante. É como o administrador público demitir um funcionário ocupante de cargo em comissão: apenas demite, não é necessário fornecer motivos. O debate será eleitoral e não judicial; político e não necessariamente jurídico.

A terceira diferença está no órgão “jugador”: o juiz da ação de impugnação de mandato eletivo é a Justiça Eleitoral, enquanto o juiz da revogação de mandato é o eleitorado.

Por fim, tendo em vista ser procedimento judicial, estão asseguradas, na ação de impugnação de mandato eletivo, as garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Já na revogação de mandato, tais garantias existem somente quanto à forma e ao procedimento, mas nunca quanto ao mérito, do qual o povo é o único juiz.

Arriscamos dizer que a confusão (seja gratuita ou intencional) entre os institutos da revogação de mandato e da ação de impugnação de mandato eletivo foi responsável pela rejeição do primeiro durante a Assembléia Nacional Constituinte que redigiu a Constituição de 1988.

Tal é a conclusão que se tem da análise da proposta que instituiu a ação de impugnação. A revogação de mandato havia sido proposta durante a Assembléia Nacional Constituinte pelo Deputado Lysâneas Maciel (PDT – RJ), sob o nome de *voto destituente*, mas a idéia não recebeu boa acolhida dos demais constituintes.

Assim, em dado momento, por proposta do Deputado Samir Achôa, o *voto destituente* (que era instrumento político-eleitoral) foi substituído pela ação de impugnação de mandato eletivo (um instrumento, como visto, judicial). Vânia Siciliano Aieta chega a catalogar essa proposta do Deputado Samir Achôa como favorável à proposta do *voto destituente*¹³⁷. A nosso ver, não foi favorável. Podia estar imbuída da intenção de apoiar a tese do direito de revogação, mas acabou por fornecer aos opositores da revogação de mandato uma oportunidade de fulminar de vez as esperanças de vê-la concretizada.

Mesmo Vânia Siciliano Aieta reconhece que a proposta de Samir Achôa não era propriamente a da criação do *voto destituente*: “Obs.: Esse deputado propunha, com os efeitos perseguidos pelo voto destituente, a impugnação do

¹³⁷ AIETA, op. cit., p. 167.

mandato parlamentar perante a Justiça Eleitoral, com a subsequente perda do mandato, em casos de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, e transgressões eleitorais.”¹³⁸ Em sua proposta, Achôa basicamente argumentava que “as vozes que se fizeram ouvir contra a proposta do voto destituente não eram, em verdade, contra o novo instituto, mas sim contra a forma em que fora apresentado”.¹³⁹

Esse argumento acabou por confundir os dois institutos, fazendo crer que a ação de impugnação de mandato perante a Justiça Eleitoral teria os mesmos efeitos, objetivos e fundamentos perseguidos pelo *voto destituente*.

Na verdade, há até uma certa contradição no texto da proposta do Deputado. Inicialmente, admite que “nenhum parlamentar poderia sentir-se em posição confortável na convivência inevitável com **colegas espuriamente eleitos** [grifo nosso]”, o que é uma clara inclinação à idéia de impugnar um mandato ilegítimo – típica da ação de impugnação de mandato eletivo, como vimos acima. Por outro lado, logo em seguida, afirma que “o direito de destituir **mandatários que traem a confiança do eleitorado** está enraizado nos Estados que se uniram na Confederação norte-americana [grifo nosso]”, o que favorece a tese da revogação de mandato.

Que fique bem claro: uma coisa é ser “espuriamente eleito”, outra coisa é “trair a confiança do eleitorado”. Na primeira hipótese, o mandato foi obtido ilegitimamente. Na segunda, o mandato foi obtido legitimamente. A ação de impugnação de mandato eletivo tem por fim **único e exclusivo** encerrar o mandato daquele que foi “espuriamente eleito”, mas jamais daquele que, sendo eleito legitimamente, posteriormente “traiu a confiança do eleitorado”. A revogação de mandato, porém, é mais ampla: pode pôr fim tanto ao mandato daquele que foi “espuriamente eleito” quanto daquele que, sendo eleito legitimamente, posteriormente “traiu a confiança do eleitorado”

¹³⁸ Id.

¹³⁹ Cf. Anexo 6.

Ao se depararem com a proposta de Achôa, os constituintes contrários ao *voto destituente* não hesitaram: aplaudiram-na e, intencionalmente ou não, aprovaram a ação de impugnação de mandato eletivo como se estivessem aprovando a revogação de mandato (*voto destituente*). É o que se observa dos comentários contidos no parecer da *Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias*, por sua vez integrante da *Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher* da Assembléia Nacional Constituinte:

O atento Deputado SAMIR ACHÔA captou muito bem o cerne das manifestações contrárias ao voto destituente, durante a discussão do Anteprojeto no plenário da Subcomissão. Em três parágrafos, **sua Emenda aditiva atende aos reclamos ouvidos**.

No primeiro, fixa o prazo de dois anos como limite para a **impugnação de mandato** parlamentar, e dispõe que a ação a ser intentada ante a **Justiça Eleitoral** há de estar instruída com provas conclusivas de **abuso do poder econômico, corrupção ou fraude**. No parágrafo segundo, dispõe que o processo em segredo de justiça, salvo se o juiz, ante a prova dos autos, decidir liminarmente pela impugnação.

Finalmente, fixa a pena de dois a quatro anos de reclusão do impugnante, se o juiz se convencer de que a impugnação foi temerária ou de manifesta má fé.

Acolho a Emenda em questão, certo de que o nobre **Constituinte SAMIR ACHÔA presta memorável serviço a esta Assembléia**, ao abrir à Subcomissão em que laboramos a perspectiva de **aprovar um instituto**, novo para nós, **que remonta porém à Grécia Antiga e modernamente figura nas Constituições mais democráticas do Velho e do Novo Mundo**, especialmente nos Estados Unidos da América. [grifos nossos] ¹⁴⁰

Assim foi aprovado o dispositivo hoje constante dos parágrafos 10 e 11 da Constituição Federal, que permanece, com poucas alterações, tal como na proposta de Achôa. Ainda que os constituintes estivessem verdadeiramente imbuídos da intenção de instituir no Brasil o direito de revogação do mandato eletivo (*voto*

¹⁴⁰ BRASIL. Senado Federal. Sistema de Informações do Congresso Nacional. **Anteprojeto, Projetos e Emendas da ANC**. Identificação: Banco: Emen - Fase: B - Com: 1 - Sub: B. Comissão: I. Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher; I.B. Subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias. Emenda: 00144 - Apresentação: 20-05-1987 - Aprovada - FASE: B - Autor: Samir Achôa, PMDB-SP. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 29 jul. 2004.

destituinte), assim não o fizeram. O que fizeram foi instituir um controle judicial da legitimidade do resultado das eleições, a fim de coibir abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

2.3.3 Cassação de mandato

A diferença entre a “cassação” do mandato e a “revogação” do mandato também está fundada em razões semelhantes às anteriormente expostas para os outros institutos.

Embora ambas sejam formas de perda do mandato, a principal diferença entre as mesmas é que a cassação é uma **sanção** aplicada em razão de um ato ilícito, enquanto a revogação do mandato é o **cancelamento**, pelo eleitorado, **da escolha** feita na eleição.

José Afonso da Silva explica que a perda do mandato pode se dar de duas formas: ou pela “cassação” ou pela “extinção”. Citando Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva explicou ainda que “Cassação ‘é a decretação da perda do mandato, por ter o seu titular incorrido em falta funcional, definida em lei e punida com esta sanção’ [grifo do autor]”¹⁴¹, enquanto que “*Extinção do mandato* é o perecimento do mandato pela ocorrência de fato ou ato que torna automaticamente inexistente a investidura eletiva, tais como a morte, a renúncia, o não comparecimento a certo número de sessões expressamente fixado (desinteresse, que a Constituição eleva à condição de renúncia), perda ou suspensão dos direitos políticos [grifo do autor].”¹⁴²

A cassação, portanto, é uma punição ou sanção a uma conduta indesejada. É um ato de caráter disciplinar e, como tal, precisa ser precedido de um julgamento com garantia de ampla defesa, ainda que esse julgamento tenha um

¹⁴¹ MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. p. 513., citado por SILVA, **Curso de** ..., p. 509.

¹⁴² Id.

caráter nitidamente político, como é o caso do julgamento realizado pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal.

Já a extinção não é sanção, mas a terminação da existência da investidura eletiva. Por ser um fato, a extinção não é julgada, mas tão somente reconhecida, declarada.

Segundo José Afonso da Silva¹⁴³, é por isso que a Constituição Federal (art. 55), ao tratar das hipóteses de perda do mandato, fez diferenciação entre hipóteses que precisam ser “decididas” (leia-se: julgadas) e hipóteses que bastam ser “declaradas”:

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato **será decidida** pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda **será declarada** pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa [grifo nosso].

Já vimos que a “revogação” não é o mesmo que “cassação” do mandato. Seria então uma hipótese de “extinção” do mandato? Ou seria outra hipótese de perda do mandato, ao lado da cassação e da extinção? Para responder a essa pergunta, temos que voltar ao conceito de eleição. O que é eleição? Eleição é o ato de “escolher” representantes.¹⁴⁴

¹⁴³ SILVA, **Curso de...**, p. 509.

¹⁴⁴ José Afonso da Silva ensina: “Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela consustancia um **procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais**. Por outro, **eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política**. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, **as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por consequência, legitimidade, às autoridades governamentais**. Ela é, assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político [grifo nosso].”. SILVA, **Curso de...** p.137-138., baseado em DIEDERICH, N. **Elecciones, sistemas electorales**. In: *Marxismo y democracia: enciclopedia de conceptos básicos: política 3*, p.1.

Como já exposto anteriormente, pensamos que o direito de revogação é o reverso do direito de eleição. Pedimos licença para, nisto, parafrasear o mestre. Se eleger significa “escolher”, revogar significa “cancelar a escolha”. Se as eleições são um “procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais” as eleições revocatórias são “um procedimento técnico para o cancelamento da designação anteriormente feita”. Se eleger significa “expressar preferência entre alternativas” revogar significa “expressar rejeição pela alternativa anteriormente escolhida”. Se eleger significa “realizar um ato formal de decisão política”, revogar significa também “realizar um ato formal de decisão política”, mas desta vez com o objetivo de tornar sem efeitos, a partir daquele momento, a decisão anteriormente tomada. Se as eleições são um “instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e **confere** seu consentimento, e, por consequência, legitimidade, às autoridades governamentais”, as eleições revocatórias são “um instrumento, pelo qual o povo rejeita uma política governamental e **retira** seu consentimento, e, por consequência, a legitimidade, das autoridades governamentais”.

Uma vez assente que a revogação é o reverso da eleição, fica mais fácil definir suas consequências. Ora, qual é o resultado, o produto final, da eleição? É o diploma. E o que é o diploma? É um documento emitido pela Justiça Eleitoral, em que se declara que determinada pessoa foi eleita (escolhida, designada) para determinado cargo. O diploma é uma “declaração de eleição”. É o que diz o art. 215 do Código Eleitoral:

Art. 215. Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso.

Parágrafo único. **Do diploma deverá constar** o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, **o cargo para o qual foi eleito** ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal.

Qual deveria ser, então, o resultado, o produto final, da eleição revocatória? Também um diploma. E o que seria esse diploma? Seria um documento emitido pela Justiça Eleitoral, em que se declararia que a eleição de uma pessoa para determinado cargo foi revogada (cancelada, rejeitada). O diploma seria uma “declaração de revogação da eleição”. Podemos até imaginar uma futura norma, equivalente ao atual artigo 215 do Código Eleitoral, a constar de nossa legislação infraconstitucional:

Art. Os candidatos cujas eleições forem revogadas, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso.

Parágrafo único. Do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda a que pertence, o cargo para o qual foi revogada a eleição, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal.

Assim, tal como o candidato apresenta o diploma de eleito para ser investido no mandato que lhe foi conferido, a Justiça Eleitoral deverá comunicar o fato ao respectivo suplente, para que assuma a vaga até que nova eleição escolha o novo detentor do mandato.

Assim, pensamos que a revogação seria uma das hipóteses de extinção do mandato, uma vez que o povo, por decisão eleitoral, desfez a eleição anteriormente realizada e a Justiça Eleitoral deverá declarar, a partir daquele momento, cancelada a diplomação. Seria uma espécie do gênero “quando o decretar a Justiça Eleitoral” (art. 55, V, da Constituição Federal).

2.3.4 Voto de desconfiança e dissolução do parlamento

O sistema parlamentarista pode ter influenciado significativamente no surgimento do direito de revogação. Por isso, convém aqui, sem a pretensão de analisar exaustivamente o parlamentarismo, fazer uma breve distinção entre o instituto da revogação de mandato e os institutos parlamentaristas do **voto de desconfiança** e da **dissolução do parlamento**.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari¹⁴⁵, o parlamentarismo caracteriza-se por três elementos: a) distinção entre chefe de estado e chefe de governo; b) chefia do governo com responsabilidade política; e c) possibilidade de dissolução do Parlamento.

A **distinção entre chefe de estado e chefe de governo** é possivelmente a característica mais lembrada quando se fala em parlamentarismo e consiste basicamente no fato de que a chefia do governo (poder executivo) é exercida por um primeiro-ministro escolhido pelo partido (ou partidos) que detém a maioria do Parlamento, enquanto a chefia de estado (relações externas e protocolares) é exercida por um presidente eleito pelo povo ou por um monarca.

A **responsabilidade política da chefia do governo** é característica que decorre da primeira, pois o chefe de governo, aprovado pelo parlamento, tem o dever de prestar contas a este. Em geral não há prazo para o mandato do chefe de governo e, segundo Dallari “Há dois fatores que podem determinar a demissão do Primeiro ministro e de seu Gabinete (ou a *queda do governo*, segundo a gíria política): a *perda da maioria parlamentar* ou o *voto de desconfiança* [grifos do autor].”¹⁴⁶ A **perda da maioria parlamentar** pode decorrer de novas eleições ou de um rearranjo da coligação majoritária. Já o **voto de desconfiança** pode ocorrer quando um parlamentar, descontente com a atuação do chefe de governo, propõe ao Parlamento aprovar uma moção reprovando essa atuação. Se o Parlamento aprovar a moção, “...isso revela que o Chefe do Governo está contrariando a vontade da maioria do povo, de quem os parlamentares são representantes. Assim sendo, deve demitir-se.”¹⁴⁷

A **dissolução do parlamento** é a extinção do mandato dos membros do Parlamento antes do prazo normal, seguida da convocação de novas eleições, podendo ocorrer em duas situações: a) quando o chefe de governo deseja ampliar a

¹⁴⁵ DALLARI, D. de A. O parlamentarismo. In: **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1995. 19ª ed. atual. p. 195-201.

¹⁴⁶ DALLARI, op. cit., p. 199.

¹⁴⁷ Id.

maioria parlamentar, por entendê-la insuficiente; e, b) quando o chefe de governo “recebe um voto de desconfiança mas entende que o Parlamento é que se acha em desacordo com a vontade popular.”¹⁴⁸

Como é possível perceber, tanto o direito de revogação quanto os dois institutos apresentados (dissolução do parlamento e voto de desconfiança) são procedimentos que visam extinguir o mandato do ocupante de um cargo político.¹⁴⁹ Mas as semelhanças param por aí. Há distinções bem claras entre cada um deles e o direito de revogação.

Começemos pelo voto de desconfiança. A primeira distinção está em que o direito de revogação extingue o mandato antes do prazo normal, enquanto no voto de desconfiança não há sequer prazo para o mandato. Dallari explica que o chefe de governo “não tem mandato com prazo determinado, podendo permanecer no cargo por alguns dias ou por muitos anos, ambas as hipóteses já tendo ocorrido na prática.”¹⁵⁰ A segunda diferença está na **legitimidade para iniciar** o procedimento. No voto de desconfiança a iniciativa é restrita a um parlamentar, enquanto no direito de revogação a iniciativa é concedida a uma parcela (geralmente entre 12 a 25%) do corpo eleitoral. Por fim, os dois institutos diferenciam-se pela **legitimidade para decidir**, uma vez que no voto de desconfiança cabe ao Parlamento decidir sobre a destituição do chefe de governo enquanto no direito de revogação essa prerrogativa é de todos os eleitores.

As diferenças entre a dissolução do parlamento e o direito de revogação são quase as mesmas existentes entre este e o voto de desconfiança. Assim, a dissolução do parlamento e o direito de revogação diferem em razão da

¹⁴⁸ Id.

¹⁴⁹ As semelhanças entre a dissolução do parlamento e a revogação de mandato talvez expliquem porque na Suíça, que possui sistema parlamentarista de governo, adotou-se a revogação coletiva (*abberufungsrecht*) e não individual do mandato. É característica do sistema parlamentarista a destituição coletiva do parlamento. Palhares Moreira Reis, ao tratar da revogação coletiva, ensinou que “Na situação de uma revogação coletiva, ou seja, de toda uma assembléia, o procedimento se aproxima por demais do mecanismo da dissolução, apenas desta se distinguindo pelo fato de que não decorre de decisão do Governo, nem do Chefe de Estado a pedido daquele, mas de um voto popular.” REIS, **O recall ...**, p. 28.

¹⁵⁰ DALLARI, op. cit., p. 199.

legitimidade para iniciar e da **legitimidade para decidir**. Na dissolução do parlamento o chefe de governo é quem tem legitimidade para iniciar o procedimento. Já na revogação de mandato essa prerrogativa é dos eleitores. Quanto à legitimidade para decidir, esta pertence, no caso da dissolução do parlamento, ao chefe de estado¹⁵¹ e no caso da revogação de mandato, ao corpo eleitoral.

Outra questão a ser enfrentada diz respeito a uma modalidade específica de dissolução do parlamento: aquela que decorre da resistência do chefe de governo a um voto de desconfiança. O problema que se coloca é se as eleições gerais que se seguem à essa modalidade de dissolução parlamento não seriam uma forma de revogação do mandato, uma vez que provocam a manifestação popular sobre a sintonia dos membros do Parlamento com a vontade popular.¹⁵² A solução está em definir exatamente **o momento** em que os mandatos dos parlamentares consideram-se extintos: se antes ou depois das eleições gerais. Se for antes, então o mandato extinguiu-se por outra razão que não o resultado das eleições. Se for depois, então pode-se admitir que o mandato dos parlamentares foi extinto em decorrência da vontade popular, o que realmente é característica da revogação de mandato.

Na hipótese em análise – que é a dissolução decorrente da resistência do chefe de governo a um voto de desconfiança – o mandato é extinto **antes** da eleição. Pedimos vênha para invocar novamente a lição de Dallari, que explicou que essa modalidade de dissolução ocorre “...quando o Primeiro Ministro recebe um voto de desconfiança mas entende que o Parlamento é que se acha em desacordo com a vontade popular. Nesses casos ele pode pedir ao Chefe do Estado que **declare extinto os mandatos** e, pelo mesmo ato, **convoque novas eleições gerais**.” Está

¹⁵¹ DALLARI, p. 199. Cf. também RANDALL, C., GAY, O. **Parliamentary election timetables**. Londres: Parliament and Constitution Centre - House of Commons Library, 2001. Disponível em <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-014.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2004.

¹⁵² Na verdade, este é um falso problema, mas que servirá para, logo abaixo, entendermos porque o dispositivo presente na Constituição de Weimar era uma espécie de **revogação de mandato** e não de **dissolução do parlamento** ou de **queda do governo**.

claro, portanto, que a dissolução decorrente da resistência ao voto de desconfiança não se confunde com a revogação de mandato, uma vez que primeiro os mandatos são extintos (em razão da decisão do Chefe de Estado) e somente depois são realizadas as eleições.

Como mostramos no capítulo 1, a Constituição de Weimar criou um procedimento híbrido que mesclava características da dissolução do parlamento e do voto de desconfiança com elementos próprios da revogação de mandato. A medida permitia ao eleitorado, quando instado a fazê-lo, optar pela destituição do Presidente do *Reich*¹⁵³ ou pela dissolução do parlamento. Era uma votação popular para resolver sobre a sustentação política do Presidente. Por apresentar essa natureza híbrida, não há como afirmar se a medida representava uma revogação eleitoral do mandato ou uma dissolução ou voto de desconfiança. O dispositivo estava presente no artigo 43 daquele diploma legal e basicamente previa o seguinte: o Presidente do Reich poderia ser deposto por uma votação popular convocada por dois terços do *Reichstag* (Parlamento); tal convocação automaticamente afastava o Presidente de suas funções, mas não extinguiu ainda o seu mandato; se o povo não aceitasse a destituição do Presidente, este era considerado reeleito e o *Reichstag* era dissolvido.¹⁵⁴

2.3.5 Referendo e plebiscito

¹⁵³ O Presidente do *Reich* era o chefe de estado e não de governo. O chefe de Governo era o *Reich chancellor*. "Article 52. The Reich government consists of the chancellor and the Reich ministers. Article 53. The Reich chancellor, and, at his request, the Reich ministers, are appointed and dismissed by the Reich President. Article 54. The Reich chancellor and the Reich ministers, in order to exercise their mandates, require the confidence of Reichstag. Any one of them has to resign, if Reichstag votes by explicit decision to withdraw its confidence." ALEMANHA. **Weimar Constitution**. Disponível em <http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php>. Acesso em: 04 set. 2004.

¹⁵⁴ Inteiro teor do dispositivo citado: "Article 43. The term of office of the Reich President lasts seven years. Reelection is permitted. The Reich President can be deposed by plebiscite, which has to be suggested by the Reichstag. This Reichstag decision requires a majority of two thirds of the votes. Such a decision bars the Reich President from continued exercise of his office. A rejection of the deposition is regarded as a reelection and results in the dissolution of the Reichstag. The Reich President can not be persecuted in a penal matter without the approval of Reichstag." Id.

Os institutos do referendo e do plebiscito presentes no art. 14 da Constituição Federal, representam, juntamente com a iniciativa popular, a parte mais conhecida das reformas que visaram atenuar o sistema representativo clássico. Em razão disso, é compreensível que a revogação do mandato seja confundida com tais institutos.

Entretanto, há uma diferença bem clara entre eles. De acordo com a opinião mais admitida entre os autores consultados¹⁵⁵, o **referendo** é normalmente entendido como uma manifestação popular sobre um determinado texto legal (que pode ter caráter constitucional ou infraconstitucional), a fim de aprová-lo, revogá-lo, conservá-lo ou modificá-lo. O **plebiscito** é também uma manifestação popular, mas com a diferença de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional sobre um fato, um assunto ou um acontecimento, antes de sua formulação legislativa.

Portanto, como é possível observar, a principal diferença entre a revogação de mandato e os institutos do referendo e do plebiscito resume-se no fato de que aquela é uma manifestação popular sobre “pessoas”, enquanto estes são manifestações populares sobre opções políticas (sejam elas representadas por textos legais ou não).¹⁵⁶

¹⁵⁵ SGARBI, op. cit., p. 108; CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1997. p. 285; SILVA, **Curso de ...**, p. 141-142; URBANO, op. cit.

¹⁵⁶ SGARBI, op. cit., p. 77-123.

3 AS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

3.1 O *RECALL*

3.1.1 Delimitação do sentido utilizado neste trabalho

Recall é uma palavra plurívoca. O *Recall* com o qual nos preocupamos neste trabalho é apenas um dos múltiplos fenômenos que são designados pela palavra.

Os autores consultados apresentam o *recall* diretamente, sem atentar para a existência de outros sentidos da palavra. Nelson de Sousa Sampaio, por exemplo, inicia seu artigo assim: "O *recall* 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 do seu período."¹⁵⁷

Não obstante, o termo pode representar uma multiplicidade de significados, variáveis conforme as circunstâncias e o ramo do conhecimento a que se refira. Além disso, *recall* pode assumir as mais variadas funções sintáticas – pode funcionar como um verbo, um substantivo ou mesmo um adjetivo. Assim, para melhor compreensão do tema, convém demonstrar rapidamente os demais significados, para depois nos concentrarmos exclusivamente naquele que nos interessa.

Um dos usos da palavra *recall* é "Make unavailable; bar from sale or distribution"¹⁵⁸, como em "The company recalled the product when it was found to be faulty" ou "Cause to be returned"¹⁵⁹, como em "recall the defective auto tires" ou ainda "A request by the manufacturer of a defective product to return the product (as

¹⁵⁷ SAMPAIO, op. cit., p. 335.

¹⁵⁸ "Tornar indisponível; parar de vender ou distribuir" RECALL. In: LEWIS, A. **Wordweb dictionary**. Princeton: Princeton University, 2004.

¹⁵⁹ "Motivar a devolução" RECALL. In: LEWIS, op. cit.

for replacement or repair)”¹⁶⁰. Nos dois primeiros exemplos *recall* assume a função sintática de verbo (é uma ação). A palavra ali significa “recolher”, “retirar de circulação”, “suspender as vendas ou a distribuição” ou mesmo “dar causa à devolução”. No terceiro exemplo *recall* assume a função sintática de substantivo (é um nome ou coisa). Neste exemplo o termo significa “a convocação (ou comunicado) feita aos consumidores para que devolvam ao fabricante ou compareçam para efetuar o conserto de uma determinada peça ou produto defeituoso.”

Estes provavelmente são os sentidos mais conhecidos entre nós, dadas as sucessivas convocações realizadas pelos fabricantes de automóveis para substituição ou conserto de equipamentos ou peças dos veículos por eles fabricados.

Recall também pode significar “Recall knowledge from memory; have a recollection”, “Call to mind”, “The process of remembering (especially the process of recovering information by mental effort)”, como em “he has total recall of the episode”, ou “Cause one’s (or someone else’s) thoughts or attention to return from a reverie or digression”, como em “She was recalled by a loud laugh”. Aqui a palavra assume o significado de “lembrar”, “relembrar”, “memorizar” ou ainda de “memorização”, “lembrança” ou mesmo “memória”. Este sentido também é de uso corrente entre nós, especialmente no campo das pesquisas de opinião pública, quando se utiliza *recall* no sentido de “lembrança” ou “memória” de um determinado fato, nome ou produto.

Recall ainda pode significar “Go back to something earlier”, que é “voltar atrás”, “arrepender-se” ou ainda “voltar a um estágio anterior”.

Outro significado da palavra é “A bugle call that signals troops to return”, que é literalmente “um toque de corneta que sinaliza às tropas para retornar”.

Por fim, temos *recall* como um **fenômeno político**. E neste aspecto a palavra se subdivide igualmente em múltiplos significados: “A call to return”, como

¹⁶⁰ “Um pedido feito pelo fabricante de um produto defeituoso para devolver o produto (para substituição ou conserto)” RECALL. In: LEWIS, op. cit.

em "the recall of our ambassador", "The act of removing an official by petition" ou ainda "Summon to return", como em "The ambassador was recalled to his country".

Aqui, a melhor tradução para *recall* seria "revogação", "destituição" ou "revisão". Assim, *recall* pode significar tanto a "destituição" ou "exoneração" de um embaixador ou enviado diplomático (cujo caráter é de direito internacional), quanto a "revisão" de uma sentença judicial, além da "revogação" da investidura de um agente público.

Assim vemos que, nessa acepção política, de um lado está o *recall* enquanto manifestação de um poder hierárquico (como no caso do *recall* de agentes diplomáticos¹⁶¹, que é na verdade uma exoneração ou transferência efetuada pelo superior hierárquico) e de outro está o *recall* enquanto manifestação da soberania popular (como no caso do *recall* de agentes públicos e de decisões judiciais, o qual é efetuado pelo eleitorado).

No segundo exemplo, tal como na eleição, no referendo e no plebiscito, o *recall* diz respeito ao reconhecimento de que "todo poder emana do povo". A principal diferença em relação ao *recall* de agentes diplomáticos é que neste caso as decisões são tomadas não por uma autoridade administrativa em razão de um poder hierárquico, mas pelo eleitorado, em razão de um poder político.

O *recall* do qual trataremos a seguir é o *recall* enquanto manifestação da soberania popular. É esse *recall* a que se referem os cientistas políticos ou estudiosos do direito constitucional e eleitoral quando mencionam a palavra. Nelson de Sousa Sampaio, explica por exemplo que, por sua natureza, o *recall*:

¹⁶¹ A destituição ou exoneração de embaixadores ou representantes diplomáticos é uma das acepções da palavra *recall*. Aqui a palavra retoma seu sentido básico, que é o de "chamar de volta" ou "retornar". Trata-se da manifestação de um poder administrativo-hierárquico, ao qual estão submetidos os representantes diplomáticos de um país (tal como os demais servidores públicos). Tomado nessa perspectiva, o *recall* de um representante diplomático nada mais é do que a exoneração ou a transferência de um servidor público por uma autoridade administrativa superior (e não pelo eleitorado). Os representantes diplomáticos agem sob comando hierárquico. Não podem atuar senão em consonância com as instruções do governo do país que representam. Assim, apesar da divergência presente na doutrina brasileira quanto à caracterização ou não dos agentes diplomáticos como agentes políticos, é de se reconhecer a submissão dos representantes diplomáticos ao comando do chefe do poder executivo, a quem cabe a condução material do Estado em suas relações internacionais.

classifica-se entre os modos diretos de controle popular, visando atenuar o regime representativo com técnicas que se aproximam dos processos da democracia direta. Figura, assim, ao lado do *referendum*, da iniciativa e do veto populares. A diferença reside em que estes últimos institutos se referem a atos legislativos, enquanto o *recall* se aplica aos titulares de cargos, se afastarmos o chamado *recall* de decisões judiciais: modalidade que, a rigor, não mereceria tal denominação. Dêsse modo, o *recall* apresentaria ainda maior semelhança com o plebiscito, nome que tem sido empregado para consulta ao povo, tanto envolvendo questões legislativas como questões referentes aos ocupantes de cargos, em especial, os de chefe de Estado ou de governo. Mesmo sob este último aspecto, o *recall* se distingue do plebiscito, porque, enquanto o primeiro parte da iniciativa do eleitorado, o último tem sido posto em prática por uma decisão do alto, circunstância que, aliada à sua experiência histórica, desde os plebiscitos dos dois Napoleões até os de Hitler, tem dado a este termo sentido pejorativo na linguagem política.¹⁶²

Nelson de Sousa Sampaio reconhece cinco tipos diferentes dessa espécie de *recall*: a) o *recall* de ocupantes de cargos eletivos, com exceção dos juizes; b) *recall* de funcionários nomeados; c) *recall* de juizes; d) *recall* consultivo (*advisory recall*) de titulares de cargos federais; e) *recall* de decisões judiciais.¹⁶³

A seguir, apresentaremos brevemente cada um dos cinco tipos de *recall* mencionados por Sampaio, para logo mais ingressarmos na análise mais acurada do tipo de *recall* que nos interessa: o *recall* de ocupantes de cargos eletivos, a revogação da investidura de um agente público que tenha recebido a investidura pela via eleitoral.

3.1.2 Os diversos tipos de *recall* enquanto manifestação da soberania popular

3.1.2.1 O *recall* de funcionários nomeados

Trata-se da destituição, pela via eleitoral, de funcionários investidos pela via da nomeação. Nelson de Sousa Sampaio entende que este tipo de *recall* “viola a regra geral de que o poder de destituir deve ser atribuído à autoridade nomeante, e

¹⁶² SAMPAIO, op. cit., p. 335.

¹⁶³ Ibid, p. 336.

difícilmente pode conciliar-se com os princípios técnicos e jurídicos referentes à seleção e garantias dos funcionários públicos. Sua adoção não poderá deixar de acarretar um enfraquecimento do princípio de autoridade e trazer balbúrdia ao complexo mecanismo da administração moderna.”¹⁶⁴

3.1.2.2 O *recall* de juízes

Sampaio explica que o *recall* de juízes é adotado em oito Estados dos Estados Unidos, mas adverte que seu emprego tem sido muito reduzido. Deve-se alertar para o fato de que nos EUA, ao contrário do que acontece no Brasil, os juízes são, em muitos estados, escolhidos pela via eleitoral. Daí a idéia de revogar o mandato também dos juízes.

Por isso, Sampaio diz que “As críticas dirigidas ao método de eleição para investidura dos magistrados aplicam-se, aqui, com as agravantes resultantes de um processo que redundaria na anulação das garantias primárias de independência dos juízes, para colocá-los à mercê das paixões e interesses dos seus jurisdicionados.”¹⁶⁵

Sampaio ainda adverte que “Grupos políticos e econômicos poderosos poderiam, com os recursos da propaganda moderna, levantar o eleitorado contra os juízes que caíssem no seu *index*. Tudo indica que tal arma alvejaria, de preferência, os juízes independentes e não os cortejadores da opinião pública.” Segundo Sampaio, James D. Barnett “lembra o caso em que a petição de **recall** [grifo do autor] resultou de um movimento de vingança contra o juiz, pela sua atitude protegendo o tesouro do condado contra alguns dos signatários e por ter desapontado as esperanças de outros a respeito de nomeações para cargos públicos.”¹⁶⁶

¹⁶⁴ SAMPAIO, p. 336.

¹⁶⁵ Id.

¹⁶⁶ SAIT, E. M. **American parties and elections**. Nova Iorque e Londres: D. Appleton Century, 1942. 3 ed. p. 698, nota., citado por SAMPAIO, op.cit., p. 336, nota 5.

Por fim, Sampaio explica que “As objeções a êsse instituto foram formuladas, de maneira clássica, no famoso veto que o presidente TAFT opôs, em 1911, à entrada do Arizona na Federação, em vista de admitir a Constituição dêste Estado êsse modo de destituição dos membros do Poder Judiciário.” Em seguida, ressalva que “Arizona transpôs o obstáculo facilmente. Reformou a sua Constituição, eliminando os dispositivos impugnados. Uma vez elevado à condição de Estado federado, emendou a Constituição, restabelecendo o **recall** [grifo do autor] de juízes.”

3.1.2.3 O *recall* consultivo (*advisory recall*) de titulares de cargos federais

Quanto ao *recall* consultivo ou *advisory recall*, Sampaio explicou que o mesmo tem efeito de um conselho dado pelo eleitorado ao seu representante para que renuncie. É aplicado contra ocupantes de cargos eletivos federais, que são regidos pela constituição dos Estados Unidos e, portanto, estão imunes ao *recall*. O instituto é adotado somente no Arizona e em Dakota do Norte. O funcionamento da medida é, fundamentalmente, o seguinte: os candidatos ao Congresso Nacional comprometem-se a obedecer a uma votação aconselhando sua destituição, funcionando como instrumento de pressão sobre o representante cuja substituição se pleiteia ou, no caso dos juízes federais, sobre o presidente da República, autoridade que os nomeia, prevendo, ao mesmo tempo, o direito de sugerir-lhes sucessor.¹⁶⁷

3.1.2.4 O *recall* de decisões judiciais

O *recall* de decisões judiciais diz respeito à possibilidade de o eleitorado rever ou modificar uma decisão judicial. Nelson de Sousa Sampaio explica que, a rigor, o *recall* de decisões judiciais “não mereceria tal denominação”.

¹⁶⁷ SAMPAIO, op. cit., p. 335-336., baseado em RECALL. BIRD, F. L. **Encyclopaedia of the social sciences**. Nova Iorque: Macmillan Co., 1942.

Sampaio explica ainda¹⁶⁸ que esta modalidade de *recall* foi defendida por Theodore Roosevelt em sua campanha para a presidência dos Estados Unidos em 1912, como parte das propostas progressistas para o combate à corrupção no governo nos EUA. Theodore Roosevelt, que era Comissário de Polícia de Nova York, liderou a fundação da *National Municipal League*, em 1894, a qual se tornou a principal vitrine das idéias do movimento progressista.

Machado Paupério¹⁶⁹ por um momento confunde o *recall* de juízes com o *recall* de decisões judiciais, dando a entender que este último estaria presente na Califórnia, Arizona e Oregon:

...Em muitos Estados, os juízes ascendem ao seu cargo por eleição, ficando assim sujeitos à mesma influência comum a outros funcionários eletivos. Pelo *recall*, se um juiz se nega, p. ex., a aplicar uma determinada lei por julgá-la inconstitucional, podem os eleitores, julgando-a constitucional, obrigar o juiz a aplicá-la. Tal *recall* é próprio do Arizona, Califórnia e Oregon.¹⁷⁰

Entretanto, uma análise acurada das Constituições dos Estados mencionados demonstrará que nenhuma referência há sobre o *recall* de decisões

¹⁶⁸ “...Esta última categoria [recall de decisões judiciais], como já fizemos sentir, afasta-se da característica comum das demais, pois se aplica a problemas legais e não a pessoas. Sua apologia mais conhecida deve-se a THEODORE ROOSEVELT, em um dos seus discursos da campanha eleitoral de 1912. Essa medida classificava-se melhor como referendium, um referendium judicial de acordo com a nossa definição anterior [referindo-se ao verbete recall, assinado por BIRD, **Encyclopaedia** ...]. Trata-se, na verdade, de processo que permitiria ao eleitorado reformar uma decisão da Suprema Corte estadual em matéria de constitucionalidade de lei. Uma lei considerada inconstitucional pelo Poder Judiciário poderia ser mantida se a decisão fosse desaprovada pela maioria dos votantes. Na verdade, o povo funcionaria como instância judiciária última, na esfera estadual, sendo o supremo intérprete da Constituição do Estado. Em vez de destituir o autor da sentença, como se daria na hipótese do recall de juízes, esta arma é dirigida contra a própria decisão. Segundo BRYCE, os seus adeptos raciocinam do seguinte modo: “Se o povo fez a Constituição, por que não deve ser o melhor juiz da significação dos seus dispositivos?” [BRYCE. **Modern democracies**. Nova York: Macmillan Co., 1921. v. 2. p. 151]. Na realidade, isso equivale a conferir ao eleitorado o direito de alterar a própria Constituição, sem obedecer aos preceitos nela estabelecidos para a sua reforma. Seria uma reforma feita com violação dos devidos processos legais (due process), e foi sob esse fundamento que, em 1921, a Suprema Corte de Colorado considerou inconstitucional esse tipo de recall, banindo-o, assim, da Constituição daquele Estado, por sinal o único que a havia consagrado, por uma emenda de 1912. Dêsse modo, o recall de decisões judiciais passou para o campo da doutrina, sendo arquivado cremos nós, na história do direito constitucional. Suas inconveniências são evidentes e não precisamos salientá-las, tanto mais quanto só incidentalmente nos ocupamos do assunto, que não constitui objeto deste estudo”. SAMPAIO, op. cit., p. 335.

¹⁶⁹ RECALL. In: FRANÇA, op. cit., p. 313.

¹⁷⁰ Id.

judiciais, mas somente de agentes públicos eleitos (no qual se incluem os magistrados).

Paulo Bonavides trouxe importante lição de Joseph Barthélemy e Paul Duez, defendendo que a adoção do *recall* de decisões judiciais é da boa lógica da democracia semidireta.¹⁷¹

Rod Farmer, em artigo publicado no *The New England Journal of History*, em 2001, estudou detalhadamente a história e a dinâmica do *recall* de juízes e do *recall* das decisões judiciais. Nesse trabalho, ele explicou que o fundamento do *recall* das decisões judiciais era o de evitar que o Poder Judiciário atuasse para bloquear, pela via da interpretação, as conquistas obtidas pelos trabalhadores. Como o movimento progressista era composto predominantemente por “organized labor, civic reformers, socialists, and populists”¹⁷², era natural que tal preocupação estivesse presente.

¹⁷¹ “...Afirmam Joseph Barthélemy e Paul Duez, reportando-se sem dúvida ao argumento dos corifeus dessa instituição que, se se deu ao povo com o referendun o poder de evitar as leis más, e com a iniciativa popular a faculdade de obter boas leis, não estaria removido o perigo de frustração dessas conquistas políticas, caso conservasse o juiz, na mesmo forma democrática, o poder de paralisar, pela declaração de inconstitucionalidade, as leis que mais de perto consultassem o sentimento de reforma e progresso social, negando aplicação à legislação obreira.

Alguns foram mais longe. Advogaram e obtiveram não somente o *recall* dos juízes senão o das próprias decisões judiciais. Sustentaram o princípio de investir o povo no direito de cassar a sentença dos juízes, de constitui-lo, se possível, em última instância, para conhecer e decidir da constitucionalidade da lei. O primeiro Roosevelt, que governou os Estados do começo deste século, foi vigoroso adepto do *recall*. Proconizou abertamente a adoção desse sistema, que acabou sendo introduzido no Colorado.

A propósito do *recall* das decisões judiciais, escreveram ainda os publicistas franceses Barthélemy e Duez: “Esta estranha instituição, que faz prevalecer, na solução de espécies particulares, a decisão do corpo de cidadãos, subverte a noção tradicional do juiz que estatui, não segundo a opinião provável do povo, mas conforme a lei e de acordo com a sua consciência; não pode explicar-se senão pela quebra de prestígio da magistratura em muitos Estados-membros. Roosevelt, ademais, em seu projeto, excluía do *recall* as decisões da Suprema Corte dos Estados”. BONAVIDES, op. cit., p. 354.

¹⁷² “...Those progressives who joined Roosevelt’s judicial referendum movement often complained that recent court decisions were blocking “advanced economic legislation,” such as “legislation designed to rectify some of the more glaring evils of our present industrial system, [PHELPS, E. M. **Selected articles on the recall**: including the recall of judges and judicial decisions. New York: H. W. Wilson Co., 1915. p. 155-160] such as statutes regulating hours of labor, work in tenements, and workmen’s compensation.” Roosevelt claimed that injustices had been created by some state supreme courts that had sided with the wealthy and powerful at the expense of the weak. These judges had, according to Roosevelt, blocked needed social justice reforms through “a monstrous misconstruction of the Constitution, a monstrous perversion of the Constitution into an instrument for the perpetuation [ROOSEVELT, T. **Charter of democracy**. Outlook, n. 100, p. 390-402, fev. 1912] of social and industrial wrong and for the oppression of the weak and helpless.” FARMER,

Farmer explica que, com o crescimento do movimento a favor do *recall*, alguns progressistas começaram a defender que o *recall* fosse aplicado não somente a agentes públicos eleitos e nomeados, mas também aos juízes e às decisões judiciais. Segundo ele, a aplicação do *recall* aos juízes e às decisões judiciais levantou mais oposição que o *recall* de agentes públicos pertencentes ao poder executivo e legislativo.

O *recall* de juízes e o *recall* de decisões judiciais são institutos diferentes, como já explicamos acima. Entretanto, os dois institutos foram combatidos conjuntamente, através dos mesmos argumentos, sob o nome de *judicial recall*.

Como exemplo da oposição ao *judicial recall*, Farmer cita o comitê criado pela *American Bar Association - ABA* (instituição equivalente, nos EUA, à Ordem dos Advogados do Brasil) com o objetivo de educar os cidadãos sobre “a periculosidade do *recall* se aplicado aos juízes e às decisões judiciais”. Este comitê teria distribuído, em 1913, 350.000 panfletos combatendo o *judicial recall*. Além disso, membros da ABA teriam publicado muitos artigos em jornais e em revistas especializadas, todos combatendo a adoção do *judicial recall*.¹⁷³

O principal argumento dos que combatiam o *judicial recall*, diz Farmer, era o de que ele destruiria a suposta independência do Poder Judiciário em relação ao poder político. Entretanto, muitos aceitavam a idéia do *recall* quando aplicável aos membros do poder executivo e legislativo. Ou seja, a principal preocupação era de conservar a independência judicial, especialmente a independência em relação à política eleitoral, à opinião pública, às paixões políticas e aos debates políticos.

Farmer também apresenta as idéias dos defensores do *judicial recall*, como Charles Beard, que rejeitavam a idéia de que o judiciário era não-político e não determinava a política. De acordo com Beard, nos Estados Unidos os juízes eram

R. Power to the people: the progressive movement for the recall, 1890s-1920. *The New England Journal of History*, v. 57, n. 2, p. 59-83, winter. 2001. p. 22.

¹⁷³ FARMER, op. cit., p. 23. baseado em PHELPS, op. cit., p. 47.

agentes públicos criadores de políticas por causa de seu poder de decidir sobre a constitucionalidade das leis.¹⁷⁴

Os progressistas acreditavam que os juízes conservadores da época tinham atuado politicamente ao anular várias partes da legislação progressista nacional e estadual. Este assunto ganhou bastante destaque nas eleições de 1912 quando o ex-Presidente Theodore Roosevelt, na sua campanha presidencial, defendeu fortemente o *judicial recall*, incluindo o *recall* das decisões em que um tribunal houvesse declarado a inconstitucionalidade de uma lei. Farmer explica ainda que Roosevelt queria que os eleitores tivessem o poder de veto sobre as decisões judiciais envolvendo a constitucionalidade das leis. O “povo” teria o poder final de interpretar a constituição estadual e nacional.¹⁷⁵

Outros progressistas nacionalmente conhecidos que defendiam alguma forma de *judicial recall* eram William Jennings Bryan e o Senador LaFollette. Alguns progressistas eram favoráveis ao *recall* de juízes mas não ao *recall* de decisões judiciais. Outros eram favoráveis a ambos. Dentre os que eram favoráveis ao *recall* de decisões judiciais alguns apoiavam somente o *recall* de decisões sobre a constitucionalidade enquanto uma minoria acreditava que qualquer decisão, sem distinção de qualquer tribunal, deveria ser sujeita ao *recall*.

DeWitt e alguns outros progressistas consideravam o *recall* de decisões judiciais um tipo de *referendum* e não um *recall* propriamente dito. Neste caso, DeWitt argumentava, o então chamado *recall* de decisões judiciais não era tão radical porque já era comum para os eleitores votar (via *referendum*) sobre novas constituições estaduais e emendas constitucionais.¹⁷⁶ Já havia uma longa tradição de votações populares afetando as constituições.

¹⁷⁴ BEARD, C. A., SHULTZ, B. E. **Documents on the state-wide initiative, referendum and recall.** New York: Da Capo Press, 1970. p. 55.

¹⁷⁵ YOUNG, J. T. **The new american government and its work.** New York: Macmillan, 1915. p. 616. citado por FARMER, op. cit., p. 23.

¹⁷⁶ DEWITT, B. **The progressive movement: a non-partisan, comprehensive discussion of current tendencies in american politics.** New York: Macmillan, 1915. p. 235-236., citado por FARMER, op. cit., p. 23.

Os conservadores oponentes do *judicial recall* continuamente denominavam esta proposta de uma radical destruição da independência judicial. Típico deste argumento foi um discurso feito pelo congressista Legare da Carolina do Sul registrado no *Congressional Record*, de 1911. Para Legare o judiciário “é o único poder com o qual a minoria sempre pode contar para sua preservação. O executivo e o legislativo supostamente representam a maioria ... mas o judiciário é o porto de refúgio para o qual a minoria pode correr quando perseguida pela maioria”. Os Conservadores argumentavam que o *judicial recall* destruiria não só a independência judicial mas também todas as salvaguardas do direito de privacidade e propriedade. Os Conservadores usavam termos como “socialismo” e “tirania das maiorias”. O congressista Legare via no *recall* quadrilhas de “bandidos, vagabundos, desocupados, ladrões e criminosos” e “uma massa barulhenta de homens bêbados com poder”. Para Legare o *judicial recall* era “radicalismo desenfreado” e “socialismo maluco” e significaria “rebelião, revolução, derramamento de sangue e anarquia.”¹⁷⁷

O congressista Littleton de Nova York empregou o argumento frequentemente utilizado de que o já existente processo de *impeachment* era todo o necessário para proteger o judiciário da corrupção. Para Littleton, o *judicial recall* substituiria o pacífico processo do *impeachment* por um processo radical que forçaria os juízes a abandonar a justiça devido à intimidação das “horíveis faces de uma turba enfurecida”¹⁷⁸

Os oponentes do *judicial recall* viram-se engajados em um debate de larga escala. Um oponente escreveu, no *Academy of Political Science Proceedings* de 1913, que: “Nenhuma questão pública nos anos recentes recebeu mais consideração. Ele [o *judicial recall*] tem sido o tema de debates, panfletos, livros e resoluções. Praticamente todas as associações de advogados [equivalentes às seccionais da OAB] do país se opuseram a ele.”¹⁷⁹

¹⁷⁷ BEARD, op. cit., p. 56.

¹⁷⁸ Ibid., p. 56-59.

¹⁷⁹ PHELPS, op. cit., p. 95., citado por FARMER, op. cit., p. 24.

Segundo Farmer, os oponentes do *judicial recall* frequentemente defendiam a necessidade de freios à soberania popular. Eles argumentavam que a “soberania popular” estava na fundação do governo Americano tanto quanto a idéia de “freios e contrapesos”, como na Declaração de Direitos, que protegia a soberania popular de ações auto-destrutivas.

Ambos os lados do debate sobre o *judicial recall* frequentemente citavam os *Founding Fathers* [os idealizadores da nação estadunidense], bem como Lincoln. Ambos citavam *The Federalist Papers* [O Federalista], como se eles fossem escritos sagrados em um debate teológico. Por exemplo, os oponentes sempre citavam Madison e Hamilton em defesa de um poder judiciário independente. Em vários artigos a seguinte citação de Hamilton foi usada: “Não há liberdade onde o poder de julgar não está separado do poder legislativo e executivo”.¹⁸⁰

Portanto, o debate sobre o *judicial recall* iniciou um debate geral sobre a natureza da democracia, soberania popular, governo republicano, a Constituição e os três poderes. Por exemplo, o congressista Hardy, do Texas, ao defender em 1911 o *recall judicial* na *House of Representatives*, empregou a seguinte citação de Jefferson: “Um judiciário independente de um executivo ou rei é uma boa coisa, mas independência da vontade da nação é uma gafe, ao menos em um governo republicano.”¹⁸¹

Os defensores continuamente discutiam as virtudes da soberania popular. Enquanto o *impeachment* de juízes era conduzido por um corpo legislativo, um “tribunal partidário”, o *recall* tinha a virtude de “chegar a todo o povo, onde a sua causa pode ser julgada sem preconceito ou parcialidade”.¹⁸² Estes progressistas tinham uma grande fé em um público supostamente apaidário. A retórica que favorecia o *judicial recall* estava cheia de desconfiança dos tribunais, os quais pareciam aos progressistas estar sob a influência de especiais interesses

¹⁸⁰ PHELPS, op.cit., p. 112., citado por FARMER, op. cit., p. 24.

¹⁸¹ BEARD, op. cit., p. 60.

¹⁸² Ibid., p. 62.

corporativos e conservadores. Isto era similar à desconfiança nos corpos legislativos estaduais encontrada na retórica daqueles que eram favoráveis à iniciativa e ao *referendum*. Os progressistas também argumentavam que o *recall* de juízes na verdade aumentaria a estabilidade e eficiência no poder judiciário porque ele permitiria nomeações para prazos mais longos e nomeações vitalícias.

Este era o mesmo argumento utilizado para o *recall* de agentes públicos eleitos para os poderes legislativo e executivo; era a idéia de que a democracia ampliada pelo *recall* permitiria mandatos mais longos e portanto permitiria mais ordem e eficiência. Para muitos progressistas o papel do judiciário deveria ser respeitado, mas os juízes isoladamente não deveriam receber a mesma deferência. Nas palavras do Senador pró-*judicial recall* Robert L. Owen: “Um juiz na cadeira é meramente um advogado empregado pelo povo, mediante salário, para interpretar a lei”.¹⁸³

Com frequência, diziam os progressistas, os juízes velaram somente pelo bem-estar das grandes empresas e não pelo interesse do povo. Um relatório de 1912 da *Illinois State Bar Association*, apoiando o *judicial recall*, relatou que: “De 1902 até 1908 as respectivas supremas cortes dos diferentes estados ... declararam inconstitucionais não menos que 468 leis, e estas eram principalmente leis do interesse da justiça social e industrial, saúde pública, segurança e vida”. De acordo com estes advogados progressistas, os tribunais tinham ido além da interpretação da lei para “fazer a lei, emendar a lei e nulificar a lei, sob a máscara da interpretação” e tudo em benefício dos interesses das grandes empresas.¹⁸⁴

De acordo com o autor de um artigo pró-*judicial recall*, publicado no *Atlantic Monthly*, de 1911, os juízes, através da interpretação da lei muito frequentemente revelavam que “eles são mais simpáticos aos trustes ... e aqueles magnatas

¹⁸³ PHELPS, op. cit., p. 80., citado por FARMER, op. cit., p. 25.

¹⁸⁴ Ibid., p. 60.

popularmente conhecidos como malfeitores de grande riqueza” e isto era um “mal grave.”¹⁸⁵

Outro argumento utilizado pelos progressistas era que uma vez que alguns juízes eram escolhidos por eleição popular em trinta e quatro dos quarenta e oito estados, esta suposta capacidade do povo de escolher juízes apoiava a idéia de que o povo tinha o discernimento e conhecimento para revogar o mandato dos mesmos.¹⁸⁶

Em 1911 o Congresso envolveu-se em um demorado debate sobre a previsão do *recall* na proposta de Constituição do Arizona, através da qual o mesmo deixaria de ser um território para tornar-se um estado. Esta previsão de *recall* incluía o *recall* de juízes. O Congresso aprovou uma resolução assegurando ao Arizona e ao Novo México a condição de estado, sob a exigência de que a previsão do *judicial recall* fosse submetida aos eleitores como um item especial para sua aprovação ou desaprovação. Entretanto, o Presidente Taft vetou esta resolução e enviou uma mensagem detalhada ao Congresso explicando sua oposição. Taft não rejeitou a previsão do *recall* na Constituição do Arizona, mas somente sua aplicação ao judiciário. Taft queixou-se de que era um erro do Congresso admitir o Arizona com a opção do *judicial recall*. Taft não queria que os eleitores do Arizona votassem sobre a previsão do *recall judicial* por temer que eles pudessem aceitá-la. Taft disse: “Esta previsão da Constituição do Arizona, em sua aplicação aos juízes dos condados e juízes estaduais, parece-me tão perniciosa em seus efeitos, tão destrutiva da independência do judiciário, tão provável de sujeitar os direitos do indivíduo à possível tirania da maioria e portanto é tão lesiva à causa do governo livre que eu devo desaprovar uma Constituição que a contenha.”¹⁸⁷

Depois de receber essa mensagem de veto, o Congresso aprovou uma nova resolução, a qual excluiu o judiciário da previsão de *recall* do Arizona. Nestas

¹⁸⁵ SMALLEY, W. Nullifying the law by judicial interpretation. *Atlantic Monthly*, n. 107, p. 452-64, abr. 1911., citado por FARMER, op. cit., p. 25.

¹⁸⁶ PHELPS, op. cit., p. 72., citado por FARMER, op. cit., p. 25.

¹⁸⁷ BEARD, op. cit., p. 247-248.

ações Presidenciais e Congressionais de 1911, o *recall* aplicado aos agentes públicos não-judiciais foi geralmente aceita pela maioria. Somente o *judicial recall* foi combatido. Os progressistas puderam sentir a dor da derrota sobre o *judicial recall* neste debate; entretanto, o debate também era evidência de que o *recall* não-judicial era agora aceitável na tendência política Americana dominante. O *judicial recall* jamais se tornaria aceitável na cultura política dominante. Muitos daqueles que apoiavam o *recall* das decisões judiciais, o *judicial referendum*, queriam que ele fosse aplicável somente às decisões judiciais que tratassem da constitucionalidade das leis.

Theodore Roosevelt tornou-se o mais famoso defensor do *recall* das decisões judiciais que tratavam da constitucionalidade das leis. A proposta de Roosevelt não era propriamente a de reformar, pelo referendo dos eleitores, a **decisão** do tribunal ou o seu **juízo** da causa, mas de que somente poderia ser reformada a **opinião** e decisão do tribunal **que considerasse uma lei inconstitucional**.

Tanto os progressistas como os conservadores referem-se a Roosevelt como o autor ou criador do empurrão para o *judicial referendum* de decisões judiciais. Aqueles progressistas que se juntaram ao movimento pelo *judicial referendum* de Roosevelt frequentemente reclamavam que as recentes decisões dos tribunais estavam barrando a “legislação econômica avançada”, tal como a “legislação destinada a corrigir alguns dos males mais evidentes de nosso atual sistema industrial, tal como as leis que regulavam horas de trabalho, trabalho em cortiços e compensação dos trabalhadores.”¹⁸⁸

Roosevelt reclamava que aquelas injustiças tinham sido criadas por algumas supremas cortes estaduais que haviam tomado partido com os ricos e poderosos às custas dos fracos. Estes, juizes tinham, de acordo com Roosevelt, barrado necessárias reformas de justiça social através de “uma monstruosa

¹⁸⁸ PHELPS, op. cit., p. 155-160., citado por FARMER, op. cit., p. 25.

desconstrução da Constituição, uma monstruosa perversão da Constituição em um instrumento de perpetuação das injustiças sociais e industriais e de opressão dos fracos e indefesos.”¹⁸⁹

Alguns oponentes do *judicial recall* eram simpatizantes dos ideais de reforma econômica presentes no fundamento do *judicial recall*; entretanto, opunham-se a utilizar o *judicial recall* como meio de obter estes ideais.

Apesar da oposição, o Colorado tornou-se o primeiro estado a adotar o *recall* de decisões judiciais em 1912. Além disso, como já foi dito, o *recall* de decisões judiciais foi adicionado à plataforma nacional do Partido Progressista de Roosevelt, em 1912.

3.1.2.5 O *recall* de ocupantes de cargos eletivos, com exceção dos juízes

É o principal tipo de *recall*, coincidindo com o objeto deste trabalho. Trata-se da possibilidade de o eleitorado revogar o mandato concedido a um representante político eleito pelo povo, antes do prazo normal estipulado para o fim de seu mandato. Nos Estados Unidos, quinze unidades federadas, além do *District of Columbia*, *Guam* e *Virgin Islands*, permitem o *recall* de agentes públicos estaduais. Ao todo, 36 estados permitem o *recall* de agentes públicos locais.

O *recall* inicia-se com uma notícia de intenção (*affidavit* ou *notice of intention*) dirigida à autoridade competente por um ou um grupo de eleitores¹⁹⁰. Essa notícia declara a intenção de iniciar a coleta de assinaturas para convocar uma eleição revocatória do mandato de um determinado agente público. A notícia também deve ser acompanhada de uma declaração, contendo não mais de 200 palavras, sobre os motivos pelos quais se está querendo a revogação do mandato daquele agente público. Ainda nesta fase, o representante visado é convidado a apresentar uma justificativa ou defesa.

¹⁸⁹ ROOSEVELT, op. cit., p. 390-402.

¹⁹⁰ Cf. exemplo de *notice of intention* no Anexo 8.

A próxima fase é a da coleta de assinaturas. Utilizando um modelo fornecido pela autoridade competente (que obrigatoriamente deverá conter a declaração apresentada na *notice of intention* e na defesa do agente público) os proponentes do *recall* passam a coletar assinaturas em petições solicitando a convocação de uma eleição especial.

Normalmente, a petição deve ser assinada por uma parcela que varia de 12% a 35% (25 é a percentagem mais comum) do total de votos depositados na última eleição realizada na circunscrição eleitoral do representante cuja destituição se pleiteia. Essa exigência é apontada como a principal responsável pelo uso infreqüente do *recall*, dada a dificuldade de se atingir o número mínimo de assinaturas exigido pela lei¹⁹¹. Os proponentes da medida geralmente possuem um prazo para coletar todas as assinaturas necessárias (na Califórnia o prazo é de 160 dias).

A coleta de assinaturas frequentemente suscita questões sobre a legalidade da utilização de pessoas pagas para coletar assinaturas (*paid circulators*), sendo que já houve decisões judiciais atestando não só a legalidade dessa prática, como declarando inconstitucional lei estadual que a vedava. Os *paid circulators* são com frequência apontados como parte de uma indústria das iniciativas (*initiative industry*), que são empresas especializadas em promover coleta de assinaturas e que empregam milhares de pessoas, notadamente na Califórnia, onde a prática é mais difundida.¹⁹²

Após reunidas as assinaturas necessárias, que passam por uma verificação estatística de sua veracidade, é facultado ao representante renunciar.

¹⁹¹ Para se ter uma idéia da amplitude dessa regra, anote-se que os proponentes do recall de Gray Davis precisavam atingir o número mínimo de 897.158 assinaturas válidas para convocarem a eleição revocatória (recall election). SHELLEY, op. cit.

¹⁹² Ver AMAR, V. D. **Adventures in direct democracy**: constitutional lessons from the California recall experience. Los Angeles: Center for the Study of Law and Politics, 2004. Disponível em: <http://lawweb.usc.edu/cslp/pages/documents/amar_000.pdf>. Acesso em 23 jul. 2004. Cf. também GARRETT, E. **Democracy in the wake of the California recall**. Los Angeles: Center for the Study of Law and Politics, 2004. Disponível em: <http://lawweb.usc.edu/cslp/pages/documents/garrett24_000.pdf>. Acesso em 23 jul. 2004.

Caso isso não aconteça, é marcada uma eleição revocatória, na qual os eleitores respondem a uma pergunta formulada nos seguintes termos: Deve ...(nome do agente público visado)... ser removido do cargo de ...(nome do cargo)...?¹⁹³ Normalmente há um interstício de 30 a 110 dias entre a data da aprovação das assinaturas e a data da eleição revocatória.

A sucessão do representante removido pode ser decidida na mesma ou em outra eleição. A primeira fórmula é mais econômica, mas a segunda é mais fiel ao objetivo da *recall election*, pois permite ao eleitor se concentrar na questão da revogação ou não do mandato do representante.¹⁹⁴ Sampaio explica que no Oregon, por exemplo, existem duas fases. Na primeira, os eleitores decidem se determinado agente público deve ser destituído. Na segunda, caso tenha havido a revogação do mandato, os eleitores decidirão sobre o preenchimento da vaga, geralmente facultando-se ao destituído figurar na lista dos candidatos.¹⁹⁵

Para prevenir que um representante sujeito ao *recall* renuncie e depois seja nomeado para o mesmo cargo, as leis estaduais e locais geralmente proibem a nomeação do agente para o mesmo ou para um cargo similar por um período de dois anos.

¹⁹³ Exemplos de perguntas nas eleições revocatórias: Califórnia (2003) – “Shall GRAY DAVIS be recalled (removed) from the office of Governor?”; Highland Park, Mayne (1977) – “Shall JESSE P. MILLER be recalled from the office of Mayor of the city of Highland Park?”. Nem todas as perguntas são sempre claras: Roy, Pierce County, Washington (1976) – “Shall GARY ROUSH, the elected Mayor of the City of Roy, be recalled on the following charge which alleges malfeasance, misfeasance or violation of his oath of office: He utilized Pierce County Manpower Program employees (Ralph D. Craddock, Jeffery B. Craddock, Michael W. Cooper) to perform manual yard work services at the Mayor’s personal property during summer 1975?”. ZIMMERMAN, op. cit., p. 57-60; GERSTON, op. cit., p. 68.

¹⁹⁴ Na Califórnia a eleição revocatória é simultânea à eleição em que se escolhe o sucessor. Cf., no Anexo 9, modelo da cédula utilizada na *recall election* em que Gray Davis foi removido do cargo, em 2003.

¹⁹⁵ “Sampaio ensina que ‘Segundo as normas do Estado de Oregon, que serviram de modelo para outros Estados, na cédula eleitoral devem ser reproduzidas as razões do recall, num contexto que não contenha mais de 200 palavras. O representante visado tem direito a fazer imprimir igual número em sua defesa. Outros dispositivos procuram evitar abusos na prática da medida, estabelecendo condições de número e de épocas para apresentação de requerimento de recall. Particularmente eficaz, nesse sentido, é a proibição de nova petição contra o mesmo representante antes que os requerentes paguem as despesas da última eleição de recall. Há Estados que não permitem segunda petição contra o mesmo titular. Colorado exige que a segunda petição seja subscrita por 50%, pelo menos, do total de votantes da última eleição.’” SAMPAIO, op. cit., p. 337.

Outra restrição ao uso do *recall* é a de exigir que, fracassada a tentativa de *recall*, os proponentes da medida não possam apresentar nova petição de *recall* até que tenham reembolsado aos cofres públicos os gastos com a eleição revocatória anterior. Também se assegura ao agente que consegue permanecer no cargo uma indenização pelas despesas com a campanha pela sua permanência.

Também é comum que, nas legislação regulamentadora, sejam aplicadas ao *recall* as regras das eleições ordinárias no que diz respeito a circunscrições eleitorais, registro dos eleitores, propaganda, etc.

Outra observação importante a fazer é que o *recall*, assim como a iniciativa e o referendo, na medida em que concedem mais poder às massas, concedem ao mesmo tempo mais poder àquelas organizações que possuem o poder de direcionar e influenciar as massas, especialmente os meios de comunicação e, por consequência, o grande capital financeiro.¹⁹⁶

3.2 OUTRAS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

Além dos EUA, a revogação de mandato está presente no sistema político de diversos outros países. Entretanto, há pouca literatura sobre o tema e é comum restringir a abrangência do instituto aos EUA (*recall*) e à Suíça (*abberufubgsrecht*). Recentemente, porém, o episódio do *referendo revocatório* na Venezuela deu visibilidade à existência do instituto em outros países, notadamente na América Latina. Entretanto, apesar de reconhecermos a necessidade de uma exposição mais detalhada, não a faremos aqui em razão das limitações do trabalho, apenas mencionando brevemente as principais características do instituto em cada país.

Encontramos referência à existência da revogação de mandato nos seguintes países: Suíça (*abberufungsrecht*), Venezuela (*referendo revocatório*), Federação Russa, Colômbia, Argentina, Equador, Panamá, Peru e Bolívia. Vejamos

¹⁹⁶ Cf. MASTRO, R. M., COSTLOW, D. C., SANCHEZ, H. P. **Taking the initiative: corporate control of the referendum process through media spending and what to do about it.** Washington, D. C.: Media Access Project, 1980.

então as principais características da revogação de mandato em cada um destes países.

Na **Suíça** a revogação de mandato é chamada de *abberufungsrecht* ou de *abwahlrecht*¹⁹⁷. Basicamente, como já vimos, o instituto consiste em uma revogação coletiva de mandato, uma dissolução do parlamento feita não pelo chefe de estado, mas pelo povo. É preciso ressaltar que o *abberufungsrecht* é um instituto aplicável no âmbito cantonal, sendo que os cantões de Berne, Lucerne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie e Tessin são normalmente apontados como possuidores deste mecanismo. Com exceção da já exaustivamente citada neste trabalho (para onde remetemos o leitor), não há literatura específica sobre o *abberufungsrecht* em inglês e muito menos em português, mas é bem possível que a barreira da língua alemã tenha nos impedido de ter acesso a melhores fontes sobre este intrigante instituto.

Na **Venezuela** a revogação de mandato é conhecida por *referendo revocatorio* e, desde a Constituição Bolivariana de 1999, é aplicável a todos cargos eletivos, mesmo em nível nacional. Entretanto, ao contrário da noção corrente, o presidente Hugo Chávez foi o responsável pela introdução do referendo revocatorio somente no âmbito nacional, pois, segundo Edgard J. Gutiérrez, este instituto já existia na Venezuela em âmbito estadual e municipal desde 1989.¹⁹⁸

O exemplo da Venezuela merece ser cuidadosamente analisado, uma vez que os recentes acontecimentos envolvendo a eleição revocatória de Chávez forneceram uma rica experiência constitucional e democrática. Há sem dúvida problemas a serem enfrentados, como a competência do *Consejo Nacional Electoral* para regular, mediante um ato administrativo, o procedimento do *referendo revocatorio*, o que foi duramente criticado por Nelson Socorro.¹⁹⁹ Infelizmente, não é possível, dados os limites desta monografia, aprofundar o estudo do tema.

¹⁹⁷ Cf. conceito de *abberufungsrecht*, p. 12.

¹⁹⁸ GUTIÉRREZ, op. cit.

¹⁹⁹ SOCORRO, N. **La jurisprudencia del TSJ con relacion al proceso referendario y la creacion de un nuevo derecho**. Texto de las conferencias dictadas por el autor en el Curso "Teoría

Na **Federação Russa**, provavelmente como resquício da antiga URSS, a revogação de mandato dos Deputados é prevista legislativamente. Entretanto, é um assunto muito controverso e nunca foi posto em prática. Muito frequentemente a previsão legal é utilizada como meio de pressionar um Deputado durante batalhas eleitorais entre partidos.²⁰⁰

Na **Colômbia**, o direito de revogação foi concebido, formalmente, como uma espécie de “mandato imperativo”. Lá, ao registrar sua candidatura o candidato também registra as promessas e as ações que pretende efetuar. Se não cumpre com o que prometeu, ou age de maneira diversa da que declarou, estará sujeito ao que a constituição colombiana chama de “revocatória de mandato”.

É o que eles chamam de “voto programático”, que possui típicas características do “mandato imperativo” (os **cahiers**, na França do século XVIII, também agiam na estrita conformidade com as ordens dos seus mandatários).

Entretanto, toda essa parafernália normativa se torna inócua na medida em que, uma vez reunidas as assinaturas requeridas pela lei para a revogação do mandato, o agente público não vai enfrentar o julgamento das urnas, mas o de um membro do poder judiciário, que decidirá se o detentor do mandato violou ou não sua promessa eleitoral.

Na prática, o que acontece? O representante termina o seu mandato sem que os motivos tenham sido sequer analisados. E o povo mais uma vez fica órfão. Essa preocupação foi exposta pelo senador colombiano Rafael Pardo em entrevista a Tathiana Montaña, do *Boletín INDEPAZ*, do *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz*, na Colômbia:

¿Cómo introducir más instituciones o mecanismos de la Democracia

y Práctica del Referendo Revocatorio” en el Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Facultad de Derecho de la UCV y por ante los Miembros de la Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas, el 1 de junio de 2004. Disponível em: <<http://www.postgradofcjp.org.ve:8080/static/files/referendo/socorro.doc>>. Acesso em 23 jul. 2004.

²⁰⁰ ISAYEVA, N. M. Constitutional-legal issues in the interaction of society and the representative branch. In: LAWYERS ALLIANCE FOR WORLD SECURITY. **Establishing constitutional democracy in russia: the present phase**. Moscow: Institute for law and public policy, 2002. Disponível em: <http://www.ilpp.ru/projects/LAWS/An_Rep.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2004.

Participativa para hacer efectiva la revocatoria del mandato, la política anticorrupción y anticlientelista? [grifo no original]

(...) pero a mi modo de ver me parece que el fracaso de los mecanismos, es que no ha funcionado ninguna revocatoria de funcionarios elegidos por voto programático, susceptibles a revocatoria (alcaldes-gobernadores).

Causas suficientes han existido para revocatoria del mandato, en estadísticas que tengo, aproximadamente 200 alcaldes tuvieron problemas serios, **pero la revocatoria la hacen los organismos judiciales y no los ciudadanos** [grifo nosso]. Eso es paradójico. Precisamente el sentido de la democracia participativa es que pueda cambiarse un alcalde o gobernador que no cumpla su función. Es el derecho y el deber del ciudadano. Hay que facilitar los instrumentos de revocatoria y hacerlos más sencillos.²⁰¹

Na **Argentina**, a *revocatoria del mandato* está presente a nível provincial e municipal: Córdoba, Santa Fé e Entre Rios. Relembramos aqui o relato sobre a cidade de Córdoba, capital da província de Córdoba, na Argentina, feito pelo Dr. Pilar Pedro Carlos Monesterolo²⁰².

Em síntese, o que aconteceu na cidade de Córdoba foi que, em 2002, uma coalisão de organizações da sociedade civil (associações de bairro, ONG's, sindicatos e grupos políticos) intitulada *multisectorial* desencadeou um procedimento de revogação do mandato do *intendente*²⁰³ Gérman Luis Kammerath Gordillo.²⁰⁴ Entretanto, a previsão normativa do direito de revogação na constituição da província²⁰⁵ e na Carta Orgânica Municipal da capital da cidade de Córdoba²⁰⁶, não

²⁰¹ PARDO, R. **Reforma política en Colombia: ¿camino hacia la paz?** Boletim INDEPAZ. Edición número 04. Disponível em: <<http://www.indepaz.org.co/articulos.htm?x=11891&cmd%5B178%5D=c-1-04&cmd%5B204%5D=c-1-04>>. Acesso em: 23 jul. 2004.

²⁰² O Dr. Pilar Pedro Carlos Monesterolo, com quem mantivemos contato por meio de correio eletrônico, ocupa a função de *Director General de Asuntos Municipales y Asesoramiento, Ministerio de Gobierno, Provincia de Córdoba, Argentina*. MONESTEROLO, P. P. C. **Revocatoria – art. 183 – Constitución Provincia de Córdoba**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <alexandersantana@ufpr.br> em 14 jul. 2004.

²⁰³ Cargo equivalente ao de prefeito.

²⁰⁴ MOLINA, N. **Experiencias de control social en la ciudad de Córdoba post diciembre 2001**. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, gobierno y administración pública: reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad. Panel: Tensiones entre nuevas formas de politicidad y estatalidad. Institución: Centro de Estudios Avanzados (Universidad Nacional de Córdoba). Córdoba, 28 a 30 de noviembre de 2003. Disponível em: <http://www.aeap.org.ar/ponencias/congreso2/Molina_Natalia.pdf>. Acesso em: 04 set. 2004.

²⁰⁵ "Artículo 183. Las Cartas Orgánicas [municipales] deben asegurar: (...) 4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria..." ARGENTINA. Provincia de Córdoba. **Constitución de la**

foi suficiente para garantir que o povo pudesse manifestar sua opinião quanto à revogação do mandato. Devido a diversos questionamentos judiciais, o procedimento de revogação foi retardado a tal ponto que o intendente terminou o mandato antes de que o povo pudesse ter manifestado qualquer posição a respeito do assunto.²⁰⁷

O caso da intervenção judicial no processo de revogação de Kammerath merece uma análise jurídica mais aprofundada, que foge ao escopo deste trabalho.²⁰⁸ Serve entretanto como alerta para que o direito de revogação, tal como o direito de eleição, permaneça político por excelência, resguardando-se a ingerência judicial para assegurar a observância de aspectos formais e, mesmo nesse caso, abstendo-se o poder judiciário de substituir o eleitor, impedindo-o de manifestar sua vontade política.

No **Equador, Peru, Bolívia e Panamá**, o instituto é previsto a nível provincial e municipal, sendo que no Panamá nunca chegou a ser utilizado.²⁰⁹

provincia de Córdoba y su reforma sancionada con fecha 14.09.01. Disponível em: <<http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/constituciondelaprovincia.doc>>. Acesso em: 04 set. 2004.

²⁰⁶ ARGENTINA. Provincia de Córdoba. **Carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba.** Disponível em: <<http://www.profesorgentile.com.ar/const/cba01.html>>. Acesso em: 04 set. 2004.

²⁰⁷ É que nos disse o Dr. Pilar Pedro Carlos Monesterolo: "Respecto de si en alguna oportunidad se hizo uso de ese derecho, debo decirle que el único antecedente que existe es el de la ciudad Capital de Córdoba, donde en el año 2002, a instancia del sindicato de empleados municipales, se inició el proceso de revocatoria del mandato del Intendente, **pero un sinnúmero de cuestionamientos judiciales interrumpieron y demoraron el proceso de manera que el mismo no se concluyó y el Intendente terminó su mandato** [grifo nosso]." MONESTEROLO, P. P. C. **Revocatoria – art. 183 – Constitución Provincia de Córdoba.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <alexandersantana@ufpr.br> em 14 jul. 2004. Ver também EL CIUDADANO. **La corte salvó al menemista Kammerath.** Rosario: 19 dez. 2002. Disponível em <<http://archivo-elciudadano.com.ar/19-12-2002/pais/pj.php>>. Acesso em: 04 set. 2004.

²⁰⁸ Apesar da acusação de que os ministros menemistas da Corte Suprema de Justiça da Argentina (a chamada "maioria automática") tenham feito um julgamento político no caso de Kammerath, o teor da discussão aponta para argumentos jurídicos relevantes, como a de que a abertura de um processo de *Juicio Político* (uma espécie de *impeachment*), interromperia o processo de revogação de mandato. EL CIUDADANO. **La corte ...;** BELLOTTI, C. E. **Recurso de apelación en contra de la resolución dictada por la Sra. Jueza Electoral Provincial,** Auto Interlocutorio Trescientos Ochenta y Dos, de fecha 9 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.intervoz.com.ar/2002/0813/602.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2004.

²⁰⁹ ZOVATTO G., op. cit.

4 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

A experiência brasileira com o direito de revogação não é expressiva. Com exceção de uma única referência ao Rio Grande do Sul²¹⁰, não há notícia da revogação popular do mandato de um representante político no Brasil. Entretanto, existiram dispositivos legais admitindo a revogação do mandato no Período Imperial e nos primeiros anos da República, além de várias propostas de sua instituição durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte de 1988.

Em 2003, com inegável influência da eleição revocatória levada a efeito na Califórnia – em que o então Governador Gray Davis teve seu mandato revogado pelo voto do povo e o ator Arnold Schwarzenegger foi eleito para substituí-lo – duas propostas de emenda constitucional trouxeram novamente o direito de revogação ao debate político brasileiro.

A análise dessa história do direito de revogação no Brasil, é tributária do trabalho de Walter Costa Porto²¹¹ (que primeiro trouxe à luz os dispositivos adotados no Período Imperial e nos primeiros anos da República, no que foi seguido por Palhares Moreira Reis²¹²) e de Vânia Siciliano Aieta²¹³ (que fez, em trabalho publicado em 2002, acurada análise das discussões sobre a revogação de mandato

²¹⁰ Trata-se da declaração atribuída a Oswaldo Aranha, em uma das reuniões da Subcomissão encarregada de preparar, em 1933, o anteprojeto do que veio a ser a Constituição de 1934. Walter Costa Porto explica que, quando da discussão sobre a cassação do mandato do Presidente da República através de plebiscito, Oswaldo Aranha teria dito que tal mecanismo tinha “precedentes na vida do país, dentro de meu Estado, o Rio Grande do Sul, onde a cassação do mandato se tem exercido com grande e real benefício para a comunhão (sic) riograndense”. Entretanto, o próprio Costa Porto adverte que “a bibliografia consultada silencia sobre qualquer cassação de representante na história do Estado”. Para as declarações de Oswaldo Aranha, ver AZEVEDO, J. A. M. de. **Elaborando a Constituição**. Belo Horizonte: 1933. p. 553. Os ensinamentos de Costa Porto foram retirados de PORTO, W. C. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, consultado via internet. Disponível em: <<http://www.gtmarketing.com.br/dicvoto9.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

²¹¹ PORTO, W. C. **O voto no Brasil: da colônia à quinta república: história eleitoral do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989. v. 1. p. 25 et seq. Cf. também PORTO, **Dicionário**

...
²¹² Cf. REIS, P. M. **As eleições indiretas no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Pernambuco. Recife: edição do autor, 1997, 1ª ed., Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1998, v. 1, p. 62. Cf. também REIS, **O recall ...**, p. 28.

²¹³ AIETA, op. cit.

– então chamada de “voto destituente” – por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte).

Palhares Moreira Reis, com base nos ensinamentos de Walter Costa Porto²¹⁴, explica que “Em nosso país, o *instituto de revogação de mandato eletivo* [grifo do autor] somente existiu no Império e na República Velha, neste caso, em Constituições Estaduais.”²¹⁵

4.1 PERÍODO IMPERIAL

Walter Costa Porto explicou que no período Imperial, as províncias podiam revogar os poderes concedidos a seus procuradores gerais, os quais faziam parte de um Conselho criado pelo Príncipe Regente, a pedido de José Bonifácio. O Conselho, entretanto, teve curta duração, o que não permitiu a utilização do instituto da revogação naquela oportunidade.²¹⁶

O professor pernambucano Palhares Moreira Reis também mencionou esse fato, reconhecendo a existência do direito de revogação no Império quando da criação do chamado Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil: “Primeiro, quando da convocação dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, para o Conselho criado pelo Príncipe Regente D. Pedro, em 16 de fevereiro de

²¹⁴ PORTO, *O voto ...*, p. 25 et. seq.

²¹⁵ REIS, *O recall ...*, p. 29.

²¹⁶ Essa foi a lição do ministro Costa Porto ao explicar, em seu Dicionário do Voto, o significado do verbete *recall*: “O recall foi, pela primeira vez, utilizado no Brasil, em 1822, pelo Decreto de 16 de fevereiro daquele ano, que criou o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil. Em discurso, falando pela Província de São Paulo, José Bonifácio, tido como idealizador do Conselho, pediu ao Príncipe Pedro que convocasse ‘uma junta comum de Procuradores Gerais ou representantes, legalmente nomeados pelos eleitores de paróquia, para que nesta corte e perante Vossa Alteza Real o aconselhem e advoguem a causa das suas respectivas províncias; podendo ser revogados seus poderes e nomeados outros, se se não comportarem conforme as vistas e desejos das mesmas províncias’ [grifos do autor].

E o Decreto de 16 de fevereiro de 1822 previu a substituição dos procuradores, caso não desempenhassem ‘devidamente suas obrigações’, por dois terços da Câmara, em ‘vereação geral e extraordinária’ [grifos do autor].

Mas o tempo curto de duração do Conselho – sua primeira sessão foi em 2 de junho de 1822 e a última, de que há documentação, em 7 de abril de 1823 – não permitiu de operasse o mecanismo de substituição” PORTO, *Dicionário ...* As explicações sobre a participação de José Bonifácio na criação do Conselho de Procuradores Gerais parecem constar de RODRIGUES, J. H. *Atas do conselho de estado*. Brasília: Senado Federal, 1973, v. I. p. 48.

1822. Eleitos pela via direta, poderiam ter o mandato revogado caso não desempenhassem a contento suas obrigações, por decisão de 2/3 das Câmaras da província respectiva.”²¹⁷ Costa Porto, citado por Moreira Reis, observou que:

O mais interessante no texto do Decreto de 16 de fevereiro de 1822 é a adoção do que os anglo-saxões denominaram, depois, de recall, a possibilidade do chamamento de volta do eleito, pelos seus eleitores: caso os Procuradores não desempenhassem ‘devidamente suas obrigações’ [grifo do autor] , dois terços da Câmara, em vereação geral e extraordinária, poderiam substituí-los.²¹⁸

Palhares Moreira Reis ensinou também que a idéia de revogar os poderes dos procuradores das províncias foi de José Bonifácio, que pediu ao Príncipe Regente a convocação de uma Junta comum de Procuradores Gerais, eleitos em pleitos paroquiais, para advogar as causas das respectivas províncias e sugeriu que tais procuradores poderiam ter revogados os seus poderes se não comportarem conforme as vistas e desejos das mesmas províncias.²¹⁹

Ao que indicam os autores, embora tenha havido previsão legal para a revogação do mandato dos procuradores gerais, “o período de vida do Conselho foi de tal modo curto que não houve oportunidade para que este mecanismo pudesse ter ocasião de ser posto em prática”.²²⁰

4.2 PERÍODO REPUBLICANO

No período Republicano, mais especificamente na República Velha, o direito de revogação constou das constituições dos Estados do Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina e São Paulo. Posteriormente, foi cogitado durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Por fim, é hoje objeto de duas propostas

²¹⁷ REIS, *O recall...*, p. 29. Cf. também: REIS, *As eleições ...*, p. 62; PORTO, *O voto ...*, p. 25.

²¹⁸ PORTO, *O voto ...*, p. 25., citado por REIS, *O recall...* p. 29. Cf. também REIS, *As eleições...*, p. 62.

²¹⁹ RODRIGUES, op. cit., p. 48., citado por REIS, *O recall...*, p. 29-30. Cf. também: PORTO, *O voto...*, p. 25; REIS, *As eleições...*, p. 62.

²²⁰ REIS, *O recall...*, p. 30. Cf. também PORTO, *O voto...*, p. 25.

de emenda constitucional. Começaremos explicando, brevemente, os dispositivos presentes durante a República Velha.

4.2.1 Antes da Assembléia Nacional Constituinte de 1988

Walter Costa Porto explicou que o art. 39 da Constituição do Rio Grande do Sul, de julho de 1891, estabelecia, a respeito da Assembléia dos Representantes, que: “O mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo e também cassado pela maioria dos eleitores”²²¹. Este dispositivo foi regulamentado pelos artigos 98 a 104 da Lei Estadual n.º 18, de 12 de janeiro de 1897.²²²

Sobre os dispositivos gaúchos, Costa Porto explicou que, por razões óbvias, o mecanismo somente tinha utilidade no sistema distrital, que permitiria a delimitação precisa de um grupo de votantes – o mesmo grupo que, anteriormente, havia se pronunciado sobre a concessão do mandato. Como o Rio Grande do Sul enquadrou-se, até 1913, no modelo distrital, era perfeitamente possível o funcionamento da revogação de mandato. Mas Costa Porto mostrou que, em julho de 1913, com a promulgação da Lei n.º 153, o Rio Grande do Sul adotou o modelo proporcional, o que tornou a revogação de mandato um “mecanismo ocioso”, sem qualquer eficácia.

²²¹ Cf. PORTO, **Dicionário...** e PORTO, **O voto...**, p. 25. Palhares Moreira Reis explicou, com fundamento nos ensinamentos do ministro Costa Porto que: “Esta norma constitucional gaúcha, esclarece ainda Walter Costa Porto, resultou de uma determinação de Júlio de Castilhos para permitir a formalização de um mecanismo que permitisse eliminar aqueles parlamentares que rompessem com as lideranças, como foi o caso da dissensão entre os Deputados Demétrio Ribeiro e Antão de Faria, integrantes da bancada riograndense à constituinte federal. Conforme esclarece, ‘o mandato de ambos estava virtualmente cassado, desde que o Partido Republicano, pelos seus legítimos órgãos de manifestação, declarou expressamente que não mereciam mais a sua confiança por haverem faltado a ela depois de eleitos’. ‘Tal pronunciamento foi geral e decisivo’. No entanto, a despeito de ter havido uma destituição moral, com a decisão partidária que deles retirava a confiança, pública e solenemente, não desistiram dos respectivos mandatos os dois deputados federais. Daí a inclusão do dispositivo de revogação no texto constitucional e a criação de norma legal adjetiva.” REIS, **O recall...**, p. 30.

²²² Cf. Anexo 5.

Costa Porto relata ainda que, mesmo antes de 1913, não há notícia de sua utilização no Rio Grande do Sul, ressalvado apenas o episódio ocorrido em uma das reuniões da Subcomissão encarregada de preparar, em 1933, o anteprojeto da nova Constituição. Nesta reunião, Oswaldo Aranha teria dito, a respeito da emenda que estabelecia a cassação do mandato do Presidente da República por meio de plebiscito, que tal dispositivo tinha ‘precedentes na vida do país, dentro de meu Estado, o Rio Grande do Sul, onde a cassação do mandato se tem exercido com grande e real benefício para a comunhão riograndense’. Mas o próprio Costa Porto ressalva que “a bibliografia consultada silencia sobre qualquer cassação de representante na história do Estado”.²²³

A constituição goiana de 1º de junho de 1891, dispunha que “Art. 56 O mandato legislativo não será obrigatório e o eleitorado poderá cassá-lo, declarando, mediante o processo que a lei estabelecerá, o mandato carecedor de sua confiança”. Entretanto, antes que qualquer lei regulamentadora pudesse ser editada, esta redação foi alterada (pela reforma constitucional de 13 de julho de 1898), de modo a retirar do texto constitucional a possibilidade de revogação do mandato eletivo: “Art. 53. ... § 3º. O mandato legislativo não será obrigatório.”²²⁴

Em Santa Catarina, o direito de revogação vigorou de 1892 a 1910, tendo constado das constituições de 1892 e de 1895. Porém, o instituto nunca teve aplicação prática, uma vez que as normas constitucionais jamais chegaram a ser regulamentadas.

O texto constitucional de 1982 assim estabelecia: “Art. 14. O mandato legislativo pode ser renunciado, e a sua revogabilidade se efetuará quando, consultado o eleitorado por um terço dos eleitores, não obtiver o deputado metade e mais um dos votos com que foi eleito.” A inovação, porém, não encontrou interpretação adequada na doutrina, sendo confundidos os conceitos de revogação

²²³ PORTO, **Dicionário...** Como citado, as declarações atribuídas a Oswaldo Aranha parecem constar de AZEVEDO, *op. cit.*, p. 553.

²²⁴ PORTO, **Dicionário...** Cf. também REIS, **O recall...**, p. 30.

e renúncia. Costa Porto explica, por exemplo, que este texto “foi interpretado por Felisbello de Carvalho (sic) no sentido de que se investia o deputado do poder de renunciar, ‘dependendo, porém, do pronunciamento do eleitorado’”.²²⁵

Em 26 de janeiro de 1895 a constituição sofreu alterações, as quais, se não excluíram a possibilidade de revogação do mandato, tornaram-na bastante obscura: “Art. 20. O mandato não é imperativo e pode ser removido. Os deputados podem renunciá-lo em qualquer tempo.”

Essa obscuridade pavimentou o caminho para que, na reforma constitucional de 1910, o referido artigo fosse alterado para afastar definitivamente a possibilidade de revogação do mandato eletivo naquele estado. Palhares Moreira Reis, citando mais uma vez o ministro Costa Porto, declarou a respeito de tal modificação que:

... foi uma manobra do Governador Gustavo Richard, argumentando quando propôs a emenda modificativa à sua Câmara parlamentar: “Não se pode descobrir a razão da palavra *removido* [grifo do autor], pelo que nenhuma dúvida oferece a sua eliminação, que corrige o defeito da frase”.

Em consequência, no Estado de Santa Catarina, onde o mecanismo da revogação figurou na Constituição Estadual de 1892 a 1910, o instituto não foi ao menos regulamentado e jamais teve aplicação prática.²²⁶

Embora os autores não façam referência a este detalhe, achamos ser interessante ressaltar que o dispositivo catarinense talvez tenha encontrado uma maneira de aplicar a revogação de mandato no sistema proporcional, ao inverter a ordem lógica da questão da revogação.

Normalmente, a lógica da revogação é perguntar se o representante deve ser removido²²⁷. Neste caso, o representante preocupa-se com os votos que pedem a sua remoção – esses votos são indesejáveis e o trabalho do representante estará

²²⁵ REIS, *O recall...*, p. 30. Cf. também PORTO, *Dicionário...* Costa Porto esclarece que a informação sobre a mudança do dispositivo constitucional em 1910, foi extraída de: PIAZZA, W. F. *O poder legislativo catarinense*. Florianópolis: Assembléia Legislativa de Santa Catarina, 1984. Cf. também FREIRE, F. *As constituições dos estados e a constituição federal*. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1898, p. 40.

²²⁶ PORTO, *Dicionário...* Cf. também REIS, *O recall...*, p. 30.

²²⁷ Cf. nota 193, acima.

em convencer os eleitores (muitos dos quais alinhados com outros partidos ou correntes políticas) a não pedir a sua remoção. Por mais que atinja votos favoráveis à sua permanência, ele será removido caso o número de votos contrários superem os favoráveis. No sistema proporcional essa lógica não funciona, pois um candidato que tenha sido eleito com poucos votos (devido à regra da proporcionalidade) certamente seria removido em uma eleição revocatória, pois seria muito fácil para as correntes políticas antagônicas unirem-se para somar os votos necessários para destituí-lo.

O que o dispositivo catarinense fazia era inverter essa lógica, perguntando se o representante deveria ser mantido. Aqui, a preocupação do representante está em atingir pelo menos metade mais um dos votos com que foi eleito²²⁸ – esses votos são desejáveis e o trabalho do representante visado está apenas em convencer seus próprios eleitores a votar pela sua permanência. Aqui os votos favoráveis ganham relevância e o trabalho de convencimento dos eleitores passa a ser daqueles que estão pedindo a revogação – quem pede a revogação é que deve convencer os eleitores a votar pela remoção. Utilizando esta técnica, não vemos problemas em adotar a revogação do mandato no sistema proporcional. Todavia, uma análise mais acurada seria recomendável, o que não podemos fazer aqui, no momento.

O direito de revogação também foi previsto na Constituição de São Paulo de 14 de julho de 1891, que dispunha, em seu art. 6º, § 3º: “Art. 6º ... § 3º. Poderá, entretanto, ser a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço de seus eleitores, na qual o representante não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito.” Sobre o assunto Costa Porto esclarece: “O texto não teve regulamentação e não há notícia de sua aplicação”.²²⁹

²²⁸ Art. 14. O mandato legislativo pode ser renunciado, e a sua revogabilidade se efetuará quando, consultado o eleitorado por um terço dos eleitores, não obtiver o deputado metade e mais um dos votos com que foi eleito.

²²⁹ PORTO, **Dicionário...**

4.2.2 Durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1988²³⁰

Nos debates que antecederam a promulgação da Constituição de 1988, o direito de revogação também foi cogitado sob o nome de “voto destituente”. Vânia Siciliano Aieta explicou que essa a tentativa pioneira foi encabeçada pelo Deputado Lysâneas Maciel, do PDT carioca. Segundo Aieta, “A proposta do ilustre Constituinte Lysâneas Maciel, recentemente falecido, teve origem na sua emenda aditiva ao anteprojeto do relator da subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias, integrante da comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher.”²³¹

A proposta de Maciel simplesmente inseria a noção de revogação do mandato por “voto destituente”, remetendo a regulamentação para a lei complementar: “Art. Os eleitores poderão revogar, por voto destituente, o mandato concedido a seus representantes no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, na forma regulamentada em lei complementar.”

Outra proposta semelhante foi a do Deputado Domingos Leonelli, que também inseria a noção de revogação de mandato, mas não mantinha a denominação de “voto destituente”: “Art. 14, caput – A lei estabelecerá a forma pela qual a maioria dos eleitores poderá destituir do cargo aquele que decair da confiança coletiva no exercício do mandato.”

A revogação de mandato não foi muito bem recebida pelos demais constituintes. Vânia Aieta relata que deputados das mais diversas correntes se

²³⁰ Cf., nos Anexos 6 e 7, texto integral de algumas das propostas aqui mencionadas.

²³¹ AIETA, *op. cit.*, p. 164. A autora explica na nota n.º 24 que a expressão “voto destituente” provém de “... destituir: privar de de autoridade, dignidade ou emprego. Tem origem no latim *destituere*, conforme Antonio Geraldo da Cunha, *Dicionário etimológico da língua portuguesa* [grifos da autora].” Na nota n.º 25, Vânia Aieta explica que “Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, podendo ser supressiva, substitutiva, aditiva ou modificativa (art. 59, § 4º, do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte).” A íntegra da proposta do Deputado Lysâneas Maciel consta no Anexo 6.

opuseram à medida – como Henrique Eduardo Alves (PMDB), João Menezes (PFL) e Lidice da Mata (PC do B).

Muitas foram as críticas à revogação de mandato: que tal instituto não tinha precedente em nosso Continente; que poderia transformar-se numa “conspiração de suplentes” – uma vez que estes, visando assumir a vaga deixada pela revogação, seriam os maiores interessados na destituição do titular; que não haveria meio de impedir a destituição do representante pelos votantes do partido adversário; que seria uma ameaça aos partidos minoritários; que serviria às retaliações entre correntes políticas antagônicas, sobretudo no período que se segue à eleição, diplomação e posse dos eleitos; que tal processo teria um custo e duração imprevisíveis; que seria uma insegurança e uma ameaça ao pleno exercício do mandato parlamentar; que seria passível de manipulações perigosas pelo poder econômico e oligarquias regionais; que não seria possível, no sistema proporcional, aferir a vontade proporcional do eleitorado.

É importante notar que, apesar de severas, as críticas ao “voto destituente” demonstravam mais uma preocupação com os aspectos práticos da eleição do que com a carga principiológica da medida. Assim, vemos que os constituintes estavam mais preocupados com as ameaças ao seu mandato (daí a menção a conspirações, ameaças, retaliações, custos, etc.) do que com o estabelecimento de um controle popular dos atos do representante. De fato, é compreensível que tal idéia tenha sido prontamente rechaçada nas discussões parlamentares, pois a história da revogação de mandato demonstra que tal mecanismo somente foi instituído após uma grande pressão popular por mudanças e que isso jamais teria ocorrido se a decisão tivesse ficado apenas nas mãos dos parlamentares.

O final da breve história do voto destituente já conhecemos: houve uma proposta que, a pretexto de instituir a revogação de mandato, acabou por inserir no ordenamento constitucional a **ação de impugnação de mandato eletivo**. Aplaudida pela comissão, essa proposta, de autoria do Deputado Samir Achôa, sepultou de vez a idéia da revogação de mandato. Como já tratamos desse tema no Capítulo 2,

quando mostramos a diferença entre a ação de impugnação de mandato eletivo e a revogação de mandato, para lá remetemos o leitor.

4.2.3 Depois da Assembléia Nacional Constituinte de 1988

Após os debates ocorridos na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, as únicas propostas de natureza normativa visando a instituição do direito de revogação foram as propostas dos Senadores Antonio Carlos Valladares (PSB - Sergipe) e Jefferson Péres (PDT – Amazonas), apresentadas em 2003.

As propostas, que analisaremos a seguir, são claramente frutos da repercussão que ganhou o tema em 2003 – em razão do eleição revocatória em que o Governador da Califórnia, Gray Davis, teve o mandato revogado por votação popular, sendo eleito em seu lugar o ator hollywoodiano Arnold Schwarzenegger.²³²

A proposta de emenda constitucional n.º 80/2003 foi apresentada pelo Senador Antonio Carlos Valladares (PSB – Sergipe) em 28 de outubro de 2003²³³. A proposta tem como característica principal a concisão e objetividade. Em sua proposta, Valladares limita-se a acrescentar dois incisos ao rol do art. 14 da Constituição Federal: o inciso IV instituindo o “direito de revogação, individual e coletivo” e o inciso V instituindo o “veto popular”.

A proposta de Valladares é tecnicamente mais apurada que a de Jefferson Péres, uma vez que insere o dispositivo da revogação ao lado dos demais instrumentos de democracia semi-direta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Entretanto, como demonstraremos adiante, a proposta comete, dentre outros pecados, o de não prever um dispositivo proibindo a restrição legislativa ao direito de revogação e por não estabelecer um prazo mínimo de imunidade à revogação (normalmente seis meses no início e seis meses no final do mandato). A proposta também não estabelece uma solução para o problema do sistema

²³² Para uma ampla análise da eleição revocatória (*recall election*) levada a efeito na Califórnia em 2003, ver GERSTON, op. cit.

²³³ Cf., no Anexo 1, o texto integral da proposta.

proporcional nem explica se a revogação seria aplicável a todos as esferas de governo (municipal, estadual e federal).

A proposta de Jefferson Péres (PDT – Amazonas), apresentada em 05 de novembro de 2003 e que levou o n.º 82/2003²³⁴, difere principalmente pelo local em que as alterações são realizadas na constituição e, conseqüentemente, no mecanismo que se pretende utilizar para a inserção do direito de revogação no Brasil.

Ao contrário de Valladares, Péres nem sequer toca no art. 14 da Constituição. Prefere inserir ressalvas aos dispositivos que estabelecem a duração do mandato, inserindo um “plebiscito de confirmação do mandato” a ser aplicado após transcorrido metade do prazo do mandato. Outra característica da proposta de Péres é a realização, simultânea ao “plebiscito de confirmação do mandato”, de eleições visando substituir o representante removido. Pensamos que a simultaneidade das duas consultas (a da revogação e a da substituição) pode levar ao mesmo problema ocorrido na Califórnia em 2003: o foco do debate deixa de ser a revogação do representante para se transformar num debate sobre quem é o melhor candidato para ocupar aquele cargo. O problema deste modelo é que ele transforma a eleição revocatória numa eleição comum, como se o representante visado estivesse disputando uma reeleição. A proposta acentua ainda mais esse caráter, quando estabelece que o mandato será revogado “se o número de votos em favor da confirmação do mandato for inferior ao obtido por algum dos candidatos ao cargo”. A proposta de Péres só não é um encurtamento automático da duração do mandato porque exige que o “plebiscito de confirmação de mandato” seja solicitado através de uma “petição de revogação do mandato” subscrita por dez por cento do eleitorado.

Outro problema da proposta de Péres é estabelecer uma restrição ao sufrágio, ao dizer que, nas eleições que se realizarem simultaneamente ao plebiscito

²³⁴ Cf., no Anexo 2, o texto integral da proposta.

mencionado, “terão direito a voto os eleitores que se manifestarem pela revogação do mandato”. Tal restrição, a nosso ver, fere o art. 60, § 4º, II da Constituição Federal, uma vez que mitiga o caráter “universal” do voto.

Ressalte-se, também, que a proposta de Péres guarda bastante semelhança com o modelo adotado na Venezuela, que fixou um único momento em que o mandato poderia ser revogado: exatamente a metade do mandato. Tal solução não é propriamente uma falha, mas diverge da solução normalmente adotada nos Estados Unidos, em que, transcorrido um certo período (normalmente seis meses) o mandato pode ser revogado a qualquer momento.

5 ANÁLISE CRÍTICA

Com a finalidade de proporcionar uma reflexão crítica sobre a revogação de mandato, faremos um breve exposição (baseada principalmente na exposição de Thomas Cronin e de Nelson de Sousa Sampaio) dos principais argumentos contrários e favoráveis ao instituto, seguida de uma discussão sobre os problemas constitucionais que envolvem a instituição de tal mecanismo.

5.1 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS

Thomas Cronin relacionou e analisou as principais críticas ao instituto da revogação de mandato, que chamaremos a seguir apenas de “revogação”, nos seguintes termos²³⁵: a) a premissa da revogação é antagônica ao princípio republicano, especialmente à idéia de eleger bons legisladores e agentes públicos e então dar a eles uma oportunidade de governar até a eleição seguinte; b) a revogação torna o cargo público menos atrativo para a maioria dos indivíduos capacitados; c) as eleições revocatórias são divisoras, polarizadoras e sujeitas a vários abusos e consequências imprevisíveis; d) as eleições revocatórias são confusas, injustas e tornam muito difícil aos eleitores manterem-se informados no período entre as eleições; e) as eleições revocatórias são caras, desnecessárias e dirigidas contra o alvo errado.

Quanto ao primeiro argumento – “a premissa da revogação é antagônica ao princípio republicano, especialmente à idéia de eleger bons legisladores e agentes públicos e então dar a eles uma oportunidade de governar até a eleição seguinte” – Cronin explicou que os opositores do recall dizem que os ocupantes de cargos públicos deveriam prestar contas somente na eleição seguinte. Segundo

²³⁵ Exceto quando indicado de modo diverso, todas as noções a seguir apresentadas foram extraídas de CRONIN, op. cit., p. 135-139.

essa corrente, os legisladores e outros agentes públicos eleitos precisam de uma certa margem de liberdade e independência para trabalhar.

Além disso, argumentam, um governo responsável e sintonizado com os anseios populares não é um governo da maioria, pela maioria e para a maioria, mas um governo de todo o povo, eleito por uma maioria sob determinados limites e regras, de modo a assegurar um governo sábio, prudente e voltado para o bem de todo o povo. Para os críticos do instituto, a revogação ainda enfraquece a construção e a prática de um governo representativo, encorajando a visão de curto prazo em detrimento da visão de longo prazo, fazendo com que os agentes públicos ajam somente de acordo com o que momentaneamente parece aceitável ao público. Em razão disso, um legislador honesto e capaz poderia ser intimidado por rivais que aproveitassem a oportunidade de uma decisão impopular para destruir a confiança que o mesmo possui junto ao povo. Especialmente nestes momentos, a revogação eliminaria com a probabilidade de o representante agir com independência e coragem para tomar decisões difíceis.

Quanto à segunda crítica – “a revogação torna o cargo público menos atrativo para a maioria dos indivíduos capacitados” – Cronin mostrou que os opositores da medida alegam que uma vez que o ocupante de um cargo público pode ser removido por qualquer razão, isso se torna um constante meio legal de intimidação. Assim, pessoas com opiniões fortes e convicções próprias e que não desejam ser meros espelhos da opinião pública podem dizer não quando instados a concorrer em uma eleição.

Segundo A. Lawrence Lowell²³⁶, a revogação reconhece que o representante é essencialmente um delegado, cujo dever consiste em executar a opinião majoritária de seu distrito, ao invés de exercer seu próprio julgamento sobre as evidências trazidas perante ele. Além disso, com a revogação, os agentes

²³⁶ LOWELL, A. L. **Public opinion and popular government**. New York: Longmans, Green, 1913. p. 147., citado por CRONIN, op. cit., p. 136.

públicos eleitos, que sempre enfrentam decisões difíceis, estariam constantemente sujeitos à crítica e às retaliações e vinganças políticas.

O presidente Taft teria argumentado que a revogação, se aplicada contra presidentes da República, iria certamente impedi-los de tomar decisões difíceis, caso não preferissem “ir para casa mais cedo”. Washington, Madison, Cleveland e Lincoln são alguns dos presidentes que, segundo Taft, teriam sido removidos do cargo caso a revogação tivesse existido em sua época.

Sobre o terceiro argumento – “as eleições revocatórias são divisoras, polarizadoras e sujeitas a vários abusos e consequências imprevisíveis” – os críticos da revogação geralmente alegam que as eleições revocatórias são invariavelmente eventos emocionais, nocivos e às vezes até tumultuosos. Ao contrário de resolver problemas, elas aumentam as tensões, dividindo as comunidades em pólos como novo *versus* velho, norte *versus* sul, etc.

Os opositores alegam ainda que as eleições revocatórias promovem instabilidade e descontinuidade, incitando facções rivais a ataques pessoais. Muitas vezes, tais eventos se assemelham a batalhas militares, com altos e baixos, sendo comum que um representante removido do cargo reagrupe-se com outras forças políticas para logo em seguida iniciar um procedimento de revogação contra os responsáveis por sua remoção.

A respeito do quarto argumento – “as eleições revocatórias são confusas, injustas e tornam muito difícil aos eleitores manterem-se informados no período entre as eleições” – alega-se que as eleições revocatórias geralmente chamam mais atenção e atingem um maior comparecimento eleitoral do que as eleições regulares. Além disso, muito embora o mecanismo da revogação pressuponha que os eleitores possuam conhecimentos de assuntos financeiros e administrativos, o cidadão médio raramente acompanha de perto os assuntos da comunidade ou do estado no período entre as eleições e às vezes nem mesmo no momento da eleição.

Também se diz que uma grande parte, se não a maioria, das eleições revocatórias envolvem batalhas entre facções, o que deixa o cidadão médio confuso,

especialmente porque na maioria dos casos aqueles que promovem a revogação de mandato não precisam provar as acusações – dado que a revogação é vista antes como um procedimento político do que judicial. Além disso, as razões da revogação que realmente vêm a público nem sempre correspondem às verdadeiras razões pelas quais a revogação está sendo intentada.

Confusão ainda maior pode ocorrer nos locais onde é permitido ao ocupante de cargo público concorrer na eleição em que se busca um substituto para o caso de o povo pedir sua remoção. Nestes casos, pode acontecer que o representante, removido do cargo na eleição revocatória, vença a eleição em que se buscava o substituto – situação, no mínimo, paradoxal.

Outra consequência indesejável seria a de que, pela dificuldade em se conseguir as assinaturas necessárias ou por falta de adequada organização, um agente público que mereceria ser removido do cargo ganhe a eleição revocatória e permaneça no cargo, o que lhe concederia legitimidade e o tornaria politicamente mais forte.

Por fim, o quinto argumento – “as eleições revocatórias são caras, desnecessárias e dirigidas contra o alvo errado”. Um dos mais fortes argumentos contra a revogação é o custo de realizar eleições especiais, especialmente em uma grande cidade ou em um estado. Além disso, a turbulência política e as despesas com tal mecanismo são desnecessários dado a previsão legal do *impeachment* pelo poder legislativo ou procedimentos similares à disposição do poder executivo e judiciário. Finalmente, devido ao fato de que o cidadão nem sempre compreende qual esfera de governo tomou determinada atitude, a revogação é muitas vezes dirigida contra as autoridades locais que estão meramente implementando normas federais.

Cronin conclui dizendo que, em resumo, de acordo com os oponentes da revogação de mandato, este instituto causa mais problemas do que resolve. Ele retira do agente público eleito a independência e desprendimento que o capacitam a sopesar valores conflitantes e a fazer considerações de longo prazo, além do que

cria mais obrigações para um cidadão já cansado de tantas obrigações políticas (eleições federais, estaduais e municipais para os mais diversos cargos; iniciativas populares; referendos). Além disso, a revogação divide as comunidades e cria custos e obrigações adicionais desnecessárias, abordando o problema por um prisma inadequado.

Um dos mais duros críticos da revogação de mandato no Brasil é, sem dúvida, Nelson de Sousa Sampaio, que, em seu excelente artigo sobre o *recall*, explicou:

Um balanço da experiência norte-americana do *recall* não parece confirmar as vistas extremadas nem de seus entusiastas nem de seus opositores. As grandes esperanças alimentadas pelos seus adeptos não se concretizaram na prática, mas, em compensação, as perspectivas negras entrevistas pelos seus adversários também não se transformaram em realidade. Tem sido observadas, mesmo, uma tendência conservadora e certa prudência no manejo dessa arma.²³⁷

Analisando o *recall* em face da constituição brasileira de 1946, Sampaio concluiu pela incompatibilidade do primeiro em relação à segunda, porque: a) a Constituição estabelecia prazos fixos para os mandatos; b) as hipóteses de perda do mandato eram expressa e exaustivamente previstas na Constituição, “sendo a perda de mandato popular matéria de ordem constitucional”; c) assim, a revogação só poderia ser adotada através de reforma constitucional.

Quanto à conveniência da emenda da constituição de 1946 para esse fim, Sampaio a rechaça alegando que não seria conveniente efetuar uma alteração de tal profundidade para adotar um instituto que apresenta mais riscos que virtudes.²³⁸ Ele alega que a revogação seria quase impraticável na órbita federal e na estadual, sem, no entanto, mostrar as razões que o levaram a essa conclusão. Também afirma que na esfera municipal a introdução deste mecanismo seria uma temeridade, devido ao

²³⁷ SAMPAIO, op. cit., p. 340.

²³⁸ Para Sampaio, “Talvez por isso é que tenha decrescido, mesmo nos Estados Unidos, o entusiasmo pelo novo mecanismo. O movimento favorável à introdução da medida se estende de 1903 a 1926, declinando a partir deste último ano, quando nenhum novo Estado entrou para a lista dos que adotam o *recall*. Na verdade, depois desse ano, o rol diminuiu de um Estado, quando o Idaho desaprovou a emenda constitucional que prescrevia essa inovação.” Id.

atual (o artigo foi escrito em 1950) estágio da educação política brasileira, concluindo que no município a revogação seria mais uma arma para a vingança pessoal e para o embate dos clãs rivais.²³⁹

Outras razões apontadas por Sampaio a desaconselhar a instituição da revogação de mandato são que: a) trata-se de um processo dispendioso e desnecessário, que poderá provocar perturbações políticas com o recurso a eleições parciais freqüentes; b) os males do sistema representativo são em maioria decorrentes dos homens e dos povos que põem em movimento o seu mecanismo, e dos quais a revogação não estaria imune; c) a revogação de mandato não serve ao objetivo de melhorar as instituições políticas e reduzir falibilidade e fraqueza humanas, pois tal mecanismo possui limitado campo de aplicação, um complicado processo e um dispendioso funcionamento; d) muitos dos defeitos do regime representativo refletem complexas e profundas causas sociais, que não se curam com remédios tão simples como a modificação de textos legais;²⁴⁰ e) a revogação de mandato seria quase²⁴¹ uma volta ao antigo “mandato imperativo”, no qual o eleito representava seus eleitores como um mandatário de direito privado; f) tal medida dificilmente se conciliaria com o conceito moderno de mandato político, segundo o qual o laço que liga o representante ao representado é apenas de natureza moral; g) a adoção da revogação equivale à confissão de que o povo é incapaz de escolher representantes honestos e eficientes;²⁴² h) estimula o cortejamento da popularidade²⁴³ por parte do representante, em vez de incentivar o seu senso de

²³⁹ SAMPAIO, op. cit., p. 341.

²⁴⁰ Sampaio menciona aqui, as palavras de BRYCE, ao apreciar o *recall* e institutos similares, como as eleições primárias: “Estes esquemas de reforma atacam antes os sintomas do que a raiz da doença, na indiferença ou subserviência ao partido, de uma grande parte dos votantes. Elevar o nível da consciência cívica é uma tarefa mais difícil e mais longa do que alterar as instituições.” BRYCE, op. cit., p. 153., citado por SAMPAIO, op. cit., p. 341.

²⁴¹ Sampaio reconhece que o *recall* não ressuscita o mandato imperativo, mas que é uma atenuação do conceito clássico de da representação política.

²⁴² Sampaio adverte que este argumento, atribuído a SAIT, é um tanto sofisticado, pois o *recall* apenas admitiria, - de acordo com o senso comum, - que o povo pode errar, e, por isso, deve ser-lhe concedida a oportunidade de corrigir o seu erro dentro do mais breve espaço de tempo possível, sem esperar pela época das eleições regulares.

²⁴³ Laski tinha receio de que o representante pudesse transformar-se “num mero delegado que vivesse sempre sob a ameaça de uma repulsiva espada de Dâmocles; e seria mais do que

responsabilidade; i) a medida poderia afastar da política muitos homens independentes.

Ao concluir sua exposição, Sampaio chega a vaticinar sobre “uma época em que o espírito público se avive e generalize entre quase todos os membros da sociedade e em que o progresso técnico dos meios de comunicação do pensamento (...) acarrete mudanças radicais no sistema eleitoral.”²⁴⁴ Ao final, porém, conclui pela manutenção do conceito clássico de representação política, de modo que eleito o candidato, nenhum vínculo legal o prenda ao eleitorado, tendo como guia único os ditames da sua consciência.

Para Sampaio, os desvios e as infrações no cumprimento do mandato devem ser atacados através do *impeachment* (para membros do poder executivo) e através das sanções aplicadas pelos pares ou pelo poder judiciário (para membros do poder legislativo). Por outro lado, se as condutas não atingirem tal gravidade, ele defende que o eleitorado aguarde as próximas eleições para corrigir o seu erro.²⁴⁵

Sampaio é ainda mais crítico em relação ao que ele chama de uma “singular variedade de *recall*”, consistente em dar ao partido o poder de revogar o mandato do representante que, sendo eleito por uma agremiação partidária, posteriormente a abandona.

Para ele, essa idéia “decorre de uma tendência de querer levar até às últimas consequências” o regime de partidos que foi criado pelo Decreto-Lei n.º 7586, de 28 de maio de 1945, advertindo que “tendo nosso sistema eleitoral feito dos partidos os únicos instrumentos de apresentação de candidatos, muitos espíritos

provável que a queda da espada fosse obra dos elementos mais indesejáveis de sua circunscrição”. LASKI, H. **El estado moderno**. Barcelona: Libreria Bosch, 1932. 2ª ed. v. 2. p. 34. Tradução de: Grammar of politics., citado por SAMPAIO, op. cit., p. 338.

²⁴⁴ E continua: “Nesse tempo, talvez o eleitor nem precise ir aos postos eleitorais. De casa, pressionará, levemente, um dispositivo mecânico para exprimir suas preferências acêrca de candidatos ou seus pontos de vista sôbre qualquer consulta popular.” SAMPAIO, p. 340.

²⁴⁵ Id.

amigos da simplificação inclinaram-se a imaginar que os mandatos eram conferidos pelos partidos.”²⁴⁶

Sampaio denuncia o fato de que “o ponto de chegada [desse raciocínio] seria a conversão do nosso regime num rígido e completo ‘Estado de partido’, o *Parteienstaat* dos autores alemães.”²⁴⁷

5.2 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

Os principais argumentos favoráveis ao estabelecimento da revogação de mandato foram apresentados por Thomas Cronin no seguintes termos: a) a revogação assegura uma responsabilidade política contínua, pois os eleitores não necessitam esperar até a eleição seguinte para livrarem-se de um agente público incompetente, desonesto, irresponsável e desligado dos anseios populares; b) a revogação ajuda a conter a indevida influência dos pequenos interesses; c) a revogação permite ao povo conceder mandatos mais longos aos ocupantes de cargos eletivos; d) a revogação concede ao homem médio um motivo para manter-se informado sobre os assuntos públicos mesmo durante o período não-eleitoral; e) a revogação oferece uma válvula de escape para sentimentos exacerbados.

Sobre o primeiro argumento – “a revogação assegura uma responsabilidade política contínua, pois os eleitores não necessitam esperar até a eleição seguinte para livrarem-se de um agente público incompetente, desonesto, irresponsável e desligado dos anseios populares” – Cronin explicou que a revogação

²⁴⁶ SAMPAIO, op. cit., p. 341. Para ele, foi essa mentalidade que influenciou na aprovação da lei n.º 211, de 7 de janeiro de 1948, que criou mais uma causa de perda do mandato: a cassação do registro do partido sob cuja legenda foi eleito o deputado.

²⁴⁷ Com o “Estado de partidos”, diz Sampaio, “O Parlamento passaria a ser um eco das deliberações dos órgãos partidários, o parlamentar um *servus a mandatis* das agremiações políticas, e a cena política uma representação de marionetes, cujos cordões seriam manejados, dos bastidores, pelas ‘máquinas’ dos partidos.” Além disso, “Assim como os deputados do antigo regime estavam obrigados a seguir os desejos expressos nos cadernos (*cahiers*) que lhes eram entregues pelos seus eleitores, o representante do novo regime não deverá dar um passo no parlamento, sem consultar as instruções do partido ou esperar os sinais do comando dos chefes. De instrumentos para servir o povo, os partidos transformar-se-iam em seus senhores; de pilares da democracia converter-se-iam em alicerces de uma sólida oligarquia.” SAMPAIO, p. 341.

ajuda os agentes públicos eleitos a manter a mentalidade de um candidato. Com a espada de uma potencial revogação pendendo sobre eles, os representantes permanecerão alertas, honestos e sintonizados com os anseios populares. Neste sentido, a revogação pode ser vista como um remédio para as mazelas do governo representativo. Enquanto a iniciativa e o referendo são meras modificações do governo representativo, a revogação é, claramente, uma tentativa de tornar o governo mais representativo, uma vez que aumenta a sintonia dos representantes com a vontade da maioria.

Os defensores da revogação alegam também que os eleitores deveriam ter o direito de despedir seus representantes tal como um fazendeiro despede seus empregados. Em resumo, os eleitores têm o direito a um controle direto, explícito e contínuo sobre os agentes públicos eleitos, especialmente se estes tiverem mandatos longos. O direito do povo em uma democracia representativa envolve mais do que o mero direito de eleger seus líderes em intervalos estabelecidos. A revogação, segundo Delos Wilcox²⁴⁸, “confirma o fato de que o representante é um servo, um agente e não um mestre. Para ser exato, como um embaixador plenipotenciário, ele é um servo com poder, mas ele recebe instruções específicas ou está presumidamente atrelado à vontade de seu mestre, e se ele falha em reconhecer esta responsabilidade ou se ele interpreta mal suas instruções, ele pode ser removido a qualquer tempo.”

Thomas Cronin também explica, sobre o segundo argumento – “a revogação ajuda a conter a indevida influência dos pequenos interesses” – que a revogação torna os ocupantes de cargos eletivos responsáveis não perante os doadores de suas campanhas mas perante o seu eleitorado. Ela neutraliza os interesses especiais, forçando os representantes a considerar o povo antes de qualquer troca de favores. Para ser exato, este poder deriva mais do potencial da revogação do que de sua efetiva utilização, mas a maior parte do tempo esta

²⁴⁸ WILCOX, D. F. **Government by all the people**. New York: Macmillan, 1912., citado por CRONIN, op. cit., p. 125.

ameaça motivará os agentes públicos eleitos a representar melhor os grandes do que os pequenos interesses.

O terceiro argumento é de que “a revogação permite ao povo conceder mandatos mais longos aos ocupantes de cargos eletivos”. De fato, por causa da limitação provida pela revogação de mandato, os ocupantes de cargos públicos podem ser eleitos para mandatos mais longos, o que certamente aumentará sua eficiência e propiciará mais tempo para planejar e para ter uma visão mais ampla das coisas. Este argumento era mais comum na virada do século, quando os mandatos eram geralmente mais curtos do que hoje. Entretanto, os atuais defensores da revogação de mandato argumentam que a medida tem ajudado a tornar mais aceita a idéia de mandatos longos, o que, além de tudo, é mais econômico para o contribuinte.

Também se argumenta que “a revogação concede ao homem médio um motivo para manter-se informado sobre os assuntos públicos mesmo durante o período não-eleitoral”. Os defensores da revogação de mandato geralmente alegam que o seu uso encoraja os cidadãos a manterem-se informados sobre os assuntos públicos do momento e a monitorar a conduta dos representantes que eles elegeram. Conseqüentemente, os cidadãos se tornam mais ativos e envolvidos com a coisa pública.

Por fim, um argumento bastante utilizado é o de que “a revogação oferece uma válvula de escape para sentimentos exacerbados”. Tal idéia deriva da premissa de que um sistema político é geralmente organizado e planejado para conter e administrar conflitos políticos. Segundo Cronin, as instituições políticas estadunidenses tem adequadamente cumprido este papel. A revogação de mandato pode então ser vista como uma garantia adicional desta estabilidade. Embora uma eleição revocatória possa criar rivalidade e o surgimento de facções políticas, a revogação de mandato pode, no longo prazo, prover um meio de resolver pacificamente conflitos que, em outras circunstâncias, poderiam ser intensificados e causar ainda maior polarização.

De fato, tal caráter não é desprovido de fundamento. Os exemplos recentes de conflitos políticos na América Latina demonstram que os países poderiam tomar partido de um instrumento que criasse uma saída institucional e democrática para crises de legitimidade dos governos. Em pouco mais de dois anos, assistimos à queda dos presidentes da Argentina, Bolívia e Haiti, todas levadas a efeito por vias militares ou por protestos populares violentos. Já na Venezuela, apesar das igualmente violentas manifestações populares pela saída de Chávez, o resultado do *referendo revocatorio* acabou por retirar a legitimidade de tais protestos, sendo até o momento suficiente para restabelecer a estabilidade política naquele país.

Nelson de Sousa Sampaio também reconheceu algumas qualidades da revogação de mandato, como: a) a promoção de uma maior participação do povo na vida pública; b) o poder de estimular o senso de reponsabilidade dos eleitos; c) manter uma maior sintonização entre os representantes e o eleitorado; d) a possibilidade de aumentar o prazo do mandato; e) a utilidade nos casos extremos; f) o de ter permitido, no EUA, o governo de comissão (*city comission plan*) – que “não teria tido o impulso conhecido nas cidades do Oeste se não existisse o *recall* para acalmar as apreensões dos ‘democratas místicos’ de referência aos longos períodos e à concentração de poderes, característicos daquele sistema.

6 CONCLUSÃO

Como mostrado neste trabalho, o “direito de revogação do mandato político representativo” consiste no direito político, exercido através de uma consulta popular direta, de caráter vinculatório e convocada pelos próprios eleitores, que permite a estes revogar, antes do prazo normal, o mandato de um ou mais representantes políticos eleitos. Vimos também que a expressão “revogação popular do mandato” é o procedimento pelo qual os eleitores exercem o direito de revogação e que “eleição revocatória” é a fase da “revogação popular do mandato” em que todos os eleitores são chamados opinar se desejam ou não revogar o mandato de um determinado representante ou de uma assembléia de representantes.

Quanto ao aspecto histórico, demonstramos que o direito de revogação surge no século XIX na Suíça e no início do século XX nos EUA. Deste modo, rejeitamos as vozes que alegam ter o direito de revogação surgido na antiguidade clássica, nas colônias britânicas do século XVII, nas constituições dos estados americanos recém-proclamados independentes ou mesmo nos Artigos da Confederação.

Mas se de um lado refutamos o surgimento fático da revogação de mandato nos séculos XVII e XVIII, reconhecemos, entretanto, que é neste momento histórico que o fundamento teórico do direito de revogação (e dos demais instrumentos de democracia semi-direta) é construído.

Vimos também que a revogação de mandato surge, juntamente com os institutos do referendo e da iniciativa popular, como resposta à insatisfação popular com o governo representativo. Insatisfação essa que se dava não contra o governo representativo ideal presente nos escritos dos teóricos, mas contra o governo representativo fático da Suíça e dos Estados Unidos. Sobre tal característica, Woodrow Wilson declarou:

It must be remembered that we are contrasting the operation of the initiative and referendum, not with the representative government which we possess in theory

and which we have long persuaded ourselves that we possessed in fact, but with the actual state of affairs, with legislative processes which are carried on in secret, responding to the impulse of subsidized machines and carried through by men whose unhappiness it is to realize that they are not their own masters, but puppets in a game.²⁴⁹

Vimos também que após a sua instituição na Suíça e nos Estados Unidos, o instituto teve uma breve difusão em países europeus durante o período Pós-Primeira Guerra e que foi adotado na década de 1990 em vários países da América Latina.

No Brasil, a revogação de mandato teve previsão no Período Imperial, no chamado Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, mas que nunca chegou a funcionar. Também esteve presente na fase da Primeira República nos Estados de Goiás, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo, sem que se tenha **documentado** uma sequer revogação de mandato nestes estados.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1988 a revogação de mandato foi proposta pelo Deputado Lysâneas Maciel sob o nome de “voto destituente”, mas foi rechaçada pelos demais constituintes, os quais, inclusive, aproveitaram a proposta do Deputado Samir Achôa sobre a ação de impugnação de mandato eletivo e a aprovaram sob o pretexto de estarem aprovando o “voto destituente”.

Em 2003, possivelmente em razão do *recall* na Califórnia, surgiram no Brasil duas propostas de emenda constitucional instituindo a revogação de mandato. A primeira, de autoria do Senador Antonio Carlos Valladares, denomina o instituto de “direito de revogação, individual e coletivo”, limitando-se a inserir o dispositivo no rol do art. 14 da Constituição Federal. A segunda, de autoria do Senador Jeferson Péres, denomina o instituto de “plebiscito de confirmação de mandato” e adota estratégia diversa da primeira, deixando de lado o rol do art. 14 e cuidando de inserir

²⁴⁹ Deve-se lembrar que nós estamos comparando a operação da iniciativa popular e do referendo não com o governo representativo que nós possuímos na teoria e que temos há muito persuadido a nós mesmos que possuímos de fato, mas com o verdadeiro estado de coisas, com processos legislativos que são conduzidos em segredo, respondendo ao impulso de máquinas subsidiadas e conduzidos por homens cuja infelicidade é descobrir que eles não são seus próprios mestres, mas marionetes em um jogo. Atribuído a Woodrow Wilson, citado por CRONIN, op. cit., p. 54.

ressalvas nos dispositivos constitucionais que regulam os prazos dos mandatos. A proposta também esmiuça certas características, como a exigência de um percentual de dez por cento de assinaturas dos eleitores de uma circunscrição para convocar um “plebiscito de confirmação de mandato”, bem como a restrição à participação dos eleitores na eleição do sucessor do representante removido – o que, a nosso ver, fere o disposto no inciso II do § 4º do art. 60 da Constituição federal.

Sobre o procedimento do *recall* estadunidense, vimos que o mesmo possui três fases, a saber: a) fase de petição – em que um ou um pequeno grupo de eleitores informa à autoridade competente que pretende coletar assinaturas pedindo a convocação de uma eleição revocatória do mandato de um determinado agente público; nesta fase também é facultado ao agente visado apresentar suas razões de defesa em uma declaração que acompanhará todas os formulários de coleta de assinaturas; b) fase de coleta de assinaturas – utilizando um modelo de formulário fornecido pela autoridade competente, o qual contém tanto as acusações quanto a defesa do agente público visado, o grupo que solicitou a revogação de mandato (ou outros que se apresentarem) iniciam a coleta de assinaturas pedindo a convocação de uma eleição revocatória; se conseguirem o número mínimo de assinaturas válidas (normalmente entre 12 a 25% dos eleitores que votaram na última eleição para aquele cargo), então uma eleição especial é marcada para dali alguns dias ou meses (normalmente entre 30 e 110 dias); nesta fase ainda não se decide sobre a revogação do mandato e normalmente o agente público é convidado a renunciar antes de enfrentar a eleição especial; c) fase da eleição revocatória – nesta fase todos os eleitores da circunscrição são chamados a manifestar sua opinião sobre se o agente público mencionado deve ou não ser removido do cargo e sobre quem deve substituí-lo caso seu mandato seja revogado; em alguns estados há uma eleição separada para decidir sobre a sucessão, o que é mais dispendioso, mas permite ao povo concentrar-se sobre a necessidade ou não da revogação do mandato do representante visado.

Vimos ainda que as principais críticas à revogação de mandato são que tal instituto: a) é antagônico ao princípio republicano, especialmente à idéia de eleger bons legisladores e agentes públicos e então dar a eles uma oportunidade de governar até a eleição seguinte; b) torna o cargo público menos atrativo para os indivíduos capacitados; c) é divisor, polarizador e sujeito a vários abusos e consequências imprevisíveis; d) é confuso, injusto e torna muito difícil aos eleitores manterem-se informados no período não-eleitoral; e) é caro, desnecessário e dirigido contra o alvo errado.

Já os argumentos favoráveis à revogação de mandato são que este mecanismo: a) assegura uma responsabilidade política contínua, permitindo aos eleitores livrarem-se de um agente público incompetente, desonesto e irresponsável antes da eleição seguinte; b) ajuda a conter a indevida influência dos pequenos interesses; c) permite ao povo conceder mandatos mais longos aos ocupantes de cargos eletivos; d) concede ao homem médio um motivo para manter-se informado sobre os assuntos públicos mesmo durante o período não-eleitoral; e) oferece uma válvula de escape para sentimentos exacerbados.

Descobrimos também que este trabalho não ficará completo sem as seguintes providências: uma análise mais detalhada das experiências latinoamericanas com a revogação de mandato; uma catalogação das sugestões dos autores estadunidenses sobre regulamentação do instituto, sugestões essas baseadas nos erros já cometidos naquele país; a elaboração de uma proposta alternativa às propostas de emenda constitucional atualmente em curso no Senado Federal; a elaboração de um projeto de lei regulamentando o instituto e versando sobre questões de cunho prático.

Finalmente, cabe um recado para os cétricos e provém de Renato Russo. “Até bem pouco tempo atrás, poderíamos mudar o mundo. Quem roubou nossa coragem?” Quem roubou nossa coragem?

REFERÊNCIAS

AIETA, V. S. *O recall e o voto destituente*. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

ALEMANHA. **Weimar Constitution**. Disponível em: <http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php>. Acesso em: 04 set. 2004.

AMAR, V. D. **Adventures in direct democracy: constitutional lessons from the California recall experience**. Los Angeles: Center for the Study of Law and Politics, 2004. Disponível em: <http://lawweb.usc.edu/cslp/pages/documents/amar_000.pdf>. Acesso em 23 jul. 2004.

ARGENTINA. Província de Córdoba. **Carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba**. Disponível em: <<http://www.profesorgentile.com.ar/const/cba01.html>>. Acesso em: 04 set. 2004.

_____. Província de Córdoba. **Constitución de la provincia de Córdoba y su reforma sancionada con fecha 14.09.01**. Disponível em: <<http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/constituciondelaprovincia.doc>>. Acesso em: 04 set. 2004.

AUBERT, J.-F. **Traité de droit constitutionnel suisse**. Neuchatel, Suíça: Éditions Ides et Calendes, 1967. v. 2.

BARNETT, J. D. **The operation of the initiative, referendum, and recall in Oregon**. New York: The Macmillan Company, 1915.

BEARD, C. A., SHULTZ, B. E. **Documents on the state-wide initiative, referendum and recall**. New York: Da Capo Press, 1970.

BELLOTTI, C. E. **Recurso de apelación en contra de la resolución dictada por la Sra. Jueza Electoral Provincial**, Auto Interlocutorio Trescientos Ochenta y Dos, de fecha 9 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.intervoz.com.ar/2002/0813/602.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2004.

BLACK, H. C. **Black's law dictionary**. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1968. Verbete: RECALL.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994. 6ª ed. Tradução de: Liberalismo e democrazia. Milão: Franco Angeli Libri, 1988.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 10ª ed. rev. atual. 11ª tiragem.

BRASIL. Senado Federal. Sistema de Informações do Congresso Nacional. **Anteprojeto, Projetos e Emendas da ANC**. Identificação: Banco: Emen - Fase: B - Com: 1 - Sub: B. Comissão: I. Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher; I.B. Subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias. Emenda: 00144 - Apresentação: 20-05-1987 - Aprovada - FASE: B - Autor: Samir Achôa, PMDB-SP. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 29 jul. 2004.

BROSSARD, P. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

CRONIN, T. E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.

DALLARI, D. de A. O parlamentarismo. In: **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1995. 19ª ed. atual. p. 195-201.

EL CIUDADANO. **La corte salvó al menemista Kammerath**. Rosario: 19 dez. 2002. Disponível em: <<http://archivo-elciudadano.com.ar/19-12-2002/pais/pj.php>>. Acesso em: 04 set. 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Articles of Confederation (1777). American Historical Documents, 1000–1904. The Harvard Classics. 1909–14. Disponível em: <<http://www.bartleby.com/43/16.html>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

_____. Articles of Confederation (1777). American Historical Documents, 1000–1904. The Harvard Classics. 1909–14. Disponível em: <<http://www.bartleby.com/43/16.html>> Acessado em 30 de julho de 2004.

_____. Pennsylvania. **Constitution of 1776, declaration of rights**. Disponível em: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/bill_of_rightss5.html> Acesso em: 30 jul. 2004.

_____. Vermont. Office of the Vermont Secretary of State. Vermont State Archives. **The constitution of 1777**. Disponível em: <<http://vermont-archives.org/govinfo/constitut/con77.htm>> Acesso em: 30 jul. 2004.

FARMER, R. Power to the people: the progressive movement for the recall, 1890s-1920. **The New England Journal of History**, v. 57, n. 2, p. 59-83, winter. 2001.

FONSECA, R. M. **Direito e história: relações entre concepções de história, historiografia e a história do direito a partir da obra de António Manuel Hespanha**. Curitiba, 1997. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (não publicada).

FRANÇA, R. L. (Coord.). **Enciclopédia Saraiva do direito**. Verbete “recall” assinado por A. Machado Paupério. São Paulo: Editora Saraiva, 1977. v. 63. p. 312. Verbete: RECALL.

GARRETT, E. **Democracy in the wake of the California recall**. Los Angeles: Center for the Study of Law and Politics, 2004. Disponível em: <http://lawweb.usc.edu/cslp/pages/documents/garrett24_000.pdf>. Acesso em 23 jul. 2004.

GERSTON, L. N.; CHRISTENSEN, T. **Recall!:** California’s political earthquake. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2004.

GUTIÉRREZ, E. J. **¿Es el revocatorio una novedad en Venezuela?** Disponível em: <http://www.postgradofcjp.org.ve:8080/static/files/referendo/novedad_revocatorio1.doc>. Acesso em: 26 jul. 2004.

ISAYEVA, N. M. Constitutional-legal issues in the interaction of society and the representative branch. In: LAWYERS ALLIANCE FOR WORLD SECURITY. **Establishing constitutional democracy in**

russia: the present phase. Moscow: Institute for law and public policy, 2002. Disponível em: <http://www.ilpp.ru/projects/LAWS/An_Rep.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2004.

JORIO, M. (Coord.). **DICTIONNAIRE HISTORIQUE DE LA SUISSE.** Disponível em: <<http://www.dhs.ch/externe/protect/textes/f/F10385.html>>. Acesso em: 23 jul. 2004., baseado em SCHEFOLD, D. **Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848.** 1966. Verbete: DROIT DE RÉVOCATION.

_____. **HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ.** Disponível em: <<http://www.lexhist.ch/externe/protect/textes/d/D10385.html>>. Acesso em: 06 set. 2004., baseado em SCHEFOLD, D. **Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830-1848.** 1966. Verbete: ABWAHLRECHT.

KOBACH, K. W. **The history of direct democracy in Switzerland.** Disponível em: <<http://www.athene.antenna.nl/MEDIATHEE/K/KOBACH-1.html>>. Acesso em: 26 jul. 2004.

LEWIS, A. **Wordweb dictionary.** Princeton: Princeton University, 2004. Verbete: RECALL.

MASTRO, R. M., COSTLOW, D. C., SANCHEZ, H. P. **Taking the initiative: corporate control of the referendum process through media spending and what to do about it.** Washington, D. C.: Media Access Project, 1980.

MOLINA, N. **Experiencias de control social en la ciudad de Córdoba post diciembre 2001.** Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, gobierno y administración pública: reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad. Panel: Tensiones entre nuevas formas de politicidad y estatalidad. Institución: Centro de Estudios Avanzados (Universidad Nacional de Córdoba). Córdoba, 28 a 30 de noviembre de 2003. Disponível em: <http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Molina_Natalia.pdf>. Acesso em: 04 set. 2004.

MOTA, A. *Recall.* **Revista Eletrônica Paraná Eleitoral,** Curitiba, n. 47, jan./mar. 2003. Disponível em: <[http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=159&palavra_chave\[\]=mota&e_ou=e](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=159&palavra_chave[]=mota&e_ou=e)>. Acesso em: 26 jul. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Regional Bureau for Latin America and the Caribbean of the United Nations Development Program. **The report on the development of democracy in Latin America: brief to the secretary general of the United Nations.** New York: United Nations Development Program, 2004. Disponível em: <http://www.undp.org/democracy_report_latin_america/BriefSG.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2004.

PACERA, C. G. P. **Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la constitución de 1999: el derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenajes al profesor Allan R. Brewer Carías.** Madrid: Civitas, 2003. Tomo I. p. 441-482.

PARDO, R. **Reforma política en Colombia: ¿camino hacia la paz?** Boletim INDEPAZ. Edición número 04. Disponível em: <<http://www.indepaz.org.co/articulos.htm?x=11891&cmd%5B178%5D=c-1-04&cmd%5B204%5D=c-1-04>>. Acesso em: 23 jul. 2004.

PORTO, W. C. **Dicionário do voto.** Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, consultado via internet. Disponível em: <<http://www.gtmarketing.com.br/dicvot09.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

RAMOS, F. S. **Dicionário jurídico alemão-português**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995. Verbetes: ABBERUFUNG.

RANDALL, C., GAY, O. **Parliamentary election timetables**. Londres: Parliament and Constitution Centre - House of Commons Library, 2001. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-014.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2004.

REIS, P. M. **As eleições indiretas no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Pernambuco. Recife: edição do autor, 1997, 1ª ed., Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1998, v. 1.

_____. **O recall no direito brasileiro**. *L&C Revista de Direito e Administração Pública*, v. 5, n. 46, p. 27-31, abr. 2002.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**: princípios do direito político. Tradução: J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. Livro III, cap. XV. p. 124. Tradução de: *Du contrat social: principes du droit politique*.

SAMPAIO, N. de S. O "recall" no direito brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, p. 335-342, abr. 1950.

SHELLEY, K. **Frequently asked questions about recalls**. Disponível em: <http://www.ss.ca.gov/elections/recall_final.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2004.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. 14. ed.

_____. **O sistema representativo e a democracia semi-direta**: democracia participativa. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/345/3.pdf>> Acesso em: 26 jul. 2004.

SOCIALIST LABOR PARTY. **National platform**: adopted by the first national convention, at Newark, N. J., december 26-31, 1877. Disponível em: <http://www.slp.org/pdf/pdf_plat/1877_plat.pdf>. Acesso em: 06 set. 2004.

SOCORRO, N. **La jurisprudencia del TSJ con relacion al proceso referendario y la creacion de un nuevo derecho**. Texto de las conferencias dictadas por el autor en el Curso "Teoría y Práctica del Referendo Revocatorio" en el Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Facultad de Derecho de la UCV y por ante los Miembros de la Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas, el 1 de junio de 2004. Disponível em: <<http://www.postgradofcjp.org.ve:8080/static/files/referendo/socorro.doc>>. Acesso em 23 jul. 2004.

SOUSA, J. P. G. de., GARCIA, C. L., CARVALHO, J. F. T. de. **Dicionário de política**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1998.

SPIVAK, J. **What is the history of recall elections?** Disponível em: <<http://hnn.us/articles/1660.html>> Acesso em: 03 jul. 2004.

_____. **Why did California adopt the recall?** Disponível em: <<http://hnn.us/articles/1682.html>>. Acesso em: 03 jul. 2004.

UNIVERSITÄT MÜNCHEN. Informatik der Technischen Universität München. LEO - Link Everything Online. Disponível em: <<http://dict.leo.org/?p=1ZRX..&search=Abwahl>>. Acesso em: 06 set. 2004.
Verbete: ABWAHL.

URBANO, M. B. M. P. **O referendo**: perfil histórico-evolutivo do instituto: configuração jurídica do referendo em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

YALE SCHOOL. The Avalon Project. **The charter of Massachusetts Bay: 1629**. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/states/mass03.htm>> Acesso em: 30 jul. 2004. Norma quase idêntica encontramos no Charter of the Colony of Connecticut, de 1662 o que faz crer que uma colônia teria copiado da outra o texto normativo. Disponível em: <<http://www.law.ou.edu/hist/colony.html>>. Acesso em: 01 set. 2004.

_____. The Avalon Project. **The charter of Massachusetts Bay: 1691**. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/states/mass07.htm>> Acesso em: 30 jul. 2004.

ZIMMERMAN, J. F. **The recall: tribunal of the people**. Westport: Praeger Publishers, 1997.

ZOVATTO G., D. **Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina un balance comparado: 1978 – 2002**. Disponível em: <<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=28>> Acesso em: 26 jul. 2004.

ANEXOS

ANEXO 1	PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003, DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES	120
ANEXO 2	PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 82/2003, DE AUTORIA DO SENADOR JEFERSON PÉRES	127
ANEXO 3	<i>THE CHARTER OF MASSACHUSETTS BAY</i> , 1629	132
ANEXO 4	<i>THE CHARTER OF MASSACHUSETTS BAY</i> , 1691	134
ANEXO 5	EXCERTO DA LEI ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL N.º 18, DE 12 DE JANEIRO DE 1897	136
ANEXO 6	EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS FAVORÁVEIS AO VOTO DESTITUINTE, APRESENTADAS DURANTE A ASS. NAC. CONSTITUINTE DE 1988	138
ANEXO 7	EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS CONTRÁRIAS AO VOTO DESTITUINTE, APRESENTADAS DURANTE A ASS. NAC. CONSTITUINTE DE 1988	142
ANEXO 8	EXEMPLO DE <i>NOTICE OF INTENTION DE RECALL</i>	145
ANEXO 9	A CÉDULA UTILIZADA NA REVOGAÇÃO DO MANDATO DE GRAY DAVIS, GOVERNADOR DA CALIFÓRNIA, EM 2003	146

ANEXO 1
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003.
DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 80, DE 2003

Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular.

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

Art. 1º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

Art. 14

IV – direito de revogação, individual e coletivo;

V – veto popular. (NR)

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Recentemente todos os veículos de comunicação social veicularam os acontecimentos políticos no Estado da Califórnia – Estados Unidos, onde se deu a destituição do governador do Partido Democrata, Davis Gray, e as eleições do astro do cinema de Hollywood, Arnold Schwarzenegger, do Partido Republicano.

ANEXO 1
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003.
DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES

Os jornais, telejornais, revistas, rádio, enfim, todos falaram e muito pouco se explicou sobre o instituto denominado recall. Contudo, o que chamou a atenção de todos, além das eleições de um astro do cinema, foi o próprio processo de destituição do representante do povo e as novas eleições, significando um aprimoramento da democracia. Muito embora diversos jornalistas e articulistas políticos tenham se prendido ao assunto, transcrevemos aqui a opinião de Tereza Cruvinel, publicada na coluna “Panorama Político” no jornal O Globo, do dia 9 de outubro de 2003, em decorrência da simplicidade e profundidade como a questão foi formulada:

“Nota melancólica para a política a eleição do ator Arnold Schwarzenegger para governador da Califórnia, ao fim de uma campanha em que as idéias deram lugar a falas dos personagens por ele vivido no cinema. É o espetáculo ampliando seus domínios. O mesmo episódio traz, por outro lado, um alento ao futuro da democracia, consolidando o recall como a instituição do arrependimento eleitoral, ao permitir a revogação do mandato de governantes que frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição. Ah, se ele chega ao Brasil um dia...”.

Assim, o objetivo desta proposta de emenda constitucional é inserir, no sistema democrático brasileiro, dois instrumentos da denominada democracia semidireta ou participativa, quais sejam, o direito de revogação e o veto popular.

O jurista Nelson de Sousa Sampaio nos explica a origem do instituto “direito de revogação”, sua característica, onde é aplicado e acentua que no passado as Constituições dos Estados do Rio Grande do Sul e de Goiás já o previam, a saber: “Nos primórdios do regime representativo, que se situam na Idade Média, os eleitos estavam vinculados estreitamente aos eleitores por meio de

ANEXO 1
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003,
DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES

instruções, consignadas em cadernos, os cahiers que na França perduraram até a Revolução de 1789. Quando os deputados mostravam-se infiéis a esse “mandato imperativo”; podiam ser revogados pelos eleitores. Depois de desaparecido o mandato imperativo, com a implantação do sistema representativo moderno, a revogação popular de mandatos reapareceu como instituto de governo semidireto, ou seja, aquele que procura aumentar a participação e o controle do povo sobre os governantes.

A primeira forma dessa revogação é a destituição de todos os membros do Parlamento pelo eleitorado. Representa uma dissolução popular do Parlamento, sendo conhecida sob o termo alemão de *Abberufungsrecht*”. Vemo-lo em alguns Cantões da Suíça, no *Leichtentsein*, e em Estados-Membros da Alemanha Federal, onde o instituto já era conhecido desde a República de Weimar. A forma de eleição para destituir titulares individuais de cargos surgiu na América do Norte com o nome de *recall*, onde existe em diversos dos seus Estados e em grande número de governos locais. Usado mais freqüentemente para revogar o mandato de legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais, o *recall*, em alguns Estados-Membros da União norte-americana, também pode ser manejado contra funcionários administrativos e até contra juízes. Na União Soviética e em várias “democracias populares”, ele é adotado contra membros dos corpos legislativos. No Brasil, o *recall* já previsto na Constituição gaúcha de 1891 (art. 39) para deputados estaduais, enquanto a Constituição de Goiás de 1891 (reformada em 1898) o admitiu para “conselheiros” municipais (art. 27)” (Nota de rodapé: 1 Eleições e Sistemas Eleitorais, Revista Paraná Eleitoral, nº 7 [abril/1988].)

ANEXO 1
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003.
DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES

Por seu turno, “o veto é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução. Certo número de cidadãos, em determinado prazo, exercendo direito constitucional, pode fazer com que uma lei já publicada seja submetida à aprovação ou rejeição do corpo eleitoral” (Nota de rodapé: 2 BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª edição, Ed. Malheiros, 1994, p. 294.)

Aliás, aprofundando melhor o assunto, bastante valiosa a lição do cientista político Paulo Bonavides sobre tais institutos:

“Em certos sistemas constitucionais que consagram a democracia semidireta instituiu-se outro mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe por termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal. Esse mecanismo vem consubstanciado no chamado direito de revogação. Dois países principalmente o admitem: a Suíça e os Estados Unidos. A revogação assume duas modalidades correntes: o recall e o *abbertifungsrecht*.

O Recall – é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. Determinados números 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. Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se a votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. (...) Doze dos Estados-membros da União americana aplicam o recall, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual.

ANEXO 1
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003.
DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES

Cerca de mil municípios americanos o adotam. A instituição inexistia no plano federal. Na órbita estadual, conforme assinala Duverger, são modestos os seus resultados: um único governador, o de Oregon, em 1821, caiu pelo recall. (...) 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 (...). Na antiga União Soviética, os publicistas do regime jactavam-se do direito de revogação, previsto no artigo 142 da Constituição, que instituía uma espécie de mandato imperativo dos chamados representantes das classes trabalhadoras. Os deputados ficavam obrigados a prestar conta aos eleitores de seu trabalho, e podiam ter o mandato revogado a qualquer momento.

O Abberufungsrecht – é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata como o recall, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembléia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembléia só terá findo seu mandato após votação na qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular. Sete cantões da Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o Abberufungsrecht” (Nota de rodapé: 3 Idem Ob. Cit. P. 291 e 295).

Assim, enquanto o direito de revogação – que se apresenta nas espécies “recall” e “abberufungsrecht”, onde o primeiro é conhecido como revogação individual enquanto o segundo como revogação coletiva – permite ao povo pôr termo, antecipadamente, ao mandato dos seus representantes, vez que estes são obrigados a prestar contas periódicas de seu trabalho, e assim serem reapreciados por seus representados, o veto é a faculdade de que é titular o eleitorado de se

ANEXO 1
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003,
DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES

manifestar coletivamente contrário a determinada medida governamental ou lei já devidamente aprovada ou em vias de ser efetivada (Nota de rodapé: 4 SANT'ANA PEDRA, Anderson "Na Defesa de uma Democracia Participativa", extraído do sítio jusnavegandi.).

A Carta Política de 1988, responsável pela instrumentalização da redemocratização do Brasil, assegurou que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (Parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988 – CF/88), rompendo com a expressão tradicionalmente inserida em nossas constituições, de que "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido".

Desta feita, o Brasil adota a denominada democracia semidireta ou participativa, isto é, a coexistência da democracia representativa (aquela em que o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos) com outros instrumentos da democracia direta, tais como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular.

É o art. 14 da CF/88 que estabelece os mecanismos do exercício da vontade popular, ou melhor, da soberania popular, ali prescrevendo que essa soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos (democracia representativa), bem como, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Por conseguinte, imprescindível agregar nesse rol o direito de revogação e o veto popular, espécies da denominada democracia participativa, os quais também são espécies o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

ANEXO 1
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 80/2003,
DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO CARLOS VALLADARES

Vale dizer que se manteve a estrutura insculpida na Carta Constitucional de delegar ao legislador, mediante simples lei de tramitação sob o rito ordinário, toda a disciplina sobre a matéria, de modo que será a lei ordinária que irá estabelecer os pressupostos, as condições e os procedimentos para a materialização desses novos institutos, distanciando a Constituição das regras detalhistas ou minuciosas. Por exemplo: o recente caso do “recall” do Estado da Califórnia, onde se afastou o governador Gray Davis, necessitou das assinaturas de 12% (doze por cento) do eleitorado, a fim de submetê-lo ao veredicto da interrupção ou continuidade do mandato. No caso, não se busca pormenorizar as regras de tais institutos.

Diante do grande alcance de nossa Proposta, num País que assegura a democracia participativa ou semidireta, inclusive com base sólidas na democracia, imperativo a criação desses institutos com vista a cada vez mais se aperfeiçoar o nosso Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual contamos com o apoio e a aprovação de nossos Pares.

Sala das Sessões, – Antonio Carlos Valadares.

ANEXO 2
 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 82/2003,
 DE AUTORIA DO SENADOR JEFERSON PÉRES

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 82. DE 2003

Altera os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição, para prever o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário.

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

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto nos arts. 77 e 82.

..... (NR)”

“Art. 29.

§ 1º Realizar-se-á, nos termos da lei, plebiscito de confirmação do mandato de Prefeito, concomitantemente às eleições estaduais, no caso de subscrição, por dez por cento do total de eleitores do Município, de petição de revogação de mandato.

§ 2º Se o número de votos em favor da confirmação do mandato for inferior ao obtido por algum dos candidatos ao cargo, nas eleições que se realizarem simultaneamente ao plebiscito de que trata o § 1º, nas quais terão direito a voto os

ANEXO 2
 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 82/2003.
 DE AUTORIA DO SENADOR JEFERSON PÉRES

eleitores que se manifestarem pela revogação do mandato, este considerar-se-á encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte.

§ 3º Verificada a hipótese do § 2º, assumirá o cargo de Prefeito, para exercício por dois anos, o candidato que houver obtido mais votos.

§ 4º Aplicam-se os §§ 1º a 3º deste artigo, bem como o § 3º do art. 82, aos municípios com até duzentos mil eleitores, e, aos que excederem esse número, o disposto no § 1º deste artigo e no art. 82. (NR)”

“Art. 32.

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras dos arts. 77 e 82, e dos Deputados Distritais coincidirá com as dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

..... (NR)”

“Art. 55.

§ 5º Aplica-se aos Senadores, no que couber, o disposto nos §§ 1º a 3º do art. 29 e no § 3º do art. 82, sendo de quatro anos o mandato do sucessor daquele que tiver seu mandato revogado, observado o § 4º do art. 57.

..... (NR)”

“Art. 82.

§ 1º Realizar-se-á, nos termos da lei, plebiscito de confirmação do mandato presidencial, concomitantemente às eleições municipais, no caso de subscrição, por dez por cento do total de eleitores, de petição de revogação de mandato.

§ 2º Se, no plebiscito a que se refere o § 1º, a maioria absoluta do eleitorado se manifestar pela revogação do mandato, este, assim como o do Vice-Presidente, considerar-se-á encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte.

ANEXO 2
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 82/2003,
DE AUTORIA DO SENADOR JEFERSON PÉRES

§ 3º Os procedimentos referentes ao plebiscito de confirmação do mandato prosseguirão, quanto ao sucessor, quando qualquer das hipóteses do caput do art. 79 ocorrer após a apresentação da petição de que trata o § 1º à Justiça Eleitoral.

§ 4º No caso do § 2º, assumirá o cargo de Presidente, para exercício por dois anos, o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, em eleição realizada na forma do art. 77, cujo primeiro turno ocorrerá simultaneamente ao plebiscito de que trata este artigo.

(NR)”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando aos mandatos em curso.

JUSTIFICAÇÃO

No regime democrático, a legitimidade do exercício do poder político é conquistada por meio do voto, do assentimento do povo as propostas de quem tenciona representá-lo. Contudo, as eleições refletem a opinião popular em um determinado instante, opinião mutável, como mutáveis são as circunstâncias políticas e o comportamento dos governantes.

Não raro a esperança e o entusiasmo com que o eleitor exerce sua cidadania, escolhendo seus representantes, convertem-se, alguns meses depois do pleito, em decepção, seja pelo descumprimento das promessas por alguns políticos, seja pelo comportamento desonesto de outros.

A duração de mandatos no Brasil é longa o bastante para conduzir a crises de legitimidade. Parece pouco consentânea com o regime democrático a permanência no poder, por todo esse período, de governantes que perderam a

ANEXO 2
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 82/2003.
DE AUTORIA DO SENADOR JEFERSON PÉRES

confiança do eleitor e que, portanto, carecem de legitimidade para o exercício dos cargos para os quais foram eleitos.

Ante a situação descrita, consideramos salutar a instituição, no Direito pátrio, do recall, instrumento típico da democracia semidireta, a exemplo do referendo e da iniciativa popular. Por meio dele, o eleitor é instado a manifestar-se sobre o mandato de seus representantes, sempre que parcela do eleitorado apresentar petição solicitando a consulta popular a esse respeito.

Diversos estados norte-americanos contemplam o recall em suas constituições. A Carta Magna da Áustria prevê a destituição do Presidente da República, em plebiscito convocado por dois terços do Parlamento. A Constituição da Venezuela, de seu turno, dispõe serem revogáveis todos os mandatos de cargos eletivos. No caso de cargos executivos, a revogação se dá em plebiscito, que somente pode ser convocado por solicitação de no mínimo vinte por cento dos eleitores da circunscrição, após o transcurso de metade do mandato.

Exemplo recente de utilização do recall encontramos no Estado da Califórnia, cujo Governador, acusado de gestão temerária da coisa pública, foi destituído por decisão popular.

No regime presidencialista, tal instrumento e o impeachment são as formas de destituição, em um quadro de legalidade, do Chefe do Poder Executivo. A vantagem do primeiro sobre o segundo reside no fato de ele consistir no juízo popular direto sobre o exercício do cargo eletivo. Ademais, à vontade do povo é soberana, não estando jungida à demonstração da prática determinado crime de responsabilidade pelo governante, que pode ser afastado, por exemplo, porque a população considerou insatisfatória sua gestão.

ANEXO 2
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 82/2003,
DE AUTORIA DO SENADOR JEFERSON PÉRES

Mesmo no Brasil, há registro de constituições estaduais que previam o recall, durante a República Velha, relativamente aos mandatos de membros do Poder Legislativo. Tal ocorria em um contexto de voto distrital, sendo impraticável, quanto aos deputados e vereadores, no atual sistema proporcional, mas não em relação aos Senadores, que são eleitos em pleitos majoritários. A extensão do mecanismo do recall aos deputados e vereadores pressupõe a adoção do sistema distrital no Brasil, no âmbito de uma ampla reforma política. Nada obsta, no entanto, a aplicação desse instrumento de controle popular relativamente aos Senadores, o que nos levou a inserir, no texto da proposta de Emenda à Constituição que ora apresentamos, dispositivo com esse objetivo.

Em resumo, a PEC estabelece a convocação de plebiscito, na metade do mandato de Senadores e Chefes do Poder Executivo, quando dez por cento do eleitorado subscrever petição solicitando sua revogação. Juntamente com o plebiscito prevê-se a realização de eleições para preenchimento da eventual vaga. Detalhes procedimentais relativamente ao recall, cujas normas básicas reputamos suficientemente expostas no texto da proposição, são atribuídos à lei ordinária. Por fim, a proposição garante a manutenção do sistema hoje vigente aos mandatos em curso, afastando eventuais discussões sobre sua constitucionalidade, que poderiam advir da aplicação das novas regras aos atuais ocupantes dos cargos.

Animados pelo propósito de aperfeiçoar nossas instituições políticas, pela criação de nova forma de exercício da soberania popular, solicitamos o apoio de nossos pares, para a aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, 5 de novembro de 2003.

ANEXO 3
*THE CHARTER OF MASSACHUSETTS BAY, 1629*²⁵⁰

TEXTO ORIGINAL EM INGLÊS

AND, yf it shall happen the present governor, Deputy Governor, and assistants, by theis presents appointed, or such as shall hereafter be newly chosen into their Roomes, or any of them, or any other of the officers to be appointed for the said Company, to dye, or **to be removed from his or their severall Offices or Places** before the saide generall Day of Eleccion (whome Wee doe hereby declare for any Misdemeanor or Defect to be removeable by the Governor, Deputie Governor, Assistants, and Company, or such greater Parte of them in any of the publique Courts to be assembled as is aforesaid) That then, and in every such Case, it shall and maie be lawfull, to and for the Governor, Deputie Governor, Assistants, and Company aforesaide, or such greater Parte of them soe to be assembled as is aforesaide, in any of their Assemblies, **to proceade to a new Eleccion** of one or more others of their Company in the Roome or Place, Roomes or Places **of such Officer or Officers soe dyeing or removed according to their Discrecons**, And, Mediatly vpon and after such Eleccion and Eleccions made of such Governor, Deputie Governor, Assistant or Assistants, or any other officer of the saide Company, in Manner and Forme aforesaid, the Authoritie, Office, and Power, before given to the former Governor, Deputie Governor, or other Officer and Officers soe **removed**, in whose Steade and Place newe shabe soe chosen, shall as to him and them, and everie of them, cease and determine [grifos nossos].

(continua...)

²⁵⁰ YALE SCHOOL. The Avalon Project. **The charter of Massachusetts Bay: 1629.** Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/states/mass03.htm>> Acesso em: 30 jul. 2004. Norma quase idêntica encontramos no Charter of the Colony of Connecticut, de 1662 o que faz crer que uma colônia teria copiado da outra o texto normativo. Disponível em: <<http://www.law.ou.edu/hist/colony.html>>. Acesso em: 01 set. 2004.

ANEXO 3
THE CHARTER OF MASSACHUSETTS BAY, 1629

TRADUÇÃO

E, se acontecer que o atual governador, Vice Governador, e assistentes, por eles atualmente nomeados, ou depois de serem recentemente escolhidos para seus Cargos, ou qualquer deles, ou qualquer outro dos agentes públicos a serem nomeados pela dita Companhia, morrerem, ou forem removidos do seu ou seus vários Cargos ou Lugares antes do dito Dia Geral de Eleição (quem Nós assim declararmos por qualquer Infração ou Defeito ser removível o Governador, Vice Governador, Assistentes, e a Companhia, ou a maior Parte deles em qualquer das Assembléias públicas a serem realizadas como dito anteriormente) Aquele então, em cada Caso como esse, deverá e poderá ser legitimamente, para e pelo Governador, Vice Governador, Assistentes, e a Companhia anteriormente mencionada, ou a maior Parte deles então ser reunida tal como mencionado, em qualquer das suas Assembléias, a proceder uma nova Eleição de um ou mais da sua Companhia nos seus Cargos ou Lugares, Cargos ou Lugares de tais Agentes Públicos que morrerem ou forem removidos de acordo com seu Discernimento, E, Imediatamente em seguida e depois tal Eleição ou Eleições feitas para tal Governador, Vice Governador, Assistente ou Assistentes, ou qualquer outro agente público da dita Companhia, da Maneira e Forma mencionada, a Autoridade, Cargo, e Poder, antes dada ao ex-Governador, Vice Governador, ou outro Agente Público e Agentes Públicos então removidos, para aquela Posição e Lugar para a qual eles haviam sido inicialmente escolhidos, deverá para ele e eles, e cada um deles, cessar e terminar.

ANEXO 4
*THE CHARTER OF MASSACHUSETTS BAY, 1691*²⁵¹

TEXTO ORIGINAL EM INGLÊS

Our Will and Pleasure is and Wee doe hereby for Vs Our Heires and Successors Grant Establish and Ordeyne that yearly once in every yeare for ever hereafter the aforesaid Number of Eight and Twenty Councillors or Assistants shall be by the Generall Court or Assembly newly chosen that is to say Eighteen at least of the Inhabitants of or Proprietors of Lands within the Territory formerly called the Collony of the Massachusetts Bay and four at the least of the Inhabitants of or Proprietors of Lands within the Territory formerly called New Plymouth and three at the least of the Inhabitants of or Proprietors of Land within the Territory formerly called the Province of Main and one at the least of the Inhabitants of or Proprietors of Land within the Territory lying between the River of Sagadahoc and Nova Scotia And that the said Councillors or Assistants or any of them shall or may at any time hereafter be removed or displaced from their respective Places or Trust of Councillors or Assistants by any Great or Generall Court or Assembly And that if any of the said Councillors or Assistants shall happen to dye or be removed as aforesaid before the Generall day of Eleccion That then and in every such Case the Great and Generall Court or Assembly at their first sitting may proceed to a New Eleccion of one or more Councillors or Assistants in the roome or place of such Councillors or Assistants soe dying or removed.

(continua ...)

²⁵¹ YALE SCHOOL. The Avalon Project. **The charter of Massachusetts Bay: 1691**. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/states/mass07.htm>> Acesso em: 30 jul. 2004.

ANEXO 4
THE CHARTER OF MASSACHUSETTS BAY, 1691

TRADUÇÃO

Nossa Vontade e Prazer é e Nós assim por Nossos Herdeiros e Sucessores Estabelecemos e Ordenamos que anualmente uma vez a cada ano para sempre daqui em diante o mencionado Número de Oito e Vinte Conselheiros ou Assistentes devem ser pela Assmbléa Geral escolhidos isto é Oito ao menos dos habitantes ou Proprietários das Terras dentro do Território antigamente chamado Collony of the Massachusetts Bay e quatro ao menos dos habitantes ou Proprietários das Terras dentro do Território antigamente chamado New Plymouth e três ao menos dos habitantes ou Proprietários das Terras dentro do Território antigamente chamado Province of Main e um ao menos dos habitantes ou Proprietários das Terras dentro do Território situado entre o Rio de Sagadahoc e Nova Scotia E os ditos Conselheiros ou Assistentes ou qualquer deles devem ou a qualquer tempo serem removidos ou substituídos de seus respectivos Lugares ou Funções de Conselheiros ou Assistentes por qualquer Assembléa Grande ou Geral E se acontecer de qualquer dos mencionados Conselheiros ou Assistentes morrerem ou serem removidos como mencionado antes do dia Geral de Eleição Aqueles então em cada Caso como esse a Assmbléa Grande e Geral em sua primeira sessão pode proceder a uma Nova Eleição de um ou mais Conselheiros ou Assistentes para o cargo e lugar daqueles Conselheiros ou Assistentes que tiverem morrido ou sido removidos.

ANEXO 5

EXCERTO DA LEI ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL N.º 18, DE 12 DE JANEIRO DE 1897²⁵²

Art. 98 – Para ser cassado o mandato de representante do Estado nos termos do artigo 39 da Constituição, é necessário:

I. que assim o proponha a quarta parte do eleitorado do respectivo distrito;

II. que na consulta feita ao distrito o representante em litígio não obtenha em seu favor metade mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito;

Art. 99 – A proposta, manuscrita ou impressa, terá a assinatura dos proponentes reconhecidas por notário e será instruída com certidão de se acharem, todos eles, inscritos como eleitores nos livros ou listas do registro eleitoral do distrito.

Art. 100 – Esteja ou não funcionando a Assembléia dos Representantes, deverá a proposta ser dirigida por intermédio do Secretário de Estado dos Negócios do Interior e Exterior ao presidente daquela corporação, a fim deste verificar se está nos termos legais.

Art. 101 – No prazo de vinte dias contados daquele em que for entregue a proposta, o presidente da Assembléia comunicará sua decisão à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, que a fará publicar na folha que insere o expediente oficial.

§ 1º Se a proposta estiver nas condições da presente lei, o presidente do Estado mandará convocar o eleitorado para responder sobre a seguinte consulta: Deve ou não considerar-se cassado o mandato do representante do Estado?

§ 2º A votação sobre a consulta terá lugar em dia designado pelo governo e dentro de três meses, contados da data em que tiver sido comunicada a decisão de que trata o art. 101.

§ 3º Se dentro do prazo de vinte dias, marcado para a referida comunicação, não for esta feita, o governo considerará recebida a proposta dos eleitores e procederá pelo modo estabelecido nos parágrafos antecedentes.

²⁵² Ver nota n.º 10 em REIS, *O recall...*, p. 31.

ANEXO 5

EXCERTO DA LEI ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL N.º 18, DE 12 DE JANEIRO DE 1897

Art. 102 – O eleitor escreverá em sua cédula: sim ou não, conforme quiser ou não cassar o mandato.

Parágrafo único. O voto será dado nas condições prescritas no artigo 61 [que dispunha sobre o voto a descoberto].

Art. 103. Se a consulta referir-se a mais de um representante, o eleitor escreverá na cédula os nomes dos representantes em litígio, acrescentando adiante de cada um deles sim ou não, nos termos do artigo antecedente.

Parágrafo único. Quando a cédula for omissa em mencionar alguns dos nomes dos representantes, ou em acrescentar a partícula indicativa do voto, será apurada somente quanto aos nomes a respeito dos quais a resposta, afirmativa ou negativa, tiver sido expressa.

Art. 104. Para a convocação de eleitores, divisão das seções dos municípios, designação dos edifícios, organização de mesas e de todos os mais trabalhos eleitorais da consulta, proceder-se-á, no que for aplicável, de conformidade com as disposições contidas no Título II, Capítulos II, IV e V e Título III, Capítulos I, II e III desta lei.

ANEXO 6
EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS FAVORÁVEIS AO VOTO DESTITUINTE.
APRESENTADAS DURANTE A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

LYSÂNEAS MACIEL

Emenda ES29809-7. Plenário. Faze Legislativa: "B"

Autor: Lysâneas Maciel

Partido: PDT

Data: 04.09.1987

Emenda aditiva

Acrescente, onde couber

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

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

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

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

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

(continua...)

ANEXO 6
EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS FAVORÁVEIS AO VOTO DESTITUINTE.
APRESENTADAS DURANTE A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

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

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

A instituição deste novo direito é especialmente importante para nosso País, onde os abusos, a corrupção e a impunidade ameaçam a própria credibilidade do sistema democrático. Constituirá ainda, poderoso instrumento de controle dos representantes, pelo eleitorado: a mera presença desse dispositivo na Lei Maior poderá coibir certos abusos e irresponsabilidades.²⁵³

DOMINGOS LEONELLI

Autor: Domingos Leonelli

Partido: PMDB

“Art. 14, caput – A lei estabelecerá a forma pela qual a maioria dos eleitores poderá destituir do cargo aquele que decair da confiança coletiva no exercício do mandato.

Justificativa – A tradição constitucional consagra formalmente a soberania popular por meio do princípio ‘Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido’.

(continua...)

ANEXO 6
EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS FAVORÁVEIS AO VOTO DESTITUINTE.
APRESENTADAS DURANTE A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

O povo brasileiro conscientizou-se desta declaração constitucional e quer exercê-la cada vez mais conseqüentemente. O voto destituente constitui instrumento eficaz para assegurar o pleno exercício da soberania popular.

O voto destituente representa, também, uma poderosa arma do controle democrático sobre a corrupção, esta grave enfermidade que por momentos, até de forma epidêmica, ameaça as democracias representativas.

Valendo mais de mil leis sobre fidelidade partidária, o voto destituente garante à política o julgamento mais competente do juiz mais legítimo, que é o povo.

O poder destituente confirma, na prática, os mais profundos princípios do direito, na medida em que formaliza institucionalmente, um elemento ético da consciência social.

O voto destituente não é novo. Países capitalistas como os Estados Unidos da América o praticam, com o nome de recall. Países socialistas, como na União Soviética, também possibilitam o seu exercício até para os Deputados dos Soviets.²⁵⁴

SAMIR ACHÔA

Autor: Samir Achôa

Partido: PMDB

“Obs.: Esse deputado propunha, com os efeitos perseguidos pelo voto destituente, a impugnação do mandato parlamentar perante a Justiça Eleitoral, com a subseqüente perda do mandato, em casos de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, e transgressões eleitorais.

(continua...)

²⁵⁴ AIETA, op. cit., p. 166.

ANEXO 6
EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS FAVORÁVEIS AO VOTO DESTITUINTE.
APRESENTADAS DURANTE A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

Justificativa – No curso da discussão, no plenário da Subcomissão, do Anteprojeto elaborado pelo nobre Deputado Lysâneas Maciel, concluímos que as vozes que se fizeram ouvir contra a proposta do voto destituente não eram, em verdade, contra o novo instituto, mas sim contra a forma em que fora apresentado. Afinal, não temos dúvida de que nenhum parlamentar poderia sentir-se em posição confortável na convivência inevitável com colegas espuriamente eleitos.

Por último, vale recordar que o voto destituente, uma novidade recebida com cautela entre nós, é um instituto secular, que remonta à Grécia Antiga, presente hoje nas democracias européias ocidentais e na Constituição Soviética. Em nosso hemisfério, o direito de destituir mandatários que traem a confiança do eleitorado está enraizado nos Estados que se uniram na Confederação norte-americana, desde a proclamação de Independência dos Estados Unidos da América.”²⁵⁵

²⁵⁵ AIETA, op. cit., p. 167.

ANEXO 7
EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS CONTRÁRIAS AO VOTO DESTITUINTE.
APRESENTADAS DURANTE A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

HENRIQUE EDUARDO ALVES

Autor: Henrique Eduardo Alves

Partido: PMDB

“Suprima-se, no Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Coletivos e Garantias Individuais, o art. 19.

Justificativa – A criação do voto destituinente, singularidade que pde existir em raras legislações eleitorais, mas não tem precedente em todo o nosso Continente, pode transformar-se, no Brasil, numa ‘conspiração de suplentes’.

Suponha-se que um partido eleja, em determinado Estado, um representante na Assembléia Legislativa, restando mais de uma dezena de suplentes. Embora majoritário, em sua agremiação, raramente obterá mais de um terço da votação.

Uma ‘conjuntura de suplentes’ pode reunir o número pretendido de assinaturas, para revogar o mandato do titular majoritário, sendo chamado o respectivo suplente. Isso ainda será mais fácil de ocorrer nos Municípios.

Logicamente, na apuração do voto destituinente chamar-se-á todo o eleitorado da circunscrição interessada.

Se, na verdade, o artigo remete à regulamentação da matéria à lei complementar, não vemos onde encontrar parâmetros para torná-la justa e desencorajadora da destituição do representante eleito por um partido pelos votantes de outro partido. No bojo, pode configurar-se uma ameaça aos partidos minoritários.”²⁵⁶

(continua ...)

²⁵⁶ AIETA, op. cit., p. 167-168.

ANEXO 7
EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS CONTRÁRIAS AO VOTO DESTITUINTE,
APRESENTADAS DURANTE A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

JOÃO MENEZES

Autor: João Menezes

Partido: PFL

“Suprima-se a expressão ‘o voto revocatório ou destituinente’ do art. 23 do Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias.

Justificativa – O voto revocatório ou destituinente, insisto em dizer, servirá às retaliações entre correntes políticas antagônicas, sobretudo no período que se segue à eleição, diplomação e posse dos eleitos.

Por qualquer motivo, mesmo por uma antipatia injustificável, cada um se sentirá com poder bastante para provocar o processo, de custo e duração imprevisível.”²⁵⁷

LIDICE DA MATA

Autor: Lidice da Mata

Partido: PC do B

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

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

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

(continua...)

²⁵⁷ AIETA, op. cit., p. 168.

ANEXO 7
EXCERTOS DE ALGUMAS EMENDAS CONTRÁRIAS AO VOTO DESTITUINTE,
APRESENTADAS DURANTE A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

Justificativa – O voto destituente é uma formulação incompatível com o sistema proporcional, e que em sendo aplicado pode levar a manipulações pelo poder econômico e oligarquias regionais. É uma insegurança ao pleno exercício do mandato parlamentar”.²⁵⁸

ANEXO 8
EXEMPLO DE NOTICE OF INTENTION DE RECALL²⁵⁹

NOTICE OF INTENTION TO CIRCULATE RECALL PETITION¹

TO THE HONORABLE _____
(name of officer sought to be recalled)

Pursuant to Section 11020 of the California Elections Code, the undersigned, registered qualified voters of the
_____, County of _____,
(name of district) (name of county)

State of California, hereby give notice that we are the proponents of a recall petition and that we intend to seek
your recall and removal from the office of _____,
(title of office)

in the _____, County of _____, State
(name of district) (name of county)

of California, and to demand an election of a successor for that office.²

The grounds for the proposed recall are as follows:

(State grounds, 200 words or less)

The printed names, signatures, and business or residence addresses of the proponents are as follows:

	Name	Address	Signature
1.	_____	_____	_____
2.	_____	_____	_____
3.	_____	_____	_____

...10. (or more, see Footnote³)

Telephone number to contact proponents (optional): _____

This Notice and the proof of service will be filed with the County Elections Official. You may file an answer to the statement of the proponents with the County Elections Official within 7 days after the notice is filed. It may not be more than 200 words. If an answer is filed, a copy of it must also be served personally or by certified mail within the same 7 day period on one of the above proponents. The answer shall have the printed name, signature, business or residence address of the officer being sought to be recalled.

include the printed name, signature, and business or residence address of the officer sought to be recalled.

¹ **CAUTION:** The **ORIGINAL** Notice of Intention, published version, and blank copies of the recall petition will be compared and scrutinized for accuracy by the elections official. **ANY DEVIATION** from the original text of the Notice of Intention, including punctuation, capitalization, and abbreviations, may result in rejection of the petition.

² If it is a recall of an Appellate Court Justice, the request shall be that the Governor appoint a successor to the office.

³ At least 10 signatures are required. In many cases more than 10 are required. The Notice must be signed by at least 10 proponents or the number needed to nominate the candidate to the office – whichever is greater. Check with the elections official to determine the actual number.

ANEXO 9

A CÉDULA UTILIZADA NA REVOGAÇÃO DO MANDATO DE GRAY DAVIS, GOVERNADOR DA CALIFÓRNIA, EM 2003²⁶⁰

Statewide Special Election Orange County, California October 07, 2003		OFFICIAL BALLOT			
<p>Instruction Note: To vote, fill in and BLACKEN completely the rectangle to the left of any candidate or to the left of the word "YES" or "NO". Vote for only ONE of the 138 candidates. OR enter a write-in candidate in the space provided. Use only the special marking device provided. (Absentee voters should use a dark pen or a #2 pencil.)</p> <p>Shall GRAY DAVIS be recalled (removed) from the office of Governor? <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p> <p>Candidates to succeed GRAY DAVIS as Governor if he is recalled: Vote for One <input type="checkbox"/> B.E. SMITH Republican - Lecturer <input type="checkbox"/> DAVID RONALD SAMS Republican - Businessman/Producer/Writer <input type="checkbox"/> JAMIE ROSEMARY SAFFORD Republican - Business Owner <input type="checkbox"/> LAWRENCE STEVEN STRAUSS Democrat - Lawyer/Businessperson/Student <input type="checkbox"/> ARNOLD SCHWARZENEGGER Republican - Actor/Businessman <input type="checkbox"/> GEORGE B. SCHWARTZMAN Independent - Businessman <input type="checkbox"/> MIKE SCHMER Democrat - Attorney <input type="checkbox"/> DARRIN H. SCHEIDLE Democrat - Businessman/Entrepreneur <input type="checkbox"/> BILL SIMON Republican - Businessman <input type="checkbox"/> RICHARD J. SIMMONS Independent - Attorney/Businessperson <input type="checkbox"/> CHRISTOPHER SPROUL Democrat - Environmental Attorney <input type="checkbox"/> RANDALL D. SPRAGUE Republican - Discernment Consultant/Investigator <input type="checkbox"/> TIM STYLVESTER Democrat - Entrepreneur <input type="checkbox"/> JACK LOYD GRISHAM Independent - Musician/Laborer <input type="checkbox"/> JAMES H. GREEN Democrat - Firefighter/Paramedic/Police <input type="checkbox"/> GARRETT GRUENNER Democrat - High-Tech Entrepreneur <input type="checkbox"/> GEROLD LEE GORMAN Democrat - Engineer <input type="checkbox"/> RICH GOBSE Republican - Educator <input type="checkbox"/> LEO GALLAGHER Independent - Conductor <input type="checkbox"/> JOE GUZZARDI Democrat - Teacher/Journalist <input type="checkbox"/> JON W. ZELHOEFER Republican - Energy Consultant/Entrepreneur <input type="checkbox"/> PAUL HAYE Democrat - Businessman/Firefighter/Father <input type="checkbox"/> ROBERT C. NEWMAN II Republican - Psychologist/Farmer <input type="checkbox"/> BRIAN TRACY Independent - Businessman/Consultant <input type="checkbox"/> A. LAVAY TAYLOR Democrat - Tax Attorney <input type="checkbox"/> WILLIAM TSANGARES Republican - Businessperson <input type="checkbox"/> PATRICIA G. TILLEY Independent - Attorney <input type="checkbox"/> DIANE BEALL TEMPLIN American Independent - Actress/Realtor/Businesswoman <input type="checkbox"/> MARY "MARY CAREY" COOK Independent - Adult Film Actress <input type="checkbox"/> GARY COLEMAN Independent - Actor <input type="checkbox"/> TODD CARSON Republican - Real Estate Developer <input type="checkbox"/> PETER MIGUEL CAMEJO Green - Financial Investment Advisor <input type="checkbox"/> WILLIAM "BILL" S. CHAMBERS Republican - Railroad Switchman/Businessman <input type="checkbox"/> MICHAEL CHELI Independent - Businessman <input type="checkbox"/> ROBERT CULLENBINE Democrat - Retail Businessman <input type="checkbox"/> D. LOGAN DARROW CLEMENTS Republican - Businessman <input type="checkbox"/> S. ISSA Republican - Engineer <input type="checkbox"/> BOB LYNN EDWARDS Democrat - Attorney <input type="checkbox"/> ERIC ROEVAAR Democrat - Scientist/Businessman</p>		<p><input type="checkbox"/> STEPHEN L. KNAPP Republican - Engineer <input type="checkbox"/> KELLY P. KIMBALL Democrat - Business Executive <input type="checkbox"/> D.E. KESSINGER Democrat - Paralegal/Property Manager <input type="checkbox"/> EDWARD "ED" KENNEDY Democrat - Businessman/Educator <input type="checkbox"/> TREK THUNDER KELLY Independent - Business Executive/Artist <input type="checkbox"/> JERRY KUNZMAN Independent - Chief Executive Officer <input type="checkbox"/> PETER V. LIEBERROTH Republican - Businessman/Olympics Advisor <input type="checkbox"/> BILL PRADY Democrat - Television Writer/Producer <input type="checkbox"/> DARRIN PRICE Natural Law - University Chemistry Instructor <input type="checkbox"/> GREGORY J. PAWLAK Republican - Realtor/Businessman <input type="checkbox"/> LEONARD PADILLA Independent - Law School President <input type="checkbox"/> RONALD JASON PALBRI Democrat - Gay Rights Attorney <input type="checkbox"/> CHARLES "CHUCK" PINEDA JR. Democrat - State Hearing Officer <input type="checkbox"/> HEATHER PETERS Republican - Mediator <input type="checkbox"/> ROBERT "BUTCH" DOLE Republican - Small Business Owner <input type="checkbox"/> SCOTT DAVIS Independent - Business Owner <input type="checkbox"/> RONALD J. FRIEDMAN Independent - Physician <input type="checkbox"/> GENE FORTE Republican - Executive Recruiter/Entrepreneur <input type="checkbox"/> DIANA FOSS Democrat - <input type="checkbox"/> DONNAE (ABNER ZURD) FONTANES Democrat - Film Maker <input type="checkbox"/> WARREN FARRELL Democrat - Fathers' Issues Author <input type="checkbox"/> DAN FERNSTERN Democrat - <input type="checkbox"/> LARRY FLYNT Democrat - Publisher <input type="checkbox"/> CALVIN Y. LOUIE Democrat - CPA <input type="checkbox"/> DICK LANE Democrat - Educator <input type="checkbox"/> YODD RICHARD LEWIS Independent - Businessman <input type="checkbox"/> GARY LEONARD Democrat - Photojournalist/Author <input type="checkbox"/> DAVID LAUGHING HORSE ROBINSON Democrat - Tribal Chairman <input type="checkbox"/> NED ROSCOE Libertarian - Cigarista Retailer <input type="checkbox"/> DANIEL C. "DANNY" RAMIREZ Democrat - Businessman/Entrepreneur/Father <input type="checkbox"/> CHRISTOPHER RANKE Democrat - Planning Commissioner <input type="checkbox"/> JEFF RAINFORTH Independent - Mentoring Coordinator <input type="checkbox"/> KURT E. "TACHIKUZE" RICHMYER Independent - Middleweight Sumo Wrestler <input type="checkbox"/> DANIEL W. RICHARDS Republican - Businessman <input type="checkbox"/> KEVIN RICHTER Republican - Information Technology Manager <input type="checkbox"/> REVA RENEE RENZ Republican - Small Business Owner <input type="checkbox"/> SHARON RUSHFORD Independent - Businesswoman <input type="checkbox"/> GEORGY RUSSELL Democrat - Software Engineer <input type="checkbox"/> MICHAEL J. WOZNIAK Democrat - Retired Police Officer <input type="checkbox"/> DANIEL WATTS Green - College Student <input type="checkbox"/> NATHAN WHITECLOUD WALTON Independent - Student <input type="checkbox"/> MAURICE WALKER Green - Real Estate Appraiser <input type="checkbox"/> CHUCK WALKER Republican - Business Intelligence Analyst <input type="checkbox"/> LINGEL H. WINTERS Democrat - Consumer Business Attorney <input type="checkbox"/> C.T. WEBER Peace and Freedom-Labor Official/Analyst <input type="checkbox"/> JILL WEIR Democrat - Community College Teacher <input type="checkbox"/> BRYAN QUINN Republican - Businessman <input type="checkbox"/> MICHAEL JACKSON Republican - Satellite Project Manager <input type="checkbox"/> JOHN "JACK" MORTENSEN Democrat - Conductor/Businessman</p>		<p><input type="checkbox"/> DARRYL L. MOBLEY Independent - Businessman/Entrepreneur <input type="checkbox"/> JEFFREY L. WOCK Republican - Business Owner <input type="checkbox"/> BRUCE MARGOLIN Democrat - Marysue Legislation Attorney <input type="checkbox"/> GINO MARTORANA Republican - Restaurant Owner <input type="checkbox"/> PAUL MARIANO Democrat - Attorney <input type="checkbox"/> ROBERT C. MANNHEIM Democrat - Retired Businessperson <input type="checkbox"/> FRANK A. MACALLISO, JR. Democrat - Physician/Medical Doctor <input type="checkbox"/> PAUL "CHIP" MAILANDER Democrat - Golf Professional <input type="checkbox"/> DENNIS DUGGAN MCMAHON Republican - Banker <input type="checkbox"/> MIKE MCNEILLY Republican - Artist <input type="checkbox"/> MIKE P. MCCARTHY Independent - Used Car Dealer <input type="checkbox"/> BOB MCCLAIN Independent - Cell Engineer <input type="checkbox"/> TOM MCCLINTOCK Republican - State Senator <input type="checkbox"/> JONATHAN MILLER Democrat - Small Business Owner <input type="checkbox"/> CARL A. MEHR Republican - Businessman <input type="checkbox"/> SCOTT A. MEDNICK Democrat - Business Executive <input type="checkbox"/> DORENE MUBILLI Republican - Parent/Educator/Businesswoman <input type="checkbox"/> VAN VO Republican - Radio Producer/Businessman <input type="checkbox"/> PAUL W. VANN Republican - Financial Planner <input type="checkbox"/> JAMES M. VANDEVENTER, JR. Republican - Salesman/Businessman <input type="checkbox"/> BILL VALQUIN Democrat - Structural Engineer <input type="checkbox"/> MARC VALDEZ Democrat - Air Pollution Scientist <input type="checkbox"/> MOHAMMAD ARIF Independent - Businessman <input type="checkbox"/> ANGELYNE Independent - Entertainer <input type="checkbox"/> DOUGLAS ANDERSON Republican - Mortgage Broker <input type="checkbox"/> IRIS ADAM Natural Law - Business Analyst <input type="checkbox"/> BROOKE ADAMS Independent - Business Executive <input type="checkbox"/> ALEX-ST. JAMES Republican - Public Policy Strategist <input type="checkbox"/> JIM HOFFMANN Republican - Teacher <input type="checkbox"/> KEN HAMDI Libertarian - State Tax Officer <input type="checkbox"/> SARA ANN HANLON Independent - Businesswoman <input type="checkbox"/> IVAN A. HALL Green - Custom Carriage Manufacturer <input type="checkbox"/> JOHN J. "JACK" HICKEY Libertarian - Healthcare District Director <input type="checkbox"/> RALPH A. HERNANDEZ Democrat - District Attorney Inspector <input type="checkbox"/> C. STEPHEN HENDERSON Independent - Teacher <input type="checkbox"/> ARGANNA HUFFINGTON Independent - Author/Columnist/Modeler <input type="checkbox"/> ART BROWN Democrat - Film Writer/Director <input type="checkbox"/> JOEL BRITTON Independent - Retail Meat Packer <input type="checkbox"/> AUDIE BOCK Democrat - Educator/Small Businesswoman <input type="checkbox"/> VIK S. BAJWA Democrat - Businessman/Father/Entrepreneur <input type="checkbox"/> BADI BADJOZAMANI Independent - Entrepreneur/Author/Executive <input type="checkbox"/> VIP SHOLA Republican - Attorney/Businessowner <input type="checkbox"/> JOHN W. BEARD Republican - Businessman <input type="checkbox"/> ED BEYER Republican - Chief Operations Officer <input type="checkbox"/> JOHN CHRISTOPHER BURTON Independent - Civil Rights Lawyer <input type="checkbox"/> CRUZ M. BUSTAMANTE Democrat - Lieutenant Governor <input type="checkbox"/> CHERYL BLY-CHESTER Republican - Businesswoman/Environmental Engineer</p>	
		<p>MEASURES SUBMITTED TO THE VOTERS</p> <p>STATE</p> <p>Proposition 53</p> <p>FUNDS DEDICATED FOR STATE AND LOCAL INFRASTRUCTURE. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Generally dedicates up to 3% of General Fund revenues annually to fund state and local (excluding school and community college) infrastructure projects. Fiscal Impact: Dedication of General Fund revenues for state and local infrastructure. Potential transfers of \$450 million in 2006-07, increasing to several billions of dollars in future years, under specified conditions. <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p> <p>Proposition 54</p> <p>CLASSIFICATION BY RACE, ETHNICITY, COLOR, OR NATIONAL ORIGIN. INITIATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Prohibits state and local governments from classifying any person by race, ethnicity, color, or national origin. Various exemptions apply. Fiscal Impact: The measure would not result in a significant fiscal impact on state and local governments. <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p>			
		BT8			

SAMPLE BALLOT

260 Extraído de: GERSTON, op. cit., p. 68.