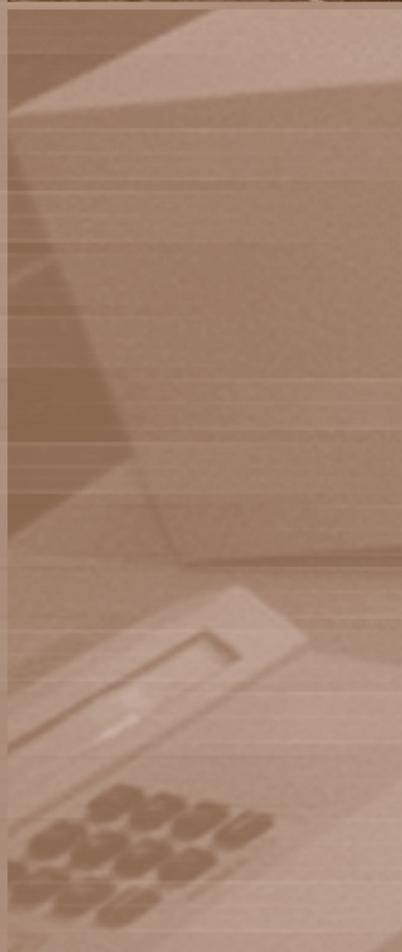




ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 2 Número 3 maio/ago, 2006



O RECALL NO DIREITO BRASILEIRO

Palhares Moreira Reis

Doutor em Direito, professor.

A participação do indivíduo na decisão política não eleitoral, que ocorre na democracia semidireta, pode se manifestar pelos seguintes mecanismos:

- *iniciativa popular*, que é o direito de apresentar à Câmara competente para discussão e eventual aprovação projetos de lei ou de emenda constitucional;
- *plebiscito*, relacionado com a aprovação ou desaprovação de uma determinada proposta política;
- *referendo*, que é a chancela popular a um projeto de norma, seja de emenda constitucional (*referendo constituinte*) ou de projeto de lei (*referendo legislativo*);
- *veto popular*, que, diferentemente, é realizado por meio de um pedido, formulado por um grupo de cidadãos, para que uma lei, mesmo adequadamente formulada, porém com um conteúdo que desagrade àquele grupo, seja submetida a um referendo, com o intuito de revogá-la;¹ e, finalmente,
- *revogação de mandato eletivo*.

Fávila Ribeiro ainda acrescenta o instituto helvético do *Landsgemeinde*, que é a reunião do eleitorado em praça pública para, levantando a mão, manifestar-se favorável ou contrariamente a uma proposição.²

Surgiu a revogação do mandato eletivo no Direito suíço, o *Abberufungsrecht*, e mais tarde se denominou *recall* na prática política norte-americana.

¹ Pinto Ferreira mostra a distinção entre o veto popular do referendo legislativo, ao explicar: “É uma medida quase semelhante ao *referendum*, com a distinção de que no *referendum* a medida legislativa é obrigatória após o pronunciamento favorável do povo, ao passo que com o veto popular a lei será obrigatória se o povo não a veta expressamente e dentro de um certo prazo”. *Teoria geral do Estado*. 2. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro, Konfino, 1957, v. II, p. 126.

² RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*, 4. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 3. Nos tempos remotos, o eleitor levantava a lança em sinal de assentimento. E como as mulheres não dispunham de lança, igualmente não dispunham de voto, o que somente foi admitido na Suíça em 1971.

A revogação é o procedimento para afastar, por voto popular, um representante, ou toda uma assembléia que não cumpre adequadamente o seu mandato.³

Esta revogação de mandato eletivo pode, portanto, ser individual ou coletiva.

No primeiro caso, a técnica consiste em que uma parcela pré-determinada do corpo eleitoral possa revogar o mandato de um ou mais eleitos cujo comportamento se apresenta em desacordo com a opinião dos seus eleitores. Promovida a consulta popular, se o parlamentar não conta com apoio expressivo, mas, ao contrário, apresenta-se em minoria no resultado, é obrigado a renunciar. Na hipótese de ter o seu nome aprovado, isso deve significar uma confirmação do seu mandato, mas não uma reeleição.

Costa Porto esclarece que o *recall* não teve origem em Los Angeles, em 1903, como se propala, mas sim nos *Artigos da Confederação*, quando:

[...] os estados tinham o direito de destituir os seus delegados ao Congresso e enviar outros, em seu lugar. O *recall* é baseado na teoria de que o povo deve manter um controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos; e de que, como numa frase familiar do Oregon, deve ser capaz de despedir esses eleitos como um fazendeiro despede seus empregados.⁴

Na situação de uma revogação coletiva, ou seja, de toda uma assembléia,⁵ 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 voto popular.

Para Prélot e Boulois, a revogação individual leva a denominação americana de *recall*; enquanto a coletiva deve ser denominada pela expressão suíço-alemã de *Abberufungsrecht*.⁶

No Brasil, a democracia semidireta está presente na Constituição de 1988, no parágrafo único do art. 1º:

³ Cfr. Palhares Moreira Reis, *Teoria dos regimes políticos*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Editora Universitária, 1982, p. 82.

⁴ PORTO, Walter Costa. O voto no Brasil (*da Colônia à Quinta República*) *História Eleitoral do Brasil*, v. 1. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1989, p. 25 e ss.

⁵ Este instituto ainda é adotado na Suíça, nos cantões de Berna, Argovia, Shaffhouse, Thurgovia, Soleure e Lucerna, conforme ensina Fávila Ribeiro, loc. cit.

⁶ PRELOT, Marcelo; BOULOIS, Jean. *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*. 11. ed. Paris: Dalloz, 1990. p. 50-51.

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*, nos termos desta Constituição. (Grifo nosso.)

E no art. 14:

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, *nos termos da lei, mediante: (I) plebiscito; (II) referendo; (III) iniciativa popular.* (Grifo nosso.)

A referida lei é a de nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

O plebiscito já existiu, formalmente, desde 1937, naquela Constituição que nunca funcionou: primeiro, para a alteração do conjunto de estados-membros, porém a sua convocação era facultativa ao presidente da República. Depois, para uma eventual emenda à Constituição, quando o Parlamento não aprovasse um projeto encaminhado pelo presidente da República. Finalmente, a própria Carta de 1937 deveria ser validada por um plebiscito nacional, o que nunca ocorreu.

Na Constituição de 1946, era um dos requisitos para a alteração do recorte do mapa federal (incorporação, desmembramento e subdivisão de estados) o plebiscito das populações diretamente interessadas.

A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, o ato adicional que instituiu o sistema parlamentar de governo, admitia que houvesse um plebiscito para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou o retorno ao regime presidencial. Tal mecanismo foi substituído pelo do referendo, como se verá adiante.

Para a criação ou alteração do recorte político de estados e de municípios, havia sempre a necessidade de levantamento da opinião das populações locais, de acordo com os textos constitucionais de 1967 e 1969.

Esta prévia consulta popular para a modificação do mapa dos estados e do elenco dos municípios voltou com a Constituição de 1988.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desse mesmo ano previu a realização de um plebiscito através do qual o eleitorado definiria a forma (república ou monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país. A data prevista, 7 de setembro de 1993, foi, por força da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992, antecipada para 21 de abril daquele ano de 1993. O resultado foi a fixação popular no mecanismo da República presidencial.

O referendo surgiu no Direito Constitucional brasileiro para propiciar o retorno ao presidencialismo de João Goulart em 1963. O texto da Emenda Constitucional nº 4, de 1961 – ato adicional – falava em plebiscito, marcando-lhe

oportunidade relacionada ao término do mandato presidencial, e, por isso, substituiu-se a forma de consulta popular, de plebiscito para referendo, visando antecipar essa alteração.

Assim o governo conseguiu aprovar a Lei Complementar nº 2, de 15 de setembro de 1962, a qual, no seu art. 2º, estabelecia:

Art. 2º A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, será submetida a *referendum* popular no dia 6 de janeiro de 1963.

§ 1º Proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral o resultado, o Congresso organizará, no prazo de 90 dias, o sistema na base da opção decorrente da consulta.

§ 2º Terminado esse prazo, se não estiver promulgada a emenda revisora do parlamentarismo ou instituidora do presidencialismo, continuará em vigor a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, ou voltará a vigorar em sua plenitude a Constituição de 1946, conforme resultado da consulta popular.

§ 3º Terão direito a votar na consulta os eleitores inscritos até 7 de outubro de 1963, aplicando-se à sua apuração e proclamação dos resultados a lei eleitoral vigente.

Deste modo, já no início de 1963, foi realizado o referendo, tendo o eleitorado se manifestado contrário à tese parlamentarista, pelo que foi restaurado o sistema presidencialista de governo, pela Emenda Constitucional nº 6, daquele mesmo ano.

A iniciativa popular foi usada para a apresentação de propostas à Assembléia Nacional Constituinte que elaborou a vigente Constituição. Se bem que no texto constitucional de 1988 não exista a iniciativa popular para efeito de emenda ou de revisão constitucional, este mecanismo foi utilizado, com base em permissivo regimental, para a revisão Constitucional de 1993. Com efeito, a Constituição de 1988 assim dispõe sobre a iniciativa popular simplesmente legislativa:

Art. 61. [...]

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

Em nosso país, o *instituto de revogação de mandato eletivo* somente existiu no Império e na República Velha; neste caso, em constituições estaduais.

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 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.⁷

Ressalta ainda o ex-ministro do TSE, Walter Costa Porto:

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”, dois terços da Câmara, em vereação geral e extraordinária, poderiam substituí-los.

A idéia de poder revogar os poderes dos procuradores das províncias foi de José Bonifácio, quando pediu ao príncipe regente a convocação de uma junta comum de procuradores-gerais, eleitos em pleitos paroquiais, para advogar as causas das respectivas províncias. Na ocasião, sugeria que tais procuradores poderiam ter revogados os seus poderes, “e nomeados outros, se se não comportarem conforme as vistas e desejos das mesmas províncias”.⁸

No entanto, aduz Costa Porto que 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.

Na época republicana brasileira, hoje mais que centenária, o instituto da revogação jamais teve guarida no Direito Constitucional federal, mas, na República Velha, as constituições do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina, adotaram a idéia do *recall*.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1891, dispunha no seu art. 39 que “o mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo e também cassado pela maioria dos eleitores”.

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 possibilitasse 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.

⁷ PALHARES, Moreira Reis. *As eleições indiretas no Brasil*. Recife: Ed. do Autor, 1997. p. 62. Igualmente PORTO, op. cit., p. 25.

⁸ RODRIGUES, José Honório. *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Senado Federal, 1973. Introdução, p. XL VIII, apud PORTO, op. cit., p. 27.

Conforme Costa Porto:

[...] 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.⁹

A Lei Estadual nº 18, de 1897, nos arts. 98-104, disciplinava o mecanismo através do qual o eleito se submeteria a um novo pronunciamento do eleitorado¹⁰. Neste caso, quando um quarto do eleitorado do distrito propusesse a cassação do mandato de um parlamentar, o distrito por inteiro seria chamado a se manifestar, sendo confirmado o mandato em jogo se lhe fossem favoráveis a metade e mais um dos votos que obtivera na primeira eleição.

A experiência gaúcha alardeada por Oswaldo Aranha – nas discussões para a elaboração da Carta de 1934, ele dizia que, no Rio Grande do Sul, a cassação do mandato se tem exercido com grande e real benefício para a

⁹ “Obviamente, o mecanismo só poderia vingar no sistema distrital com a divisão do território nacional em circunscrições menores, que permitissem a delimitação, precisa, de um grupo de votantes – o mesmo que, anteriormente, havia se pronunciado pela concessão do mandato”. PORTO, op. cit., p. 198.

¹⁰ “Art. 98. Para ser cassado o mandato de representante do estado nos termos do art. 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 e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.

Art. 99. A proposta, manuscrita ou impressa, terá assinatura dos proponentes reconhecida por notário e será instruída com certidão de se acharem, todos eles, inscritos como eleitores nos livros ou listas de registro eleitoral do distrito.

Art. 100. Esteja ou não funcionando a assembléa 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 Assembléa 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-se ou não considerar cassado o mandato do representante do estado F. ?

§ 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.

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 art. 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.

comunidade, sem nenhuma perturbação, desde o poder municipal até os deputados – não encontrou eco na literatura especializada, levando Costa Porto a dizer que “não há notícia de sua utilização no Rio Grande do Sul”.¹¹

Em Goiás, também a Constituição de 1891 estabelecia expressamente:

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.

Esta redação, porém, foi alterada pela reforma de 1898, ficando o teor do artigo, ademais reenumerado, com a seguinte redação:

Art. 53 [...]

§ 3º O mandato legislativo não será obrigatório.

Destarte, o mecanismo de revogação de mandato eletivo desaparecia do texto constitucional goiano.

Finalmente, no Estado de Santa Catarina, o *recall* aparece apenas nos textos constitucionais de 1892 e 1895. Nas quatro constituições que vigoraram naquele estado na República Velha, somente essas duas trataram do tema.

O texto de 1892 permitia a renúncia e a revogação do mandato, ao dizer:

Art. 14. O mandato legislativo pode ser renunciado, e a sua revocabilidade 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.

Já na Constituição de 1895, a redação originária estabelecia que:

Art. 20. O mandato não é imperativo e pode ser removido. Os deputados podem renunciá-lo em qualquer tempo.

Este dispositivo foi modificado na reforma constitucional de 1910, quando passou a ter a seguinte redação, que em nada se relaciona com a idéia da revocabilidade do mandato parlamentar:

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.”

¹¹ PORTO, loc. cit.

Art. 19. O mandato não é imperativo e pode ser renovado. Os deputados podem renunciá-lo em qualquer tempo.

É ainda de Costa Porto a pesquisa cujo resultado esclarece que a modificação 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*, pelo que nenhuma dúvida oferece a sua eliminação, que corrige o defeito da frase”.

Em conseqüência, no Estado de Santa Catarina, onde o mecanismo da revogação figurou na Constituição Estadual de 1982 a 1910, o instituto não foi ao menos regulamentado e jamais teve aplicação prática.

Nos textos constitucionais antigos, o Brasil sempre adotou o sistema da democracia representativa. Aqui e ali surgiam laivos de democracia semi-direta, como se demonstrou, ficando esta posição muito clara na Carta de 1988: pela primeira vez se dizia, expressamente, que ao lado do mecanismo do *sufrágio*, base da representação democrática, a Constituição se referia ao *plebiscito*, ao *referendo* e à *iniciativa popular*; mas, em nenhum momento, desde 1891, a Constituição Federal fez menção à *revogação de mandato eletivo*.

Dir-se-á, pois, que a idéia do *recall* não se coaduna com a realidade política brasileira. Poderá até ser verdade.

No entanto, o mesmo se dizia em relação ao *impeachment*. Seria este instituto mais um espantinho, como dizia o célebre intérprete da Constituição americana, ou um canhão a ser usado para matar passarinho. Ou seja, sem nenhuma possibilidade de aplicação. Mas a história política recente mostrou que o *impeachment* poderia ser usado, com resultado positivo, pelo povo brasileiro, como ocorreu.

É claro que o *recall* tem mais sentido num sistema de voto distrital. Estando prevista para breve, porém, a discussão da reforma política, em que a hipótese do voto distrital reponta mais uma vez,¹² deve ser pensada a sugestão de incluir na legislação o mecanismo da revogação do mandato eletivo.

Sem dúvida que, com o aumento da consciência política do povo brasileiro, muitos parlamentares, nas três órbitas do poder, poderiam ver em risco seus mandatos em caso de má utilização da representação que lhes foi conferida.

¹² PALHARES, Moreira Reis. Voto distrital no Brasil de hoje. In: REALIDADE eleitoral brasileira. Paulista (PE): Ed. GTB, 1982. p. 217 et seq.