

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

AÇÃO REVOGATÓRIA DE MANDATO ELETIVO: UMA PROPOSTA DE RECALL BRASILEIRO

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA



AÇÃO REVOGATÓRIA DE MANDATO ELETIVO: UMA PROPOSTA DE *RECALL* BRASILEIRO¹

REVOCATORY ACTION OF ELECTIVE MANDATE: A PROPOSAL OF BRAZILIAN RECALL

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA²

RESUMO

As ações eleitorais brasileiras não consideram o eleitor como legitimado para desconstituir um detentor a cargo eletivo. Destarte, a partir de uma análise bibliográfica acerca do tema *Recall* e *Revogatória de Mandato Eletivo*, presente nos EUA, na Suíça e em países sul-americanos, propõe-se a criação da ação revogatória de mandato eletivo, com características estritamente nacionais, possibilitando que o eleitor revise o voto por meio da conduta do detentor do mandato. Diante da inserção dessa ação, conclui-se que a garantia à participação e ao monitoramento mais estreito das atividades dos representados aproximará o eleitorado da observação e da crítica aos titulares do poder.

Palavras-Chave: *Recall*. Ação revogatória. Mandato eletivo.

ABSTRACT

The Brazilian electoral actions do not consider the voter as legitimized to deconstitute a holder in elective office. From a bibliographic analysis on Recall and Revocation of Elective Mandate, present in the USA, Switzerland and South American countries, the creation of the revocatory action of elective mandate with strictly national

¹ Artigo recebido em 1º de março de 2017 e aprovado para publicação em 7 de julho de 2017.

² Graduado em Letras e graduando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Professor de Língua Portuguesa e de Direito Eleitoral para concursos públicos.

characteristics is proposed, allowing the voter to review the vote through the conduct of the mandate holder. In view of the insertion of that action, it is concluded that the guarantee of participation and closer monitoring of the activities of those represented will bring the electorate closer to observation and criticism of the holders of power.

Keywords: Recall. Revocatory action. Elective mandate.

1 Introdução

As normas eleitorais brasileiras dispõem que o cidadão, para ser candidato a cargo eletivo, precisará atender a uma série de exigências, denominadas condições de elegibilidade³, previstas, especificamente, na Constituição Federal de 1988. Atingidos os requisitos, pleiteará um cargo eletivo, cabendo aos eleitores escolher aqueles que melhor representarão os anseios sociais. Após assumirem os cargos, esgota-se a possibilidade de o mesmo eleitor que os colocaram no poder destituí-los. Isso se dá por conta das diversas ações eleitorais que deslegitimam o eleitor, conferindo esse poder somente a partidos, coligações, outros candidatos e Ministério Público Eleitoral e, também, nos casos somente definidos como objetos das ações, hipóteses estritamente judiciais.

A ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) é um exemplo, possibilita que o mandato eletivo possa ser impugnado perante a Justiça Eleitoral no prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Aqui encontramos dois problemas que ensejaram o objetivo deste artigo: (i) ausência da legitimidade do eleitor para impugnar o mandato eletivo e (ii) possibilidade de somente cassar o mandato por causas judiciais.

Se o eleitor elege o candidato para o cargo, deverá também ser conferido ao eleitor o poder de retirá-lo, pois como afirma Bonavides (2015), a via segura para iniciar uma regeneração do modelo de representação consiste em incrementar a legitimidade do povo, do qual todo o poder emana, mediante a democracia participativa. Por isso, propõe-se neste artigo a criação da ação revogatória de mandato eletivo (ARME), que, espelhada nos moldes do *recall* americano e do revogatória nos países sul-americanos, confere ao eleitor o poder de “investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores”, como considera Urbinati (2006, p. 192, 208-209).

³ Constituição Federal de 1988, art. 14, § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.

2 Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) no Direito Eleitoral brasileiro: “deslegitimidade” do eleitor

No Brasil, para alcançar a titularidade do poder, ou seja, assumir uma cadeira, exige-se a transposição de uma série de desafios, desde a escolha do nome em convenção partidária⁴, o deferimento da documentação apresentada no momento do registro de candidatura⁵ até a diplomação, conferindo esta última garantia de vitória pelos votos recebidos no pleito eleitoral. No entanto, o mandato ainda poderá sofrer impugnação de natureza jurídica, por meio da denominada ação de impugnação de mandato eletivo, originada na Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986, conforme preceitua o art. 23:

Art. 23. A diplomação *não impede a perda do mandato*, pela Justiça Eleitoral, em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi obtido por meio de abuso do poder político ou econômico. (Grifo nosso)

Dois anos após, o instituto foi inserido em nosso ordenamento jurídico, no art. 24 da Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988, trazendo ampliações em sua hipótese de cabimento e a adoção da medida de tramitação em segredo de justiça.

Art. 24. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante à [sic] Justiça Eleitoral após a diplomação, instruída a ação com provas

⁴ Lei das Eleições, art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

⁵ Lei das Eleições, art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015) § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59; IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

conclusivas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais.

Parágrafo único. 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.

Imediatamente, a própria Carta Magna consagra o instituto da ação de impugnação de mandato eletivo, no art. 14, §§ 10 e 11:

Art. 14. [...]

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

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

Constata-se que os pressupostos básicos para impugnação ao mandato eletivo são provas de abuso econômico, corrupção ou fraude. O abuso de poder econômico concretiza-se com o mau uso de recursos patrimoniais, exorbitando os limites legais, de modo a desequilibrar o pleito em favor dos candidatos beneficiários⁶. Por outro lado, o abuso do poder político configura-se “quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições.”⁷ Entende o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que o abuso de poder ou de autoridade não enseja a propositura da AIME, exceto se tiver conexão com o abuso do poder econômico⁸. Segundo o TSE, além do abuso do poder econômico, corrupção e fraude, a potencialidade de esses vícios terem influído no resultado do pleito é requisito a se exigir para eventual procedência dessa ação.

Cabe frisar, segundo Cândido (2016), que o suporte fático para a propositura da ação é a diplomação dos eleitos, juntamente com os fatos que o autor souber e que pretende atribuir ao candidato ou à

⁶ RO nº 1.472/PE, rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado no *DJ* de 1º.2.2008; RESPE nº 28.387, rel. Min. Ayres Britto, publicado no *DJ* de 20.4.2007.

⁷ AgRgRO nº 718/DF, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, publicado no *DJ* de 17.6.2005; REspe nº 25.074/RS, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, publicado no *DJ* de 28.10.2005.

⁸ REspe nº 28.581, rel. Min. Felix Fisher, julgado em 21.8.2008, publicado no *DJ* de 23.9. 2009.

sua responsabilidade. Por isso, é impossível, sob pena de carência, ajuizar-se a ação antes da diplomação. Sem diplomação, obrigatória no processo eleitoral, não há mandato.

Em seguida à diplomação, os legitimados ativos (Ministério Público, partidos políticos, coligações e candidatos eleitos ou não) terão prazo de 15 dias para ajuizá-la, prazo este que não se suspende nem se interrompe. O § 11 do art. 14 da CF/1988 ainda observa a necessidade de a AIME tramitar em segredo de justiça, respondendo o autor, se temerária ou de manifesta má-fé, contudo o julgamento será público⁹. Conforme constata Almeida (2015, p. 631), o eleitor não possui legitimidade para a propositura da ação, tal como decidiu o TSE¹⁰.

O entendimento de que o eleitor não possui legitimidade para propositura de AIME é majoritário, conquanto haja uma segunda posição – esta que me adentro –, considerando o eleitor como legitimado. Barros (2015) acredita que como ato necessário à efetivação da cidadania, não há como restringir a legitimidade sem previsão legal, portanto razão assiste aos doutrinadores que defendem a legitimidade ampla, podendo propor a referida ação o cidadão, associações e sindicatos.

Contrariando a visão de Barros, Cândido (2002, p. 255) assim entende:

Para a propositura da ação ora em exame, não se deve dar a elasticidade sugerida pelo eminente Tito Costa que aceita o eleitor, associação de classe e sindicatos como partes legítimas para aforá-la. Essa amplitude não condiz com a dinâmica célere e específica do Direito Eleitoral; enfraquece os partidos; dificulta a manutenção do segredo de justiça do processado, exigido pela Lei Maior, e propicia o ajuizamento de ações temerárias, políticas, e sem fundamento mais consistente, também não tolerado. Por fim, por que essa legitimidade processual ativa mais abrangente, nesta fase de obtenção do mandato, se ela é restrita na fase de obtenção da candidatura, com o processo de registro?

⁹ Resolução-TSE nº 21.283, de 5.11.2002 (PA nº 18.961/TO), rel. Min. Ellen Gracie, publicada no *DJ* de 7.2.2003.

¹⁰ Acórdão-TSE nº 11.835, rel. Min. Torquato Jardim, publicado no *DJ* de 29.7.1994.

O processo e o julgamento da AIME caberá ao TSE, se o diplomado for presidente ou vice-presidente da República; aos tribunais regionais eleitorais, se for governador e vice-governador, senador, deputado federal, deputado estadual e/ou deputado distrital; e, por fim, aos juízes eleitorais, se o diplomado for prefeito, vice-prefeito e vereador.

Por conseguinte, segundo lição de Emerson Garcia (2006, p. 181), a AIME

representa importante conquista da democracia, tornando possível a recomposição da legitimidade das eleições mediante a invalidação do diploma do candidato que tenha praticado abuso do poder econômico, corrupção ou fraude durante o procedimento eletivo.

Assim, afirma Barreiros Neto (2011, p. 345), a garantia da normalidade e da legitimidade do exercício do poder do sufrágio popular é o grande objetivo dessa ação.

O maior problema da AIME tratava do prazo decadencial de 15 dias após a diplomação do eleito para propositura da ação. Entretanto, com o advento da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), possibilitou-se a cassação de diploma de candidato eleito por meio da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), esgotando, assim, a problemática.

A decisão proferida na ação de impugnação ao mandato eletivo tem eficácia imediata e não sofre aplicação da regra prevista no art. 216 do Código Eleitoral¹¹. Dessa forma, enquanto o TSE não se pronunciar acerca do fato, o candidato diplomado exercerá o mandato em sua plenitude.

Com base nessas considerações iniciais, é possível constatar o imbróglio deste artigo: a não possibilidade de participação do eleitor nas ações eleitorais brasileiras, uma vez que, tanto na AIME quanto na AIJE, majoritariamente, decidiu-se pela marginalização do eleitor, peça fundamental para a democracia.

¹¹ Código Eleitoral, art. 216. Enquanto o Tribunal Superior não decidir o recurso interposto contra a expedição do diploma, poderá o diplomado exercer o mandato em toda a sua plenitude.

O eleitor elege os representantes por meio das eleições, consoante autorização da Constituição Federal, todavia é ínfima a possibilidade de revogar os mandatos diante de uma situação de ilegalidade ou de não atendimento aos anseios sociais.

De fato, a AIME é um meio impugnatório da conquista de um mandato, realizada com suporte no abuso do poder econômico, na corrupção ou na fraude, mas e durante o mandato? Se o eleito não atender às demandas sociais ou até mesmo o que prometeu como benesse à sociedade? No Brasil, o eleitor deverá aguardar quatro anos para se eximir do mandatário ineficaz e ineficiente, e ainda sujeito à reeleição?

Távora (1996, p. 16) enumera uma série de questionamentos acerca da ilegitimidade do eleitor na AIME, que possui uma única resposta – o eleitor:

E quem tem o direito à lisura do pleito eleitoral? A quem favorece a correta seleção dos candidatos a mandatos eletivos? A quem interessa ser representado por pessoas que tenham disputado com lealdade as eleições? Quem é atingido pela eleição irregular que a ação de impugnação de mandato busca reparar? Quem tem o direito de corrigir a escolha conduzida pela fraude, por exemplo, comprometida a liberdade de voto? Quem tem o direito de ver cumprida a lei que faz com que os candidatos sejam tratados com isonomia, e cujo desrespeito acarretou a eleição de alguém em detrimento da eleição de outrem que seria seu representante?

A CF/1988 garante ao eleitor o poder de escolher quem assumirá as diversas cadeiras, seja no Executivo, seja no Legislativo; no entanto, o poder para retirar os eleitos está nas mãos somente de poucos – Congresso Nacional –, mediante um instrumento extremamente burocrático que é o *impeachment*, restrito ao chefe do Poder Executivo, assegurando um poder minúsculo ao cidadão, conforme estabelece o art. 14 da Lei do *Impeachment*¹²:

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

¹² Lei do *Impeachment* – Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Diferentemente, em outros países - como os vizinhos sul-americanos - não encontramos ações similares à AIME, mas há a possibilidade de participação popular para a revogação dos mandatos por causas eminentemente populares e não eleitorais. Em países como Colômbia, Equador e Venezuela, é prevista a denominada ação revocatória de mandato, possibilitando ao eleitor uma ferramenta direta do exercício da soberania popular. Já nos Estados Unidos e Suíça, o mecanismo recebe o nome de *recall* (COSTA, 2000, p. 331-5).

Tanto o *recall* quanto a revogatória do mandato eletivo objetivam coibir fatos que se reputam nocivos à ordem jurídica, cometidos durante o exercício do mandato eletivo, de responsabilidade de seus titulares, de acordo com Joel Cândido (2016, p. 263). A democracia nos demais países apresenta um viés de duas pontas: a participação efetiva do eleitor na escolha do representante e a possibilidade de o mesmo eleitor reconsiderar o voto atribuído. Cabe, agora, analisar como esses dois institutos são aplicados nas democracias citadas.

3 O *recall* e a participação do eleitorado nos EUA

A expressão *recall* teve origem nos Estados Unidos da América (COSTA, 2013) em 1903, especificamente nos artigos da confederação, reservando aos estados o direito de destituir os delegados do Congresso. Segundo Munro (1915, p. 298), o *recall* é baseado na teoria de que o povo deve manter controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos.

O político, ocupante de um cargo confiado pelos eleitores, tem o papel de ser transparente e cumprir com suas promessas de campanha. A própria Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (BOBBIO, 1985, p. 62) dispunha:

O deputado tem a *obrigação* de explicar aos eleitores tanto sua atividade como a dos soviets. O deputado que não se mostre *digno* da confiança de seus eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores, segundo as modalidades previstas pela lei. (Grifo nosso)

No *recall*, o eleitor está hábil para depor determinados funcionários públicos considerados inaptos, em razão de algum motivo, não particularmente especificado. Bonavides (2015, p. 314) assim considera:

Determinado número de cidadãos 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. Se, no prazo estabelecido, o Deputado ou Magistrado não deixar a função, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período.

Nos EUA, 12 estados-membros aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual (DUVERGER, 1956), inexistindo na esfera federal. Certa quantidade de cidadãos, mediante petição rubricada, acusa deputados ou magistrados que perderam a confiança popular e solicita sua substituição ou o intimam a se demitir do exercício do mandato.

O *recall* instituído nos Estados Unidos, observando a característica de Federação norte-americana e a autonomia política dos estados federados, encontrará respaldo na soberania popular e nos direitos de participação política. Consubstancia-se em um mecanismo de democracia semidireta (mesma modalidade democrática brasileira), caracterizando-se como direito político originário e como forma de controle do poder político baseado no princípio da responsabilidade, segundo Teixeira (1991).

Para se ter uma ideia de como funciona o *recall* americano, tome-se por base a previsão da Constituição da Califórnia (1911), art. 2º, seções 14 a 18.

A seção 14 apresenta o conceito de *recall*, procedimento e quórum para convocação:

(a) Recall of a state officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petitions.

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

(c) The Secretary of State shall maintain a continuous count of the signatures certified to that office¹³.

Destaca-se o quórum para convocação do *recall*, 12% dos votantes da última eleição, sendo o mínimo de 5 municípios, com 1% em cada. O maior problema do *recall* da Constituição californiana é a ausência de motivação, problematizando o instituto, tornando-o aleatório e desmotivado.

O *recall* parece agregar participação e responsabilidade. A possibilidade de revogação popular de mandatos é considerada o “suprassumo da democracia” (SIMON, 2009). É importante também considerar que esse instituto é capaz de provocar um fator de instabilidade institucional, como efeito sistêmico, caso inexistam cláusulas de contenção. É visto, portanto, como um “remédio para os defeitos da democracia representativa” (CRONIN, 1999, p. 133).

De fato, a intenção de submeter aos eleitores o comportamento faltoso dos eleitos é uma evolução que deve ser examinada, até mesmo dando tranquilidade ao parlamentar no cumprimento de suas atividades, com regras bem definidas na legislação, evitando

¹³ Tradução livre: “(a) O *recall* de um funcionário do estado é iniciado pela entrega ao secretário de Estado de uma petição que contemple as razões da convocação. A suficiência das razões não é passível de revisão. Os defensores têm 160 dias para apresentar petições assinadas. (b) Uma petição para o *recall* de um oficial estadual deve ser assinada por número correspondente a 12% de eleitores da última eleição para o cargo, com assinaturas de cada um dos cinco municípios iguais em número a 1% de eleitores da última eleição para o cargo no município. As assinaturas para o *recall* de senadores, membros da Assembleia, membros do Conselho de Equalização e juizes dos tribunais de recurso e dos tribunais de julgamento devem ser iguais a 20% de eleitores da última votação para o cargo. (c) O secretário de Estado deve manter uma apuração contínua das assinaturas certificadas para aquele cargo”.

a banalidade. O instituto deve permitir que o eleitor reexamine seu voto não apenas pela avaliação do desempenho do eleito, mas também pelo seu comportamento ético e moral, com gravame ao decoro parlamentar, sem nenhum sentimento corporativo.

4 Propostas de *recall* no Brasil

Desde a promulgação da CF/1988, foram apresentadas propostas de emenda à constituição (PECs) abordando a possibilidade de revogação¹⁴ de mandatos dos políticos brasileiros. São elas:

PEC nº 80/2003, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) – Objetiva a alteração da 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. Essa matéria foi arquivada ao final da 54ª legislatura, nos termos do art. 332 do *Regimento Interno do Senado Federal* e do Ato da Mesa nº 2 de 2014.

PEC nº 82/2003, de autoria do Senador Jefferson Peres (PDT/AM) – Tem como ementa a alteração dos 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. Arquivada em 7 de janeiro de 2011.

PEC nº 73/2005, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) – Solicita a alteração dos arts. 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o art. 14-A (instituindo o referendo revocatório do mandato de presidente da República e de congressista). Foi arquivada em 26 de dezembro de 2014.

PEC nº 477/2010, de autoria do Deputado Rodrigo Rollemberg (PPS/DF) – Solicita o acréscimo do art. 14-A para instituir a petição revogatória, a petição destituente e o plebiscito destituente e dá outras providências. Foi arquivada em 2011.

¹⁴ As propostas de emenda à Constituição apresentam conceitos diversos para *recall* e revogação.

PEC nº 37/2016, de autoria do Senador Álvaro Dias (Pode/PR) – Altera a Constituição Federal para instituir a revogação de mandato do presidente da República, dos governadores de estado, do governador do Distrito Federal e dos prefeitos.

Esta última¹⁵ propicia que o eleitorado possa efetivamente questionar o mandato do chefe do Poder Executivo Federal, ao definir que para tal questionamento seja requerida a subscrição do mesmo percentual do eleitorado nacional utilizado para a criação de lei por iniciativa popular, nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal, ou seja, 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.

Baseada em todas as propostas de emenda à Constituição apresentadas no decorrer desses 29 anos, desde a promulgação da CF/1988, sugere-se, neste artigo, a novel ação revogatória de mandato eletivo (ARME), amplamente fundada na participação do eleitorado brasileiro, detalhada no próximo tópico.

5 Ação revogatória de mandato eletivo (ARME): uma proposta que envolve a participação popular

A ação revogatória de mandato eletivo terá como principal escopo efetivar uma decisão declaratória de perda de mandato, inserindo o eleitor – principal interessado no jogo democrático – como agente legítimo no processo de exclusão do mandatário ineficiente, que não faz jus à cadeira ocupada.

A novel ação objetivará combater: (i) a inércia dos ocupantes do cargo eletivo quanto aos problemas sociais; (ii) a ineficiência no trato dos problemas públicos; (iii) a imoralidade e a deslegitimada ocupação da cadeira pública; (iv) o não cumprimento das propostas estabelecidas no registro de candidatura.

¹⁵ PEC nº 37/2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126482>>. Acesso em 7.1.2017.

Na atual Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), o art. 11, § 1º, inciso IX, estabelece que os candidatos aos cargos de chefe do Poder Executivo deverão apresentar suas propostas à Justiça Eleitoral, a denominada carta de princípios.

Quanto ao estabelecimento legislativo, há problemas visíveis:

- 1º - Exclusão dos cargos do sistema proporcional e de senador;
- 2º - Não estabelecimento mínimo e padronizado de objetivos programáticos;
- 3º - Ínfima divulgação do material disponibilizado pelos candidatos; e
- 4º - Ausência de sanção pelo não cumprimento do programa, resultando em norma inócua¹⁶.

Ainda assinala Joel Cândido (2010, p. 422):

[...] o descumprimento injustificado, no curso da administração, das propostas defendidas, registradas e veiculadas, poderá fulminar, via Direito Eleitoral e seus processos, o próprio mandato eletivo, com inelegibilidade por certo tempo para nova candidatura, previsão legal que ainda é sonho em nosso ordenamento jurídico, mas já é realidade nos países que adotam os institutos do *recall* ou da revogatória.

O registro das promessas de campanha, embora seja um compromisso moral, não é um compromisso legal, pelo qual o candidato e seu partido ou coligação assumam responsabilidades pelo não cumprimento. Mas, apesar de sua inocuidade atual, salienta o autor que o registro das promessas podem ser o primeiro passo para o chamado *recall* ou revogatória (ARAÚJO, 2016, p. 52).

¹⁶ Projeto do Senador Cristovam Buarque amplia a exigência de registro das promessas de campanha para candidatos a vereador, deputado e senador: "A carta de princípios - segundo o autor do projeto - constituirá declaração com informações sobre os fundamentos pelos quais postula a sua eleição e o programa de trabalho constituirá indicação dos objetivos que pretende realizar durante o mandato. O documento, além de resguardar o possível mandatário no caso de seu partido se afastar de seus próprios princípios, conferirá também, ao eleitor, instrumento de controle e fiscalização da conduta política do eleito. Servirá para o eleitor constatar que foi traído e, quem sabe lá na frente, permitir que os eleitores possam cassar o mandato do político" (MAGALHÃES, Vera. Registro de Promessas. *Veja.com*, 14. out. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/projeto-obrigado-todos-os-candidatos-a-registrarem-na-justica-eleitoral-documento-com-suas-promessas-de-campanha/>>)

Preliminarmente, a ação revogatória de mandato eletivo efetivará a saída do mandatário frente ao descontentamento do eleitorado no âmbito da circunscrição pelo qual foi eleito. O procedimento da citada ação basear-se-á nas seguintes etapas: (i) iniciativa popular de revogação de mandato (IPRM) e (ii) convocação de plebiscito revogatório via Poder Legislativo.

6 Ação revogatória de mandato eletivo (ARME): iniciativa popular de revogação de mandato

A iniciativa popular¹⁷, prevista na CF/1988, seria o *start* para a ARME. Para que haja o início da subscrição do documento, será necessário um intervalo mínimo de dois anos do início do mandato, período esse considerado de adequação do titular do mandato às suas funções.

Sugere-se, também, uma alteração e adequação da Constituição Federal para estabelecer hipóteses mínimas para iniciar o mecanismo no âmbito das circunscrições, de acordo com o cargo a ser revogado:

Presidente da República - Será mantida equivalência parcial ao percentual constitucional para projetos de lei (art. 61, § 2º). A IPRM poderia ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de um documento subscrito por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por nove estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Governador de estado - A Constituição Federal reservará uma faixa de percentual para revogação de mandato (entre 10% e 20% do eleitorado estadual), distribuída em pelo menos um terço dos municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. Dar-se-á autonomia aos estados, para estabelecer

¹⁷ CF/1988, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 9 jan. 2017.

nas constituições estaduais o percentual que melhor couber à realidade da sociedade em voga.

Prefeito – As leis orgânicas dos Municípios, por meio das câmaras municipais, decidirão o percentual com base na legislação estadual e federal.

Para os cargos proporcionais e para o senador, os percentuais para apreciação da IPRM serão definidos pelo Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras municipais, levando em conta a realidade do eleitorado em cada circunscrição e, claro, respeitando os preceitos constitucionais mínimos.

7 Ação revogatória de mandato eletivo (ARME): plebiscito revogatório

O plebiscito revogatório será a segunda etapa do processo de revogação de mandato eletivo titularizado pelo eleitor. Alcançada a subscrição mínima de assinaturas para deflagrar o plebiscito, o documento será encaminhado ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa ou Câmara Municipal), ao qual competirá convocar a sua realização, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido, por maioria absoluta de votos.

O instituto deverá permitir que o eleitor reexamine seu voto não apenas pela avaliação do desempenho do eleito, mas também pelo seu comportamento ético e moral, com gravame ao decoro parlamentar, sem nenhum sentimento corporativo.

A possibilidade de convocação por plebiscito proporcionará ao eleitorado oportunidade de se pronunciar acerca de uma decisão tomada, traduzindo na oxigenação e avaliação do mandato eletivo. O engessamento do titular de cargo eletivo gera descontentamento e afasta os cidadãos da participação na política nacional.

8 Conclusão

Thomas Cronin (1999) considera que os eleitores devem conservar o direito de controlar suas autoridades eleitas. Os candidatos podem ter sido eleitos por um grande número de razões, incluindo algumas que não têm nenhuma relação com sua capacidade para exercer seus deveres públicos de forma competente. A premissa do *recall* é que se as pessoas podem ser eleitas por motivos não relacionados à sua capacidade para exercer a função pública, elas também podem ser destituídas por uma série de motivos.

Impedir que o próprio eleitorado insatisfeito com a decisão tomada em uma votação não possa reavaliar seus candidatos, com base na sua ineficiência, ineficácia, inércia, em irregularidades durante a vida pública significa desmerecer o instituto democrático do voto. A democracia se revelará na possibilidade de escolher e de revogar as escolhas.

Destarte, chega-se a algumas conclusões:

A revisão pelo eleitorado do mandato eletivo é positiva para a credibilidade do regime democrático, pois forçaria o eleito a estar sempre conectado com os seus eleitores, levando a um diálogo perene e constante.

Os discursos de campanha deixariam de ser meramente retóricos e passariam ao status de efetividade e coerência com os anseios da sociedade.

Garantia de *responsabilidade contínua* (WILCOX, 1912) das autoridades públicas, de modo que os eleitores não precisariam aguardar até a próxima eleição para se livrarem de um agente público incompetente, desonesto, despreocupado ou irresponsável.

A ARME será mais uma alternativa de conferir ao eleitor um mecanismo para aproximá-lo de questões públicas relevantes, pois

como afirma Cronin¹⁸, será a “arma por detrás da porta”, mantendo as autoridades públicas sensíveis às necessidades da população.

Referências

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. Coleção Sinopses para Concursos.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2015.

CÂNDIDO, J. J. *Direito Eleitoral brasileiro*. 10. ed. São Paulo: EDIPRO, 2002.

_____. _____. 14. ed. rev. atual. e ampl. Bauru, SP: Edipro. 2010.

_____. _____. 16. ed. rev. atual. e ampl. Bauru, SP: Edipro, 2016.

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1956.

GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MUNRO, William Bennet. *The initiative referendum and recall*. Londres/Nova York: D. Appleton and Company, 1915.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Ação de impugnação de mandato eletivo*. Bauru, SP: Edipro, 1996.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: UNB, 2000.

_____. _____. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro, 2013.

¹⁸ CRONIN, Thomas E. Op. cit., p. 155.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rev. e atual.: Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SIMON, Pedro. *Recall, o direito do cidadão revogar mandatos*. Notícias do Senado Federal, Brasília, 25 set. 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/noticias1.asp?noticia=4751>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Tradução de Mauro Soares. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912.