

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Sérgio Augusto Veloso Brasil

DEMOCRACIA EM CRISE:
Referendo Revogatório do mandato político

Belo Horizonte - MG
2022

Sérgio Augusto Veloso Brasil

DEMOCRACIA EM CRISE:

Referendo Revogatório do mandato político

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Orientador: Professor Dr. José Adércio Leite Sampaio

Área de concentração: Direito Público

Belo Horizonte - MG

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B823d Brasil, Sérgio Augusto Veloso
Democracia em crise: Referendo Revogatório do mandato político / Sérgio Augusto Veloso Brasil. Belo Horizonte, 2022.
219 f. : il.

Orientador: José Adércio Leite Sampaio
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Democracia. 2. Crise política. 3. Mandato eletivo - Revogação. 4. Referendo. 5. Sistema eleitoral - Brasil. 6. Governo representativo e representação. 7. Representação política - Brasil. 8. Cassação de mandato. I. Sampaio, José Adércio Leite. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 341.2

Sérgio Augusto Veloso Brasil

DEMOCRACIA EM CRISE:

Referendo Revogatório do mandato político

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Área de concentração: Direito Público

Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Giovani Clark – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Vicente de Paula Maciel Júnior– PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof^a. Dra. Edilene Lôbo – Universidade de Itaúna (Banca Examinadora)

Prof^a. Dra. Christiane Costa Assis – UEMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 29 de abril de 2022.

AGRADECIMENTOS

A Deus e aos meus amados pais, Sérgio Flávio (*in memoriam*) e Maria José (D. Lia), pela dádiva de poder honrá-los. Às minhas irmãs Lourdes, Aline e Cecília.

Ao orientador, professor Dr. José Adércio Leite Sampaio, pelo apoio nessa jornada acadêmica, e que pôde, com seu profissionalismo e paciência, incentivar-me a seguir em frente, com críticas e recomendações apropriadas para a finalização dos estudos.

Aos professores Dr. Giovani Clark e Dr. Vicente de Paula Maciel Júnior, que, juntamente com meu orientador, integraram a pré-banca examinadora de tese e possibilitaram um crescimento qualitativo de minha contribuição.

Às professoras Dra. Edilene Lôbo e Dra. Christiane Costa Assis, que aceitaram o convite para compor a Banca Examinadora de tese, e gratidão também aos docentes da PUC Minas, suplentes da Banca, Dr. Vinicius José Marques Gontijo (meu orientador do Mestrado FDMC) e Dra. Renata Furtado de Barros.

À minha esposa, Cleusa Reis, e à minha irmã Cecília Brasil, que acompanharam meus sacrifícios e me apoiaram até a possível concretização deste sonho. Amo vocês!

Agradecimento ao amigo e professor Dr. Reginaldo Gonçalves Gomes, Assessor Jurídico Chefe de Gabinete de Juiz Membro do TRE-MG.

Aos colegas do PPGD/PUC Minas, em especial: Reginaldo Gomes, Cândice Lisboa, Maria Jocélia, Meire Furbino, Frederico Figueiredo, Maria Tereza, Ronald Henriques, Patrícia Felizalle, Luana Souto, Lavínia Bocchino, Ana Meinberg, Gabriela Mascarenhas, Fransuelen Geremias, Renata Mayrink, Camila Ramos, e a todos os contemporâneos, obrigado pelo apoio, críticas construtivas e orientações acadêmicas.

Aos integrantes da Comissão de Bolsas do PPGD PUC/MG, ano de 2019, que pude integrar como representante discente, juntamente com os professores Dr. Leonardo Macedo Poli, Dr. Edimur Ferreira de Faria, Dra. Klelia Canabrava Aleixo e com a aluna do PPGD, Prof^a. Renata Pereira Mayrink, e com Erinalda Oliveira, Secretária do PPGD. Que honra! Obrigado pelo aprendizado.

Aos meus coordenadores do PPGD, professores Dr. Leonardo Macedo Poli e Dr. Marciano Seabra de Godoi. Grato pelo apoio e parabéns pela condução do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas.

Agradecimento especial à Secretária do PPGD, Erinalda Oliveira, e aos auxiliares administrativos da PUC, queridos Fernando, Vítor, João Paulo, Camila, Yasmin, Arthur e a todos colegas com quem pude conviver. Obrigado pelo apoio!

À Arlete Duarte pela formatação de todos trabalhos acadêmicos desde o ano de 2009, no Mestrado na Faculdade de Direito Milton Campos, e depois, a partir de 2011, nas disciplinas isoladas, e em 2018/22, no Doutorado em Direito da PUC Minas.

Ao competente neurocirurgião Dr. Roberto Leal (e equipe) do Hospital Madre Tereza de Belo Horizonte, que realizou intervenção cirúrgica em 2016, e que me permitiu, após licença médica, prestar concurso ao Doutorado. Grato, Doutor!

Aos meus queridos amigos Reginaldo Gomes, Wilson Aguilar e Sandro Oliveira pelas conversas descontraídas nos poucos horários livres, o que me ajudou na preservação de minha saúde mental.

Aos queridos professores, servidores e alunos do PPGD PUC Minas, escusas pelas minhas deficiências e agradecimentos pelos bons momentos. Até breve!

“NAVIGARE NECESSE; VIVERE NON EST NECESSE”
(NAVEGAR É PRECISO, VIVER NÃO É NECESSÁRIO)

Frase em latim do general e político romano Cnaeus Pompeius Magnus (106-48 a.c.) dita aos marinheiros amedrontados, que se recusavam a viajar durante a guerra, conforme Plutarco, em ‘Vida de Pompeu’ (INSTITUTO DE ESTUDOS MARÍTIMOS E PORTUÁRIOS, 2021).

Uma bela reflexão que inspirou o pensamento de Vilém Flusser, abaixo citado, como contribuição para uma conduta ética na época da imaginação digital e das imagens técnicas, e assim descrever o próprio destino intelectual ou a intenção principal de sua Teoria da Escrita (HENNRICH, 2019, p. 5).

“SCRIBERE NECESSE EST, VIVERE NON EST”
(ESCREVER É NECESSÁRIO, VIVER NÃO É)

RESUMO

O desvio no exercício do mandato político por representantes eleitos pelo povo, atendendo a interesses diversos do interesse público, demonstra falhas na democracia, em especial na representação dos eleitores e no controle da atuação dos representantes. O afastamento do interesse público em prol de interesses particulares pelos representantes eleitos tem causas diversas, e, neste estudo, enfatiza-se o populismo e a captura econômica, evidenciados, respectivamente, por motivos pessoais (egoísticos) ou financeiros. O objetivo geral é estudar a democracia e apresentar o Referendo Revogatório como via constitucional de revogação do mandato político no direito brasileiro. Classifica-se a pesquisa como bibliográfica e descritiva, utilizando-se como fontes as normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao tema, como também a produção doutrinária. Ao final, sugere-se uma Proposta de Emenda Constitucional, para implementar o Referendo Revogatório no ordenamento jurídico brasileiro e determinar a elaboração de lei regulamentadora do dispositivo. Além disso, propõe-se a oferta de um curso pós-eleições ao político eleito por voto majoritário, como requisito de diplomação, visando a proporcionar-lhe orientações gerais e a alertá-lo para agir no âmbito do interesse público, de forma coerente com o programa eleitoral para o qual ele foi eleito, não frustrando o voto e a confiança do eleitor.

Palavras-chave: Democracia. Referendo Revogatório. *Recall*. Representação política.

ABSTRACT

The deviation in the exercise of political mandate by representatives elected by the people, serving interests other than the public interest, demonstrates failures in democracy, especially in the representation of voters and control of the performance of representatives. The removal of the public interest in favor of private interests by elected representatives has several causes, and, in this study, we emphasize populism and economic capture, evidenced, respectively, by personal (selfish) or financial motives. The general objective is to study democracy and to present the Revocatory Referendum as a constitutional way to revoke the political mandate in Brazilian law. The research is classified as bibliographic and descriptive, using as sources the constitutional and infra-constitutional norms related to the theme, as well as doctrinal production. At the end, a Proposal of Constitutional Amendment is suggested, to implement the Revocation Referendum in the Brazilian legal system and to determine the elaboration of a law regulating the device. In addition, it is proposed that a post-election course be offered to the politician elected by majority vote, as a graduation requirement, aiming to provide general guidelines and to alert him/her to act in the public interest, in a manner consistent with the electoral program for which he/she was elected, so as not to frustrate the vote and the elector's trust.

Keywords: Democracy. Revocation Referendum. Recall. Political representation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Servidores públicos que podem ser submetidos a <i>recall</i> – EUA	104
Quadro 2 – Disposições específicas para <i>recall</i> de servidores públicos (<i>officers</i>) do Estado – EUA.....	106
Quadro 3 – Motivos necessários para o <i>recall</i> – EUA	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AM	Amazonas
APP	Aplicativo
Art.	Artigo
BA	Bahia
CAC	Código de Atendimento ao Consumidor
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
EAD	Ensino a Distância
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
MA	Maranhão
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização não Governamental
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPGD	Programa de Pós-graduação em Direito
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Rio de Janeiro
SE	Sergipe
SP	São Paulo
STF	Superior Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	20
2.1 Democracia, constituição e constitucionalismo democrático	23
2.1.1 Democracia e classificação dos regimes democráticos	23
2.1.2 Direito e democracia na visão de Habermas	34
2.1.3 Democracia no Brasil, constituição e constitucionalismo democrático	41
2.2 Representação política	46
2.2.1 Definição e importância	46
2.2.2 Esboço histórico	50
2.3 Desvios do mandato político: a violação do interesse público	71
2.3.1 Interesse público	71
2.3.2 Influência do poder econômico e corrupção	77
2.3.3 Populismo e desvio de mandato político	79
2.4 As Teorias da Agência e da Captura do Regulador	82
2.4.1 A Teoria da Agência	82
2.4.2 A Teoria da Captura do Regulador.....	85
3 RECALL: REVOGAÇÃO DE MANDATO POLÍTICO PELO ELEITORADO	90
3.1 Origem e definição	90
3.2 O mecanismo como garantia do eleitor	96
3.3 Recall no Direito estrangeiro.....	99
3.3.1 América do Norte.....	99
3.3.2 Europa.....	115
3.3.3 América Latina	119
3.4 Juridicidade do recall.....	127
3.4.1 Direito de participação popular e soberania do povo	127
3.4.2 Direito político e mecanismo de controle do poder político	129
3.4.3 Oposição política, medida punitiva e forma de extinção do mandato.....	139
3.5 Aspectos favoráveis e desfavoráveis do recall, na lição de Cronin	141
3.5.1 Aspectos favoráveis	141
3.5.2 Aspectos desfavoráveis.....	143

4 REVOGAÇÃO DE MANDATO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	145
4.1 O sistema eleitoral brasileiro e mandato político partidário	145
4.1.1 Justiça Eleitoral no Brasil	148
4.1.2 Fidelidade partidária	150
4.2 Propostas anteriores de revogação do mandato político no Brasil	153
4.2.1 As propostas de Emendas Constitucionais de <i>recall</i> no Brasil.....	157
5 REFERENDO REVOGATÓRIO: A SOBERANIA POPULAR EM DESTAQUE ..	170
5.1 Aspectos gerais do Referendo Revogatório no Brasil.....	171
5.1.1 Procedimentos	174
5.1.1.1 <i>Medidas preliminares: o Aviso de Intenção</i>	176
5.1.1.2 <i>Preparação para petição do Referendo Revogatório</i>	183
5.2 Curso de Direito de Educação Constitucional Política	188
5.3 Aplicativo Referendo Revogatório: o ‘App Referendo’	190
6 CONCLUSÃO	192
REFERÊNCIAS.....	197
APÊNDICE A - Proposta de <i>lege ferenda</i> do Referendo Revogatório no Brasil aos eleitos por voto majoritário	214
ANEXO A – Modelo de Aviso de Intenção na Califórnia (2020).....	218
ANEXO B – Modelo de Petição de <i>Recall</i> na Califórnia (2020).....	219

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente estudo foi desenvolvido na área do Direito Público e trata, sobretudo, da democracia. Cabe considerar, inicialmente, a concepção de que o Estado deve possuir uma Constituição que possa conter o poder autoritário e também apresentar um arcabouço jurídico com regras de prevalência de direitos humanos/fundamentais, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito.

Logo no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), há previsão da constituição do Estado Democrático de Direito e seus fundamentos, constituídos pela soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

A participação popular (estado democrático) e a previsão do império da lei, da divisão dos poderes e do enunciado e o rol de direitos fundamentais e sociais (estado de direito) fundem-se em um Estado constitucional que tem a obrigação procedimental de assegurar a participação dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, igual e fraterna. Deve-se dar a todos oportunidade de se manifestar, sem distinção, indicando suas objeções em uma decisão importante para a vida social. A soberania popular, prevista no art. 14 da CRFB/88, logo dá o tom de seu exercício, ou seja, pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Ao apresentar as ramificações clássicas da democracia - representativa, direta e participativa, entre outras, destaca-se a característica híbrida da democracia semidireta ou participativa da CRFB/88, marcada pelo desempenho do poder do povo, seja por seus representantes eleitos ou, diretamente, por mecanismos dispostos na lei. A democracia é marcada por luta incessante na garantia dos direitos conquistados e evoluiu socialmente, desde os atenienses, no que seria primeira transformação democrática descrita por Robert Dahl (2012); isto é, na primeira metade do século V a. C. ocorreu uma transformação nas ideias e instituições políticas entre os gregos e romanos, que suscitaria uma nova compreensão de mundo.

Diversas cidades-Estado que haviam sido dominadas por governantes não democráticos, fossem eles aristocratas, oligarcas, monarcas ou tiranos, transformaram-se em sistemas nos quais um número substancial de homens adultos e livres adquiriu o direito de participar diretamente do governo (DAHL, 2012, p. 17).

A ideia e a prática do governo de poucos cidadãos participando das decisões de governo, para um governo de muitos participando ativamente, representou o modelo inicial de democracia grega em Atenas. Para Dahl (2012), representou a primeira transformação democrática. Depois, ocorre a segunda transformação democrática, que foi a de Estado-nação, aumentando a escala do primeiro modelo democrático, mudança que levou a uma diversidade de instituições públicas no auxílio ao governo (DAHL, 2012).

As grandes extensões territoriais e o número de habitantes, na maioria dos países, impossibilita o exercício pleno daquela democracia direta preconizada na antiga Grécia e, via de regra, acarreta um desvirtuamento do ideal democrático; e com isso, geram-se obstáculos ao exercício pleno do poder pelo povo.

A democracia, sobretudo a representativa, estaria em crise ou será que morreu? A democracia teria, atualmente, mecanismos constitucionais hábeis para que o povo pudesse participar e exercer seu poder soberano? A democracia que se questiona é aquela descrita por Norberto Bobbio (2014, p. 41) como “[...] ideal de igualdade e tarefa de justiça”.

O descumprimento do exercício do mandato político por representantes eleitos pelo povo, atendendo a interesses diversos com os quais eles se comprometeram em sua campanha eleitoral, demonstra falhas na democracia, em especial na representação dos eleitores e no controle dos representantes eleitos.

O parágrafo único do art. 1º da CRFB/88¹ apresenta a legitimidade do poder estatal no Estado Democrático de Direito. O princípio democrático assenta-se na soberania e na vontade popular, pois “[...] todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988, n. p.). Ocorre que a soberania popular tem sido mais valorada pela representação política do que pela participação popular.

As deficiências suscitadas na democracia e no império da lei, que constituem o Estado Democrático de Direito, demonstram que não há mecanismo hábil para o controle do exercício do mandato político deferido pelo povo a seus representantes

¹ “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político. Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2021, n. p.).

quando, rotineiramente, ocorrem desvios que não sejam atinentes a crimes de responsabilidade, que poderiam implicar a utilização do instituto do *impeachment*.

O afastamento do interesse público² em prol de interesses particulares dos representantes eleitos tem causas diversas, e, neste estudo, enfatizam-se o populismo e a captura econômica do legislador, evidenciados, respectivamente, por motivos pessoais (egoísticos) ou financeiros, marcados por atos ímprobos. Ao se eleger um cidadão para representar a sociedade, pressupõe-se haver a confiança de que o interesse da coletividade será defendido.

Nesse contexto, na busca de questões atuais que possam ser instigantes e inovadoras para a comunidade científica, a presente pesquisa trata de um estudo aprofundado do *recall* como via de revogação do mandato político no direito brasileiro, apresentando-se o instituto do Referendo Revogatório como alternativa de empoderamento da soberania popular, da cidadania e, sobretudo, da democracia representativa no Brasil.

Dessa maneira, indaga-se: os mecanismos de participação popular direta³ previstos no art. 14 da CRFB/88⁴ são efetivos e suficientes para a representação política e para o controle dos representantes eleitos na democracia representativa

² Nesta tese apresenta-se um contraponto ao interesse público proveniente da teoria de Maciel Júnior (2006), intitulada 'Teoria das Ações Coletivas: as ações coletivas como ações temáticas'. Nessa brilhante obra verifica-se o estudo e entendimento de que "[...] não existe o interesse público ou interesse geral. O interesse será sempre individual" (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 59). Há, todavia, segundo o referido autor, um equívoco da doutrina tradicional que deveria utilizar o termo 'direito público'. A teoria é citada nesta tese, como parte enriquecedora da sua contribuição. Permanece-se, contudo, citando o termo 'interesse público', entre outros, ainda utilizado pela doutrina clássica, pela jurisprudência e em diversos artigos da CRFB/88, quais sejam: inciso I do art. 19; inciso IX do art. 37; inciso II do art. 57; § 1º do art. 66; inciso VIII, IX, do art. 93; inciso II do art. 95; § 3º do art. 114; alínea 'b' do inciso I do § 5º do art. 128; § 6º do art. 231; § 2º e § 3º do art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Frisa-se, por dever de justiça, que Maciel Júnior (2006, p. 59) retrata o entendimento de que "O agente político é um representante do povo, que o legitima no cargo para que ele cumpra as determinações extraídas dos processos políticos de legitimação do poder. O agente político não age, ou pelo menos nunca deveria agir com base no interesse individual na condução e implementação das determinações legais às quais se submete". Entende-se, em corrente minoritária, que não existe supremacia *a priori* do interesse público sobre o privado, e sim em uma ponderação constitucional de interesses, conforme descrito em contribuição acadêmica de Veloso Brasil (2013), recomendada como leitura obrigatória, entre outras duas, para o Exame de Qualificação dos doutorandos em Direito do PPGD/PUC Minas, no ano de 2013.

³ A CRFB/88 prevê a participação do povo de forma direta e indireta. São exemplos de participação direta: o plebiscito (inciso I do art. 14 e §§ 3º e 4º do art. 18 CRFB); o referendo (inciso II do art. 14 e inciso XV do art. 49 CRFB/88) e a iniciativa popular (inciso III do art. 14 e § 2º do art. 61 CRFB/88), e dá-se a participação indireta através da escolha de representantes (MEDINA, 2012). A proposta da tese é incluir mais um inciso para o art. 14 da CRFB/88 por meio de Proposta de Emenda à Constituição, acrescentando o Referendo Revogatório.

⁴ "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" (BRASIL, 1988, n. p.).

brasileira? Há alternativa para aperfeiçoar os dispositivos constitucionais vigentes e aprimorar a Educação Constitucional Política no Brasil, implementando-se a participação popular, qualificando-se a decisão política e sua legitimação? Como prevenir a atuação populista e a captura econômica do representante eleito e controlar os desvios no exercício do mandato político?

Como hipótese, constata-se que os mecanismos de participação popular direta, previstos no art. 14 da CRFB/88, não são efetivos e suficientes para a representação política e para o controle dos representantes eleitos na democracia brasileira; e o instituto do Referendo Revogatório apresenta-se como mecanismo de ampliação de participação e controle popular, de proteção do voto e de revogação do mandato político no direito brasileiro, assim como o Curso de Direito de Educação Constitucional Política aos representantes eleitos, com apoio da tecnologia, representa uma forma de prevenção dos desvios perpetrados na representação política.

O objetivo geral é estudar a democracia representativa e o Referendo Revogatório como via constitucional de revogação do mandato político.

Os objetivos específicos da tese são:

- a) estudar a origem e os princípios da representação política;
- b) apresentar os princípios e institutos do Direito Eleitoral;
- c) apontar desvios dos representantes eleitos, com ênfase na influência do populismo e do poder econômico;
- d) apresentar os mecanismos de participação popular previstos no art. 14 da CRFB/88;
- e) discorrer sobre as Teorias da Agência e da Captura Econômica do Regulador;
- f) descrever o instituto do *recall* no direito estrangeiro;
- g) apresentar proposta de inclusão do Curso de Direito de Educação Constitucional Política aos representantes eleitos, com fundamento na *res publica* e no interesse público, antes da diplomação de posse, como forma preventiva dos desvios.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e descritiva, que utiliza como fontes as normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao tema, como também a produção doutrinária e jurisprudencial. Foram adotados: o método dedutivo, com

apreensão de conceitos e reflexão de fatos; o método indutivo, como facilitador para as conclusões; e o método analítico-sintético, para as reflexões conclusivas.

São adotados como marcos teóricos: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Teoria Jurídica da Representatividade Política, de Pablo Lucas Verdu (1981), na qual se estudam: o significado e a importância, o esboço histórico, o problema conceitual e a configuração jurídica da representação política; a obra sobre a Democracia Direta, em que Thomas E. Cronin (1989) apresenta o dispositivo *recall* nos EUA e suas características; e o estudo de Horácio Monteschio (2018) sobre a crise da representação política na política brasileira, que propõe a alteração legislativa com a adoção do *recall* eleitoral para os mandatos políticos.

Além dos já mencionados marcos teóricos, foram citadas, no desenvolvimento do referencial teórico desta pesquisa, referências brasileiras e estrangeiras, como: Assis (2022), Ávila (2009), Baracho Júnior (2009), Bobbio (2012, 2014, 2015, 2020), Califórnia (1994, 2020), Clark (2008, 2018), Cruz (2010), Dahl (2012), Dallari (2007), Habermas (1994, 1997, 2020), Galuppo (2002), Gomes (2020, 2021), Lôbo (2010, 2019), Maciel Júnior (2006, 2018), Manin (1997), Medina (2012), Mouffe (2015), Sampaio (2002, 2004, 2013), Sunstein (2008) e Tebar e Tebar (2019), entre outras.

No Brasil, existiu modelo semelhante ao *recall* norte-americano e suíço desde o Império, posteriormente implementado nos Estados de Goiás, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e que não está mais em vigor. Posteriormente, parlamentares e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - apresentaram propostas de emendas constitucionais em diversos modelos de *recall*, diferentes entre si e, principalmente, diferentes da proposta desta tese, que é pautada nos modelos citados e no direito estrangeiro.

O Referendo Revogatório não tramitará pelo Congresso Nacional e será exercido plenamente pelo povo, com a contribuição técnico-jurídica da Justiça Eleitoral para validação da regularidade processual e da autenticidade eleitoral, com oferecimento da ampla defesa e do contraditório ao político questionado pelo mecanismo.

A democracia opera de baixo para cima, isto é, com o poder do povo ditando um movimento ascendente ao poder estatal, não perdendo de vista a soberania popular (MEDINA, 2012). O art. 14 da CRFB/88 prevê, em seus incisos, mecanismos de democracia direta, quais sejam: plebiscito; referendo e iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Se, por um lado, há uma ficção da finalidade da democracia, em que o povo comanda o próprio povo, por outro lado há uma realidade: a participação direta do povo é inviável e, por isso, na maioria dos Estados nacionais, inclusive o Brasil, opta-se pela participação indireta da população. Há necessidade de incrementar a participação popular para aperfeiçoamento da representação política e do controle dos representantes. Os tribunais do Brasil entendem que o mandato é de propriedade dos partidos políticos (CAVALCANTE, [2021?]).

Um dos resultados apresentados é a revogação do mandato político do representante eleito por voto majoritário mediante Referendo Revogatório; isto é, pretende-se destituir o mandato de presidente da República, de governador de Estado, de prefeito municipal e de senador da República, com previsão constitucional, em casos expressos, diferentemente do instituto do *impeachment*. Busca-se evitar que se frustrate a vontade do eleitor e que a soberania popular fique vulnerável.

Outro resultado apresentado é a proposta de aprimoramento do Estado quanto ao Curso de Direito de Educação Constitucional Política para os representantes eleitos, visando a selar esse pacto democrático na defesa da dignidade humana, de maneira preventiva. Essa existência virtual popular há de ser superada.

A partir de 2020, a pandemia de covid-19 deu mostras da atuação irregular de governantes eleitos, muitos dos quais populistas, que praticaram arbitrariedades ou foram omissos na condução administrativa de seus mandatos, frustrando a expectativa de seus eleitores - do povo, que é o legítimo detentor do poder. Percebe-se também que há outras teratologias, como o 'poder invisível', a encriptação do poder, a democracia movida por algoritmos na era digital e, ainda, o impacto disruptivo da tecnologia digital, que representam ameaças à democracia.

A proposta de uso de uma tecnologia de criptografia e o engajamento político com viabilização de processos coletivos, com participação das redes sociais, já foi exposta por Maciel Júnior (2018), inclusive como armas poderosas para libertação dos 'escravos digitais'.

O implemento da informação para uso de todos, em processos coletivos, com participação das redes sociais e de sistemas eletrônicos, como o aplicativo 'App Referendo', nesta proposta, implicará um espaço popular, oferecendo ao eleitor a oportunidade de estar melhor informado e próximo do eleito, acompanhando as medidas adotadas pelo político eleito no período pós-eleitoral. O instituto revogador de mandato proposto, com apoio da tecnologia, ajudará a aproximar o eleitor do eleito

e vice-versa, possibilitando um ambiente democrático de discussão política. Acauteladas a difusão de notícias falsas e a vigilância das redes pelos poderosos, o Referendo Revogatório vem, em sintonia com a tecnologia, fortalecer a democracia representativa e o interesse público.

A tese apresenta Proposta de Emenda Constitucional - PEC - à CRFB/88, para nela incluir o instituto do Referendo Revogatório e a prática de aprendizado do Direito de Educação Constitucional Política, oferecida aos representantes eleitos mediante um curso, como forma de prevenção dos desvios perpetrados na representação política. A Emenda Constitucional - EC - e a lei federal viabilizarão, na prática, a implementação do citado mecanismo de ampliação do controle popular, de proteção do voto e de revogação do mandato político no direito brasileiro.

No primeiro capítulo, expõem-se a temática selecionada para estudo, os objetivos e as hipóteses propostas, bem como a justificativa para a escolha do tema.

No segundo capítulo, apresentam-se conceitos e tipos de democracia e faz-se uma abordagem sobre Direito e Democracia, na visão de Habermas, com início de discussão sobre o Direito de Revogação; e depois, estudam-se a origem e os princípios da representação política. Ainda no mesmo capítulo, são descritos o déficit democrático, a democracia no Brasil e a relação entre Constituição e constitucionalismo democrático. Ao final, discutem-se os desvios dos representantes eleitos no exercício do mandato político e a violação do interesse público, dando-se ênfase à influência do poder econômico e do populismo e descrevendo-se, ainda, as Teorias da Agência e da Captura Econômica do Regulador, marcados por interesses particulares de grupos oligárquicos.

No terceiro capítulo, apresenta-se o instituto do *recall* como via de revogação do mandato político pelo eleitorado, como mecanismo de participação popular e de consolidação da representação política, sua descrição no direito estrangeiro, com dados relevantes sobre o *recall* nos Estados Unidos da América - EUA sua juridicidade e os aspectos favoráveis e desfavoráveis desse mecanismo, em lição de Cronin (1989).

No quarto capítulo, estuda-se a revogação de mandato no sistema jurídico brasileiro. Inicia-se o capítulo com uma abordagem do sistema eleitoral brasileiro, descreve-se mandato político partidário e apresentam-se algumas características da justiça eleitoral brasileira. Em seguida, faz-se um esboço histórico sobre a revogação

de mandato político no direito brasileiro e apresentam-se as propostas de EC para implementação de um dispositivo revogador de mandato político.

No quinto capítulo, apresenta-se o Referendo Revogatório como proposta no direito brasileiro, com apoio da tecnologia e de aplicativo denominado 'App Referendo'. Apresenta-se uma proposta de regulamentação do Curso de Direito de Educação Constitucional Política, dirigido aos representantes eleitos antes de sua diplomação, como forma preventiva dos desvios e fundamentado na relevância da *res publica* e do interesse público.

Por fim, são apresentadas a conclusão, as referências que ofereceram suporte ao estudo, um apêndice, com proposta de *lege ferenda*, e, anexos de modelos de Aviso de Intenção e Petição de *Recall* norte-americanos.

2 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Ao diferenciar governo real e governo político, Aristóteles (2012) dizia que, quando o homem governa só, com autoridade própria, o governo é real, mas com fundamento na Constituição, alternadamente, o homem é senhor e súdito; trata-se, então, de um governo político.

Ao descrever a sociedade e a participação do homem, Aristóteles (2012, p. 16) contextualiza, inicialmente, a formação das cidades quando afirma que, “[...] deve-se, antes de tudo, unir dois a dois os seres que, como o homem e a mulher, não podem coexistir sem o outro, devido à reprodução”. Além dessa vontade natural de animais e plantas deixarem após si um ser que se lhes assemelhe, destaca-se que a inteligência do homem o coloca em patamar de chefia. Assim,

Há, também, por obra da natureza e para a conservação das espécies, um ser que ordene e outro que obedeça. Porque aquele que possui inteligência capaz de previsão tem naturalmente autoridade e poder de chefe; o que nada possui além de força física para executar deve, forçosamente, obedecer e servir – e, pois, o interesse do senhor é o mesmo que o do escravo (ARISTÓTELES, 2012, p. 16).

Entre os bárbaros, naquela época, a mulher e o escravo se confundiam na mesma classe. Isto ocorre porque não foi dado à mulher o instinto do mando e de ser a união conjugal a de uma escrava com um senhor (ARISTÓTELES, 2012). Essa dupla união do homem com a mulher e do senhor com o escravo constitui, antes de tudo, a família. O pequeno burgo, uma espécie de colônia familiar, conserva o governo por consanguinidade e forma a primeira sociedade, composta por muitas famílias. E a sociedade constituída por diversos pequenos burgos forma uma cidade completa, conseguindo abastecer, por si mesma, as necessidades de sua sobrevivência.

Se a cidade nasce da necessidade de viver, ela subsiste para uma vida feliz, conforme o filósofo em comento. Assim, “Dizemos, pois, dos diferentes seres que eles se acham integrados na natureza quando tenham atingido todo o desenvolvimento que lhes é peculiar. Além disso, o fim para o qual cada ser é criado é de cada um bastar-se a si” (ARISTÓTELES, 2012, p. 18). A partir daí, Aristóteles (2012) conclui que a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é, naturalmente, um animal político destinado a viver em sociedade. E “Aquele que não viver em sociedade ou que de nada precisa, por bastar-se a si próprio, não faz parte do Estado: é um bruto

ou um deus. A natureza compele, assim, todos os homens a se associarem” (ARISTÓTELES, 2012, p. 19).

Para Aristóteles (2012, p. 19), “[...] as armas que a natureza dá ao homem são a prudência e a virtude. Sem virtude, ele é o mais ímpio e o mais feroz de todos os seres vivos [...]. A justiça é a base da sociedade. Chama-se julgamento a aplicação do que é justo”.

Aristóteles (2012, p. 19), depois de destacar o papel dos indivíduos e da família, discorre sobre economia doméstica e afirma que “[...] o Estado é uma reunião de famílias”. Os indivíduos, a família e o Estado tiveram um destaque inicial para o entendimento do presente estudo.

O poder do povo e sua representatividade na sociedade vão-se tornando cada vez mais complexos, até os dias atuais. Nas sociedades antigas não existiu uma representação política institucional; o que havia era que a maioria das decisões políticas era da população, sem intermediários (AVILA, 2009).

Ainda neste capítulo serão abordados a origem e os princípios da representação política; todavia, destaca-se antecipadamente a influência de Locke (1999) na história do homem, quando afirmou que o maior objetivo dos homens quando entram em sociedade é a oportunidade de usufruir da propriedade de forma pacífica e sem riscos.

John Locke foi um dos filósofos de maior proeminência no Iluminismo e teve influência na formação inicial dos EUA. De acordo com sua teoria, a princípio,

[...] os sujeitos viviam no *estado de natureza*, livres e iguais entre si, [...] a única lei a que eram subordinados era a lei da natureza e independiam da vontade e da autorização de qualquer homem para praticar seus atos, pois a igualdade se aplicava justamente a ninguém ter mais poder que o outro (BARBOSA, 2018, p.18-9, grifos do autor).

Locke justifica o interesse dos homens em querer abrir mão de sua liberdade no “[...] *estado de natureza*” e associar-se a uma sociedade na qual haja uma autoridade responsável para dirimir as controvérsias (BARBOSA, 2018, p. 19, grifos do autor). Ainda em Locke, o estabelecimento do Poder Legislativo foi o primeiro preceito para a existência dos agrupamentos políticos como poder supremo da comunidade civil, limitado a quatro fatores (ÁVILA, 2009):

- a) governo por meio de leis estabelecidas e promulgadas;
- b) a finalidade das leis é o bem comum;

- c) não se podem estabelecer impostos sobre a propriedade do povo sem que este se manifeste individualmente ou por representante;
- d) o Poder Legislativo não pode transferir para outros o poder de legislar a ele confiado pelo povo.

A noção de representação de John Locke diverge da noção de Thomas Hobbes. Para Hobbes, a justificativa da representação é evitar a guerra de todos contra todos. O soberano recebe uma autorização e delegação de poder por parte dos súditos, por meio de um contrato, para governar em nome desses, evitando a destruição da comunidade, que vive em permanente conflito. Não há em Locke uma preocupação centralizada na relação entre representante e representado; o foco é o Parlamento como poder. O Parlamento representa o povo, para que os homens que integram esse povo possam gozar de suas vidas e da propriedade livremente (AVILA, 2009).

No que se refere ao Parlamento, pode-se destacar, já no século XVIII, o papel de Edmund Burke, que trata da negativa do mandato imperativo e torna-se um marco na defesa do mandato livre. Para Burke, o Parlamento não defende os interesses individuais de cada um, mas sim o bem geral. O deputado defende o interesse da nação como um todo, e não os interesses individuais dos eleitores (AVILA, 2009). Assim,

[...] as palavras de Burke são comumente lembradas como um marco da quebra do vínculo entre representante e representado, e como referência sobre o mandato livre. O parlamento possui autonomia e representa interesses nacionais, e não mais os interesses locais e individuais de cada representado. O parlamentar é livre para decidir sobre temas maiores, não sendo mais concebível a representação delegada, imperativa (AVILA, 2009, p. 30).

Pode-se verificar, no âmbito da Teoria Geral da Política, que Estado, governo e sociedade imbricam-se, e pode-se chegar a uma abordagem sobre o poder do povo e a legitimidade ou não da escolha de seus representantes para gerir suas vidas no cotidiano. Há uma busca da garantia de que o poder permaneça com o povo.

Entre as formas de governo⁵ adotadas pelo homem, a democracia surge como um norte de justiça e de igualdade entre os homens, e, antes de relatar o histórico da

⁵ Bobbio (1987, p.104) esclarece que, “na teoria geral do Estado, distinguem-se as formas de governo dos tipos de Estado. [...] As tipologias clássicas das formas de governo são três: a de Aristóteles, a de Maquiavel e a de Montesquieu”. Para Aristóteles: monarquia, aristocracia e democracia. Para Maquiavel: monarquia e república. Para Montesquieu: introduz o despotismo antes da monarquia e da república (BOBBIO, 1987, p. 104-5).

representação política e suas etapas, estuda-se a seguir a democracia, a constituição e o constitucionalismo democrático e seus impactos na sociedade política, com o fim próprio de atingir o bem comum.

2.1 Democracia, Constituição e Constitucionalismo Democrático

A *democracia*, de acordo com Norberto Bobbio (1987), desde a idade clássica foi sempre um termo empregado para designar uma das formas de governo, ou seja, um dos diversos modos com os quais o poder político pode ser exercido.

Platão apresenta a clássica tripartição das formas de governo: democracia, monarquia e aristocracia. A democracia é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos; e, como tal, se distingue da monarquia - governo de um - e difere da aristocracia - governo de poucos.

O Direito e o poder político, em viés constitucional, têm destaque, nesta tese, para que se possa avaliar o julgamento do povo na legitimação ou não de seus representantes no poder político, para o pleno exercício da soberania popular.

A seguir, busca-se definir e apresentar aspectos históricos da democracia, passando-se pelas transformações democráticas descritas por Dahl (2012), pela relação das elites políticas com os cidadãos comuns, e, de forma sucinta, descreve-se a divisão dos regimes democráticos.

2.1.1 Democracia e classificação dos regimes democráticos

A democracia é uma luta incessante pela garantia dos direitos do homem. Ao longo da história há uma narrativa que se adequa sempre à evolução social. Definir democracia não é tarefa fácil. A democracia tem origem grega: *demos* (povo) e *kratos* (poder). A ideia inicial de cidadania, criada pelos gregos, vincula-se àquele que fosse considerado cidadão e que pudesse exercer o seu poder de participar na política da cidade. De cidades-Estados para cidades-Nação tudo mudou. A democracia direta já não era tão fácil assim de ser vista na prática.

Bobbio (1987) extrai do discurso de Péricles aos atenienses, em honra dos primeiros mortos da Guerra do Peloponeso, algumas das características de que a democracia é uma boa forma de governo:

- a) é um governo não a favor dos poucos, mas dos muitos;

- b) a lei é igual para todos, tanto para os ricos quanto para os pobres; portanto, é um governo de leis, escritas ou não escritas, e não de homens;
- c) a liberdade é respeitada, seja na vida privada, seja na vida pública, em que vale não o fato de se pertencer a este ou aquele partido, mas o mérito.

Bobbio (1987) destaca que, além de elogio, há também a condenação da democracia, como prevista no oitavo livro da ‘República’ de Platão, que considera a democracia a forma degenerada da cidade ideal, não mais do que a tirania. Há uma ordem de degradação: timocracia⁶, oligarquia (governo dos ricos), democracia (governo não do povo, mas dos pobres contra os ricos) e tirania.

Robert A. Dahl (2012, p. 2) descreve que os gregos, mais visivelmente os atenienses, causaram a primeira transformação democrática da “[...] ideia e prática do governo de poucos para a ideia e prática do governo de muitos”. A vontade de uma república ideal sempre existiu. Em Roma, os modelos das instituições políticas continuaram a refletir o modelo da pequena cidade-Estado, que, com o tempo, tornou-se obsoleto com o surgimento do Estado nacional. E “[...] numa segunda transformação democrática, a ideia de democracia foi transferida da cidade-Estado para a escala muito maior do Estado-nacional” (DAHL, 2012, p. 5). Essa mudança levou a uma diversidade de instituições políticas, consideradas como um todo, que se referem à considerada ‘democracia’⁷.

Dahl (2012) indaga se estaria ao alcance do homem uma terceira transformação e se esse deveria esforçar-se para alcançá-la. A compreensão de que a democracia é recomendável e que possui limites e possibilidades é um ponto de partida. A ideia de democracia universalmente aceita faz com que até os ditadores queiram utilizar o vocábulo com um ajuste de legitimidade do termo aos seus desmandos na representação do povo.

As ideias e práticas democráticas têm problemas de difícil solução, segundo avaliação da democracia por três grupos críticos. Os dois primeiros grupos são os críticos de oposição, e o último, formado por críticos favoráveis, segundo Dahl (2012):

⁶ A constituição ideal é dominada pela alma racional, e a constituição timocrática (que exalta o guerreiro mais do que o sábio) é dominada pela alma passional (FAUSTINO; PAGLIUSI, 2020).

⁷ Robert Dahl (2012) destaca, entre aspas, o termo “democracia”, por entender que houve um desvirtuamento do entendimento grego de Estado-cidade para o dos tempos de Estado-nação. Para Dahl (2012, p. 2): “Hoje a ideia de democracia é universalmente popular. A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de ‘democracia’; e aqueles que não o fazem insistem em que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho para a ‘democracia’ definitiva. Em nosso tempo, até mesmo os ditadores parecem crer que um ingrediente indispensável de sua legitimidade é uma pitada ou duas na linguagem da democracia”.

- a) o primeiro grupo é formado pelos se opõem fundamentalmente à democracia, como Platão, pois a consideram inerentemente indesejável, embora possível;
- b) o segundo grupo é fundamentalmente oposto, como Robert Michels, que considera a democracia recomendável se fosse possível, mas, na realidade é inerentemente impossível;
- c) o terceiro grupo compõe-se dos que são favoráveis à democracia e desejam mantê-la, mas também a criticam em pontos importantes.

Dahl (2012) defende a ideia de que o processo democrático é superior a outros modos viáveis de governo em três pontos, pelo menos:

- a) ele promove a liberdade como nenhuma outra alternativa viável consegue fazer;
- b) o processo democrático promove o desenvolvimento humano, sobretudo na capacidade de exercer a autodeterminação, a autonomia moral e a responsabilidade pelas próprias escolhas;
- c) é o meio mais certo para que os seres humanos possam promover os interesses e bens que compartilham entre si.

Ao vislumbrar a chance de uma terceira transformação dos limites e possibilidades democráticas, Dahl (2012) observa que a história do desenvolvimento democrático é encorajadora, mas alerta que a democracia registra tanto fracassos quanto sucessos. Aponta três mudanças necessárias que poderiam gerar a referida terceira transformação democrática:

1. Mudanças nas *condições* para a poliarquia em diferentes países poderiam ocasionar uma mudança no número de poliarquias. Num extremo, a poliarquia poderia resumir-se a poucos países nos quais as condições fossem extremamente favoráveis; no outro extremo, poderia expandir-se a ponto de incluir países que contenham a maioria da população mundial,
2. Mudanças na *escala* da vida política poderiam, mais uma vez, alterar profundamente os limites e possibilidades do processo democrático,
3. Mudanças nas *estruturas e na consciência* talvez ajudassem a tornar a vida política mais democrática em alguns países agora governados por poliarquias. Uma sociedade mais democrática talvez resultasse, por exemplo, de uma equalização bem mais ampla dos recursos políticos e das capacidades entre os cidadãos ou de uma extensão do processo democrático a instituições importantes previamente governadas por um processo não democrático (DAHL, 2012, p. 497).

Todavia, Dahl (2012) relata que há um problema abismal representado pelo conhecimento das elites políticas e pelo conhecimento dos cidadãos comuns, que impedem a aproximação das classes e apresenta soluções para fases da poliarquia:

- a) criação de novas instituições necessárias à adaptação da democracia ao Estado nacional;
- b) adição de novas instituições, a fim de adaptar a democracia à necessidade crescente de uma mobilização de conhecimento especializado para a solução de problemas públicos;
- c) necessidade de estreitar o abismo crescente que separa as elites políticas do *demos*.

Ainda sobre a relação entre cidadãos comuns e a oligarquia das elites, Comparato (2017, 18-9), ao demonstrar a relação fundamental de poder na sociedade brasileira, relembra que, no regime colonial instaurado no Brasil, “[...] Estado e sociedade eram vinculados um ao outro, de modo a assegurar a sobrevivência da colônia e a dominação dos grupos que controlavam a produção e a distribuição das principais exportações do Brasil”. Já naquela época, de capitalismo de Estado, havia uma íntima relação dos administradores régios com os potentados econômicos privados no Brasil Colônia e, “[...] salvo conflitos episódicos, mantêm-se associados, em situação de mútua dependência, pois a realização dos interesses próprios de cada um desses grupos depende da satisfação dada ao outro. [...] O grande ausente desse regime oligárquico é e sempre foi o povo” (COMPARATO, 2017, p. 19).

Ao se referir à participação popular na decisão dos governos, é interessante descrever a divisão clássica dos regimes democráticos, que pode ser apresentada com os seguintes tipos, de acordo com Porfírio (2021):

- a) democracia direta - viável com número reduzido de cidadãos que possam participar diretamente da proposta legislativa e votar nas propostas de leis dos outros cidadãos, como em Atenas;
- b) democracia participativa - há eleições em que os cidadãos escolhem e nomeiam membros do Executivo e do Legislativo, mas as decisões são tomadas pelos cidadãos, por meio da participação e autorização;
- c) democracia representativa - é a mais comum nos países republicanos do mundo contemporâneo, em que há vastos territórios e inúmeros cidadãos; é orientada por constituições que estabelecem um Estado Democrático de

Direito e regem os direitos e deveres do país; também chamada indireta pelo fato de a participação política ser exercida por meio de representações.

Pedro Lenza (2022) apresenta a classificação dos regimes democráticos:

- a) democracia direta, em que o povo exerce por si o poder, sem intermediários, sem representantes;
- b) democracia representativa, na qual o povo, soberano, elege representantes, outorgando-lhes poderes para que, em nome deles e para o povo, governem o país;
- c) democracia semidireta ou participativa⁸, um 'sistema híbrido', uma democracia representativa, com peculiaridades e atributos de democracia direta, a qual, conforme observação de Mônica de Melo (*apud* LENZA, 2022, p. 1385), constitui um mecanismo capaz de propiciar, “[...] além da participação direta, concreta do cidadão na democracia representativa, controle popular sobre os atos estatais”.

Nessa busca por democracia e participação popular, Norberto Bobbio (2020) constata que a exigência por mais democracia requer que a democracia representativa seja substituída pela democracia direta. Entretanto, Bobbio acaba por alertar que, por democracia direta, se entende a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, e a proposta torna-se insensata, pois é algo “[...] materialmente impossível” (BOBBIO, 2020, p. 71).

A aludida democracia direta, segundo Bobbio (2020), não é suficiente quando se considera que os institutos da democracia direta são dois: a assembleia dos cidadãos deliberantes, sem intermediários, e o *referendum*. Para o referido autor, “[...] nenhum sistema complexo como é o de um Estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente” (BOBBIO, 2020, p. 87).

A assembleia dos cidadãos - a democracia que Rousseau tinha em mente - funcionava na pequena comunidade, com número reduzido de habitantes; e o *referendum*, considerado por Bobbio (2020, p. 88) “[...] o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados da

⁸ Para Lenza (2022) a democracia participativa ou semidireta foi assimilada pela CRFB/88 nos artigos 1º, parágrafo único, e art. 14.

democracia avançada trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias”.

Democracia representativa é diferente de democracia participativa, pois, se no primeiro tipo, os eleitos decidem em nome de seus representados, no segundo tipo eles têm a possibilidade de intervir diretamente nos procedimentos de tomada de decisão e de controle de exercício do poder.

A democracia participativa ou deliberativa tem característica de debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. A legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional (DEMOCRACIA..., 2021). Um exemplo de democracia participativa é o orçamento participativo, no qual o governo submete as propostas a uma consulta pública, com reuniões abertas ao público em geral. Antes de decidirem, são realizadas propostas de prioridades, que são votadas e encaminhadas de volta ao governo, para que os gastos sejam atendidos com investimento público.

Essa transparência pública e possibilidade de participação é uma necessidade para a democracia. No entendimento de Bobbio (2015), “A democracia é o governo do poder visível⁹, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública”. E acrescenta: “Como ideal de governo visível, a democracia deve ser contraposta a qualquer forma de autoritarismo, a todas as formas de governo em que o sumo poder é exercido longe dos olhos dos súditos” (BOBBIO, 2015, p. 29).

O poder autocrático se subtrai do controle do público de dois modos: ocultando-se, isto é, tomando-se as decisões no ‘conselho secreto’, e ocultando, isto é, mediante o exercício da simulação ou da mentira, considerada instrumento lícito de governo.

Ao *arcanum* do poder autocrático, a doutrina democrática contrapõe a exigência de publicidade, da qual Kant deu a justificação mais coerente e convincente com este célebre princípio: ‘Todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não seja susceptível de publicidade são injustas’ (BOBBIO, 2015, p. 30-1).

⁹ “Considerada, ao menos em termos ideais, como a melhor forma de governo, a democracia costuma ser acusada de não cumprir suas promessas. Não cumpriu a promessa de eliminar as elites do poder. Não cumpriu a promessa do autogoverno. Não cumpriu a promessa de integrar a igualdade formal com a igualdade substantiva. Curiosamente, é algumas vezes acusada de não ter conseguido debelar o poder invisível. [...] O poder invisível pode assumir várias formas” (BOBBIO, 2015, p. 32).

Muito mais do que essa publicidade dos atos dos governos no sistema democrático, que permita pronta reação dos cidadãos para aplicabilidade prática de suas decisões, pode-se dizer que é necessário ter competência para resolver as questões públicas, pois se assim não existir, não há razão para tomar decisões pelo povo e, conseqüentemente, não se poderá representá-lo. Afinal, quem não tem competência, não pode se estabelecer.

Na visão minimalista da democracia de Schumpeter (1942), os governos precisam governar e precisam governar com competência. Para Przeworski (2020), para identificar possíveis crises da democracia, deve-se passar por um aparato conceitual, conceituando-se a democracia, a crise, se ela já se encontra em andamento ou se aproximando e, ainda, se está acontecendo e como reconhecê-la; e se ela ainda não aconteceu, quais seriam esses sinais.

Przeworski (2020, p. 27) indica como condições para a democracia: “[...] um mínimo de bem-estar econômico, certo nível de confiança cidadã nas instituições políticas ou um nível básico de ordem pública”. E afirma ainda que uma crise na democracia poderá ser descrita na ausência de algumas características da democracia, como as da tríade de Ginsburg e Huq: eleições competitivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei e Estado de direito. A ideia de democracia, para Przeworski (2020, p. 29), é “[...] minimalista” e “[...] eleitoral”: “[...] democracia é um arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de remover governos de que não gostem (autores que adotem essa opinião incluem Schumpeter, Popper e Bobbio”.

A democracia é um sistema no qual ocupantes do governo ganham eleições e vão embora quando perdem, mas há ameaças quando há violações das precondições das eleições competitivas, citadas por Dahl – os direitos liberais e as liberdades; daí não haverá a alternância do governo vigente. Haverá rupturas no Estado de direito e desgaste do poder independente do Judiciário, juntamente com a perda de confiança em instituições representativas (como na democracia representativa), entre outros (PRZEWORSKI, 2020).

A expressão “[...] democracia representativa”, para Bobbio (2020, p. 73), significa que “[...] as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade”. A democracia representativa é de essência liberal e burguesa, na qual os representantes, através da eleição, estão

autorizados a transformar a vontade popular em atos de governo. Por sua vez, a democracia participativa tem um alcance político e, também, social. Assim,

[...] a democracia participativa não possui somente um alcance político; tem também um social. Ao favorecer as relações de reciprocidade, ao permitir um laço social, podem-se reconstituir as solidariedades orgânicas [...] a democracia participativa anda de mãos dadas com o renascimento das comunidades vivas, da recriação das solidariedades de vizinhança, de bairro, dos locais de trabalho, etc. (BENOIST, 2011, n. p.).

Para Cruz (2010), é importante essa participação popular nas discussões e nos debates públicos:

[...] é possível que a participação enseje certas desigualdades entre os cidadãos, mas é melhor e mais gratificante participar das discussões e dos debates, inclusive de maneira desigual, que lhes subtrair esse direito a favor da igualdade simples. O que a Democracia exige não são poderes iguais, mas sim direitos iguais (CRUZ, 2010, p. 214).

O que é realmente importante - e deve-se destacar - são as oportunidades e os meios de ter acesso ao poder, e “[...] cada cidadão é um participante em potencial, um político em potencial” (CRUZ, 2010, p. 215). Assim,

A Democracia Participativa se sustenta na ideia de uma comunidade autogovernada por cidadãos que se unem, não por uma série de interesses particulares e também por falsos altruísmos ou bondades, mas sim por uma responsabilidade cívica que lhes permite levar a cabo uma ação mútua e perseguir objetivos comuns.

Diante das concepções elitistas da Democracia por um lado, e as concepções romântico-idealistas por outro, a Democracia Participativa não só pode apagar ou eliminar os conflitos, mas também descobrir novas e sugestivas formas de ação política através do processo de tratamento e solução dos mesmos. A Democracia Participativa trataria de resolver os conflitos através de um processo legislativo dinâmico e mediante a criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos privados e dependentes em cidadãos livres, e interesses parciais e privados em bens públicos (CRUZ, 2010, p. 215, grifo nosso).

Norberto Bobbio (1987) faz considerações sobre a democracia representativa e a democracia direta, com algumas críticas. Bobbio (1987) relata que Tocqueville faz referência a dois caracteres fundamentais na democracia americana: o princípio da soberania do povo e o fenômeno da associação. O Estado representativo democratiza-se ao longo de duas linhas: o alargamento do direito do voto até o sufrágio universal masculino e feminino, e o desenvolvimento do associacionismo político até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de uma função

política (BOBBIO, 1987). No entanto, a consolidação da democracia representativa não impediu o retorno à democracia direta, sob formas secundárias. Ocorre que grupos políticos radicais consideraram “[...] a democracia representativa não como uma inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas com um condenável ou errôneo desvio da ideia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo” (BOBBIO, 1987, p. 154).

O famoso discurso de Lincoln (1863) exalta o poder “[...] do povo, para o povo e pelo povo”, destacando a soberania popular (ROSA, 2021, p. 20). Governo do povo significa que o povo é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo) e está de acordo com o princípio da soberania popular, fundamental em todo regime democrático (TEBAR; TEBAR, 2019). Governo pelo povo tem a finalidade de mostrar que deve ter o consentimento popular, e a forma de buscar isso é por meio da representação. O parágrafo único do art. 1º da CRFB/88 prevê expressamente a figura da representação política (“[...] que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”) (BRASIL, 1988, n. p.). E, enfim, governo para o povo, nas palavras de José Afonso da Silva (2009, p. 134-5) “[...], há de ser aquele que procure liberar o povo de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar”.

Na democracia representativa o povo escolhe o representante e, através dele, manifesta sua vontade. E, para a escolha dos representantes, foi criado o processo eleitoral, surgindo as figuras do eleitor e do candidato. Rousseau manifestou sua descrença no sistema representativo, pois o representante do povo sempre irá manifestar sua própria vontade, e não a vontade do povo (DALLARI, 2013).

Bobbio (2020, p. 86) diz que “[...] se a representação por mandato não é propriamente a democracia direta, é uma estrada intermediária entre a democracia representativa e a democracia direta”; e atesta a aproximação de uma com a outra à medida que é possível a substituição dos representantes do povo. Assim,

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 possam ser substituídos. (BOBBIO, 2020, p. 87).

Para Bobbio (2020), os dois sistemas de democracia representativa e direta não são alternativos, mas podem se integrar reciprocamente. Em um sistema de

democracia integral as duas formas são necessárias, mas não são, em si mesmas, suficientes.

A importância de revogação de mandato eletivo no exercício da democracia direta é destacada por Bobbio (1987). A democracia direta apresenta três formas de participação no poder: “[...] a) governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*” (BOBBIO, 1987, p.154).

Sobre a aludida revogação de mandato eletivo, Bobbio (1987)¹⁰ cita a forma de poder de ‘governo do povo’ acolhida pelo art. 142 da Constituição Soviética, de 5 de dezembro de 1936 (Constituição Stalinista), cujo texto, a seguir descrito, foi adotado pela maioria das Constituições das democracias populares¹¹:

Artigo 142 - Cada deputado será obrigado a comunicar aos eleitores o seu trabalho e o trabalho do respectivo Soviet de deputados dos trabalhadores e pode, a qualquer momento, ser destituído por decisão da maioria dos eleitores na forma prescrita pela lei (A NOVA..., 1936).

Da mesma forma, interessante atestar que, na ‘Constituição da República Socialista Federativa Soviética Russa: Constituição da Revolução Proletária de Outubro de 1917: Constituição de Lenin, Sverdlov e Trotsky’, de 10 de julho de 1918, também há redação semelhante:

78 - Os eleitores que enviarem um deputado ao Conselho (Sovietes) possuem o direito de revogar o mandato deste, a todo e qualquer momento, procedendo-se, então, à realização de novas eleições, em conformidade com a disciplina geral da matéria (MARXISMO..., 1918).

A busca constante de uma democracia direta com um mandato imperativo, em que o deputado eleito deve atuar com a confiança e em obediência às instruções de seus eleitores, ou ao menos dos partidos, é uma constante. Se o representante perder

¹⁰ Na clássica obra ‘Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política’ de Norberto Bobbio, em seu capítulo IV, intitulado ‘Democracia e Ditadura’, há vários trechos extraídos, em grande parte, do curso ‘A teoria das formas de governo na história do pensamento político’, de 1976 (BOBBIO, 1987).

¹¹ As democracias populares foi uma designação pela qual ficaram conhecidos os regimes comunistas instalados a partir de 1948 nas repúblicas da Europa que foram libertadas pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na Segunda Guerra Mundial, quais sejam: Albânia, Romênia, Bulgária, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia. Na Europa apenas a Iugoslávia estabeleceu um regime socialista independente da URSS (AS DEMOCRACIAS..., 2016; PORTO EDITORA, 2022; RUAS, 2020).

a confiança e não seguir a disciplina na luta pelos ideais do povo que o colocou naquele cargo eletivo, nasce a possibilidade de destituição, conforme a norma vigente.

Há, neste tópico da pesquisa, outras divisões relevantes da democracia, a considerar a democracia política e a democracia social, postas por Bobbio (1987, p. 155), que descreve: “[...] a extensão da democratização, entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo a corpos diferentes daqueles propriamente públicos”.

Ocorre que não há decisão política que não esteja condicionada ou determinada pelos acontecimentos na sociedade civil. A esfera da democracia social abrange a esfera da democracia política. O indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. Não é mais “[...] quem vota”, mas “[...] onde se vota” (BOBBIO, 1987, p. 156-7).

O entendimento do significado de democracia passa também pela distinção entre a democracia formal, que diz respeito à forma de governo, em resposta às perguntas ‘Quem governa’ e ‘Como governa’, e democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo dessa forma. “Deve-se conhecer o significado da democracia como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera” (BOBBIO, 1987, p. 157). Assim, mais do que em uma democracia formal, pautada em igualdade jurídica esculpida nas Constituições, o conteúdo do regime democrático deverá pautar-se em uma igualdade social e econômica (BOBBIO, 1987).

A tarefa de realizar o ideal democrático é dos mais nobres, que tem no passado a história do homem na direção de uma progressivamente maior igualdade entre os homens, entre classe e classe, entre nação e nação, entre raça e raça, entre homem e homem. E, diante de si, deve-se continuar com o desenvolvimento de homens e ter fé na democracia como ideal de igualdade e tarefa de justiça (BOBBIO, 2014).

A respeito desse gargalo entre povo e seus governantes, nos dias atuais, as telecomunicações poderiam dar acesso de, praticamente, todos os cidadãos a informações sobre assuntos públicos, quase imediatamente numa forma (impressos, debates, etc.) e num nível (de especialista a leigo) apropriados para cada cidadão em particular (DAHL, 2012). Querendo ou não, a tecnologia sinaliza para uma facilitação

dos problemas técnicos e será utilizada largamente, seja para o bem ou para o mal, como já se pode ver na veiculação de *fake news*¹². Compreensível, portanto, que nada adiantará a capacitação e a facilitação tecnológicas na participação em debates públicos, com poder de deliberação em questões importantes, se o cidadão não tiver a compreensão adequada das políticas públicas para proteção de seus lícitos interesses.

Em tempos de tecnologia avançada, com plataformas informatizadas cada vez mais sofisticadas, será questão de tempo que ocorra a captação, a discussão e a transmissão de opiniões, inclusive, com uso de votação eletrônica, por meio de computadores pessoais (PC), *notebooks*, *tablets* e *smartphones*. Para que isso ocorra, por óbvio, haverá um amadurecimento político e técnico, como, por exemplo, uma necessária autenticidade eleitoral, tal qual se verifica atualmente com o uso de documentos como títulos eleitorais, carteiras de habilitação de motorista, certificados de registros de veículos e identidade, entre tantos outros, oferecidos em meio digital. A revolução tecnológica já ocorreu.

A participação direta do povo na maioria das discussões pode vir a ser possível, mesmo em Estados com população e territórios considerados um impedimento para a democracia direta. Dallari (2016, p. 152) observa que, para tal acontecimento “[...], será necessário superar a resistência dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes”.

A seguir, aborda-se a visão habermasiana no Direito e na Democracia, segundo a qual se verifica a necessidade de igual participação popular na produção do direito, com uma discursividade que inclui o povo como responsável, autor e destinatário das normas a que se submeterá, tornando o ordenamento legítimo desde sua origem e longe do autoritarismo de governos desviantes.

2.1.2 Direito e democracia na visão de Habermas

Para um dos maiores teóricos da terceira geração da Escola de Frankfurt, Jürgen Habermas, há dúvidas quanto à efetiva participação dos cidadãos na esfera

¹² “A luta contra o emprego de *fake news* depende da contribuição de cada um em relação à análise crítica de todo material que se pretende reproduzir. É necessário perquirir a procedência da informação, se ela foi confirmada por algum órgão oficial isento, pois, afinal, não é a mera pluralidade de fontes que torna a notícia verdadeira” (MACHADO; SOUZA, 2019, p. 148).

pública com o surgimento de espaços mais abertos e abrangentes, com o avanço da tecnologia ao término da Segunda Grande Guerra, como, por exemplo, a televisão e a rede mundial de computadores (*internet*) e outros.

A humanidade teve altos e baixos de participação política, e Habermas (1989), citado por Gabriel (2019), observa que o Iluminismo proporcionou o ápice da participação na esfera pública, retomando valores gregos e romanos da democracia como, por exemplo, o papel da *Ágora*¹³ para a democracia ateniense e na política cotidiana da época, representado por “[...] o lugar público de mais intensa circulação na *polis*, bem como nas proximidades do ginásio, área importante do cotidiano da cidade, de grande presença masculina” (BERQUÓ, 2014, p. 11). A razão e a liberdade dos pensamentos iluministas criam uma ambiência propícia à participação política na democracia deliberativa¹⁴, com vistas a quebrar privilégios de classes sociais. Contudo, a participação ativa dos cidadãos na democracia deliberativa deve abranger todas as camadas da sociedade para gerar um consenso e uma opinião pública (GABRIEL, 2019).

Para Habermas (1994), as normas jurídicas serão válidas se seus destinatários participarem da elaboração normativa, ou seja, deve existir uma adesão racional de todos os envolvidos. Assim, um ordenamento jurídico só pode ser considerado lícito se preservar um Sistema de Direitos, composto de direitos básicos, em que os cidadãos tenham oportunidades iguais de utilizar direitos fundamentais¹⁵.

Edilene Lôbo (2010), com base no paradigma do Estado Democrático de Direito, trata da teoria discursiva no modelo procedimentalista, como base da construção do direito pelo devido processo legislativo.

Explicando essa teoria discursiva, Habermas, em sua obra *Direito e Democracia entre facticidade e validade* (1997), assevera que o direito é criado pelos próprios sujeitos (cidadãos) que deverão segui-lo,

¹³ “A fonte de água é, por excelência, um local público/cívico. Lembremos que ela, para alguns autores, funciona como o equivalente feminino de **agorá**. Na fonte, as esposas tinham a possibilidade de dialogar com outras mulheres, de estabelecer relações de **philia** numa esfera que poderia exceder a de sua vizinhança, e de trocar informações inclusive sobre a vida pública da comunidade” (LESSA, 2010, p. 102, grifos do autor).

¹⁴ Há uma diferença a ser considerada entre a democracia deliberativa e a participativa, pois, “[...] enquanto a democracia participativa evoca mais espaços de incidência direta e reconhece a importância do confronto das desigualdades, a deliberativa volta sua atenção para os pressupostos de debate público, que deve ser livre e sem coerção, respeitada a justificação pública” (QUINTÃO, 2014, p. 53).

¹⁵ Nas palavras de Habermas (1994, p. 155), para que um ordenamento seja legítimo, devem-se “[...] garantir mecanismos de igual participação na produção do próprio direito, de forma que os destinatários se percebam, simultaneamente, como seus próprios autores”.

caracterizando-se, pois, como uma autorregulação de suas condutas. Ou seja, os destinatários da norma veem-se como seus próprios autores, o que se verifica pela efetiva participação no processo legislativo, conferindo legitimidade ao direito positivado. Esse raciocínio servirá também para a construção dos provimentos no processo judicial (LÔBO, 2010, p. 19).

Maciel Júnior (2006) descreve que, na compreensão de Habermas, por ocasião do processo democrático de produção jurídica, exige-se a participação de todos os envolvidos para deliberação e aprovação, garantindo-se a validade das leis. Necessita-se de uma linguagem através da qual a comunidade possa se entender, como uma voluntária associação de pessoas livres e iguais:

[...] para Habermas o princípio democrático deve fixar o processo de legítima produção jurídica. Para ele isso significa que somente podem pretender validade as leis que são aprovadas por todos os envolvidos em um processo discursivo de deliberação que, por sua vez, é também constituído pela lei (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 118).

Edilene Lôbo (2010, p. 20) comenta que “[...] para o entendimento habermasiano, a decisão deve ser formada com base na discursividade travada pelos interessados, ainda que esses se valham do agir estratégico, uma vez que é efetiva participação que delinea um ato decisório verdadeiramente democrático”.

Não se pode forçar, coagir, entendimentos diversos. A participação popular direta deve estar presente na elaboração e na deliberação da norma; e depois, por ocasião da avaliação e da deliberação quanto ao término do mandato político desviante e da escolha, por eleição, do novo substituto. A soberania do povo deve ficar em local de destaque, respeitando-se as opiniões de todas as camadas da sociedade.

Não raras vezes, mesmo o cidadão entendendo ser necessário modificar o direito, acaba por não participar diretamente da discussão e produção legislativa com seus representantes, devido à estratégia de políticos profissionais de atender a interesses diversos do interesse público. Em um Estado de Direito, devem-se respeitar as normas constitucionais para atender a direitos e deveres dos cidadãos e seus limites diante do Estado, evitando-se, sobretudo, a arbitrariedade estatal.

Galuppo (2002, p. 204) adverte que a legitimidade da Constituição vem do asseguramento de direitos e, “[...] do ponto de vista da Teoria Discursiva do Direito, não podem ser negados [...] direitos individuais e coletivos como aqueles referentes à

vida e ao reconhecimento como pessoa, como também não pode ser negada a segurança contra as coações físicas ou morais”.

Sampaio (2004, p. 24) enfatiza que “[...] a Constituição, sob o olhar de Habermas, deve centrar-se em normas que confirmam legitimidade democrática ao sistema político, havendo - elas mesmas - de transportar uma ‘reserva de participação informada’”. E além dos elementos processuais de uma elaboração de direito discursivamente informada, a Constituição deve estimular o aflorar de uma “[...] democracia radical” (SAMPAIO, 2004, p. 25). “É essa autolegislação, alcançável por meio da instauração de uma discursividade entre os participantes, que imprime o caráter democrático ao ordenamento jurídico e torna-o obrigatório para todos os cidadãos” (HABERMAS, 1997, v.1, p.154).

Habermas defende uma democracia radical¹⁶ na preservação do Estado de direito e remete a estruturas comunicativas encontradas na sociedade civil, fazendo surgir fontes de autocompreensão e autodeterminação social que não se deixam limitar por estruturas regulatórias de um sistema político secularizado (SILVA; MELO, 2020). Assim, para Habermas (2020),

Mesmo nas democracias estabelecidas, as instituições existentes da liberdade não são mais incontestáveis, ainda que nelas as populações pareçam pressionar não por menos, mas, sim por mais democracia. Eu suponho, contudo, que a inquietação tem uma razão ainda mais profunda, a saber, a suspeita de que, no marco de uma política completamente secularizadas, não é possível haver e nem preservar o Estado de direito sem democracia radical (HABERMAS, 2020, p. 29).

¹⁶ Democracia radical pode ser definida como “[...] um tipo de democracia que sinaliza uma preocupação contínua com a extensão radical da igualdade e da liberdade” (DEMOCRACIA RADICAL, 2021, n. p.). Outra característica é a ideia de que a democracia é um pressuposto inacabado inclusivo, contínuo e reflexivo. Há três vertentes distintas na democracia radical, conforme Lincoln Dahlberg, que podem ser rotuladas deliberativas, agonistas e autonomistas. A mais notável vertente é a perspectiva agonística, associada à obra de Laclau e Mouffe (democracia radical é a raiz da democracia), em que os movimentos sociais tentam criar mudanças sociais e políticas e precisam de uma estratégia que desafie os conceitos neoliberais, neoconservadores de democracia, que consistiria na liberdade e igualdade, para incluir a diferença. A segunda vertente é a deliberativa, associada à obra de Jürgen Habermas, que se opõe à perspectiva de Laclau e Mouffe e argumenta que os problemas políticos que cercam a organização da vida podem ser resolvidos por deliberação; contrasta com a perspectiva agonística, baseada no consenso e nos meios comunicativos; há um processo crítico reflexivo de chegar à melhor conclusão. A terceira vertente é a vertente autonomista, que está associada às ideias comunistas de esquerda e pós-marxistas; a diferença com as outras vertentes é o foco “[...] na comunidade”, que é vista como o puro poder constituído em vez dos indivíduos racionais deliberativos ou dos grupos agonísticos, como nas duas primeiras vertentes; a comunidade se assemelha a uma “[...] multidão plural” (de pessoas), em vez da “[...] classe trabalhadora na teoria marxista tradicional (DEMOCRACIA RADICAL, 2021, n. p.).

A igualdade de direitos, em uma sociedade pluralista, implica uma atuação da democracia que exige respeito ao olhar do outro. Ocorre que o discurso político e as ações dos representantes eleitos, em decorrência de seus mandatos, podem ter influência na captura dos eleitos pelo poder econômico ou, então, por motivos egoísticos provenientes do populismo. Essa interferência do poder econômico na atuação dos representantes do povo que, ocasionalmente, agem sob interferência de forças privadas do mercado, faz com que exista um olhar especial na Constituição da República, desde seu advento em 1988. O brasileiro precisa ser orientado quanto à compreensão da Constituição.

O poder econômico que causa uma atuação desviante do mandato político seria aquele atrelado a atos de corrupção, por exemplo, que arrebatam o político no seguimento de seus propósitos iniciais para atender a outros, individuais, egoísticos, que se distanciam ou saem da perspectiva inicial dos eleitores. Há então uma irrupção da confiança quando o eleito age com desídia em relação às propostas que o elegeram ou adota a prática de atos legislativos em prol de interesses que não atenderão à comunidade que o elegeu, e sim a grupos de poder. O voto de nada adiantou para o eleitor, e este, então, se vê frustrado quanto à sua participação no pleito.

Há uma grande importância na adoção de políticas públicas pelo Estado para provisão de bens e de garantia de uma rede de segurança social como contraposição do processo de acumulação do capital – cada vez mais internacional e financeiro, para que sejam efetivados os direitos individuais e sociais (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2018). Verifica-se, então, uma necessidade de empreender uma conscientização popular na defesa da Constituição Econômica. A relevância dessa atitude cidadã foi ressaltada pelo professor Washington Peluso Albino de Souza, que, após a promulgação da CRFB/88, adotou como programa acadêmico a “[...] defesa da Constituição Econômica como espaço de afirmação do projeto de Nação justa, solidária, plural e com inclusão produtiva” (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2018, p. 104).

Destaca-se que, em sociedades plurais, em uma sociedade de diferentes, o fundamento racional da necessidade dos discursos para regulamentar a ação remete

ao ponto de vista de Kant¹⁷, isto é, só se pode regular a esfera pública da ação se isso for feito com base na igualdade (GALLUPPO, 2002). Há necessidade de que a regra da maioria, da qual a democracia se socorre como mecanismo de formação de consenso, faça prevalecer os melhores argumentos, sem descartar qualquer outra participação de um grupo social, para não tolher o discurso de universalização. Todos devem participar para que se encontre um consenso.

Deve-se respeitar o olhar do outro, mantendo-se as instituições democráticas e a liberdade para o confronto entre partes que se reconheçam como adversários e respeitem as regras. No entendimento de Chantal Mouffe (2015, p. 120), “[...] a crença no fim da forma adversarial da política e na superação da divisão esquerda/direita” fomentou a ascensão dos movimentos populistas de direita. O mencionado populismo, muitas vezes, envolve o representante eleito, desviando-o de um mandato público e sacrificando direitos legitimamente conquistados. Ao propor a aceitação do caráter agonístico da política por meio da revitalização da diferenciação de esquerda/direita, Mouffe (2015, p.119-20) ressalta que “[...] o que está em jogo não é um conteúdo específico [...], que Norberto Bobbio relaciona às atitudes contrárias com respeito à redistribuição social¹⁹, mas o reconhecimento da divisão social e a legitimação do conflito”.

O conflito entre eleitor e eleito, a partir da desídia ou desvio no exercício do mandato eletivo, poderá ser resolvido pelo direito democrático do sufrágio universal, sem discriminação de qualquer espécie. Não há necessidade de aguardar um novo período eleitoral para dirimir esse impasse causado à democracia. A participação popular é essencial para a democracia.

¹⁷ “Em Kant o dever é a necessidade de uma ação por respeito à lei. E uma ação por dever elimina todas as inclinações (todo objeto de vontade), e, portanto, só resta à vontade obedecer à lei prática (baseada na máxima universal), pois trata-se de um princípio que está ligado à vontade. O valor moral da ação não reside no efeito que dela se espera, pois o fundamento da vontade é a representação da lei, e não o efeito esperado (uma boa vontade não é boa pelo que promove ou realiza, mas pelo simples querer, em si mesma). A ética kantiana é a ética do dever, da autocoeção da razão, que concilia dever e liberdade. O pensamento do dever derruba a arrogância e o amor próprio e é tido como princípio supremo de toda moralidade” (MARTINELLI, [200-]).

¹⁸ “Em sociedades fragmentadas e plurais, a Ética do Discurso busca o princípio da universalização sem assumir a concepção particular de bens ou de vida boa. Distingue asserções valorativas daquelas rigorosamente normativas, que consideram possibilidades alternativas de regulamentação” (PONZILACQUA, 2017).

¹⁹ BOBBIO, Norberto. *Destra e Sinistra: ragioni e significati di una distinzione politica*. Roma: Donzeli Editore, 1994.

Jürgen Habermas discute como as democracias representativas burocratizadas, sem participação popular, com decisões formais, serviam como atenuantes às disfuncionalidades do capitalismo (SILVA; MELO, 2020).

Galuppo (2002) destaca a Teoria da Linguagem de Habermas, que agregou a comunicação à concepção monológica de Razão de Kant, evitando que a sociedade se esfalesse em planos individuais de ação formulados para seus próprios interesses. Angélico (2015) explica que a linguagem, para Habermas, é um regulamento, um direcionamento que influencia pensamentos, uma infraestrutura das relações sociais, caracterizada pela horizontalidade, proporcionando uma reserva e uma tendência de igualdade nas relações sociais. O potencial da razão em resolver conflitos tem destaque habermasiano que utiliza o conceito de razão comunicativa.

Em sua construção teórica, Jürgen Habermas observa o potencial da racionalidade em resolver conflitos. Para tanto, o autor utiliza o conceito de razão comunicativa. A razão comunicativa seria fundada na intersubjetividade, aperfeiçoada pelo uso performativo da linguagem. Habermas irá formular sua teoria do agir comunicativo no contexto da virada linguística. A linguagem, neste momento histórico, passa a ser compreendida como um regulamento que influencia pensamentos. Nesse sentido, a linguagem, como condição infraestrutural da vida humana, é caracterizada pela horizontalidade, proporcionando uma reserva e uma tendência de igualdade nas relações sociais (ANGÉLICO, 2015, p. 1).

É necessária a cooperação entre os diversos planos individuais. Para Habermas, a linguagem “[...] é o mecanismo que assume, entre outras, a função de produzir a integração social, uma vez que é o único meio apto para coordenar, de maneira estável e legítima, os planos individuais de ação [...], sendo, portanto, sua fonte primária” (GALUPPO, 2002, p.117).

O que se espera em um Estado Democrático de Direito é que as decisões tomadas pela regra da maioria, no caso do processo legislativo, na defesa dos interesses de seus representados, deverão estar abertas às sugestões para diluir o poder. É legítima essa representação, conforme descreve Habermas (1994):

Discursos conduzidos de forma representativa podem preencher esta condição de igual participação de todos os envolvidos somente se permanecerem abertos, sensíveis e receptivos às sugestões, questões e contribuições, informações e fundamentos que derivam de uma esfera pública que seja, por sua vez, discursivamente estruturada, assim como [...] pluralista [...] e que dilua os efeitos do poder (HABERMAS, 1994, p. 13).

No pensamento de Habermas, “[...] só na democracia o direito pode desenvolver-se de forma a cumprir sua tarefa de permitir a coexistência de diferentes projetos de vida sem ferir as exigências da justiça e de segurança, necessárias à integridade social” (GALUPPO, 2002, p. 152). Para Habermas (2020, p. 257-8), antes de modificar o direito e garantir a imposição de expectativas de comportamento elaboradas pelo Estado e, via de sequência, com segurança jurídica, deve-se ter em mente que “[...] os processos racionais de posituação e de aplicação de direitos prometem a legitimidade das expectativas de comportamento estabilizadas”. As normas devem ser seguidas também por respeito à lei.

O Estado, como organização política, tem na Constituição, na maioria dos países, a garantia de respeito aos direitos e garantias fundamentais do cidadão. A dignidade do homem é princípio norteador, a qualquer tempo, para que as conquistas sociais, os direitos e garantias constitucionais possam ser mitigados devido a uma atuação política descompromissada de um governante ou legislador eleitos, que não atendam aos interesses do povo nem respeitem seus direitos humanos/fundamentais.

A seguir se apresentam, de forma sucinta, considerações sobre a organização do Estado e sobre o reconhecimento dos direitos fundamentais na Constituição, buscando mostrar a importância do constitucionalismo democrático. Posteriormente, fazem-se também algumas considerações sobre a democracia no Brasil e sobre a crise democrática.

2.1.3 Constituição e constitucionalismo democrático e democracia no Brasil

A organização do Estado e o reconhecimento dos direitos fundamentais na Constituição implicam o estabelecimento de uma ordem jurídica superior às demais, construída por um poder constituinte que se sobrepõe em local de destaque e aos poderes constituídos. Chamada de Carta Magna, ela é fundamento de validade das leis e atos normativos elaborados pelos poderes constituídos.

O garantismo constitucional impõe ao Estado a obrigação - o dever - de respeito aos direitos humanos como garantia da própria Constituição. Após a Segunda Guerra Mundial consolidou-se um intenso movimento em prol dos direitos humanos, com preocupação pela própria existência da humanidade. A referida

proteção constitucional identifica três funções relevantes da Constituição, conforme Fortes Júnior (2014):

- a) garantia do Estado Democrático de Direito;
- b) efetivação dos direitos fundamentais ameaçados por omissão ou ação perpetrada por particulares ou pelos poderes estatais;
- c) controle/garantia do princípio da separação de poderes, pois possui competência para julgar excessos dos poderes constituídos, obrigados a balizar suas condutas pelos mandamentos constitucionais.

Dizer que a CRFB/88 se constitui em Estado Democrático de Direito não basta. Conforme Sampaio (2013, p. 71), há uma concepção débil de se contentar em somar a universalidade do voto aos princípios do Estado de direito (legalidade, separação de poderes e direitos fundamentais), convertido em “[...] Estado de direito democrático”. E conclui o referido autor que “A concepção do Estado democrático de direito haverá de alcançar, no mínimo, um ‘garantismo social’, acompanhado de níveis razoáveis de controle da atuação estatal e de grupos de poder, como forma e garantia da própria existência” (SAMPAIO, 2013, p. 71).

Constituição e constitucionalismo encontram-se imbricados no funcionamento do Estado democrático de direito no País. Importante que se façam breves considerações. O constitucionalismo, em sentido estrito, é “[...] visto como uma técnica de tutela das liberdades que se vale de um veículo normativo seguro (Constituição) para reconhecer e opor ao Estado direitos e garantias fundamentais” (BULOS, 2011, p. 65). E a ideia de Constituição e da superioridade de suas normas surge “[...] atuando como condicionante de validade das demais normas do sistema jurídico e restringindo a possibilidade de modificação a um procedimento mais rigoroso ou mesmo inviabilizando-o (como nas cláusulas pétreas)” (FORTES JÚNIOR, 2019, p. 17).

O professor José Adércio Leite Sampaio (2013, p. 74) alerta que há críticas à conjugação entre Estado de direito e Estado democrático. Entre a soberania do direito (ou da Constituição) e a soberania popular, entre “[...] constitucionalismo” e “[...] democracia”. E arremata:

Um pressupõe *todos* os poderes constituídos e, portanto, limitados pela Constituição ou pelo direito. Não há um povo fora deles. Outro defende a primazia da vontade popular, um querer prévio a toda institucionalidade e fonte dela mesma. Essa tensão entre a política e o direito se projeta internamente (para dentro do direito) nos debates jurídicos entre os limites

e competências dos poderes, notadamente entre a ‘vontade da Constituição’, acessível ao Judiciário, e a ‘vontade dos representantes do povo’, manifestada nas leis (SAMPAIO, 2013, p. 74-5).

Sampaio (2013, p. 75) alerta, ainda, que “Direito sem política é contrafação, é engodo formalista, esconderijo de dominação. Política sem direito é arbítrio, autoritarismo e dominação pura”.

A revogação de mandato político – o Referendo Revogatório, deve ser tratado pela CRFB e em instituto devidamente regulamentado em lei, para que não haja o desvirtuamento da valoração da soberania popular e da proteção do voto, com alegação de inconstitucionalidade na ‘demissão’ do eleito desidioso, omissos ou que age contra o princípio do interesse público, sufragando a vontade popular.

A vontade popular somente poderá ser respeitada se houver um equilíbrio entre direito e política. O povo é plural e, por isso mesmo, conflituoso, “[...] de modo que não há um querer popular absoluto” (SAMPAIO, 2013, p. 75). O Estado democrático e de direito é a fórmula encontrada para convivência da pluralidade com a unidade e para a unidade proteger a pluralidade (SAMPAIO, 2013).

No Brasil, a CRFB/88 representa um avanço em termos de democracia. O Estado brasileiro é democrático e de direito e tem fundamentos importantes: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 1988).

No Estado Democrático de Direito exige-se que o povo, sendo o destinatário do poder político, participe regularmente, baseado em sua livre convicção do exercício desse poder. Sundfeld (2012) enumera os elementos do conceito de Estado Democrático de Direito:

[...] a) criado e regulado pela Constituição; b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres; c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros; c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos que controlam uns aos outros; d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observado pelos demais Poderes; e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos, podem opô-los ao próprio Estado (SUNDFELD, 2012, p. 53-4).

Sinteticamente, “[...] o Estado Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de constitucionalismo, de república, de participação popular direta, de separação de poderes, de legalidade e direitos (individuais e coletivos)” (SUNDFELD,

2012, p. 54). Assim, os cidadãos, como titulares de direitos políticos, podem opor-se ao próprio Estado se este não exercer adequadamente o poder que lhe foi atribuído, em especial quanto à proteção da vida, da liberdade, da saúde, da segurança, entre outros.

A democracia brasileira é também representativa e semidireta. O povo elege seus representantes e delega decisões para que se cumpra o mandato com base na Constituição, que rege os direitos e deveres do cidadão²⁰. O poder emana do povo, e os cidadãos devem estar vigilantes quanto à movimentação de grupos de poder que projetam seus interesses nas eleições, em detrimento da população.

A democracia representativa no Brasil estaria, em tese, adequada ao seu território continental de 8.515.767.049 km² e com população que passa de 212 milhões de habitantes²¹. No entanto, as condições desiguais em que os cidadãos convivem no país e, ainda, o incentivo econômico que algumas oligarquias utilizam para perdurarem no poder, causam uma interrogação sobre a efetividade da referida democracia representativa no País, principalmente quanto aos dispositivos constitucionais de controle dos mandatos dos eleitos, e, inclusive, de sanção aos eleitos irresponsáveis que agem com arbitrariedade.

No Brasil, Fernandes (1974, p. 93), em capítulo intitulado ‘Existe uma Crise na Democracia no Brasil?’, por ocasião de uma conferência no Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política no Ministério da Educação, em 28 de junho de 1954, diz que “Os debates da ‘crise da democracia’ não são recentes. Eles se iniciaram logo após à implantação da República, com as decepções e os desgostos alimentados pelo novo regime”. As razões da referida crise democrática, naquela época, ‘ditas abertamente’, ainda pelo professor Florestan Fernandes (1974)²², seriam:

²⁰ O parágrafo único do art. 1º da CRFB/88 assim prevê: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, n. p.).

²¹ O Brasil é o maior país da América do Sul, com 8.515.767.049 km² de território (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020).

²² Estas são as razões da crise democrática da época, *ipsis litteris*:

“1ª) é que o oportunismo impera em toda a parte, ocultando sob as aparências de legalidade pública ou de lealdade política ações e interesses que solapam a ordem legal, a existência livre dos partidos e a influência ativa dos princípios democráticos,

2ª) é que a atividade política e mesmo a administrativa escondem uma espécie de exploração comercial do Estado em escala variável, por indivíduos e por grupos direta ou indiretamente associados ao Governo;

3ª) é que a demagogia ou a incompreensão do presente são os dois polos que extremam a ação dos partidos e dos líderes políticos, distanciando-os da solução dos problemas reais, seja pela irresponsabilidade – que conduz ao seu agravamento direto, pela ausência de propósitos corretos

- a) o oportunismo de muitos garantidos por aparente legalidade pública ou de lealdade política;
- b) as atividades política e da Administração escondem uma exploração comercial do Estado de grupos associados ao Governo;
- c) existência de uma demagogia ou incompreensão do presente, que distanciam os partidos políticos da solução dos problemas reais sob sua responsabilidade.

E, então, indaga-se: essas razões da crise da democracia mudaram? Não há mais oportunistas que, sob falsa legalidade das ações ou sob a tutela de partidos políticos, praticam ações prejudiciais aos princípios democráticos? Não há mais exploração das riquezas do Estado por um capital financeiro internacional ou de grupos oligárquicos ligados ao governo? Inexiste demagogia e uma ‘cegueira’ dos problemas e soluções adequadas por parte dos que têm o poder de decisão? Os direitos fundamentais são respeitados em ações eficazes de intervenção dos partidos e dos líderes políticos – diria, dos representantes do povo?

Infelizmente a resposta é que, ao que parece, nada ou pouco mudou. O diagnóstico propiciado para as interrogações do professor Fernandes (1974) é que há uma inferência de que a democracia está em crise no País com as mais variadas fundamentações, desde aquela época:

- a) de que o Brasil passa por um crescimento;
- b) de que é uma expressão de crise moral;
- c) de que as elites são incompetentes, “[...] despreparadas para o exercício das tarefas que lhes cabem ou incapazes de se elevarem acima de seus interesses mais estreitos” (FERNANDES, 1974, p. 94);
- d) de que a ignorância e desorientação do ‘povo’ serviriam aos demagogos.

E, em um plano embasado em “[...] análises históricas”, o diagnóstico da aludida ‘crise’ perpassa pela “[...] inconsistência dos partidos, sem capacidade de organização e de arregimentação em bases nacionais” (FERNANDES, 1974, p. 94).

Ainda hoje, não há dúvidas, pode-se afirmar que:

- a) há grandes dificuldades do País em retomar seu crescimento²³;

– seja pela cegueira – que conduz ao seu agravamento indireto, pela falta de intervenção eficaz” (FERNANDES, 1974, p. 93).

²³ “Num estudo bastante recente, Rice e Patrick (2008) ordenam os 141 países em vias de desenvolvimento segundo a força do Estado. Para os autores, a força ou a fraqueza de um Estado é função do seu desempenho relativo em quatro esferas críticas, nomeadamente econômica,

- b) há exploração de mercados por potências internacionais, em um ambiente de neocolonialismo (veja-se o exemplo de tragédias brasileiras causadas por mineradoras com capital estrangeiro);
- c) a crise moral ainda persiste, com inúmeras denúncias de atos de corrupção praticados por políticos e autoridades públicas, que, rotineiramente, são aprisionados por promessas econômicas;
- d) as elites defendem seus interesses privados, e o povo é subjugado como ‘ignorante e massa de manobra’.

Na escolha de seu representante pelo voto, o povo passou por etapas no decorrer da história da representação política. A definição e um esboço histórico são apresentados, a seguir, com auxílio de Avila (2009), Bobbio (2020), Bonavides (2004), Dallari (2016), Gomes (2020), Monteschio (2018), Pablo Lucas Verdu (1981) e Saavedra (2022), entre outros, apresentando-se as diversas fases da história do homem, passando-se, em diferentes épocas, pela Grécia, Roma, Inglaterra, França e Estados Unidos, com fatos de grande importância para compreender a relação entre representante e representado.

2.2 Representação política

A tese trata da revogação do mandato político dos representantes eleitos por seus eleitores, após campanha eleitoral, mediante o cumprimento de um processo eleitoral específico, com destaque para o voto. Antes de abordar o instituto do *recall*, que norteou a proposta do Referendo Revogatório nesta pesquisa, aborda-se a definição, com breve histórico da representação política, com sua evolução e crise.

2.2.1 Definição e importância

Há conceitos de direito privado e de direito público e envolvimento de discussões doutrinárias, inclusive com perspectivas filosóficas. Ávila (2009) retrata a

política, de segurança e de bem-estar social. Eis os resultados para os países de língua portuguesa, entre o mais fraco (1º) e o mais forte (141º): (11º) Angola; (18º) Guiné-Bissau; (39º) Moçambique; (43º) Timor Leste; (61º) São Tomé e Príncipe; (99º) Brasil; (123º) Cabo Verde. Dos sete países de expressão portuguesa, quatro fazem parte dos cinquenta Estados mais fracos do mundo. É importante registar esta informação porque as constituições e as regras formais do jogo político serão tanto mais determinantes da dinâmica política efectiva de um país quanto mais forte for o Estado” (LOBO; AMORIM NETO, 2009, p. 17).

dificuldade de definir a representação política, mas atenta quanto a aspectos jurídicos relevantes para sua compreensão. Assim, representar alguém significa dizer que: (ÁVILA, 2009):

- a) é realizada por um representante em benefício de um representado;
- b) há dois polos na relação - representante e representado;
- c) se houver um vínculo entre os polos, o caráter jurídico passa a ter maior importância no fenômeno;
- d) envolve um processo jurídico de escolha (eleição) baseado em regras, que se traduzem em normas jurídicas de estrutura e de comportamento, inclusive com sanções;
- e) envolve um termo, um prazo, no qual a representação política é exercida;
- f) implica um mandato, exercício de função pública do Estado (executiva, legislativa ou judiciária) e responsabilidade política.

A representação política, como exercício da função pública do Estado, tem a soberania e a separação dos poderes como importantes marcos jurídicos. A soberania é uma qualidade do poder estatal, com uma variada problemática, às vezes negada, e enquanto a separação de poderes surge como um princípio institucional, também negada por formas políticas, que organiza, distribui, inter-relaciona e limita o poder político de uma forma que atribui funções do Estado a órgãos e instituições distintas, sendo que a ideia de representação consiste na estrutura e no funcionamento do Estado, qualquer que seja sua forma política (VERDU, 1981).

Enquanto o conceito de soberania floresceu no clima ideológico do absolutismo e o da separação de poderes no ambiente liberal, o de representação política se desenvolveu, com particular ênfase, durante o constitucionalismo liberal. A soberania e a separação de poderes foram tratadas no âmbito do Direito Público, e a representação opera mais no Direito Privado e tem correspondência, como conceito técnico-jurídico, com instituição jusprivatista (VERDU, 1981). A doutrina do Direito Público esforça-se em distinguir representação técnico-jurídica (típica do Direito Privado) e representação política (depurado de ingredientes e argumentações jusprivatistas).

A superação do absolutismo exigiu um novo modelo de representação política, com a participação do povo; e, a partir desta perspectiva, “[...] o representante exerce o poder em nome da multidão dos representados, sendo que estes, por conta própria, seriam incapazes de fazê-lo isoladamente” (MONTESCHIO, 2018, p. 33-4).

Para Monteschio (2018), a representação no viés privado é pré-constituída, ao passo que a representação política do cidadão decorre de uma decisão humana, que advém de entender que há a possibilidade de concessão de mandatos aos representantes, para que exerçam o poder em nome dos interessados. A representação política deve ter o controle de seus representados, ou melhor, daqueles que concedem o uso de seu poder aos seus eleitos, para auxílio de seu semelhante em superar as dificuldades impostas pela sociedade. O “[...] *recall eleitoral*” apresenta-se como uma maneira de “[...] instituir um sistema de avaliação dos mandatos eletivos antes mesmo de seu término” (MONTESCHIO, 2018, p. 35).

O Estado, para prestar serviços, necessita de um processo de intermediação entre o aparato e a comunidade. E, nesse sentido,

É evidente que a pessoa jurídica do Estado necessita de órgãos para agir. Da mesma forma, razões estruturais e funcionais exigem sua representatividade: organização política; processos eleitorais e parlamentares. [...]. Os Estados, por razões ideológicas e éticas, tentam se organizar, com mais ou menos sorte, com mais ou menos autenticidade, e se apresentar a seus cidadãos e ao mundo como Estados representativos (VERDU, 1981, p. 176, tradução nossa)²⁴.

Mas afinal, “[...] o que é representação política? Uma ideia? Uma instituição? Um processo? Um fenômeno sociológico regulado pelo Direito político?” (VERDU, 1981, p.186, tradução nossa)²⁵. Verdu (1981) entende que

[...] a representação política consiste no fato de certa classe política eleita, chamada de representante em virtude de sua pertinência a entidades políticas (partidos) ou naturais (família, municípios, sindicatos), age em nome da generalidade dos cidadãos e os compromete com suas decisões, sejam elas de natureza legislativa ou executiva (VERDU, 1981, p. 188, tradução nossa)²⁶.

²⁴ “Es evidente que el Estado-persona jurídica requiere órganos para obrar. Igualmente, razones estructurales y funcionales exigen su representatividade: organización política; procesos electorales y parlamentarios. [...]. Los Estados, por razones ideológicas y éticas intentan organizarse, con mayor o menor fortuna, con más o menos autenticidade y presentarse ante sus ciudadanos y ante el mundo como Estados representativos” (VERDU, 1981, p. 176).

²⁵ “¿Qué es la representación política? ¿Una idea? ¿Una institución? ¿Un proceso? ¿Um fenómeno sociológico assumido por el Derecho político?” (VERDU, 1981, p.186).

²⁶ “A nuestro juicio, sin propósitos definitivos, aunque sí descriptivos, puede decirse que la representación política estriba en el hecho de que cierta clase política elegida, llamada representantes en virtud de su pertenencia a entidades políticas (partidos) o naturales (familia, municipios, sindicatos), actúa en nombre de la generalidad de los ciudadanos y les compromete con sus decisiones, sean de índole legislativa o ejecutiva” (VERDU, 1981, p. 188).

Para Monteschio (2018), o homem precisou e sempre precisará do auxílio de seu semelhante para superar as dificuldades impostas pela vida em sociedade. O autor alertou, ainda, que é necessário existir tolerância entre os conviventes diante das diferenças de cada um e passou a buscar a alteridade entre os homens. Nessa busca pela preservação da identidade humana, a representação política do cidadão “[...] é matéria de expressiva relevância, a qual merece constante aprimoramento em sua estrutura para, cada vez mais, trazer a devida e impostergável adequação prática” (MONTESCHIO, 2018, p. 34).

O sistema representativo, conforme Bonavides (1994, p. 201), “[...] na mais ampla acepção refere-se sempre a um conjunto de instituições que definem uma certa maneira de ser ou de organização do Estado”. Incontroso que um dos inconvenientes da representação política na democracia é que o povo não pode discutir os assuntos que afligem a população de uma forma direta; e, para isso, os representantes surgem com o voto dos cidadãos que os escolhem. Após uma orientação geral, os representantes, na maioria os parlamentares (senadores, deputados, vereadores e chefes de executivo), discutem e decidem matérias que darão o destino da vida em sociedade, utilizando-se do poder soberano do povo que lhes foi outorgado.

A representação política é, conforme Monteschio (2018), um instrumento de idealização de governo e tem duas concepções como organização política: a utilidade e a finalidade do Estado. E, assim, detalha o objetivo do instituto:

Representação política tem por escopo identificar, caracterizar as demandas e visões relevantes a partir das quais se fundamentam em um sistema de consensos que, ao seu turno, servem de base e orientação para a explicação da ordem da formulação e exercício de políticas públicas. A partir dessa formação, políticas públicas são estabelecidas como referenciais a serem alcançados, por conseguinte, assim se constrói o consenso em que fundamenta o sistema representativo (MONTESCHIO, 2018, p. 40).

Evidencia-se que essa articulação entre o Estado-aparelho e o Estado-comunidade requer um vínculo efetivo para que os desejos do Estado, com apoio dos governados, possam orientar a política que governa a todos. Karl Loewenstein, citado por Verdu (1981, p. 176), afirma que “[...] a invenção ou descoberta da técnica da representação foi tão decisiva para o desenvolvimento político do Ocidente e do mundo quanto foi para o desenvolvimento técnico da humanidade a invenção do vapor, a eletricidade, o motor de explosão ou a energia atômica”.

Conforme já dito, dada a importância da representação política para entendimento desta tese, será apresentado, a seguir, um breve esboço histórico.

2.2.2 Esboço histórico

A representação política, para Verdu (1981), excluída a perspectiva histórica da Antiguidade, passa por dados institucionais (monarcas, assembleias, parlamentares, eleições gerais e parciais) e pelo desenvolvimento doutrinário de Burke, James Mill, pensadores como Montesquieu, De Lolme, Rousseau e teóricos como Blackstone, Benjamin Constant, Pelegrino Rossi, J. Stuart Mill.

As formas de Estado, mais recuadas no tempo, representadas pelo Estado Antigo, Oriental ou Teocrático, tinham duas marcas fundamentais: a natureza unitária, que considera o Estado Antigo sem divisão interior, nem territorial, nem de funções, e a religiosidade, acreditando que a autoridade dos governantes e as normas de comportamento individual e coletivo eram expressões da vontade divina (DALLARI, 2016). No que se refere ao Estado teocrático desse período, diz-se que a teocracia tem uma relação constante entre o Estado e a divindade e pode ser apresentada como um governo unipessoal em que o governante é o representante do poder divino, confundindo-se, às vezes, com a própria divindade. Outra maneira de apresentar o governo teocrático seria com o poder do governante limitado pelo poder da divindade, cujo veículo dessa vontade seria a classe sacerdotal, com influência de dois poderes - o humano e o divino (DALLARI, 2016).

No Estado Grego, a classe política era constituída por uma elite, e apenas alguns indivíduos eram considerados cidadãos, com intensa participação nas decisões do Estado em assuntos de caráter coletivo (ÁVILA, 2009). Os cidadãos participavam das decisões políticas, o que também influenciou na manutenção das características de cidade-Estado. A participação nas decisões era constituída por uma faixa restrita da população para a manutenção do controle por um pequeno número de cidadãos (DALLARI, 2016). Geralmente, a participação política era realizada por meio de assembleias, em votação de leis e decisões sobre o exercício de funções públicas (ÁVILA, 2009).

Tanto na civilização grega quanto na romana havia uma divisão de guerreiros, sacerdotes e os cidadãos comuns, estes em estamentos inferiores (artesãos,

agricultores, servos), que eram protegidos pelos guerreiros que não participavam dos assuntos referentes a todos (MONTESCHIO, 2018).

O Estado Grego adotou uma política plenamente constitucional. A cidade-Estado Atenas, com sua Constituição de Sólon, é um exemplo do que constituiu a racionalização do poder. Sólon democratizou a participação do cidadão na vida política, abrindo aos *Thetes* (a mais baixa classe de cidadãos de Atenas) o acesso à *Ecclesia* (Assembleia Popular), e um novo Código é adotado em seu governo. Foram realizadas outras inovações, como o Tribunal de *Helaea*, com a participação de todos os cidadãos, escolhidos por sorteio (GOMES, 2020).

Na sociedade romana, apenas os patrícios participavam das decisões políticas; todavia, com a expansão do Estado Romano, os plebeus passaram a adquirir direitos de participação política. No início do século V, a plebe conquista o direito de participar em assembleia e, em 287 a. C., surge o plebiscito com a *Lex Hortensia*. Há outros exemplos na história que tratam do que a doutrina chama de “[...] democracia direta dos antigos” (AVILA, 2009, p. 16).

O Estado Romano cogitou tornar-se um império mundial após sua expansão, quando atingiu povos de costumes e organizações díspares; contudo, “Roma sempre manteve as características básicas de cidade-Estado desde a sua fundação, em 754 a. C. até a morte de Justiniano, em 565 da era cristã” (DALLARI, 2018, p. 71).

O que se destaca no Estado Romano é a base familiar da organização. O Estado primitivo, chamado de *Civitas*, é tido por alguns estudiosos como o resultado da união de grupos familiares (as *gens*), para os quais foram concedidos privilégios especiais aos membros das famílias patrícias, compostas pelos descendentes dos fundadores do Estado. Os magistrados foram governantes supremos, e as principais magistraturas foram reservadas às famílias patrícias (DALLARI, 2018).

Na escolha dos magistrados-sacerdotes era feito um sorteio, e os que exerciam funções de ordem pública, eleitos pelo povo, tinham uma investigação prévia da probidade do candidato e de sua família realizada pelo Senado, pelo Areópago e pelos magistrados que deixavam o cargo. O sufrágio era uma fonte sagrada de autoridade e, assim, os magistrados eleitos pelo sufrágio de seus iguais, nomeados por um ano, eram respeitados e obedecidos; e como eram responsáveis pelos seus atos, deviam prestar contas de sua atuação e poderiam ser destituídos, também pelo voto popular (FUSTEL DE COULANGES, 1975).

Pablo Lucas Verdu (1981) registra o poder da nobreza, do clero e do estado comum, com apoio na representação política:

[...] serviu como instrumento institucional para expressar o domínio das forças políticas dominantes: nobreza, clero, estado comum²⁷ durante a Idade Média; alta, média e baixa burguesia, conforme se estende o sufrágio após a Revolução Francesa, até a introdução do conceito demoliberal de representação nacional, que, mais tarde, foi monopolizado pelos partidos políticos, tanto em nível eleitoral como parlamentar (VERDU, 1981, p. 177, tradução nossa)²⁸.

Na Idade Média há a ideia de personificação em que o monarca representa o reino como um todo, não dando espaço para a ideia de representação. O mundo político medieval parece hierárquico (VERDU, 1981). “Na Idade Média, no período compreendido entre 476 d.C. a 1300 d.C., não se fala em qualquer manifestação do sistema democrático, prevalecendo o absolutismo com a aquiescência da Igreja” (MONTESCHIO, 2018, p. 62-3).

Santo Agostinho constata que os evangelhos são de reduzida carga política, não havendo fundamentação do sistema político na palavra de Cristo. E, por influência marcante na obra ‘A República’ de Platão, ele defende um sistema piramidal, tendo no ápice da pirâmide os sacerdotes, os filósofos e a monarquia; em posição intermediária, os guerreiros e os nobres; e na base piramidal, os comerciantes e os artesãos (MONTESCHIO, 2018).

Os principais elementos presentes na sociedade política medieval que caracterizaram o Estado Medieval foram: o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo. A Idade Média foi marcada por instabilidades sociais, econômicas e políticas. Houve necessidade de priorizar as relações internas dos feudos, pois existiam guerras privadas entre os senhores feudais, com pilhagens, matanças e incêndios criminosos. Foi no período medieval que surgiram as raízes do modelo representativo (ÁVILA, 2009).

²⁷ O Estado Comum, também chamado de Terceiro Estado em oposição ao primeiro (clero) e ao segundo (nobreza). Abrangia todos os indivíduos que não pertenciam aos latifúndios privilegiados. A sociedade do Antigo Regime era formada por três ordens ou latifúndios: o clero, a nobreza e o Terceiro Estado ou estado comum (QUE ÉS..., [199-?]).

²⁸ “En líneas generales, puede decirse que aquella ha servido como instrumento institucional para expresar el dominio de las fuerzas políticas dominantes: nobleza, clero, estado llano durante la Edad Media; alta, media y baja burguesia conforme se extiende el sufragio tras la Revolución francesa, hasta que se introduce el concepto demoliberal de la representación nacional que, luego, monopolizarán los partidos políticos, tanto en el plano electoral como en el parlamentario” (VERDU, 1981, p. 177).

No século XIII havia os registros históricos de assembleias representativas de várias categorias sociais existentes na Inglaterra, na Espanha e outros países. Nesta época, as cortes dos monarcas funcionavam precariamente como conselhos. A Espanha, antes da Inglaterra, esboçou o sistema representativo, com a participação popular nas assembleias legislativas. Outro aspecto ligado à origem do modelo representativo pode ser encontrado nas organizações corporativas das pequenas indústrias e do comércio de feudos, e também nas ordens religiosas, que utilizavam modelos representativos para realizar eleições para o estabelecimento do poder clérigo (ÁVILA, 2009).

Naquele período havia muitas controvérsias: Imperador *versus* Papa, o rei contra os estamentos, os bispos *versus* cônegos, as disputas entre as antigas e as novas ordens monásticas; as correntes conciliaristas²⁹ deram origem a alguns conceitos próximos, sem estabelecer uma teoria substantiva sobre a representação (VERDU, 1981).

Na época, mesmo diante das fraquezas reveladas, havia um acentuado desejo de unidade e de força, com aspiração de uma grande unidade política, com poder eficaz como o de Roma e que “[...] fosse livre da influência de fatores tradicionais, aceitando o indivíduo como um valor em si mesmo. O cristianismo vai ser a base da aspiração à universalidade” (DALLARI, 2016, p. 73). As sociedades políticas “[...] integraram novos fatores, quebrando a rígida e bem definida organização romana, revelando novas possibilidades e novas aspirações, culminando no Estado Moderno” (DALLARI, 2016, p. 72-3).

As correntes nominalistas, por sua vez, criaram um novo modelo de compreensão das formações sociais que favoreceram o surgimento de uma teoria rudimentar da representação como delegação. Os teóricos se acostumaram com a existência do mandato imperativo e do direito de representação nas decisões coletivas. Essas ideias se encontram com matizes e intensidades distintas em Marsílio de Pádua, Guilherme de Ockam e Nicolás de Cusa (VERDU, 1981). Juntamente com o nominalismo, eles contribuíram para fundamentar a ideia de representação os estudos renovados do Direito Romano e os postulados cristãos da igualdade de todos os homens perante Deus.

²⁹ Segundo Orlando Fedeli (2018, n. p.), o conciliarismo foi “[...] um erro teológico que afirma ser o Concílio Ecumênico superior ao Papa, podendo julgá-lo, condená-lo e até depô-lo”.

Enquanto, no continente europeu, a função limitadora do poder real definha devido ao absolutismo, na Inglaterra, pouco a pouco, se fortalece o poder parlamentar. A estrutura dos parlamentos medievais, que chega ao Antigo Regime, era do tipo estamental: nobreza, clero, burguesia (terceiro estado).

De acordo com Di Ruffia (1984), os parlamentos medievais, constituídos diretamente ou por representação da nobreza feudal, dos altos dignatários eclesiásticos e da classe burguesa, contrapunham-se à dominação do soberano, com fundamento no contrato feudal, em que se estabeleciam os direitos e deveres. Toda vez que se desequilibrasse a contribuição das prestações recíprocas, eram convocados os três estados, para que concedessem ao monarca novos impostos, não pactuados, ou para que amparassem sua decisão para iniciar uma guerra ou concluir a paz. Os parlamentos manifestavam ao rei as necessidades do país e expunham as queixas dos súditos quanto aos abusos realizados no exercício dos vários serviços públicos.

A dinastia dos Tudor, na Inglaterra, consegue conviver habilmente com o parlamento, mas no continente europeu, os monarcas se desentendem com o parlamento. Na França, de 1614 a 1789, os Estados Gerais não se reuniram e, assim, não havia base representativa suficiente. Os representantes do terceiro Estado na França recebiam instruções precisas de seus representados, tácitas ou expressamente, pelos *cahiers*³⁰, e podiam ser revogados por seus mandatários, de modo que estavam submetidos a mandato imperativo e deviam prestar contas da missão confiada. A representação sofreu influências jusprivatistas (VERDU, 1981).

O sistema representativo medieval tinha características consultivas das assembleias e representação restrita:

O sistema representativo medieval caracterizou-se, portanto, pelas funções predominantemente consultivas das assembleias e pela representação restrita a determinadas categorias sociais, que outorgavam mandatos a representantes que se obrigavam a obedecer à risca as ordens dos representados.

A representação possuía, portanto, um caráter estritamente vinculado. O mandato era de natureza civilista e se revestia, de um lado, pela transferência

³⁰ *Cahiers* seriam os 'cadernos', em tradução para o português. Ávila (2009, p. 20) explica que, na época dos parlamentos medievais, "As várias comunidades chamadas para que enviassem delegados (*miliores terrae*), costumavam dar aos próprios eleitos o mandato para pronunciar-se de um modo determinado sobre aqueles problemas para cuja solução se convocava o Parlamento; e os delegados comprometiam os grupos representados apenas dentro dos limites do mandato recebido (os chamados *cahiers* dos Estados Gerais franceses, que originavam uma autêntica representação jurídica de vontade, baseada num mandato imperativo)".

de poderes e, de outro, pela reserva de poderes que permitiu ao mandante revogá-lo (AVILA, 2009, p. 21).

Na Inglaterra, Sir Tomas Smith, no tempo de Isabel I, sustentava que todo inglês foi representado no parlamento por meio de seu representante. Todavia, no parlamento surgem questões que não poderiam ser previstas pelos eleitores e, no interesse deles, as concessões, muitas vezes atendendo a interesses estranhos (VERDU, 1981).

As instruções deveriam ser, pois, frequentemente mais gerais, e há de se deixar ao representante, portanto, uma margem tão grande que seu valor de discricionariedade, para um povo tão prático quanto o inglês, não poderia ser questionado. Além disso, o parlamento é um membro importantíssimo na organização administrativa do reino e, na época dos Tudor, autorizava uma série de atos, aos quais o consentimento do povo era impossível e sem sentido.

O parlamento autorizava impostos, mas também era o órgão supremo da vida administrativa e judicial, e, ademais, ordenador, mediante um sistema de regras, da rotina de vida interna. A Câmara Baixa tinha independência para a decisão da vida interior, mas o ponto de partida da representação dos Comuns sempre foi o mandato, formando-se, paralelamente à separação entre eleitores e seus eleitos, a ideia de que a vontade desses representa a daqueles de um modo permanente, inclusive sem que exista mandato (VERDU, 1981).

Durante a revolução puritana, o *Agreement of the People* ('Acordo do povo'), de 1653, estabeleceu que os representantes devem entender o sentido de terem 'A confiança suprema para a preservação do todo; e que seu poder se estenda sem o consentimento ou a concordância de qualquer outra pessoa ou pessoas' (VERDU, 1981, p. 179, tradução nossa)³¹.

A primeira teoria sobre a representação política, de cunho jurídico, foi a teoria do mandato imperativo, ou seja, os cidadãos como titulares individuais de parte da soberania escolhiam um representante, portanto, eleito, mandatário de seus eleitores. Os eleitores, como mandantes, poderiam limitar o mandato outorgado, que deveria submeter a instruções, votando em conformidade absoluta com o que foi previamente

³¹ "Durante la revolución puritana, el *Agreement of the People*, de 1653, estatuyó que los representantes han de entenderse em el sentido de tener: «The supreme trust in order to preservation of the whole; and that their power extend without the consent or concurrence of any other person or persons»" (VERDU, 1981, p. 179).

estipulado. Se o mandatário extrapolasse os poderes que lhe foram conferidos, os mandantes poderiam revogar o mandato (FERREIRA, 1975).

Ávila (2009, p. 22) afirma que a teoria do mandato imperativo foi construída com base no direito privado, especialmente no instituto do mandato, e “[...] implica uma absoluta vinculação e relação de dependência à vontade do representado”. Ferreira (1975), ao apresentar causas sociais e políticas motivadoras do mandato imperativo, relata a falta de unidade nacional dos países europeus. Sem existir na Europa assembleias gerais permanentes - os primeiros passos no caminho do regime representativo -, eram os estados gerais convocados que tinham uma função consultiva, pela qual a coroa tinha conhecimento da opinião geral das classes dominantes. A história da criação do parlamento inglês é considerada referência para a compreensão do governo representativo.

Saindo da Idade Média, surge o período da Idade Moderna, que se estendeu de 1453 a 1789 (séculos XV a XVIII), com marcos históricos como a Conquista de Constantinopla pelos otomanos (1453) até a Tomada da Bastilha, que foi invadida pela população parisiense (1789) (HISTÓRIA DO MUNDO, 2021).

Gomes (2020) cita autores da Idade Moderna que influenciaram o Ocidente ao proporem teorias que tratam a liberdade e a igualdade do povo e seu *status* na sociedade, entre eles: Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). A democracia preconizada tinha uma limitação de poder ou como o poder poderia ser exercido, tendo como pilares a liberdade e a igualdade entre os cidadãos.

A ideia de Estado moderno, para Montesquieu (2018), tem início no século XVI. E, ao final da Idade Média, com a obra ‘O príncipe’, Nicolau Maquiavel difunde novos métodos para obtenção e a conservação do poder.

A Europa, ao final das cruzadas (1095 a 1291), ficou em uma situação pior do que o registrado no seu início, em virtude dos elevados custos desse movimento, que esgotou os recursos da realeza. A possibilidade de Estado como sistema organizado por leis é coerente e vai ao encontro da concepção de limitação do poder, que iria desencadear a revolução inglesa. As novas ideias e concepções de Estado passam a assumir a preponderância no Parlamento e nas revoluções francesa e americana, passando o poder para o povo (MONTESCHIO, 2018).

Note-se que a despeito de um mandato livre dos deputados que representam interesses gerais e, portanto, não sujeitos a mandato imperativo, Edmund Burke, no

século XVIII, dá o tom de uma versão moderna da representação. Em 1774, Burke faz um discurso aos eleitores britânicos e defende a liberdade dos deputados frente a seus eleitores; e rechaçou que os representantes teriam que se comprometer com os eleitores com promessas vinculativas. E afirma que o vínculo entre representantes e representados é a confiança ou *trustee* (VERDU, 1981).

Na França, com a Revolução, a Lei de 22 de dezembro de 1789, em seu art. 8, estabeleceu: “Os representantes nomeados para a Assembleia Nacional pelos departamentos só podem ser considerados como representantes da totalidade dos departamentos, ou seja, de toda a nação” (VERDU, 1981, p. 179, tradução nossa)³². Como esclarece Pablo Luca Verdu (1981), a citada lei rejeitou as instruções e o direito dos eleitores de revogar o mandato dos deputados; e a Constituição de 3 de setembro de 1791 reconheceu esses princípios.

O Antigo Regime, que se referia ao sistema social e político aristocrático estabelecido na França, era centralizado e absolutista, e nele o poder era concentrado nas mãos do rei. Nesse *Ancien Régime*, um voto correspondia a cada uma das três ordens ou estados do Reino. Assim, à nobreza e ao clero correspondiam dois votos, e o terceiro estado, que tinha quase 24 milhões de pessoas, só tinha direito a um voto. O sistema era injusto e anacrônico. De fato, em muitos *cahiers de doléances del tiers état* (‘cadernos de reclamações do terceiro estado’) se pedia o voto por cabeças em lugar daquele por estamentos. Com o início da Revolução Francesa, em 1789, a Assembleia Nacional substituiu os Estados Gerais contra a oposição das duas ordens privilegiadas e contra o rei (VERDU, 1981).

A Assembleia Nacional agora representa toda a Nação, e não os constituintes e seus interesses correspondentes. Inicia-se o Estado contemporâneo. Para Pablo Lucas Verdu (1981), o Estado contemporâneo, que se inicia com a Revolução Francesa, configura-se como Estado representativo. Para esclarecer o conceito de representação política, é necessário ter em mente as instituições jurídicas e as técnicas eleitorais que constituem a arquitetura jurídica, como os fundamentos sociopolíticos que lhe servem como base.

O surgimento e a configuração do Estado representativo coincidem com a transição da sociedade estamental para a sociedade de classes. O fato político que

³² “Les représentants nommés à l'Assemblée Nationale par les départements ne pourront être regardés que comme les représentants de la totalité des départements, c'est-à-dire de la nation entière” (VERDU, 1981, p. 179).

serve de ponte entre as duas sociedades é a Revolução Francesa, embora na Inglaterra as revoluções tenham antecipado o estado representativo.

Em seguimento ao relato do professor Pablo Lucas Verdu (1981) apresentam-se os pontos de vista de Jean Jacques Rousseau, que supõe a troca da estrutura estamental pela classista, na medida em que a sociedade envolvida em suas teorias está integrada por um conjunto de cidadãos que não dependem de vínculos hereditários, nobiliários ou tradicionais. A vontade geral soberana, da qual as leis são expressão, é o oposto da vontade de um príncipe ou de uma assembleia.

Rousseau se antecipa à Revolução, mas sua concepção da vontade geral soberana, sua condenação de corpos intermediários entre o indivíduo e o Estado e sua inadmissão de limites à vontade geral determinam que se rejeite o princípio representativo e, em seu lugar, evoca as democracias antigas; e, tendo em vista o modelo de sua cidade natal, postula o princípio da identidade. A vontade, enquanto tal, é inalienável e irrepresentável. Não admite representação política; em seu lugar, estabelece o mandato imperativo e o princípio da soberania popular (VERDU, 1981).

Gomes (2020) relata as ideias de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), que faleceu mais de uma década antes da Revolução e ganhou notoriedade com sua obra 'Contrato Social'. Rousseau, além de interligar a soberania com a vontade geral, dá-lhe características de inalienabilidade. E, apresenta uma dúvida: como e quando essa vontade geral se manifesta? Rousseau conclui que a autoridade política legítima somente pode ser estabelecida pelo contrato social, em comum acordo com todos os cidadãos como forma de devoção da liberdade e igualdade (GOMES, 2020).

Para Derathé (2009), Rousseau e Hobbes têm um ponto de acordo quando se entende que não há um pacto de submissão ou contrato de governo, mas somente um pacto de associação. Mas diferem sobre a confecção desse pacto único. Em Hobbes, uma vez que a multidão de homens decidiu unir-se para formar um Estado, cada um desses conclui um pacto com todos os outros tomados individualmente. Em Rousseau, isto não acontece, ou seja, não são os indivíduos que se engajam uns em relação aos outros, já que “[...] o ato de associação implica um engajamento recíproco do público com os particulares” (DERATHÉ, 2009, p. 329-30). Esses contratam, então, um engajamento recíproco com o corpo do qual eles se tornarão membros.

“A vontade geral encontra sua expressão nas leis abstratas e gerais que são criadas para a Constituição do Estado. Dessa maneira, o soberano exerce o poder

legislativo por meio das leis, e o Estado precisa de um governo para exercer o poder executivo” (GOMES, 2020, p. 294).

Ávila (2009) destaca que Rousseau não teria concordado com a tese sobre a representação da nação, pois criticou-a no Contrato Social:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simplesmente comissionários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. (ROUSSEAU, 1996, p. 114).

Neste entendimento, segundo Rousseau, a soberania, como exercício da vontade geral, jamais poderia alienar-se, e o soberano, como ser coletivo, não pode representar mais do que a si mesmo (VERDU, 1981). A respeito da configuração da sociedade e da soberania do Estado, Rousseau não admite essa intermediação do indivíduo e do Estado, destacando um papel fundamental para o mandato imperativo.

A configuração rousseauiana da sociedade caracteriza-se, por um lado, por se apresentar como um *continuum*, na medida em que existe apenas o conjunto dos cidadãos, de modo que a cada um deles corresponde uma cota-parte da soberania; mas, por outro lado, verifica-se que a ordem estamental é transformada em uma ordem de classe. Ora, a sociedade de classes, baseada em motivações econômicas, não significa que concorde com uma seleção de governantes em virtude do princípio representativo. Os grupos intermediários são condenados por ROUSSEAU, como anteriormente rejeitou HOBBS, por considerá-los "vermes nas entranhas do Leviatã". Para ROUSSEAU, é necessário um corpo político fluido, mas contínuo, e isso implica a condenação dos grupos políticos. A seleção dos governantes deve ser feita de acordo com o princípio da identidade com os governados; conseqüentemente, presume-se a admissão do mandato imperativo e a consideração dos eleitos como comissários de seus eleitores (VERDU, 1981, p. 181-2, tradução nossa)³³.

³³ “La configuración roussoniana de la sociedad se caracteriza, por um lado, porque aparece como um *continuum*, en la medida que sólo existe el conjunto de ciudadanos, de manera que a cada uno de ellos le corresponde una parte alícuota de la soberanía; pero, de otro lado, resulta que el orden estamental se transforma en una ordenación classista. Ahora bien, la sociedad classista, basada em motivaciones económicas, no significa que consienta una selección de los gobernantes em virtud del principio representativo. Las agrupaciones intermedias son condenadas por ROUSSSEAU, como antes las rechazó HOBBS, porque éste las considerabe como <gusanos em las entreñas del Leviathan>. Para ROUSSEAU es menester um cuerpo político fluido, pero continuo, y esto implica la condenación de los grupos políticos. La selección de los gobernantes debe hacerse ajustándose al principio de identidad com los gobernados; por consiguiente, se supone la admisión del mandato imperativo y la consideración de los elegidos como comisionados de sus electores” (VERDU, 1981, p. 181-2).

Diante da discussão do mandato imperativo e do mandato representativo nos debates da Assembleia Nacional de 1789, que substituiu os Estados Gerais, representando a Nação, com o início da Revolução, prevaleceram os pontos de vista dos partidários do princípio representativo, anteriormente defendidos por Montesquieu³⁴. Mas existiam defensores do mandato imperativo que solicitavam a vinculação dos deputados a seus eleitores, como o Marquês de Mirabeau. Para este, o conjunto de representantes é a Nação, e todos aqueles que não forem representantes devem ser eleitores, porque são representados. O primeiro princípio dessa matéria é que a representação é individual e o será, pois não existe nenhum indivíduo na Nação que não seja eleitor ou eleito (VERDU, 1981).

No entendimento da admissão de um mandato imperativo, Marat, citado por Verdu (1981, p. 182, tradução nossa)³⁵, descreve que, “Para manter a própria legislatura em seu dever, devo insistir em um ponto que os Estados Gerais sempre negligenciaram: estou falando da soberania do povo, do direito sagrado dos constituintes de revogar seus delegados à vontade e substituí-los”. E, além disso, “O direito de supervisionar, controlar, demitir e punir seus mandatários é essencial; sem ele, tudo o mais é uma ilusão” (VERDU, 1981, p. 182, tradução nossa)³⁶.

Ávila (2009, p. 33) destaca que foi Sieyès, em sua obra *Qu’est ce que le Tiers-État?*, que desenvolveu a teoria da representação da nação de maneira contundente, defendendo os direitos políticos do Terceiro Estado, da classe burguesa emergente. A ideia de que o deputado representava a nação presente na obra de Sieyès já se encontra presente na Inglaterra no começo do século XVII e também, de certa forma, em Montesquieu³⁷, que, assim como Burke, entendia que o povo não possuía capacidade para discutir os assuntos de natureza política.

³⁴ Montesquieu, na obra ‘Do Espírito das Leis’ raciocinou que, assim como em um Estado livre, todo homem livre deve governar a si mesmo. Mas para que isso acontecesse, seria necessário que o povo detivesse o poder legislativo, e isso é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos. É necessário que o povo, por meio de seus representantes, possa discutir assuntos, o que o povo é incapaz de fazer (VERDU, 1981).

³⁵ “Para mantener em su deber al mismo legislativo, he y que insistir em um ponto que los Estados generales siempre descuidaram: hablo de la soberania del pueblo, del derecho sagrado que tienen los mandantes de revocar a sua gusto a sus delegados y substituirlos” (VERDU, 1981, p. 182).

³⁶ “El derecho de vigilar, controlar, destituir y castigar a sus mandatários es esencial; sin él, todo lo demás son ilusiones” (VERDU, 1981, p. 182).

³⁷ “A incapacidade do povo para debater a coisa pública ou gerir os negócios coletivos, atuando como poder executivo, foi ressaltada de modo vigoroso por Montesquieu em vários lugares de sua obra capital – *Do Espírito das Leis*. No sistema representativo cabe ao povo, tão somente escolher os representantes, atribuição para a qual o reputa sobejamente qualificado” (BONAVIDES, 1994, p. 205).

Com a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos e, posteriormente, em 1791, com a Constituição Francesa, tal concepção passa a ser princípio da ordem jurídica desse país, afastando-se, assim, de forma definitiva, a prática do mandato imperativo na França (ÁVILA, 2009, p. 34).

Bonavides (1994) descreve que, no século XVIII, a tese de representação ficou mais forte e, segundo Blackstone, os membros do parlamento representavam o reino inteiro, e não um distrito eleitoral particular. E, ainda citou o posicionamento de Burke, conforme segue:

Afirmou Burke que seriam ‘coisas extremamente desconhecidas ao direito do nosso país’, e, resultantes de um ‘erro fundamental’ acerca de ‘nossa Constituição’ admitir que do eleitor derivassem instruções ‘imperativas’ e ‘mandatos’, bastantes para compelir o deputado a segui-los cegamente, dando-lhes obediência, voto e argumento, ainda que contrário às mais claras convicções de seu juízo e consciência. ‘Vós escolheis um deputado, mas, ao escolherdes, deixa ele de ser o deputado do *parlamento*’ (BONAVIDES, 1994, p. 204-5).

Verdu (1981) relata que o grande número de cidadãos deve ser confiado àqueles que estão mais qualificados do que eles nas questões políticas, ou seja, os deputados. Referida seleção das minorias dirigentes se justificará por sua instrução superior e preparação, conforme argumentaram De Lolme, Benjamin Constant, Guizot e J. S. Mill (VERDU, 1981).

A soberania da nação, todavia, não é a soberania popular, pois nação não é povo, a soberania não é a soberania democrática. A fórmula da soberania nacional significa que a vontade da nação preexiste à vontade dos representantes e que a vontade desses é a vontade da nação (SARTORI, 1962).

Ao se mencionar que a nação é representada, e não os eleitores em suas circunscrições, evoca-se a teoria do mandato representativo, que teve sua origem nas ideias de Blackstone, Burke e Sieyès, e “[...] principalmente deste último, pois, por sua influência, o mandato pertencente à nação foi erigido a princípio da ordem constitucional francesa” (ÁVILA, 2009, p. 35).

O representante recebe um mandato de toda a nação, e não de seus eleitores ou do distrito eleitoral. O representante torna-se independente de seus eleitores, e sua atuação parlamentar e votações seguem a sua própria consciência, podendo o representante, inclusive, votar contra o eleitorado. Representa-se a nação como um

todo, inclusive a parte do eleitorado que tenha sido hostil com o representante (AVILA, 2009).

Em decorrência dessas concepções teóricas de independência dos representantes foram asseguradas as imunidades parlamentares e a inviolabilidade no exercício do mandato pelas opiniões, palavras e votos, não podendo os representantes ser responsabilizados pelo modo do exercício de seus mandatos.

No estudo do sistema representativo, a teoria da duplicidade tem origem em posições teóricas da Inglaterra e França, que tiveram por desfecho a implantação de uma organização liberal da sociedade em que os representantes se fizeram depositários da soberania, exercidos em nome da nação ou do povo, podendo expressar livremente ideias ou convicções. Na teoria da duplicidade há duas vontades distintas na representação - a do eleitor, uma vontade menor e efêmera, restrita à operação eleitoral, e a vontade do eleito ou representante, autônoma, advinda desse procedimento eleitoral (BONAVIDES, 2004).

A manutenção do princípio representativo dependerá estreitamente da estabilidade da sociedade liberal individualista. Na primeira fase, a representação será interpretada de acordo com critérios de censo (recebimento de certos rendimentos, pagamento de certos impostos, exercício de profissões lucrativas e propriedade de bens ou empresas) (VERDU, 1981)³⁸. Esses critérios de recenseamento determinaram a separação entre o país legal e o país real durante o período de constituição do capitalismo industrial e bolsista. Além disso, não concordam com o pensamento de confiar o exercício do poder a minorias esclarecidas que poderiam não ser ricas (VERDU, 1981)³⁹.

Portanto, a universalização do sufrágio e a correspondente superação do liberalismo censitário significou uma importante virada na configuração da democracia representativa liberal. Essa mudança pode ser perfeitamente percebida nas 'Consideraciones sobre el Gobierno representativo', de J. S. Mill (VERDU, 1981). Mas além disso, a universalização do sufrágio e os efeitos da industrialização, bem como

³⁸ "El mantenimiento del principio representativo dependerá estrechamente de la estabilidad de la sociedade individualista liberal. En la primera fase, la representación se interpretará con arreglo a criterios censitarios (percepción de determinadas rendas, pago de determinada imposición, ejercicio de profesiones lucrativas y propiedad de bienes o empresas)" (VERDU, 1981, p. 183).

³⁹ "Estos criterios censitarios determinaron la separación entre el país legal y el país real se deiron durante el período de constitución del capitalismo industrial y bursátil. Además, no armonizaban con la idea de confiar el ejercicio del poder a las minorias ilustradas que pudieran no ser ricas" (VERDU, 1981, p. 183).

o aparecimento das massas no cenário político - fenômenos descritos lucidamente por Mill - provocaram a atitude de suspeita e mesmo hostilidade das massas, até há pouco tempo sub-representadas em relação às instituições representativas que se identificavam como liberais e inclusive civilizadas (VERDU, 1981)⁴⁰.

Por isso se adverte que, na transição - comentada por Mill - do individualismo para o socialismo, observa-se um sério paradoxo, qual seja: “Como é possível para as massas proletárias admitir a arquitetura institucional representativa criada por e para as minorias instruídas? Por outras palavras, os conceitos e princípios políticos liberais não são aceitos pela sociedade de massas” (VERDU, 1981, p. 183, tradução nossa)⁴¹.

As transformações sociopolíticas do período entre guerras, a irrupção dos movimentos totalitários e a crise e descrédito das democracias parlamentares afetaram o princípio da democracia representativa (VERDU, 1981). O impacto dos partidos políticos e grupos de pressão afetaram os procedimentos, trâmites e consequências da seleção das minorias dirigentes.

No início do século XIX, os partidos políticos se afirmam como instrumentos eficientes da opinião pública, “[...] dando condições para que as tendências preponderantes no Estado influam sobre o governo, os partidos políticos se impuseram como veículo natural da representação política” (DALLARI, 2016, p. 164).

A crítica que envolve os partidos políticos refere-se também à própria representação política, como observa Dallari (2016), que tem indicado aspectos favoráveis e desfavoráveis:

- a) aspectos a favor dos partidos - a necessidade e o agrupamento das opiniões convergentes, criando uma força grupal, capaz de superar obstáculos e de conquistar o poder político, fazendo prevalecer no Estado a vontade social preponderante; de facilitar a identificação das correntes de opinião e de sua receptividade pelo meio social, orientando o povo e os governantes;

⁴⁰ “Piero, además la universalización del sufragio y los efectos de la industrialización, amén de la aparición de las masas em la escena política-fenomenos descritos lucidamente por MILL-provocaron la actitud de sospecha y aun de hostilidade de las masas, hasta hacía poco subrepresentadas, respecto a las instituciones representativas que se identicaban com las liverales e incluso civilizadas” (VERDU, 1981, p. 183)

⁴¹ “Por ello se advierte, em el tránsito de MILL del individualismo al socialismo, uma grave paradoja, a saber: ¿Cómo es posible que las masas proletárias admitam la arquitectura institucional representativa creada por y para las minorias instruídas? Dicho com palabras, los conceptos y los principios políticos liberales no son aceptados por la sociedade de masas” (VERDU, 1981, p. 183).

- b) aspectos em desfavor da representação política e dos partidos - o povo, mesmo quando o nível cultural é elevado, não tem condições de orientar-se em função das ideias e não se sensibiliza por debates em torno de questões abstratas; no momento de votar são os interesses que determinam o comportamento do eleitorado, e não a identificação do partido com ideias políticas; os partidos são meros instrumentos para a conquista do poder, pois raramente a atuação dos membros condiz com os ideais do programa partidário; os partidos, ao invés de orientarem o povo, tiram-lhe a capacidade de seleção, pois os eleitores são obrigados a escolher entre os candidatos apontados pelos partidos, em função do grupo dominante.

Ao final dos apontamentos favoráveis e desfavoráveis aos partidos, Dallari (2016) cita Robert Michels, que conclui por uma tendência de oligarquia na democracia, por considerar inevitável essa predominância de grupos. Os partidos podem exercer uma função relevante, apresentando alternativas políticas importantes para o Estado Democrático, mas precisam ser autênticos, espontâneos e atuar livremente (DALLARI, 2016).

A representação política na Teoria Marxista é discutida com preocupação sobre quem é o representado e quais as relações existentes entre os agentes da representação (ÁVILA, 2009). Sobolevsky (*apud* KINZO, 1980, p. 32) registra essa preocupação de representação política prevista nas constituições dos antigos países socialistas, “Desde os tempos da Comuna de Paris o princípio da responsabilidade dos representantes para com seus eleitores e o direito de removê-los do cargo tem constituído as bases da teoria socialista da representação, declaradas em todas as Constituições dos países socialistas”.

Marx acreditou encontrar alguns traços de democracia direta na breve experiência de direção política feita pela Comuna de Paris entre março e abril de 1871, Lênin retomou com força o tema em *Estado e Revolução* [1917], o ensaio que haveria de guiar a mente e a ação dos construtores do novo Estado que estava surgindo das cinzas da autocracia czarista (BOBBIO, 1987, p. 154).

Norberto Bobbio (2020, p. 70) relata que Rousseau, o pai da democracia moderna, afirmou que “[...] a soberania não pode ser representada” e, portanto, “[...] o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição

dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”. Bobbio (2020) relembra o posicionamento de Rousseau de que uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá, pois requer muitas condições reunidas. Precisa de:

- a) um estado muito pequeno, em que cada cidadão conheça os demais;
- b) uma grande simplicidade de costumes, que impeça a multiplicação de problemas e discussões espinhosas;
- c) igualdade de condições e fortunas;
- d) pouco ou nada de luxo.

Rousseau é o inspirador da política de austeridade, e não Marx, e conclui que “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens” (BOBBIO, 2020, p. 70).

Todos os países socialistas inseriram em suas Constituições dispositivos prevendo a possibilidade de remoção dos representantes, mas essa situação, na prática, não refletiu a teoria, pois nunca se chegou a um Estado socialista real, e o mandato tornou-se propriedade do partido comunista (AVILA, 2009, p. 45).

A descrença na representação política já inspirou várias tentativas de encontro de outra base de representação, conforme Dallari (2016), com objetivo de vincular mais efetivamente os representantes aos representados. A expectativa é que o sistema representativo se baseie em fatores sociais espontâneos e significativos, com participação efetiva dos representados, “[...] evitando-se o artificialismo da representação política, que só uma pequena parcela do povo compreende e que não decorre da realidade social” (DALLARI, 2016, p. 169).

Em outra obra intitulada ‘O que é participação política’, o professor Dalmo de Abreu Dallari (2013) atenta que

[...] quando são afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social todo o conjunto de sociedade sofre consequências de alguma espécie. Por esse motivo, pode-se afirmar que os problemas resultantes de tais situações são problemas política, pois afetam a convivência das pessoas e influem sobre a organização, o funcionamento e os objetivos da sociedade (DALLARI, 2013, p. 21).

A educação e consciência política da sociedade e, principalmente, dos que a representam, seja em cargo político ou não, é uma questão relevante. A austeridade no trato da causa pública, com um senso de igualdade e de oportunidades na

ascensão social, com instrução, educação e esclarecimento, faz com que esse movimento iluminista da modernidade tenha uma chama sempre acesa de revolta à injustiça social.

Quando se elege um político em uma democracia representativa, entende-se que esse representante defenderá os anseios de um grande número de indivíduos que vive em um imenso território, com todas suas idiossincrasias políticas. A visão do todo na defesa dos direitos fundamentais e na gestão pública para todos não pode ser um 'conto da carochinha'. Deve ter uma realidade formal e material, senão não há sentido em manter um representante 'faz-de-conta' na defesa de interesses individuais, egoísticos.

Se não acontecer o que se pretende, se não se gerar a expectativa que reveste o cuidado com o múnus público de que foi revestido, o representante deve ser advertido pelo cidadão que terá formas de recolher o servidor do povo - o político - de volta ao seio social, para que compreenda que seus préstimos devem atender à expectativa do povo, na busca de melhor qualidade de vida, na linha do interesse público.

A representação política tem oposições; com pretensão de substituí-la, a primeira, seria

[...] a representação profissional, que tem sua fonte mais remota nos movimentos a favor da ascensão política do proletariado, desencadeados na primeira metade do século XIX, intensificados com o desenvolvimento da Revolução Industrial e o agravamento das injustiças sociais que ela determinou (DALLARI, 2016, p. 169).

A ideia da representação profissional era retirar o Estado, que foi tido como o responsável pela preservação da ordem justa e acusado de ser instrumento da burguesia para explorar o proletariado. Não bastava melhorar os governantes. Mas por inúmeros fatores político-sociais, o movimento proletariado se dividiu em várias correntes, uma das quais propugnou a representação profissional (DALLARI, 2016).

Embora tenha crescido a importância e a autoridade das organizações profissionais, com poder normativo, como nas convenções coletivas de trabalho, não se caminhou para a realização da pretendida Federação Econômica, coordenadora de todos os grupos regionais e que seria dotada de soberania econômica, que implicaria relações especiais entre os indivíduos, os agrupamentos e o Estado (DALLARI, 2016).

As outras duas oposições à representação política surgem no século XX: a representação corporativa e a representação institucional. A representação corporativa com base nas corporações, idealizada por Mihail Manoilescu, se constituía em categorias funcionais que exerciam funções sociais específicas, como órgãos naturais e de naturezas distintas (econômicas, culturais, sociais, etc.).

As corporações, de acordo com o que expõe Manoilescu, um dos defensores mais exaltados do corporativismo, apresentam duas características fundamentais: a) são órgãos naturais, por meio dos quais a vida do Estado se manifesta; b) sendo órgãos naturais, que brotam da própria vida social, não são apenas econômicas. Ao lado das corporações econômicas existem as sociais e as culturais, como a Igreja, o Exército, a magistratura, a corporação da educação nacional, da saúde pública, das ciências e das artes (DALLARI, 2016, p. 176).

A Representação Corporativa parecia adequada⁴², mas devido a contradições de seus idealizadores, tornou-se imprecisa, além de se aproximar da concepção de Estado totalitário, não apresentando, pois, contribuição para aperfeiçoamento da democracia representativa.

A segunda oposição à representação política seria a doutrina de representação institucional, na ideia de Maurice Hauriou, fundamentada na ideia de empresa que realiza e dura no meio social, mas a representação de ideias e de interesses estão incluídas no conceito de representação institucional, compreendendo tanto a representação política como a profissional e a corporativa (DALLARI, 2016).

Hans Kelsen (1998) critica a representação política e retorna à questão de representado e representante, não bastando apenas a nomeação ou a eleição do indivíduo, sendo necessária a existência de uma obrigação do representante de executar a vontade dos representados, senão, se ele não representa e não pode ser destituído, a representação é uma ficção.

Há outras teorias sobre a representação política, como a de León Duguit, no seu *Traité de Droit Constitutionnel* (teoria da solidariedade social, bipartida em solidariedade por similitudes, em que há necessidades comuns e aspirações

⁴² “O corporativismo apresenta, à primeira vista, um caráter científico e adequado à natureza humana, pois se baseia em realidades sociológicas e prevê uma organização que é produto dessas realidades. Entretanto, no momento de proceder à coordenação das corporações os autores se perderam, criando um Estado totalitário, que anula todas as vantagens que pudessem estar contidas nos pressupostos. [...] Como fica evidente, a teoria da representação corporativa, além de confusa e contraditória, é essencialmente antidemocrática, o que é suficiente para justificar seu efêmero sucesso e abandono” (DALLARI, 2016, p. 176-7).

idênticas, e a solidariedade por divisão de trabalho, em que há um vínculo entre representante e representado, em razão de reciprocidade de funções e serviços), a de Maurice Hauriou (teoria da investidura, que respeita no agente investido o caráter autônomo de seu poder, que nega a teoria da delegação), além de várias outras.

Enfim, a representação política, nos tempos atuais, conforme descreve Ávila (2009), tem a tecnologia a serviço da política, e o processo é imediatista. Bernard Manin (2018) descreve que os eleitores tendem a votar em uma determinada pessoa, e não mais no partido e nos seus programas. Há uma alteração da busca da elite selecionada para chegar ao poder, dando ênfase aos candidatos, deixando de lado os programas e plataformas eleitorais. Manin (2018) observa que existe um certo número de princípios para o governo representativo, formulados no final do século XVIII, que nunca foram postos em questão desde essa época, quais sejam:

- a) os representados são eleitos pelos governados;
- b) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores;
- c) a opinião pública sobre assuntos políticos pode manifestar-se independentemente do controle do governo;
- d) as decisões políticas são tomadas após debate.

A escolha do chefe do Executivo é relevante, e não menos importantes são os mecanismos constitucionais disponíveis para a solidificação da soberania popular e o controle dos representantes eleitos, notadamente dos cargos do Executivo, como a proposta de acréscimo ao art. 14 da CRFB/88 do Referendo Revogatório, nesta tese, em casos de desvios do exercício do mandato político, com esvaziamento da busca constante do bem comum, da qualidade de vida e do interesse público.

Bobbio (2004) afirma que as ditaduras pós-modernas, que perduram por tempo indeterminado, são distintas das romanas, que eram instituídas temporariamente, em momentos extraordinários, como as guerras. Nas ditaduras pós-modernas, em tempos indeterminados, o presidente e demais governantes, como representantes dos senhores dos lucros, agem dentro de diretrizes legais, eleitorais e econômicas benéficas aos donos do capital (CLARK, 2008).

Nas ditaduras atuais, o presidente imperial não pode ser contrariado, vigora o 'mito' da ideia única, encarnada na 'glória' da economia de mercado, com sua sanha consumista e de implantação da 'globalização', ou melhor, da renovação do pacto colonial em bases pós-modernas (CLARK, 2008, p. 29).

Ser oposição, acrescenta Clark (2008), é um sacrilégio que gera reações dos detentores dos sistemas, que, por meio de veículos de comunicação orquestrados, querem domesticar socialmente e ridicularizar os ‘inimigos’, incluindo os cortes orçamentários e os rigores da lei para os adversários.

Os poderes Legislativo e Judiciário não exercem as suas funções como foram idealizados. O Legislativo não só permite o uso arbitrário das medidas provisórias como se curva, em sua maioria, diante do rei/presidente, votando de acordo com seus desejos e das elites (CLARK, 2008). “As eleições brasileiras, no presidencialismo, são utilizadas como fantasia social, os seus resultados são imprevisíveis, ganham invariavelmente os homens desejados pelo capital” (CLARK, 2008, p. 30).

A presente tese apresenta sugestão de aprimoramento do mecanismo de destituição – revogação de mandato – dos cargos políticos obtidos via eleições, por voto majoritário, quais sejam: presidente da República, governador do Estado e prefeito municipal, no âmbito do Poder Executivo, e do cargo de senador da República, no âmbito do Poder Legislativo.

A influência do poder econômico impulsiona um “[...] mega poder do Executivo no Brasil” por inúmeras razões, entre elas da necessidade de o Estado intervir no domínio econômico e social, em uma economia de mercado, em que a lei de oferta e procura não funciona naturalmente (CLARK, 2008, p. 31). O legislativo, lento pela diversidade de sua representação política e pouco familiarizado para normatizar tais interesses antagônicos, principalmente as matérias econômicas, acaba por ter sua missão absorvida pelo Executivo (CLARK, 2008).

Clark (2008, p. 33) adverte quanto à “[...] necessidade da criação de novos centros estatais de poder, democráticos, eficazes, com participação social plural e dotados de capacidade de decisão, para juntar-se aos três poderes de Montesquieu. Um deles poderia ser o ‘Poder Econômico’, ou seja, o 4º poder”, que:

[...] seria implantado no Estado, com a função de normatizar as políticas econômicas, contribuindo para afinamento das ditaduras pós-modernas, bem como de seus mecanismos tecnológicos de dominação, próprias da sociedade do século XXI, a fim de conquistarmos uma democracia real e socialmente justa (CLARK, 2008, p. 33).

A falta de parâmetros legais das políticas econômicas ditadas pelo Direito Econômico,

[...] ocasionadas pelas complexidades sociais, os antagonismos de interesses e os ventos democráticos, dentro da sociedade pós-moderna, não permitem mais a produção de normas jurídicas estatais, principalmente as de Direito Econômico, formuladas unilateralmente pelos governantes e por seus estafes burocráticos sempre sujeitos às influências de invisíveis grupos de pressões (CLARK, 2008, p. 72).

Regularmente o Poder Executivo age com autoritarismo, sem ouvir os cidadãos, e, regularmente há o controle dos poderes Legislativo e Judiciário. A rotina de referida atuação autoritária trouxe mais clara uma vontade legislativa de alguns congressistas para implantar um sistema semipresidencialista no País, com vistas à dividir as atribuições do presidente.

Em estudo sobre o semipresidencialismo nos países de língua portuguesa, Lobo e Amorim Neto (2009, p. 19) observam que a análise e o funcionamento dos sistemas semipresidenciais toma por referência fulcral os poderes do presidente. Duverger (1980) foi o primeiro a definir semipresidencialismo, conforme citado por Lobo e Amorim Neto (2009, p. 19): “[...] trata-se de um regime em que há um presidente da República eleito por sufrágio directo e universal, a quem são atribuídos poderes consideráveis. Este presidente coexiste com um primeiro-ministro com poderes executivos substanciais e responsável perante o parlamento”.

Para Saavedra (2022, n. p.), “[...] o modelo de Estado democrático de Direito está em crise nas democracias constitucionais, não apenas no Brasil, mas no contexto mundial”. Para o referido autor, o Estado de Direito encontra-se em crise no País, com uma escalada autoritária e populista, com mau uso do processo de *impeachment*, em 2018, para destituição de um chefe de Estado.

No sistema semipresidencial no Brasil, o presidente permanece como chefe de Estado, responsável pela imagem do Brasil no exterior, relação institucional, comando das Forças Armadas e nomeação de embaixadores e ministros dos tribunais superiores e, por sua vez, o primeiro-ministro, seria o chefe de governo, escolhido com base nas eleições legislativas entre os seus pares, vindo a formar o seu gabinete junto à base aliada. Conceitualmente, então, haveria dois partidos no Congresso Nacional, formados pelos blocos de oposição e situação (SAAVEDRA, 2022).

Embora a discussão sobre implantação de modificação do sistema atual presidencialista não seja objeto da tese, percebe-se que a influência do capital privado e do populismo na captação dos políticos podem acarretar desvios funcionais no mandato político dos chefes do Executivo e de políticos, de uma forma geral.

A seguir são abordados os desvios do mandato político atendendo a interesses privados de classes e grupos econômicos, via corrupção ou, ainda, atendendo a perspectivas e projetos pessoais e egoístas – via populismo, prejudicando os projetos firmados em compromisso público pelo então candidato ao cargo político pleiteado.

2.3 Desvios do mandato político: a violação do interesse público

A subversão do mandato eleitoral por motivos egoísticos ou por promessa de compensação financeira causa prejuízo à democracia. O regime democrático é prejudicado quando os representantes eleitos, que nem sempre representam a totalidade dos setores da sociedade, são capturados por outros interesses que não os da coletividade.

Neste tópico, faz-se menção à influência do poder econômico⁴³ e do populismo no distanciamento do interesse público em prol de interesses privados não amparados pela Constituição. Mas afinal, o que seria o interesse público? Existe?

2.3.1 Respeito aos direitos humanos/fundamentais pelo agente político

A Administração Pública deve cuidar do bem-estar social e conduzir todo o conjunto administrativo que compõe o aparato do Estado, sem a necessidade de ordem legal e, obviamente, dentro de limites da sua discricionariedade.

⁴³ Foi utilizada a nomenclatura 'influência do poder econômico', que se refere à influência do capital financeiro privado, internacional ou de pessoas físicas ou jurídicas, que proporcionam ganho econômico ao político, de maneira ilegal, em troca de uma prestação de serviço ou atendimento de alguma solicitação. Seria um ato de corrupção para desviar o eleito das lícitas pretensões públicas. Quanto ao referido ganho econômico, tanto faz se for em espécie ou com a conquista de algum outro favorecimento que gere ganho financeiro escuso, como ocupação laboral, imóvel, veículo, etc. em troca de serviços para o 'dono do capital'. O termo utilizado está alinhado aos dispositivos constitucionais da CRFB/88. Em um primeiro momento, seria utilizada a expressão 'domínio econômico', adequadamente utilizada por Giovani Clark e Simone Letícia Severo e Souza (2014), em artigo intitulado 'A Responsabilidade Civil do Estado por intervenção no domínio econômico'. Todavia, com objetivo de não confundir a expressão também com o termo 'poder econômico', dos professores Dr. Giovani Clark e de Washington Peluso Albino de Souza, na obra: 'Questões polêmicas de direito econômico', compreendido como uma alternativa de 4º Poder, somado aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, que designa a expressão como um poder que seria implantado no Estado. O poder econômico, neste caso de Clark e Souza (2008), atuaria com função de normatizar as políticas econômicas, contribuindo para definhamento das ditaduras pós-modernas, bem como de seus mecanismos tecnológicos de dominação, próprias da sociedade do século XXI, a fim de se conquistar uma democracia real e socialmente justa.

Ocorre que, muitas vezes, os atos administrativos de chefes do Executivo e do Legislativo têm seus atos controlados pelo Poder Judiciário, embora parte da doutrina questione a referida atuação a respeito da aferição dos critérios administrativos da oportunidade e conveniência, se o ato estiver de acordo com os parâmetros legais, uma vez que o juiz poderia incorrer em invasão de funções administrativas, ferindo o art. 2º da CFRB/88 que preceitua a independência dos poderes.

Questiona-se qual seria a medida efetiva a ser adotada em casos de desvios funcionais de eleitos por voto majoritário, que não se enquadrem como crimes de responsabilidade, pois para esses ilícitos o *impeachment* tem previsão legal.

A atuação administrativa e política do representante eleito na forma da lei não é garantia de que ele atue na busca da defesa dos direitos humanos/fundamentais. Há interesses individuais que, ao atenderem a interesses econômicos escusos, com motivação egoística, corrompe a lúdica atuação do político eleito em defesa da comunidade e de seu mandato.

Há necessidade de preservar - sempre - a democracia, conquistada a duras lutas pela atuação de atores políticos. Alguns governos simulam defesa democrática, mas, na realidade, defendem interesses particulares às custas da mitigação de direitos humanos/fundamentais, com intenção de manter-se no poder.

Christiane Assis (2022, p. 7) descreve que há um processo gradativo de erosão da democracia pelos governos que ascendem ao poder por meio de eleições, com “[...] captura dos direitos políticos e da democracia por regimes híbridos que conseguem operar dentro das regras democráticas”. O referido hibridismo, mesclado por regimes inicialmente opostos, a democracia e o autoritarismo, proporciona um “[...] teatro da democracia: esvaziando-se os direitos políticos enquanto mantém um semblante democrático” (ASSIS, 2022, p. 7).

A patologia política suscitada no mandato político, causadora de uma atrofia do regime democrático, foi delimitada, nesta tese, em duas causas:

- a) com captura do político pelo poder econômico, que o induz em atos de corrupção como legislador e regulador, para modificações legislativas que beneficiem a si próprio e/ou atendam aos pleitos de determinados grupos de poder;
- b) com atuação populista do representante eleito, que causa retrocesso democrático, com perdas de garantias e direitos, para atender a interesses e perspectivas pessoais, sobretudo de perenidade no poder.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, na dogmática jurídica brasileira clássica, abrange discussões na seara do Direito Constitucional e do Direito Administrativo. A dogmática administrativista vigente estruturou-se a partir de premissas com o fito de preservar a autoridade, e não com a promoção de conquistas liberais e democráticas (BINENBOJM, 2014).

Não se nega a importância do interesse público nas relações com os interesses privados; todavia é cediço que aquele não pode ser descrito de forma separada ou em contraposição aos interesses privados, pois estes consistem em uma parte do interesse público (ÁVILA, 2005). O interesse público é considerado por boa parte da doutrina como um conceito jurídico indeterminado e, dessa maneira, na liberdade concedida pela lei permite-se ao agente público adotar determinada(s) escolha(s) na decisão, no caso concreto, em prol do 'melhor' interesse público. Deverá ser realizado um esforço hermenêutico na interpretação da Constituição ou da própria legislação infraconstitucional, sob o manto constitucional. Aplicar a Justiça na adoção de seus atos, ponderar os bens jurídicos envolvidos e as normas a eles aplicáveis, preservando-os, não é tarefa simples para o agente público. Trata-se, pois, de um sopesamento dos interesses coletivos e individuais, públicos e particulares, em patamares constitucionais, uma vez que, *a priori*, esta é a chave para abrir a porta para o melhor interesse público.

Dessa ponderação de interesses segue-se o retrato de uma harmonia real dos interesses em discussão, via de regra, com a utilização dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para o desenlace do predomínio de um sobre o outro. Importa agora, pois, no cotidiano, a aproximação ideal daquela harmonização entre os interesses público e privado. Isso porque o mesmo espírito constitucional de garantia dos direitos e liberdades individuais deve, necessariamente, inspirar e exigir o enfrentamento das violações dos direitos fundamentais decorrentes da utilização irrestrita do princípio em comento. Vale dizer, todo e qualquer rigor fundamentalista na interpretação e/ou na aplicação do Princípio da Supremacia do Interesse Público apenas deturpa o seu real sentido porque, na verdade, à realização efetiva de todo interesse público encontram-se, subjacentes e devidamente conciliados, os múltiplos interesses privados.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), ao tratar dos Princípios Fundamentais, destaca o papel da Administração Pública, com vistas a prossecução

do interesse público, mas com respeito aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. O artigo 266 da magna carta portuguesa assim prevê:

**Título IX
Administração Pública
Artigo 266.º
(Princípios fundamentais)**

1. A Administração Pública visa à prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (PORTUGAL, 2005, n. p., grifos do autor).

Cita-se, a seguir, um Acórdão no Tribunal de Segunda instância da Região Administrativa Especial de Macau⁴⁴ (RAEM) da República Popular da China, no Processo nº 993/2015, que faz referências ao interesse público subjacente, que não pode colidir com os direitos imanes da lei e dos interesses particulares protegidos. Na decisão, enfatiza-se o respeito ao Princípio da Legalidade, negando provimento a um recurso em que a Administração negou a renovação de autorização de residência de um divorciado de nacionalidade indiana, que recorreu da decisão do secretário para a Segurança, devido a ‘fortes indícios’ da prática de crime de burla informática, que lhe indeferiu o pedido de renovação de autorização de residência na RAEM. Ocorre que, conforme se aduz do acórdão, o recorrente tinha, na época, uma filha menor, residente permanente da RAEM, com direito de ali permanecer, sem restrições, e a decisão de primeira instância forçaria a menor a afastar-se de seu pai e a ver-se desamparada, sem qualquer outra família na RAEM, se o Recorrente viesse a perder a sua condição de residente. Conclui-se por ofensa a direitos fundamentais do recorrente e da sua filha menor, que ele representa. Feriu-se o princípio da legalidade previsto no art. 3º do Código de Procedimento Administrativo (MACAU, 2017).

Proc. nº 993/2015
Relator: Cândido de Pinho
Data do acórdão: 27 de Abril de 2017

打印全文

Descritores:

- Princípio da prossecução do interesse público;
- Princípio da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos;
- Autorização de residência;
- Fortes indícios.

⁴⁴ Macau, na China, foi território ultramarino português (BRITTO, 2021).

SUMÁRIO:

I. De acordo com o princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos, os órgãos administrativos devem procurar realizar o interesse público específico sem lesar desnecessariamente os direitos e interesses dos particulares que não contendam directamente com aquele.

II. “Fortes indícios” constitui um conceito indeterminado, que a Administração deve preencher e valorar devidamente e com os factos certos e verdadeiros, nisso não havendo, em princípio, discricionariedade.

III. Se num dado momento a Administração pôde considerar existirem fortes indícios para efeito de negar a renovação da autorização de residência, no quadro do disposto nos arts. 4º, nº 2, al. 3), da Lei nº 4/2003, e 22º do Regulamento Administrativo nº 5/2003, concluir-se-á que densificou mal a norma, violando-a com base em erro nos pressupostos de facto, se o interessado no âmbito de um processo penal vier a ser absolvido do crime que se lhe imputava (MACAU, 2017, n. p.).

O princípio da prossecução do interesse público é o princípio motor da Administração Pública, muito embora ela deva realizá-lo sempre em conformidade com o Princípio da Legalidade, que a condiciona a obediência à lei, e com o Princípio do Respeito pelos Direitos e Interesses Legalmente Protegidos dos Particulares, que a obriga a não violar os interesses particulares juridicamente protegidos.

Entretanto, mesmo dentro desses limites fixados para a sua ação, a Administração Pública é, muitas vezes, investida pela lei de um espaço de autonomia correspondente ao poder discricionário a ser exercido nos termos do art. 266, n. 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), *in verbis*: “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé” (PORTUGAL, 2005, n. p.). Dada a importância do tema tratado, há necessidade de inteira compreensão do Princípio da Prossecução do Interesse Público. Importante recordar o teor do artigo 266, n. 1, da CRP: “A Administração Pública visa à prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (PORTUGAL, 2005, n. p.), razão pela qual, neste momento, se envereda pelo campo conceitual, contextualizando-o no próprio ordenamento jurídico brasileiro.

Para Amaral (2012, p. 43), o interesse público trata de um conceito “[...] cuja evidência intuitiva não facilita em muito a definição”. Numa primeira aproximação, pode-se definir como o interesse coletivo o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum. Assim, o interesse público, em sentido restrito, quer referir-se àquelas necessidades não respondidas pela iniciativa privada e que são

vitais para a comunidade e para cada um dos seus membros, sendo o interesse público primário definido pelo Estado como função política e legislativa; e o interesse público secundário, definido pelo legislador, como, por exemplo, segurança pública, educação, entre outros (AMARAL, 2012).

O direito público que apresenta as normas jurídicas tem sua incontroversa importância sob a ótica do princípio da legalidade. Maciel Júnior (2006, p. 59) destaca que inexistente interesse público ou geral, e “[...] o interesse será sempre individual”.

Na esfera de atuação do órgão público, o agente político é detentor dos poderes conferidos pelo direito legislado de conduzir a administração pública no sentido de cumprir as determinações legais e constitucionais. Ao contrário do que entende a doutrina tradicional, ao se referir a interesse público, deveria referir-se a direito público. Os administradores, os legisladores, os juízes devem respeitar as normas às quais estão vinculados (MACIEL JÚNIOR, 2006).

Em um sistema democrático o agente público, sendo agente político ou não⁴⁵, deve agir sempre com base no direito, e não em seu interesse pessoal, particular. Este é o entendimento de Maciel Júnior (2006), acrescido da compreensão de que se deve respeitar o direito público que rege a atuação do agente político.

O que se busca destacar nesta contribuição é o caráter público do cargo que detém o representante eleito e que nem sempre o agente político, ou melhor, nem todos os chefes do Executivo e senadores, que foram delimitados na pesquisa, em face do voto majoritário do sistema eleitoral brasileiro, agem de acordo com o princípio da legalidade. E, nesse sentido, perdem não somente a credibilidade na condução de seu mandato, mas também, a confiança do eleitorado, concretizada nas urnas. Os atos administrativos do político têm, na lei, a possibilidade de serem impugnados, todavia, os mandatos políticos muito dificilmente serão cassados por uma conduta desidiosa, de favorecimento a grupos de poder que capturaram no decorrer do mandato político, por exemplo.

Ao largo do autoritarismo, a Constituição Federal de 1988 coloca em destaque a vida, a Justiça, a igualdade de condições, a liberdade e a solidariedade como valores

⁴⁵ “O agente político é uma espécie do gênero ‘agente público’, expressão esta que engloba toda e qualquer pessoa que, de qualquer maneira e a qualquer título, exerce uma função pública, ou seja, pratica atos imputáveis ao Poder Público, tendo sido investido de competência para isso” (DALLARI, 2015, p. 13-4). Assim, os agentes políticos, entre eles os prefeitos, governadores, presidente da república e senadores, delimitados nesta pesquisa, exercem funções públicas com a prática de atos políticos ou atos administrativos (DALLARI, 2015).

essenciais à organização política brasileira (MACIEL JÚNIOR, 2008). O Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º, destaca a soberania popular. Assim, a participação popular na construção dos valores e das normas jurídicas é importante, como visto em Habermas, para maior legitimidade no respeito por todos os cidadãos.

O Título I da CRFB/88 trata dos 'Princípios Fundamentais', que devem organizar a sociedade brasileira, e o Título II trata 'Dos Direitos e Deveres individuais e coletivos', que precisam "[...] ser organizados na sociedade de modo coletivo ou individual, com respeito à inviolabilidade da vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" (BRASIL, 1988, n. p.).

Na (re)construção do paradigma democrático de revogação de mandato eletivo previsto na CRFB/88, destacaram-se duas causas para os desvios do mandato político, entre muitas. A seguir, apresenta-se a primeira dessas causas, que é a influência do poder econômico, não aquele poder que gera a capacitação para a concretização das políticas públicas, ensejadoras de bem-estar e de qualidade de vida no convívio diário da sociedade, mas a interferência econômica que gere atos ímprobos, motivados por ganho econômico escuso.

2.3.2 Influência do poder econômico

Inicialmente, há de se considerar que a CRFB/88, conforme observa Pires (2010), dispõe no art. 14, § 9º, que lei complementar estabelecerá entre casos de inelegibilidade, com o objetivo de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Já o § 10 disciplina a possibilidade de impugnação do mandato eletivo ante a Justiça Eleitoral, se houver provas de abuso do poder econômico ou fraude.

A função jurisdicional da Justiça Eleitoral sobrepõe-se às funções administrativa, normativa e consultiva. As eleições no Brasil são realizadas pelo Poder Judiciário Federal. Assim, conforme preleciona Gomes (2021, p. 37), compete, como função jurisdicional, "[...] dirimir conflitos decorrentes do processo eleitoral, tais como abuso do poder econômico, captação ilícita de sufrágio, corrupção, fraude, etc. mas também, fiscalizar e regular todo o processo das eleições brasileiras".

A CRFB/88 prevê a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) no art. 14, §§ 10 e 11, que objetiva coibir o abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

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:

[...]

§ 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 (BRASIL, 1988, n. p.).

O que se quer destacar nesta contribuição é o desvio do mandato eletivo após eleições, que não se configure em crime de responsabilidade que possa ensejar um *impeachment*. A influência do poder econômico que motive desvios do representante eleito na condução de seu mandato de forma contrária ao interesse público poderá ser remediado pela revogação de mandato, entre outras sanções, sem necessitar que se aguarde novo período de eleições ou processos de investigação demorados, que passam pela avaliação de Congresso Nacional, por crimes de decoro e ou, ainda, submetido à Justiça em casos de crimes comuns.

A perda da confiança será imediata, e o afastamento do eleitor da representatividade de quem votou nele, uma consequência. A corrupção não é uma novidade, e a lei específica do referendo revogatório deverá abordar as situações que serão comentadas nos capítulos seguintes deste estudo.

Gomes (2021) alerta para a situação de corrupção no Direito Eleitoral,

[...] quando o agente público e/ou candidato (Presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual, Prefeito e Vereador) usam a Administração Pública como mercadoria, moeda de troca de voto, e prometem ou aceitam vantagem para que o eleitor vote nele, aí teremos a corrupção eleitoral (GOMES, 2021, p. 168).

A soberania popular deve estar atenta aos atos de corrupção e não ceder espaço à plutocracia. É providencial que os partidos políticos tenham projetos e propostas de políticas públicas adequadas. Essa compreensão resulta do entendimento de que “A apropriação de bens públicos, o tráfico de influência e o suborno são os sinais mais radicais da falência do sistema representativo, do Estado de Direito e da privatização do interesse público, resultando no abandono do bem comum e na sua anomia” (MOREIRA, 2006, p. 154).

José Jairo Gomes (2010) afirma que a corrupção não é um ato exclusivo do Brasil, mas sempre esteve presente na história das instituições brasileiras. O citado autor entende, ainda, que

Não se pode olvidar que, embora não seja exclusiva do Brasil, a corrupção sempre esteve presente na história das instituições brasileiras. No presente contexto, é matizada pela influência no processo eleitoral. Deveras, não se pode desvincular a corrupção prevista no § 10 do artigo 14 da Lei Maior das práticas eleitorais. A autoridade pública, desbordando dos lindes constitucionais, legais e regulamentares traçados para o exercício das funções do cargo que ocupa age ou deixa de agir com vistas a favorecer determinadas candidatura ou determinado grupo político. É irrelevante que o ato praticado se encarte entre suas atribuições legais, pois isso não é bastante para retirar-lhe a mácula; importante é o seu sentido de influir indevidamente nas eleições (GOMES, 2010, p. 558).

A segunda causa destacada e delimitada neste estudo refere-se ao desvio na condução do mandato político, com atuação populista, por motivos egoísticos, que será tratada a seguir.

2.3.3 Populismo e desvio de mandato político

O termo populismo caracteriza uma série de manifestações sociais distintas ao longo da história. Debert (2008, p. 14) deduz que “[...] não são as bases sociais dos movimentos que os identifiquem como populistas”. Ao tentar definir o termo, esse autor leciona que o populismo aparece como expressão de camadas sociais distintas, como, por exemplo (DEBERT, 2008):

- a) o movimento russo *narodnik*, considerado como manifestação de uma ideologia camponesa;
- b) o populismo norte-americano, que expressa uma ideologia de mobilização típica de pequenos proprietários rurais que se opõem à vida e ao grande capital;
- c) o populismo na América Latina, que é uma manifestação urbana, considerado como expressão política e ideológica da pequena burguesia e dos setores marginais; há uma segunda solução apresentada por Debert (2008, p. 15), que caracteriza o populismo não “[...] como um movimento, mas como uma ideologia, cujos traços dominantes seriam: *anti-status*, apelo ao povo e não às classes, desconfiança dos políticos tradicionais, anti-intelectualismo, etc.”.

Nessa linha da História, da Filosofia e da Geopolítica, Zanatta (2014), por sua vez, diz que a atuação do populismo no mundo não tem raízes profundas e caracteriza-se pela contraposição à modernidade, que tem uma visão de mundo hostil. Assim,

Da Rússia aos Estados Unidos no século XIX, passando pela Europa balcânica e latina, do Canadá à América Latina e em muitas realidades do mundo islâmico atual, o populismo e sua versão do mundo são ferozes adversários da ideia iluminada da modernidade. Em outras palavras, uma ideia baseada no indivíduo, na razão e na heterogeneidade fisiológica das sociedades humanas. Precisamente por estar ancorado em uma visão do mundo hostil ao Iluminismo, seria errado dizer que o populismo tem raízes profundas e goza de boa saúde em todos os lugares da mesma forma (ZANATTA, 2014, p. 11-2, tradução nossa)⁴⁶.

O aludido professor de História da América Latina da Universidade de Bologna indaga: “Qual é o núcleo duro do populismo?” (ZANATTA, 2014, p. 20)⁴⁷. Afirma, então, que o cerne do populismo como ideologia é indefinido e não ‘formalizado’ como as grandes ideologias dos séculos XIX e XX. Não há um manual do bom populismo ou um filósofo a quem se possa recorrer (ZANATTA, 2014)⁴⁸. Diz ainda, que não se pode negar que o populismo varia de muitos modos, seja em um sentido mais reacionário ou, então, progressista, seja o termo de direita ou de esquerda (ZANATTA, 2014).

Tampouco se nega que o populismo, tratando-se de ideologia, possa ser colonizado por outras ideologias mais estruturadas. Encontra-se o cerne da ideologia populista em um corpo fascista ou comunista, reacionário ou revolucionário, clérigo ou anticlérigo, e assim por diante. Há uma grande permeabilidade. Nenhuma ideologia gira apenas em torno de um núcleo totalmente racional e formalizado, mas é também constituída por elementos emocionais e simbólicos. Aceita-se que as ideologias servem para expressar interesses ou resolver tensões com os instrumentos que a história e a vida colocam à disposição, especialmente quando aquelas vigentes

⁴⁶ “Desde Rusia hasta los Estados Unidos del siglo XIX pasando por la Europa balcánica y latina, desde Canadá hasta América Latina y en muchas realidades del mundo islámico actual, el populismo y su visión del mundo son encontrados adversarios de la idea ilustrada de la modernidad. O sea de una idea basada en el individuo, en la razón y en la heterogeneidad fisiológica de las sociedades humanas. Precisamente, porque está anclada en una visión del mundo hostil a la ilustrada, no sería correcto decir que la populista tiene raíces profundas y goza de buena salud en todas partes del mismo modo” (ZANATTA, 2014, p. 11-2).

⁴⁷ “Em qué consiste el ‘duro núcleo’ del populismo?” (ZANATTA, 2014, p. 20).

⁴⁸ “Desde luego, nadie niega que el populismo como ideología sea indefinido y no ‘formalizado’ como las grandes ideologías de los siglos XIX y XX: esto es, que no se encontrará el manual del buen populismo, y a cuya fuente acuden los populistas” (ZANATTA, 2014, p. 20).

parecem ter parado de funcionar, então, não há dúvida: o populismo é uma ideologia⁴⁹⁵⁰ (ZANATA, 2014).

Para entender melhor o populismo, Zanata (2008) cita Isaiah Berlin, que apresenta seis pistas principais para responder em que consiste o núcleo principal do populismo:

- a) não é uma ideologia individualista, mas sim comunitária;
- b) é apolítico, senão, antipolítico, dado que os valores sobre os quais se inspira e nos quais se baseia dizem respeito à esfera social e somente a ela;
- c) incorpora uma aspiração à regeneração baseada na vontade de restaurar ao povo a centralidade e a soberania que foram roubadas dele;
- d) pretende transplantar os valores de um mundo do passado, que idealiza como um mundo de harmonia e igualdade social para a situação atual: torna-se hoje para purificar o mundo moderno;
- e) é persuadido a abordar a maioria das pessoas ou, nos casos mais extremos, à sua totalidade;
- f) tem essa visão que tende a emergir em sociedades que estão em uma fase delicada e, muitas vezes, convulsiva de modernização ou transformação.

O afastamento do representante eleito do interesse público pode ocorrer por motivos egoísticos, que comprometem sua atuação como eleito do povo. No intuito de salvar o povo e seu País, Estado, Município, promete soluções que agradam os setores mais vulneráveis e hipossuficientes, muitas vezes com promessas

⁴⁹ "O conceito de ideologia está relacionado a um conjunto de crenças políticas, econômicas e sociais. É comum encontrar sua definição como um 'conjunto de ideias', ou seja, uma ideologia nada mais é do que as ideias sustentadas por um grupo de pessoas, ou apenas por uma pessoa que tem certa visão sobre determinado assunto" (IDEOLOGIA, [201-?]).

⁵⁰ "Desde luego, nadie niega que el populismo como ideología sea indefinido y no "formalizado" como las grandes ideologías de los siglos XIX y XX: esto es, que no se encontrará el manual del buen populista o el filósofo que ha dado origen al populismo, y a cuya fuente acuden los populistas. Tampoco se puede negar que esto hace al fenómeno variable en diversos modos, sea en un sentido más reaccionario o en un sentido más progresista, sea de derecha o de izquierda, ni que pueda ser colonizado por otras ideologías más estructuradas que engloban su "núcleo en una apariencia tan inconsistente. Como se verá, en ese caso será fácil encontrar el corazón de la ideología populista en un "cuerpo" fascista o comunista, reaccionario o revolucionario, clerical o anticlerical y así sucesivamente. No obstante, esto no debería inducir a ignorar el sedimento más profundo. Al contrario, debería convencer de su gran permeabilidad. Por otra parte, ninguna ideología gira solo en torno a un núcleo totalmente racional y formalizado, sino que también está formada por elementos emotivos y simbólicos. Si, además, se acepta que las ideologías sirven para expresar intereses o resolver tensiones con los instrumentos que la historia y la vida pondrán a su disposición, es especial cuando aquellos vigentes parecen haber dejado de funcionar, entonces no caben dudas: el populismo es una ideología" (ZANATA, 2014, p. 20-1).

mirabolantes que não irá cumprir, com a intenção de se manter no poder, com a condição de ‘ser popular’, amigo do povo e inimigo das elites.

Para Mudde (2004, p. 543)⁵¹, o populismo enquadra o mundo em dois grupos diferentes e moralmente antagônicos: “[...] ‘as pessoas puras’ *versus* a ‘elite corrupta’, e que argumenta que a política deve ser uma expressão de vontade geral do povo”. Portanto, o populismo nasce de três condições necessárias e suficientes (TAMAKI; FUKS, 2019):

- a) um maniqueísmo e uma moral universal;
- b) a criação e defesa do ‘povo’ como uma homogênea e virtuosa comunidade;
- c) o enquadramento de uma ‘elite’ como uma entidade corrupta e egoísta.

A seguir, são abordadas as teorias da agência e da captura do regulador, que têm ampla relação com a atuação do populismo e da influência do poder econômico nos desvios dos mandatos dos políticos eleitos.

2.4 As Teorias da Agência e da Captura do Regulador

Entre as teorias que explicam a motivação dos representantes eleitos, em especial os governantes eleitos, de se desviarem dos propósitos públicos ligados ao interesse da comunidade que o elegeu, está a Teoria da Agência.

2.4.1 A Teoria da Agência

De origem empresarial, a teoria da agência explica a relação entre dois (ou mais) agentes econômicos mediante um contrato no qual a parte principal contrata outra pessoa (agente) para prestar algum serviço em nome daquelas, implicando, portanto, em delegação do poder de tomar decisões ao agente (JENSEN; MECKLING, 1976). A teoria da agência, com origem no domínio econômico, ao ser adaptada ao

⁵¹ “Considerações Finais. A pesquisa indicou que Bolsonaro não é um líder populista, pois apresentou uma pontuação baixa com *score* de 0,5. O discurso de campanha de Bolsonaro apresenta as três principais dimensões constitutivas de populismo. Como dizem Mudde e Rovira Kaltwasser (2013) a peculiaridade do populismo como um conjunto de ideias está precisamente na combinação desses três elementos. No entanto, Bolsonaro está longe de ser um ‘populista perfeito’. O patriotismo e os elementos nacionalistas em seus discursos eclipsam o ‘povo’, assim sua pontuação (*score*) populista termina mais alta, sendo inferior ao que se poderia esperar. Também é importante destacar que a análise feita se limita à sua campanha presidencial e não deve ser usada para traçar perfil final em relação à continuação de seu mandato como presidente” (TAMAKI, FUKS, 2019, p. 17, tradução nossa).

direito, procura explicar “[...] os motivos que levam os governantes a se desviarem do interesse público no exercício do mandato e - mais importante - buscar soluções para essa tão aguda crise democrática” (TEBAR; TEBAR, 2019, p. 26).

Também conhecida como Teoria da Firma, estabelece mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento a incentivos) para garantir que o comportamento dos executivos esteja alinhado com o interesse dos acionistas (EISENHARDT, 1988).

Raquel Stajn (2004, p. 213) ressalta que a cooperação pressupõe uma divisão do valor do bem na firma e, na prática, pessoas podem obter mais vantagens, “[...] canalizando parte do resultado daquele esforço em seu benefício, o que se denomina *rent-seeking*”. Os interesses de administradores e acionistas podem entrar em conflito, e, para isso, “[...] aplicam-se regras da teoria de *agency*, de longa data adotada pelos tribunais em sistemas de *common law* ao *trust*” (STAJN, 2004, p. 213).

Trata-se de uma teoria importante, com contribuições para a teoria das organizações, com uma visão única sobre os sistemas de informações, incerteza dos resultados, incentivos e risco. “A recomendação principal é incorporar uma perspectiva de agência em estudos sobre os muitos problemas que têm uma estrutura cooperativa” (EISENHARDT, 2015, p. 2).

E a autora diz ainda que

A teoria da agência é direcionada pela relação de agência ambígua, em que uma parte (o principal) delega trabalhos para outro (o agente) que realiza esse trabalho. A teoria da agência tenta descrever esta relação usando a metáfora de um contrato (EISENHARDT, 2015, p. 5).

Na teoria da agência, os núcleos (agente e principal) desenvolvem entre si uma relação de subordinação,

[...] sendo o agente, em regra, alguém dotado de perícias específicas para a boa administração do direito, as quais o principal é despreparado, devendo aquele, assim, exercê-las como se principal fosse tomando decisões consonantes ao interesse material e moral do sujeito contratante (ALVES, 2018, p. 10).

Há dois polos na relação de agência: o detentor da propriedade e o responsável por sua gestão, ou seja, representante (agente) e representado (principal). No presente enfoque, o representado seria o povo, como principal, e seu representante, o político eleito, como gestor dos interesses da sociedade. Assim, o representante eleito, em razão dos poderes que lhes são outorgados pelo eleitor, diante de seus atos

ou de sua própria desídia na representação, poderá influenciar diretamente no decréscimo do patrimônio do representado, no caso o povo, pelo afastamento do interesse público a ser defendido.

Há a busca pelas partes de uma máxima utilidade ou proveito econômico e nem sempre o agente é a favor da parte principal, atuando de acordo com seus próprios interesses. Para que essa divergência não aconteça, utiliza-se a formatação de contratos, com incentivos econômicos aos agentes, assim como garantias ao principal (SATO, 2007).

Nessa relação entre representante e representado, há uma assimetria de informação, em que o principal deve tomar as decisões com base nas informações prestadas pelo executor, pelo agente, para a condução de seus direitos. Se houver uma informação desvirtuada, o agente produz uma maleabilidade nas esferas de atuação e amealha para si mais poder ou menos responsabilidades do que aqueles previamente estabelecidos quando da formação do contrato original. Isso pode acontecer quando o agente busca mais benefícios a seu favor (ALVES, 2018).

Na busca de benefícios desmedidos, o conflito distributivo, que pode advir em uma firma, aumenta a assimetria informacional entre as pessoas na empresa. Reportando-se à teoria da agência para o Direito e para a Ciência Política, é muito comum a encriptação e a manipulação das informações de poder pelas elites e a postura de deixar à margem a população em geral. A desigualdade de riquezas em países como o Brasil dá provas dessa assimetria e dos resultados. As *fake news*⁵² também se tornam verdadeiras cortinas de fumaça usadas pelos políticos e mal-intencionados para a permanência no poder.

Conforme Raquel Stajn (2004, p. 213-4), a elaboração de “[...] contratos que reduzem o remanescente a ser dividido limitam a possibilidade de condutas oportunistas, de *rent-seeking*”. Nesse entendimento, a referida autora afirma ainda que conflitos serão reduzidos com a “[...] criação de firmas ou empresas que podem ser entendidas como sistema de contratos, coerente e compreensivo” (STAJN, 2014, p. 213).

⁵² “Necessário se faz a promoção de amplo debate entre sociedade civil e o Congresso Nacional para a edição de legislação própria e eficaz no combate ao uso de *fake news*. As metodologias investigatórias também merecem atenção no tocante ao treinamento e ao aparelhamento dos órgãos de persecução para a comprovação da materialidade e identificação da autoria desta espécie de criminalidade” (MACHADO; SOUZA, 2019, p. 148).

A teoria da agência ou da firma tem grande importância no entendimento do funcionamento das organizações, com aplicação da dinâmica das organizações econômicas, que tem ênfase em valores como honestidade, confiança e normas sociais. Assim,

Teorias modernas ou atuais sobre firmas são uma das mais importantes áreas de pesquisa e desenvolvimento, nas últimas décadas, baseadas na dinâmica das organizações econômicas. Valores como honestidade, confiança e normas sociais aparecem na teoria das organizações para suprir a dificuldade de redigir-se, sem custos apreciáveis, contratos completos que preveem todos os eventos futuros que podem abater-se sobre a relação, sua continuidade e sobrevivência (STAJN, 2004, p. 214).

Outra teoria descrita em seguida é a Teoria da Captura do Regulador, que tem poder de legislador ou administrador e, por motivos diversos do interesse público, ou ainda, por motivos que o afastem da proteção dos direitos dos cidadãos, sejam inerentes à dignidade humana ou fundamentais, acaba por realizar atos escusos e que entram em colisão com a condução de seu cargo público.

2.4.2 A Teoria da Captura do Regulador

O termo regulador refere-se a quem detém o poder de regulamentar determinada norma, seja legislador ou administrador, abrangendo inclusive as agências reguladoras (TEBAR; TEBAR, 2019).

A captura do regulador refere-se ao resultado ou ao processo pelo qual a regulação das normas é afastada do interesse público e aproximada dos interesses privados do regulado. De forma resumida:

A captura de regulamentação é o resultado ou processo pelo qual a regulamentação, na lei ou na aplicação, é constantemente ou repetidamente dirigido para longe do interesse público e direcionado aos interesses da indústria regulamentada, pela intenção e ação da própria indústria” (CARPENTER; MOSS, 2014, p. 13, tradução nossa)⁵³.

⁵³ “Regulatory capture is the result or process by which regulation, in law or application, is consistently or repeatedly directed away from the public interest and toward the interests of the regulated industry, by the intent and action of the industry itself” (CARPENTER; MOSS, 2014, p. 13).

O agente regulador, principalmente por influência de interesses econômicos, busca intervir, com auxílio do poder público coercitivo do Estado, para estabelecer ou impor regras para o fim de vantagens privadas.

Sérgio Guerra (2007), em estudo sobre os limites do controle judicial dos atos administrativos discricionários por ocasião da nomeação, pelo presidente da República, de membro do Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), apresenta voto do desembargador federal Francisco Cavalcanti, acolhido por unanimidade, com enfrentamento da denominada Teoria da Captura das Agências Reguladoras, seguiu o entendimento de que o membro do Conselho Consultivo pode influenciar as decisões do Conselho Diretor (PERNAMBUCO, 2004). Guerra (2007) esclarece que a teoria da captura se volta, em princípio, ao tema que envolve a independência decisória (e não consultiva), e

[...] a escolha discricionária do aludido membro do Conselho Consultivo da ANATEL nas vagas destinadas à representação de entidades voltadas aos usuários e à sociedade e os indicados teriam ocupado cargos diretivos nas empresas concessionárias e, desse modo, poderiam representar interesses destas (GUERRA, 2007, p. 331).

“A teoria da captura das entidades regulatórias (*capture theories*) surgiu nos Estados Unidos da América, no fim dos anos 60, sendo o trabalho de George Stigler, de 1971 (*The theory of economic regulation*) considerado o marco dessas discussões” (GUERRA, 2007, p. 331).

A regulação é um fenômeno investigado por diversas teorias que buscam entender a sua aplicação na Economia. Basicamente, divide-se em três categorias: teorias do interesse público, teorias do interesse privado e teorias institucionalistas.

O equilíbrio do sistema regulatório é atingido quando, por meio do poder regulador estatal, consegue-se equalizar as variáveis eficiência e equidade no âmbito da economia. A eficiência é atingida combinando-se um máximo de desempenho com um mínimo de custo (SILVA, 2017).

Na regulação, as teorias do interesse público buscam alcançar o bem-estar da sociedade por meio de “[...] regulamentos criados a fim de inibir ou limitar os desequilíbrios que existem na relação entre o mercado e o usuário” (SILVA, 2017, p. 37) ou, de forma realista, pelo menos, deveria alcançar este intento.

Já as teorias de interesse privado não se aplicam em analisar e obter explicações para os fenômenos sociais “[...], mas, antes, são de índole liberal,

defendendo a intervenção mínima do Estado na economia, a fim de que o objetivo de maximização da eficiência econômica e do melhor funcionamento dos mercados seja alcançado” (SILVA, 2017, p. 39).

E as teorias institucionalistas defendem um posicionamento no qual não se pode negar a interação entre o público e o privado ou segregar a atuação de cada um destes atores no espaço regulatório. A sociedade civil participa do setor regulado, além dos agentes públicos e privados, exercendo a sua influência sobre o espaço regulatório, em que cada um busca atingir seus interesses (SILVA, 2017).

Jürgen Habermas defende a participação da sociedade civil no modelo de democracia procedimental e “[...] vê no Direito uma dupla função quanto à participação da sociedade civil nos rumos a serem seguidos na regulação, excluindo a quase exclusividade das empresas reguladas de ali defender os seus interesses” (SILVA, 2017, p. 42-3).

Como ensina Habermas (1996) sobre a dupla função do Direito quanto à participação da sociedade civil em assuntos regulatórios, de um lado, o Direito serve para definir e garantir institucionalmente, no plano do sistema, mecanismos de participação pública e deliberação. De outro lado, o Direito serve como ponte – por meio de procedimentos – entre a esfera pública e o sistema político para que demandas de grupos que se formam na sociedade civil sejam levadas, discutidas e internalizadas no interior do sistema. Nesse ponto, as garantias constitucionais de liberdade de associação, liberdade de obter informações e a própria garantia de mecanismos de participação pública institucionalizados são fundamentais (SILVA, 2017, p. 43).

A captura do regulador faz com que alguns autores defendam que é motivo suficiente para rejeitar a teoria da prevalência do interesse público na regulação, e outros, mais radicais, defendem a extinção da democracia (TEBAR; TEBAR, 2019).

Ao agirem de forma a adequar as normas, seja em sua aplicação ou na elaboração do arcabouço jurídico, favorecendo a si próprio ou a classes e grupos de poder, os eleitos perdem a credibilidade do povo e necessitam de uma sanção adequada ao frustrarem a expectativa do eleitor. Dificilmente esses políticos podem vir a ser apenados com a perda de mandato, seja por crime comum (art. 102, I, ‘b’, CRFB/88) ou por quebra de decoro parlamentar (art. 55, II, § 2º, CRFB/88).

A respeito de regulação, estando o instituto revogador de mandato propenso a ser inserido na Carta Magna brasileira, prudente levar a lume uma consideração à Teoria da Constituição Dirigente, em que a constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro.

Para o jurista José Joaquim Gomes Canotilho, toda a Constituição deve ser considerada dirigente, e não apenas uma parte dela, como preconiza o alemão Peter Lerche, em que pese ambos terem o mesmo propósito de “[...] vincular, positiva ou negativamente, o legislador à constituição (BERCOVICI, 2018, p. 44).

A Constituição de 1988 está estruturada também a partir da ideia da constituição como um plano de transformações sociais e do Estado, prevendo, em seu texto, as bases de um projeto nacional de desenvolvimento. Em termos de teoria constitucional, a Constituição de 1988 é o que se denomina ‘constituição dirigente’, ou seja, uma constituição que estabelece explicitamente as tarefas e os fins do Estado e da sociedade. (BERCOVICI, 2018, p. 45).

O professor José Adércio Leite Sampaio (2013, p. 97) relembra que a Constituição, como cultura e processo público, é, de acordo com Hiberle, “[...] um processo que recebe do passado certas orientações e projeta alternativas para o futuro”.

Para Sampaio (2013), a aceitação de uma Constituição escrita não é uma garantia de realização do Estado constitucional. No conteúdo constitucional, o jurídico é um aspecto, e a cultura é outro. E o autor complementa:

Com efeito, a ‘cultura constitucional’ envolve elementos jurídicos e extrajurídicos, como as atitudes, as experiências subjetivas, escalas de valores, expectativas subjetivas e as ações objetivas dos indivíduos das associações privadas e dos órgãos estatais num ‘processo público’ de exegese constitucional tomado como ‘bases culturais de conduta democrática’ (SAMPAIO, 2013, p. 97-8).

Considerando o aspecto de constituição aberta ao tempo, Sampaio (2013) cita Konrad Hesse, Bläumin e Verdu, que defendem uma abertura ao tempo à sua dinâmica de historicidade e devir. Para Verdu, conforme relata Sampaio (2013), nenhuma constituição, como nenhuma sociedade, é exclusivamente fechada ou exclusivamente aberta, e delineou os traços característicos de uma constituição para que ela seja considerada ‘aberta’:

- a) a autoconsciência constitucional ao instituir um Estado democrático de direito;
- b) a garantia do princípio da soberania popular;
- c) a limitação dos poderes;
- d) o reconhecimento e garantia dos direitos humanos;

- e) a regulamentação dos processos políticos intercorrentes entre Estado e sociedade civil (processo parlamentar transparente e responsável);
- f) a promoção das interconexões dinâmicas entre sociedade civil e Estado (Estado comunidade-Estado aparato), por meio de estímulos ao pluralismo.

A revogação de mandato brasileiro apresentada neste estudo, como um mecanismo de soberania popular, foi embasada no *recall* norte-americano entre outros institutos; e, ao ser previsto na CRFB/88, pode fazer parte de uma transformação sociocultural do povo brasileiro. Haverá um reforço substantivo e obrigatório da soberania e participação populares.

A seguir, apresenta-se o instituto do *recall*, descrevendo-se a origem e definição, primeiramente. Depois, apresenta-se o instituto como uma garantia do eleitor e é apresentado o *recall* norte-americano e institutos semelhantes em outros países da América do Norte, América Latina e Europa. Pergunta-se, ainda, como seria a juridicidade e os aspectos favoráveis e desfavoráveis do referido instituto. É o que será abordado no próximo capítulo.

3 RECALL: REVOGAÇÃO DE MANDATO POLÍTICO PELO ELEITORADO

Apresentam-se, nos tópicos seguintes, a origem e duas definições de *recall*; uma refere-se ao Direito do Consumidor; e a outra, que interessa à pesquisa, refere-se ao sentido do Direito Político e Eleitoral.

3.1 Origem e definição do *recall*

Ao se mencionar a palavra *recall* vem à mente, inicialmente, a ideia de relação consumerista em que o fabricante convoca os consumidores que adquiriram determinado produto com defeito para que este possa ser recuperado ou reparado, com vistas a uma maior proteção a eventuais riscos danosos, seja à integridade física do consumidor ou ao uso do produto em apreço. Tem-se, portanto, a noção do que seria um *recall* para o Direito do Consumidor:

Por meio desse instrumento, a norma protecionista pretende que o fornecedor impeça ou procure impedir, ainda que tardiamente, que o consumidor sofra algum dano ou perda em função de vício que o produto ou o serviço tenham apresentado após sua comercialização (NUNES, 2018, p. 213).

No Brasil, o dispositivo *recall* de que trata o Direito do Consumidor teve seu funcionamento, notadamente, após a Lei nº 8.078/90, com previsão no § 1º do art. 10 da referida lei⁵⁴. O foco principal desse dispositivo são as produções em série, como os automóveis, que, após vendidos, são ‘chamados de volta’ (*recall*) pelos fornecedores, através de ampla divulgação publicitária, para serem devidamente consertados, evitando-se maiores danos e prejuízos aos consumidores, proprietários dos bens (BRASIL, 1990).

Esta preocupação na relação entre fornecedor e consumidor é revista por Dessaune (2017) ao apresentar seu Código de Atendimento ao Consumidor (CAC) e referir-se ao *recall*, sem mencionar, especificamente, o referido neologismo americano, utilizado no Brasil e em várias partes do mundo⁵⁵:

⁵⁴ Art. 10. [...] § 1º - O fornecedor de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, tiver conhecimento da periculosidade que apresentem, deverá comunicar o fato imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores, mediante anúncios publicitários” (BRASIL, 1990, n. p.).

⁵⁵ Para evitar uso de neologismo no País e, como medida de diminuição da influência neocolonial dos EUA em solo brasileiro, evitou-se repetir a nomenclatura de *recall* para o instituto revogador de mandato político no Brasil, denominando-se esse instituto como Referendo Revogatório. Outros

Art. 32 - Assim que a empresa detectar uma falha em potencial ou real no seu produto final, que possa acarretar risco ou prejuízo ao consumidor, deve ela se antecipar ao problema adotando imediatamente as seguintes medidas:

I - tomar a iniciativa de procurar o consumidor;

II - cientificá-lo da falha descoberta, justificando-a;

III - adiantar ao consumidor as alternativas possíveis de solução do problema em perspectiva;

IV - analisar as sugestões de solução do consumidor que sejam viáveis;

V - deixar que o consumidor escolha livremente, entre as alternativas de solução possíveis e viáveis, a que for mais conveniente para ele;

VI - implementar oportunamente a solução escolhida pelo consumidor;

VII - oferecer espontaneamente ao consumidor uma compensação pela falha ocorrida.

Parágrafo único - Ficando caracterizado que a falha ocorrida causou outros prejuízos ao consumidor, a empresa deve também repará-los espontânea, rápida e efetivamente (DESSAUNE, 2017, p. 327).

Logo em seguida ao citado dispositivo que trata da detecção de “[...] uma falha em potencial ou real no seu produto final”, obrigando a agir preventivamente, apresenta-se o art. 33 do CAC de Dessaune (2017, p. 327), que legisla outra forma de adoção de medidas pela empresa para solucionar problemas que foram detectados por ela mesma ou por uma reclamação do consumidor, após fornecer-lhe um produto final defeituoso. Em ambos os casos, há necessidade de adoção de medidas que possam sanar os problemas apresentados no produto.

Para o presente estudo interessa outro significado de *recall*: o político. O que está debilitada é a atuação do governo e suas realizações, pois, devido a seus objetivos egoísticos e financeiros, ele provoca uma frustração nas legítimas expectativas dos eleitores. O candidato desvia-se dos propósitos eleitorais apresentados aos cidadãos na condição de candidato. E então eleito, o povo, inconformado, manifesta-se com pedido de uma possível revogação do mandato político outorgado a seu representante.

Para avaliar outros significados do termo, utiliza-se o dicionário:

recall [ri'ko:] verbo **1** para ordenar (uma pessoa etc.) para retornar: Ela tinha sido chamada ao seu antigo posto. * **chamar de volta** **2** para lembrar: Não me lembro de quando a vi pela última vez. * **lembrar**

- substantivo **1** uma ordem de retorno: a chamada dos soldados ao serviço.
* **chamada**

termos poderiam ser escolhidos como, por exemplo: 'direito de revogação' (como na PEC nº 21/2015); 'troca', 'substituição', 'chamado de volta', 'reconvocação', 'revogação de mandato' etc. Na Colômbia, por exemplo, não se utilizou o termo norte-americano e, sim a nomenclatura 'la revocatória de mandato', usado por Eberhardt (2018).

2 [ri'ko:] a capacidade de lembrar e repetir o que se viu, ouviu, etc.: Ela tem recordação total * **lembrança** (PARKER; STAHEL, 1998, p. 433, grifos dos autores, tradução nossa)⁵⁶.

No Pequeno Dicionário Michaelis (1989, p. 240, grifos do autor) verifica-se que *recall* significa o seguinte: “**re.call** [rik'ol] s. chamada f. de volta; recordação f.; revogação f. | v. chamar de volta; recordar; revogar; destituir”. Já no Michaelis Moderno Dicionário Inglês & Português [2021?], traduz-se *recall* da seguinte maneira:

re.call. n 1 revocação, chamada de volta. 2 MIL toque de chamada. 3 recordação, lembrança. 4 revogação, anulação. 5 AMER destituição de funcionários públicos por votação popular. 6 recolha de produtos defeituosos. **Vt** 1 revocar, chamar de volta, mandar voltar. 2 recordar, lembrar, evocar. 3 revogar, anular, cancelar. 4 destituir, demitir.
EXPRESSÕES:
beyond recall impossível de lembrar.
total recall capacidade de lembrar nos mínimos detalhes (MICHAELIS..., [2021?], n. p. grifos do autor).

Dessa maneira, o termo *recall*, para fins do Direito e da Ciência Política, tem definição originada na realidade norte-americana e trata da exoneração de um funcionário público eleito (*officer*, etc.) de suas funções mediante votação popular.

A origem do termo *recall*, considerando-o como perda de função de natureza pública por votação, remonta à Grécia Antiga e, de acordo com Fustel de Coulanges (1975), os magistrados com funções de ordem pública eram eleitos pelo povo e poderiam ser destituídos do cargo pelo voto popular. Assim,

Poderá parecer que esses magistrados, mesmo eleitos pelos sufrágios de seus iguais, nomeados por um ano, responsáveis e mesmo revogáveis, devessem ter pouco prestígio e autoridade. Basta, contudo, lermos Tucídides e Xenofonte para nos certificar de que foram respeitados e obedecidos (FUSTEL DE COULANGES, 1975, p. 263).

A responsabilidade pelos atos e o dever do magistrado de prestar contas de sua atuação, se não bem realizados, poderiam culminar na destituição de suas funções pelo povo. Há, no caráter dos antigos, um dever de respeito ao Estado e àqueles que o representam. Após eleito pelos pares, o magistrado não era

⁵⁶ “recall [ri'ko:] verb 1 to order (a person etc) to return: She had been recalled to her former post. * chamar de volta 2 to remember: I don't recall When I last saw her. * lembrar. •noun 1 an order to return: the recall of soldiers to duty. * chamada. 2 [ri'ko:] the ability to remember and repeat what one has seen, heard etc: She has total recall * lembrança” (PARKER; STAHEL, 1998, p. 433).

desprezado, uma vez que o sufrágio era considerado uma das fontes sagradas da autoridade.

Os atenienses contavam com um número considerável de magistrados, com funções anuais, resultando daí que, a seu tempo, os cidadãos eleitos pelos sufrágios de seus iguais tinham uma expectativa de exercer alguma magistratura que velasse por interesses materiais da cidade, como guerra, política, polícia, mercados, trigo, pesos e medidas, tesouro, impostos, sentenças (FUSTEL DE COULANGES, 1975). Em contraponto, mesmo com o caráter dos antigos de ter respeito e obediência aos eleitos pelos cidadãos, poderia ocorrer uma destituição desses eleitos, também pelo voto popular, se eles não cumprissem com as obrigações inerentes ao cargo.

Cronin (1989) descreve que, na democracia de Atenas, existia o instituto do ostracismo, que permitia o banimento de um político por votos dos cidadãos, o que culminava no exílio, por um período de dez anos, daquele indivíduo que fosse exageradamente ambicioso, como uma forma de proteção da *polis*⁵⁷:

A ideia do recall não teve origem com populistas e progressistas. Uma das características da democracia ateniense era o ostracismo de um político pelo voto dos cidadãos. Destinado a proteger a *polis* contra o indivíduo excessivamente ambicioso, o ostracismo fez com que aquele político fosse banido da cidade-estado durante dez anos. Em alguns casos, teve o efeito de excluir líderes talentosos, mas intimidadores da participação na vida cívica ateniense (CRONIN, 1989, p. 128, tradução nossa)⁵⁸.

No período medieval e na Idade Moderna, com o mandato imperativo, permitia-se a revogação do mandato de um representante por seus representados, em uma relação típica civilista (AVILA, 2009).

A aludida ligação do *recall* decorrente de uma prestação de contas é citada por Eberhardt (2018, p. 457, tradução nossa) ao mencionar o mecanismo de *la revocatória de mandato* na Colômbia, que se assemelha ao *recall* norte-americano e assim define

⁵⁷ “O sentido participativo da *polis* ateniense contrapõe-se à degradação dos conceitos de cidadania e de política nos nossos tempos [...]. Para os atenienses, o engrandecimento da sua cidade correspondia ao seu próprio engrandecimento, valor esse do qual se orgulhavam e pelo qual se sacrificariam, se necessário. É a única possibilidade de civilização e, fora da *polis*, só a barbárie. A entrada na vida civil era a consolidação de sua linhagem. O conceito de cidade estava acima de todas as facções, da família, dos amigos e da propriedade” (LEISTER, 2006, p. 16, 23).

⁵⁸ “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 polis 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” (CRONIN, 1989, p. 128).

o instituto: “É um instrumento de prestação de contas ou *accountability*⁵⁹ vertical⁶⁰, que surge da sociedade e dirige-se ao governo, diferentemente do *accountability* horizontal⁶¹, que é interno ao aparelho estatal ou exercido entre seus diferentes poderes instituídos: Executivo, Legislativo, Judicial”.

Guillermo O’Donnell (1998, p. 28) comenta que, por meio de eleições razoavelmente livres e justas, a dimensão de *accountability* vertical existe em alguns países, “[...] pois os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele, ou a favor ou contra os candidatos que ele apoie na eleição seguinte”.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro (2004, p. 3) menciona a noção de *accountability* vertical de O’Donnell, que “[...] pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma de mecanismo de voto (controle de baixo para cima) ou sob a forma de controle burocrático (de cima para baixo)”; e critica a noção de *accountability* horizontal, alegando que

[...] é insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. O conceito de soberania popular implícito na concepção da democracia exige uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e também dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições (CARNEIRO, 2004, p. 6).

Eberhardt (2018) afirma que *la revocatoria de mandato*, dentro da dimensão vertical, é também um mecanismo de *accountability* da sociedade, baseado nas ações de um amplo espectro de associações, movimentos de cidadãos e ações midiáticas, visando a monitorar o comportamento dos que estão no poder, expondo e denunciando seus atos ilegais e ativando o funcionamento de agências de controle horizontal. Tudo isso realizado através de canais institucionais ou legais.

Cronin (1989) rememora que, como parte dos costumes do povo, integrou-se à legislação suíça, a partir de 1850, a possibilidade de um determinado número de

⁵⁹ Tomio e Robl Filho (2013, p. 29) apresentam uma definição preliminar de *accountability*: “[...] significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades”.

⁶⁰ “Na *accountability* vertical típica (eleitoral) por meio da eleição, os cidadãos sancionam os agentes estatais em virtude da avaliação de seus atos e pelos resultados promovidos por representantes e autoridades eleitas” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 29).

⁶¹ “A *accountability* horizontal (institucional) ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 29).

cidadãos requerer uma votação especial para destituir um parlamentar ou um membro de conselho. Na prática, o dispositivo suíço raramente foi empregado.

Ávila (2008, p. 65) detalha que o instituto suíço denominado *Abberufungsrecht* prevê a revogação coletiva de todos os mandatos políticos na Assembleia; e observa que, embora o significado literal em alemão seja “[...] direito de chamada”, há um reclame político-jurídico de “[...] direito de dissolução popular”.

O *recall* norte-americano prevê a destituição de funções públicas ou decisões judiciais julgadas inconstitucionais pelo voto popular. Dalmo de Abreu Dallari (2016, p. 154) define o *recall* como “[...] uma instituição norte-americana, que tem aplicação em duas hipóteses diferentes: ou para revogar a eleição de um legislador ou funcionário-eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade da lei”.

Bonavides (1994, p. 292) define o *recall* como “[...] uma forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando”. Ao definir o instituto, explica um pouco mais sobre referida destituição, que pode ou não acontecer:

Determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimidando-o a que se demita do exercício de seu mandato.

Decorrido certo prazo sem que haja a demissão requerida, 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 (BONAVIDES, 1994, p. 292).

Monteschio (2018, p. 324) passa pela definição do vocábulo plurívoco do *recall* no entendimento do direito do consumidor e recorda a definição de Frederick L. Bird, na década de 1960: “[...] a técnica de permitir ao eleitorado, mediante uma eleição especial, a substituição de um funcionário público antes da extinção normal do tempo de exercício das funções”.

Cronin (1989) amplia o entendimento norte-americano de os eleitores destituírem e substituírem um eleito em razão de ele não executar funções públicas de forma eficaz. A ideia de *recall* - de manter o controle de seus eleitos - estende-se por uma variedade de razões:

A ideia de *recall* baseia-se na teoria política de que os eleitores devem manter o direito de controle sobre seus funcionários eleitos. Os candidatos podem

ser eleitos por uma ampla variedade de razões, incluindo algumas que têm pouca relação com sua capacidade de desempenhar seus deveres públicos de forma eficaz. A premissa do *recall* é que se as pessoas podem ser eleitas por razões não relacionadas à sua capacidade para o exercício da função pública, elas também podem ser removidas por uma série de motivos. (CRONIN, 1989, p. 130, tradução nossa)⁶².

Para Ávila (2009, p. 55) “[...] o *recall* é entendido como mecanismo de controle político diretamente relacionado à responsabilidade do representante e também como forma de correção dos problemas da representação política”.

Em política, *recall* significa o poder de cassar e de revogar o mandato de qualquer representante político pelo eleitorado; é chamar de volta, para ‘reavaliação’ popular, um mandatário ímprobo, incompetente ou inoperante. Trata-se de um mecanismo que, em grande parte, é uma garantia ao eleitor de que aquele candidato no qual votou conduzirá um mandato probo e dentro das propostas apresentadas antes do voto.

3.2 O mecanismo como garantia do eleitor

As eleições são uma grande conquista do povo, e o voto, a maior expressão de cidadania e controle de seus eleitos, em que pese a constante busca de manipulação do poder por grupos oligárquicos, com o intuito de se manterem, indefinidamente, em posição de supremacia política na condução do Estado e de governar em benefício próprio, usufruindo de dividendos econômico-políticos.

Com o *recall*, a aproximação entre eleitor e eleito é incrementada, e o controle dos eleitos quanto a desvios na execução de seus mandatos políticos para os quais foram eleitos será, em tese, maior e mais célere, mediante procedimento de revogação dos ‘mandatos políticos defeituosos’, seja por incompetência ou por má-fé e desvios; não é necessário aguardar o próximo pleito eleitoral.

Cronin (1989) explica que a democracia direta elaborou processos representativos pelos quais eleitores qualificados selecionam seus representantes para governá-los. E somente após o término dos mandatos poderiam escolher outros representantes.

⁶² “The recall idea is based on the political theory that voters should retain the right of control over their elected officials. Candidates may be elected for a wide variety of reasons, including some that bear little relation to their ability to perform their public duties effectively. The premise of the recall is that if people can be elected for non-job-related reasons. They can also be removed for a variety of reasons” (CRONIN, 1989, p. 130).

Acontece que os partidos Populista e Socialista Trabalhista, na década de 1890, perceberam uma captação dos eleitos pelo poder econômico ou por interesses egoísticos, que subverteram os objetivos nobres da democracia representativa. O *recall* surge como uma maneira de substituir o representante que não entendeu o propósito de seu mandato e a vontade de seus eleitores. Assim,

Os partidos Populista e Socialista Trabalhista insistiram na adoção do *recall* em várias de suas plataformas nacionais e estaduais, na década de 1890. Eles viram capitais estaduais e prefeituras infestadas de privilegiados, sinistros e corruptos. Eles viram como o dinheiro, o sigilo e o *lobby* poderiam subverter as intenções nobres da democracia representativa. Assim, eles começaram a sustentar que um representante é um agente ou servo, não um senhor. Um representante que não conseguiu entender a vontade do representado ou interpretou mal as necessidades, desejos e aspirações do público em geral deve ser ‘chamado de volta’ (CRONIN, 1989, p. 130, tradução nossa)⁶³.

Em tempos atuais, a influência do poder econômico, do populismo e de outras maneiras de capturar o representante eleito, como o *lobby* e o crime organizado, entre outros, ainda persevera; e da mesma forma que em tempos pretéritos, essa influência macula o ideário democrático, desviando-se do interesse público.

Há necessidade de amadurecimento da cidadania, com constante vigilância para proteção do sufrágio eleitoral e por uma estabilidade eletiva. A perda de um pleito eleitoral não pode ser causa e justificativa para uso de meios e instrumentos desmedidos, com vistas a substituições de eleitos por motivos inexistentes, pois isso poderá causar a falência e a falta de credibilidade do processo eleitoral, longo e dispendioso.

Precisa-se de período mínimo e máximo para que o dispositivo *recall* seja utilizado após um ambiente de maturação política e administrativa decorrente dos resultados das urnas, dando-se um intervalo de tempo para se iniciarem as atividades da nova administração, com efetivação das propostas apresentadas pelos eleitos aos cidadãos, decorrentes da confiança dos eleitores em seus representantes.

⁶³ “The Populist and Socialist Labor parties urged adoption of the recall in several of their national and state platforms in the 1890s. They saw state capitols and city halls infested with privileged, the sinistre, and the corrupt. They saw how money, secrecy, and lobbying could subvert the otherwise noble intentions of representative democracy. Thus They began no hold that a representative is an agent or servant, not a master. A representative who failed to understand the will of the represented on grossly misinterpreted the needs, wants, and aspirations of the general public should be recalled” (CRONIN, 1989, p. 130).

A cogitação de interpor pedido de novas eleições por meio de *recall*, perante a Justiça eleitoral, mesmo em única possibilidade durante o mandato eletivo, como se propõe neste estudo, deverá ser uma exceção, e não uma regra. O desvio praticado pelo representante político eleito durante o exercício de seu mandato, que se enquadrar como crime de responsabilidade, tende a ser solucionado pela via jurídica do *impeachment*⁶⁴. Entende-se que, nos casos reconhecidos, em tese, como mais graves, com previsão de desdobramentos técnico-jurídicos mais complexos, como a inelegibilidade por períodos eleitorais mais extensos, o *impeachment* será o remédio mais adequado. E, naqueles casos mais simples, o *recall* se apresentaria como alternativa viável e mais célere para revogar o mandato do representante eleito antes do próximo pleito eleitoral, obedecidos requisitos a serem previstos em lei. O dispositivo *recall* seria apresentado como um *impeachment* popular (TRIGUEIRO, 1942).

O *impeachment* não abrange os casos que extrapolam a má-fé no exercício das funções, a prevaricação, a desídia no trabalho e a comprovação de ganhos irregulares, sejam de ordem econômica ou de tráfico de interesses ou poder. Cronin (1989) afirma que isto é muito difícil de comprovar. E, por outro lado, o *recall* do funcionário, nesses casos, é mais eficiente, pois surge de uma ação de um grupo de cidadãos, e não de deliberações legislativas. Assim,

Os populistas e reformadores progressistas consideraram as disposições existentes de *impeachment* como inadequadas ou inúteis. O *impeachment* castiga apenas a má-fé no cargo, não a prevaricação ou o descumprimento das funções, e o trabalho desonesto é difícil de provar. Além disso, existe uma área de atividade decorrente desse trabalho desonesto que o processo de *impeachment* não atinge. Ademais, aqueles que desejem destituir um funcionário através do *impeachment* devem provar que foi cometido um crime. Por outro lado, as acusações do *recall* podem variar desde afirmações de corrupção até à presunção de que um funcionário não é representativo, não responde, é esbanjador ou indiferente às responsabilidades do cargo. E, ao contrário do *impeachment*, um *recall* surge da ação política de grupos de cidadãos, e não de deliberações legislativas (CRONIN, 1989, p. 130, tradução nossa)⁶⁵.

⁶⁴ No Brasil há a Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950, conhecida como 'Lei do *Impeachment*', que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. O art. 51, I, da CRFB/88 faz previsão legal dos casos de *impeachment* do presidente e vice-presidente da República e de ministros de Estado.

⁶⁵ "Populist and progressive reformers viewed existing impeachment provisions as inadequate or useless. Impeachment punishes only malfeasance in office, non misfeasance or nonfeasance, and graft is hard to prove. Moreover, there is an area of activity just beyond graft that the impeachment process did not affect. Moreover, those who wish to oust an official via impeachment must prove a crime was committed. Recall charges, on the presumption that an official is unrepresentative, unresponsive, wasteful, or indifferent to the responsibilities of office. And unlike impeachment, a

O *recall* é uma via de revogação do mandato do representante eleito que não se compromete com o voto e as expectativas do eleitor. Trata-se de um instituto utilizado em várias partes do mundo, com aspectos jurídicos próprios, com pontos favoráveis e desfavoráveis, conforme se verificará a seguir.

3.3 *Recall* no Direito estrangeiro

Desenvolveu-se estudo no Direito estrangeiro, buscando-se o modelo de revogação de mandato político na América do Norte, na Europa e na América Latina, semelhantes ao *recall* norte-americano, base do modelo proposto e citado por autores dos marcos teóricos adotados, quais sejam: Thomas Cronin, Pablo Lucas Verdu e Horácio Monteschio.

A seguir, descreve-se, genericamente, o modelo de revogação de mandato (*recall* ou similar) existente nos seguintes países:

- a) na América do Norte: EUA e Canadá;
- b) na Europa: Suíça, França, União Soviética (na época); Alemanha; Bielorrússia;
- c) na América Latina: Venezuela, Peru, Colômbia, Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Uruguai.

Com exceção dos EUA, os demais países foram exemplos de como se efetiva o *recall* - a revogação do mandato eletivo para cargos do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário. O objetivo foi descrever o instituto do *recall* no Direito estrangeiro. Começa-se a mencionada descrição pela América do Norte, depois pela Europa e, enfim, pela América Latina, com os países mais próximos do Brasil.

3.3.1 América do Norte

A América do Norte é constituída pelos Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Dinamarca (Groenlândia) e México. O *recall* se notabilizou nos EUA e, por diversas vezes, foi procurado por parlamentares e instituições brasileiras, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para apresentar um modelo brasileiro

recall from the political action of citizen groups, not from legislative deliberations” (CRONIN, 1989, p. 130).

semelhante, mediante Proposta de Emenda Constitucional (PEC). A seguir descreve-se o mecanismo nos EUA e no Canadá.

3.3.1.1 Estados Unidos da América

O *recall* norte-americano remanesce ao ano de 1903, na ‘Carta de Los Angeles’, de Roosevelt, com o “[...] movimento progressivo”, conforme descreve Monteschio (2018, p. 334). Mas quase três séculos antes, em 1631, Spivak (2004) descreve a primeira previsão normativa sobre revogação de mandato eletivo pelos eleitores, nos Estados Unidos, concretizada pelas leis intituladas *General Court of Massachussets Bay Colony*; e 60 anos depois, em 1691, na *Colony Charles*.

No século XVII, as leis escritas tinham fundamentação na Bíblia, e as populações das colônias americanas eram formadas por puritanos ingleses perseguidos devido à religião em seu país de origem. Eles tinham a convicção religiosa de que deveriam seguir a vontade da maioria. E, dessa feita, exerceram um controle muito grande sobre as atividades dos indivíduos para manter a unidade e a coesão do grupo (ÁVILA, 2009).

Antes, sem o Estado, ou seja, com os particulares, e depois, com a Companhia de Londres e a de Plymouth, a coroa com a Dinastia Tudor delegou aos particulares a colonização do Novo Mundo. Posteriormente, com a Dinastia Stuart, essas companhias receberam terras para exploração do comércio (ÁVILA, 2009).

O *recall* primitivo surge como um desdobramento da independência inerente à autonomia político-administrativa das colônias e diante da participação dos indivíduos nas decisões de governo em nível local; as assembleias eleitas pela população decidiam pela população sobre orçamento e leis. Ávila (2009) destaca que, no período colonial, em *Massachussetts*, no mesmo local em que se revogavam os mandatos de representantes, em meados do século XVII, havia as *Town Meetings*, em que os cidadãos, em local público, se reuniam e decidiam os interesses locais.

Os artigos da Confederação (1781-89), conforme descreve Cronin (1989), preveem a destituição e a substituição de delegados nomeados pelos Estados, dentro do ano de seu mandato, com a destituição realizada sob fundamento de legislação estadual. A Convenção Constitucional de 1787 rejeitou o mesmo tipo de *recall*. A convenção de Nova York propôs uma emenda constitucional permitindo que se revogasse o mandato de seus senadores. Na Virgínia, Patrick Henry elogiou o *recall*

alegando que os senadores poderiam ignorar as instruções realizadas pelos Estados, considerando-as imprudentes ou indignas (CRONIN, 1989).

Ocorre que os opositores do *recall* na ratificação das convenções de Nova York e Virgínia argumentaram que os senadores devem consultar os interesses dos Estados, mas também os da União, como um todo; e alegaram que o *recall* poderia tornar um senador “[...] um escravo da miopia ou do emocionalismo do povo” (CRONIN, 1989, p. 129, tradução nossa)⁶⁶.

Ao final, a proposta de colocar na Constituição norte-americana uma cláusula com o *recall* terminou sem apoio. Mas tempos depois, na década de 1890, os partidos Populista e Trabalhista Socialista americanos insistiram na adoção do *recall* em várias de suas plataformas nacionais e estaduais, pois viram capitais dos Estados e prefeituras infestadas de privilegiados, perniciosos e corruptos.

Eles viram como o dinheiro, o sigilo e o *lobby* poderiam subverter as nobres intenções da democracia representativa. Um representante que não conseguiu entender a vontade do representado ou interpretou mal as necessidades, desejos e aspirações do público em geral deve ser substituído (CRONIN, 1989, p. 130, tradução nossa)⁶⁷.

E, assim, os populistas e reformadores progressistas consideraram as disposições do *impeachment* inúteis ou inadequadas, pois puniam apenas os casos de má-fé no cargo e não atingiam a prevaricação ou o descumprimento das funções, e tampouco o trabalho desonesto, que era de difícil comprovação. As acusações provenientes do *recall* ganham apoio de grupos de cidadãos, e não de deliberações legislativas; e, em 1900, algumas pequenas comunidades do Oeste implementaram o *recall*. Em Los Angeles, o controle dos interesses comerciais pela *Southern Pacific Railroad* fez com que se apresentasse a primeira jurisdição a adicionar o *recall* (CRONIN, 1989).

O Dr. Haynes e democratas de sua época adaptaram o *recall* suíço para Los Angeles⁶⁸, após consulta em manifestos socialistas, trabalhistas e populistas, o que

⁶⁶ “Opponents of the recall at the Virginia and New York ratifying conventions argued that a senator should consult the interests not just of his own states, but also of the Union as a whole. The power of edness or emotionalism of the people” (CRONIN, 1989, p. 129).

⁶⁷ “The Populist and Socialist Labor parties urged adoption of the recall in several of their national and state plataformas in the 1890s. They saw state capitols and city halls infested with the privileged, the sinistre, and the corrupt. They saw how money, secrecy, and lobbying could subvert the otherwise noble intentions of representative democracy” (CRONIN, 1989, p. 130).

⁶⁸ “Nessas circunstâncias, não é de se admirar que os eleitores de Los Angeles tenham aprovado o *recall* por uma margem de quatro para um, quando esse instituto foi colocado em votação no início

chocou os políticos da Califórnia, que chamaram o instituto de “[...] radical, revolucionário e de constitucionalidade questionável” (CRONIN, 1989, p. 131, tradução nossa)⁶⁹.

Sobre a possibilidade daquele titular do cargo concorrer na votação do *recall*, Cronin (1989) observa que não há um procedimento uniforme nesse sentido. E esclarece que, em muitos Estados e localidades norte-americanas, há apenas uma eleição - tanto para revogação quanto para substituição. Se o titular do cargo sobreviver ao *recall*, ele permanecerá, e não haverá a vacância do cargo. Se o titular perder, uma segunda eleição é realizada na mesma cédula de revogação que permite aos eleitores escolher um substituto (CRONIN, 1989).

Ainda conforme Cronin (1989),

Alguns Estados como o Arizona e comunidades – como as cidades autônomas de Massachusetts e Atlantic City – permitem que o nome da pessoa reconvocada apareça na cédula como candidato à reeleição; assim, o funcionário reconvocado poderia ganhar a reeleição imediata (CRONIN, 1989, p. 150, tradução nossa)⁷⁰.

Entretanto, em outros Estados, como Colorado e San Francisco, proíbe-se que a pessoa que teve o mandato cassado concorra imediatamente ao mesmo cargo. A variação considerável nesses arranjos causou confusão e extensos litígios. “Por exemplo, em 1914, a Suprema Corte do Oregon considerou as questões: (1) se a pessoa deveria ser revogada; e (2) quem deveria ser seu substituto (se necessário); são questões distintas, que devem ser tratadas separadamente na cédula de revogação” (CRONIN, 1989, p. 150, tradução nossa)⁷¹. Posteriormente, os procedimentos foram alterados, e os eleitores do Oregon poderiam votar “sim” ou “não” quanto à destituição e votar em um dos possíveis candidatos de substituição (geralmente incluindo-se o oficial cuja destituição estava sendo solicitada) (CRONIN, 1989).

de 1903. Posteriormente, o *recall* foi adotado por margens igualmente impressionantes em várias outras cidades da Califórnia. Os eleitores do Oregon o aprovaram em seu Estado em junho de 1908” (CRONIN, 1989, p. 131, tradução nossa).

⁶⁹ “His proposal to institute the recall in Los Angeles shocked California politicians, who called it radical, revolutionary, and of questionable constitutionality” (CRONIN, 1989, p. 131).

⁷⁰ “Some states – such as Arizona – and communities – such as Massachusetts home -rule cities and Atlantic City-allow the recalled person’s name to appear on the ballot as a candidate for reelection; thus the recalled official could conceivably win immediate reelection” (CRONIN, 1989, p. 150).

⁷¹ “For example, in 1914 the Oregon supreme court held that the questions of (1) whether the person should be recalled and (2) who his or her replacement (if necessary) should be were distinct questions that must be handled separately on the recall ballot” (CRONIN, 1989, p. 150).

Em alguns casos em que a revogação do mandato foi bem-sucedida e, em seguida, a pessoa substituída conseguia votos suficientes na nova eleição, causava-se um grande impasse. Os funcionários eleitorais permitiam um período entre as eleições, de forma a permitir que a oposição se organizasse para o desafio proposto.

Para Cronin (1989), o aspecto mais polêmico do *recall*, nesses casos, seria a falta de especificidade exigida pela lei para as razões de indivíduos ou grupos que buscam demitir um funcionário público. Para alguns observadores e vítimas de esforços do *recall*, este somente deveria ocorrer se estivesse demonstrado, claramente, que o oficial submetido ao dispositivo teria agido com má-fé, improbidade ou imprudência. Mas para outros observadores, esses motivos são frequentemente diferentes do motivo emocional ou subjetivo que, realmente, leva ao esforço de *recall*:

Às vezes, aqueles que perdem uma eleição tentam perseguir um funcionário, usando o *recall* apenas como uma das várias táticas de guerrilha política. Às vezes, também, há acusações absurdas, simplesmente acusações injustas ou que são vagas, inespecíficas e erradas (CRONIN, 1989, p. 151, tradução nossa)⁷².

As salvaguardas destinadas a minimizar os abusos do dispositivo do *recall* foram instituídas na maioria dos Estados norte-americanos, e outras foram adicionadas. Além dos requisitos de assinatura, proíbe-se o início de um *recall* contra um oficial até que ele ocupe o cargo por, pelo menos, seis meses. Vários Estados também proíbem uma segunda tentativa do *recall* durante o mesmo mandato ou, pelo menos, no ano seguinte; outros Estados e comunidades proíbem a repetição do *recall* por três a seis meses (CRONIN, 1989).

Nem todos os Estados norte-americanos adotam a lei do *recall*: quarenta Estados têm disposições que permitem a substituição (*recall*) de certos funcionários eleitos no nível local e ou estadual (BALLOTPEDIA, [2021?a]). Há vários casos de pedidos de *recall* nos Estados Unidos da América (EUA). Selecionaram-se alguns que foram destaque na mídia internacional, principalmente nos casos ocorridos de substituição e tentativa de revogação de mandato de governador, no Estado da Califórnia.

⁷² “Sometimes those who lose an election try to harass an official, using the recall as merely one of several political guerrilla tactics. Sometimes, too, there are wild charges, just plain unfair charges, or charges that are vague, unspecific and wrong” (CRONIN, 1989, p. 151).

Há peculiaridades nas eleições dos EUA que devem ser consideradas entre as várias já expostas nesta pesquisa, como o contexto dos tipos de revogação de mandato: o *recall* (processo pelo qual os cidadãos podem remover funcionários eleitos de seus cargos antes do final de seu mandato), o *impeachment* (processo legislativo de remoção de funcionários) e a *retencion election* (eleições de retenção), que não ocorre aqui no Brasil, aplicável aos cargos de integrantes eleitos do Poder Judiciário. Em seguida, explica-se melhor esta última modalidade de eleição.

A eleição de retenção

[...] é um tipo de eleição onde os eleitores são questionados se um juiz em exercício deve permanecer no cargo por mais um mandato. O juiz que não enfrenta um adversário é afastado do cargo se uma certa porcentagem de eleitores (muitas vezes 50%) indicar que ele ou ela não deve ser mantido (BALLOTPEDIA, [2021?c], n. p.).

Nos EUA, onze Estados não permitem *recall* de servidores públicos (*state officials*); três permitem *recall* de todos servidores públicos; e dezenove permitem o *recall* de servidores estaduais. Os demais Estados permitem *recall* de determinados servidores públicos (BALLOTPEDIA, [2021?b]) (QUAD. 1).

Quadro 1 – Servidores públicos que podem ser submetidos a *recall* – EUA

Continua

Estado	Executivo	Legislativo	Judicial	Provisão
Alasca	✓	✓	✗	“Todos os funcionários públicos eleitos no Estado, exceto os oficiais judiciais, estão sujeitos a <i>recall</i> ...” (AK Con. Art. 11, §8)
Arizona	✓	✓	✓	“Todo agente público no Estado do Arizona, ocupando um cargo eletivo, seja por eleição ou nomeação, está sujeito ao <i>recall</i> ...” (AZ Con. Art. 8, §1-6)
Califórnia	✓	✓	✓	“ <i>Recall</i> é o poder dos eleitores para remover um oficial eletivo”. (CA Con. Art. 2, §13-19)
Colorado	✓	✓	✓	“Todos os funcionários públicos eletivos do Estado do Colorado podem ser submetidos a <i>recall</i> ...” (CO Con. Art. 21)
Geórgia	✓	✓	✓	“A Assembleia-Geral está autorizada a fornecer por lei geral o <i>recall</i> de funcionários públicos que ocupam cargos eletivos...” (Ga Con. Art. 2, § 2.4)
Idaho	✓	✓	✗	“Todos os agentes públicos do Estado de Idaho, exceto os oficiais judiciais, estão sujeitos a <i>recall</i> ...” (ID Con. Art. 6, § 6º)
Illinóis	✓ (somente governador)	✗	✗	“O <i>recall</i> do governador pode ser proposta...” (IL Con. Art. 3, § 7)

Quadro 1 – Servidores públicos que podem ser submetidos a *recall* – EUA

Continua

Estado	Executivo	Legislativo	Judicial	Provisão
Kansas	✓	✓	✗	“Todos os funcionários públicos eleitos no Estado, exceto os oficiais judiciais, estarão sujeitos a <i>recall</i> pelos eleitores...” (Artigo 4, § 3º)
Louisiana	✓	✓	✗	“O legislador fornecerá, por lei geral, o <i>recall</i> por eleição de qualquer Estado, distrito, paroquial, ala ou funcionário municipal, exceto juízes dos tribunais de registro...” (LA Con. Art. 10, § 26)
Michigan	✓	✓	✗	“As leis serão promulgadas para prover o <i>recall</i> de todos os oficiais eletivos, exceto juízes de tribunais de registro...” (MI Con. Art. 2, § 8º)
Minnesota	✓	✓	✓	“Um membro do Senado ou da Câmara dos Deputados, um oficial executivo do Estado identificado na Seção 1 do artigo V da Constituição, ou um juiz da Suprema Corte, do Tribunal de Apelações, ou de um tribunal distrital está sujeito a <i>recall</i> do cargo pelos eleitores...” (MN Con. Art. 8, § 6º)
Montana	✓	✓	✓	“Qualquer pessoa que, detendo um cargo público do Estado ou qualquer uma de suas subdivisões políticas, seja por eleição ou nomeação, está sujeita a <i>recall</i> do cargo...” (MT Ann. Código 2-16-6)
Nevada	✓	✓	✓	“Todos os funcionários públicos do Estado de Nevada estão sujeitos, como aqui previsto, a <i>recall</i> ...” (NV Con. Art. 2, § 9º)
Nova Jérsei	✓	✓	✗	“O povo reserva-se o poder de submeter a <i>recall</i> , após pelo menos um ano de serviço, qualquer funcionário eleito neste Estado ou representando este Estado no Congresso dos Estados Unidos...” (NJ Con. Art. 1, § 2(b))
Dakota do Norte	✓	✓	✓	“Qualquer funcionário eleito do Estado, de qualquer condado ou de qualquer distrito legislativo ou distrital do Condado estará sujeito a <i>recall</i> ...” (ND Con. Art. 3, § 10)
Oregon	✓	✓	✓	“Todo agente público em Oregon está sujeito, como aqui previsto, a <i>recall</i> pelos eleitores do Estado ou do distrito eleitoral do qual o agente público é eleito...” (OU Con. Art. 2, §18)
Rhode Island	✓	✗	✗	“O governador, o vice-governador, o secretário de Estado, o procurador-geral, o tesoureiro-geral serão... sujeitos a <i>recall</i> ...” (RI Con. Art. 4, § 1º)
Virgínia	Não é claro se as disposições se aplicariam ao oficial em nível estatal	Não é claro se as disposições se aplicariam ao oficial em nível estatal	✗	“Após petição, um tribunal de circuito pode remover do cargo qualquer oficial ou oficial eleito que tenha sido nomeado para ocupar um cargo eletivo, residindo dentro da jurisdição do tribunal...” (Código VA 24.2-233)

Quadro 1 – Servidores públicos que podem ser submetidos a *recall* – EUA

				Conclusão
Washington	✓	✓	✗	“Todos os oficiais públicos eletivos do Estado de Washington esperam que [exceto] juízes de tribunais de registro esteja sujeito a <i>recall</i> ...” (WA Con. Art. 1, Sec. 33-34)
Wisconsin	✓	✓	✓	“Os eleitores qualificados do Estado, de qualquer distrito congressional, judicial ou legislativo ou de qualquer Condado podem solicitar o <i>recall</i> de qualquer oficial eletivo em exercício...” (Wi Con. Art. 13, § 12)

Fonte: Ballotpedia, [2021?a], n. p.

O processo de *recall* de servidores estaduais começa com uma petição e termina com uma eleição, sendo os Estados que permitem esse processo: Alasca, Arizona, Califórnia, Colorado, Geórgia, Idaho, Ilínois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minesota, Montana, Nevada, Nova Jérsei, Dakota do Norte, Oregon, Rhode Island, Washington e Wisconsin. Os demais Estados permitem *recall* de servidores públicos selecionados (BALLOTPEDIA, [2021?a]) (QUAD. 2).

Quadro 2 – Disposições específicas para *recall* de servidores públicos (*officers*) do Estado – EUA

Estado	Previsão legal		Assinaturas	Prazo da petição
	Constituição	Estatuto		
Alaska	Art. 11, §8	Estatutos do Alasca. §15.45 Art. 3 e § 29.26 Art. 3	25% dos últimos votos para o cargo	--
Arizona	Art. 8, §1-6	Estatutos Revisados do Arizona. Título 19, Capítulo 2	25% dos últimos votos para o cargo	120 dias
Califórnia	Art. 2, §13-19	Código Eleitoral da Califórnia. Divisão 11	Oficiais estaduais: 12% dos últimos votos lançados para o cargo (assinaturas de cada um dos 5 Condados iguais em número a 1% do último voto para o cargo no Condado) Senado, Assembleia, Junta de Equalização, Tribunais de Apelação e Tribunais de Primeira Instância: 20% dos últimos votos emitidos para o cargo	160 dias

Continua

Quadro 2 – Disposições específicas para *recall* de servidores públicos (*officers*) do Estado – EUA

Continua

Estado	Previsão legal		Assinaturas	Prazo da petição
	Constituição	Estatuto		
Colorado	Art. 21	Estatuto Revisado do Colorado. Título 1, Art. 12, Parte 1 e Título 31, Art. 4, Parte 5	25% dos últimos votos para o cargo	60 dias
Geórgia	Art. 2, § 2.4	Código da Georgia. Título 21, Capítulo 4	Oficiais estaduais: 15% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição (1/5 de cada distrito congressional) Outros: 30% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição	90 dias
Idaho	Art. 6, § 6	Estatutos de Idaho. Título 34, Capítulo 17	20% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição	60 dias
Illinóis	Art. 10, § 26.	Código Eleitoral da Louisiana. RS 18:1300.1 a 18:1300.17	15% dos últimos votos para governador de cada um de, pelo menos, 25 municípios (mais 20 membros da Câmara, 10 membros do Senado, não mais da metade para cada câmara de um partido)	150 dias
Kansas	Art. 4, § 3	Estatuto do Kansas. Capítulo 25, Art. 43	40% dos últimos votos para o cargo	90 dias
Louisiana			33,3% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição (se >1.000 eleitores elegíveis) 40% dos eleitores elegíveis para o cargo na última eleição (se <1.000 eleitores elegíveis)	180 dias
Michigan	Art. 2, § 8	Leis compiladas de Michigan. Capítulo 168, Lei Eleitoral de Michigan 116-1954, Capítulo XXXVI	25% dos últimos votos para o cargo	90 dias
Minnesota	Art. 8, § 6	Estatutos de Minnesota. Capítulo 211C	25% dos últimos votos para o cargo	90 dias
Montana	--	Código Anotado de Montana. Título 2, Capítulo 16, Parte 6	Oficiais estaduais: 10% dos eleitores elegíveis para na última eleição Para oficiais distritais: 15% dos eleitores elegíveis na última eleição	3 meses

Quadro 2 – Disposições específicas para *recall* de servidores públicos (*officers*) do Estado – EUA

Estado	Previsão legal		Assinaturas	Conclusão
	Constituição	Estatuto		Prazo da petição
Nevada	Art. 2, § 9	Estatutos Revisados de Nevada. Capítulo 306, 294A.006 e 539.160 a 539.187	25% dos últimos votos para o cargo	60 dias
Nova Jérsei	Art. 1, § 2(b)	Estatuto de Nova Jersey. 19:27A-1 a 19:27A-18	25% dos eleitores registrados no distrito para o cargo	Governador/Senador dos EUA: 320 dias Outros: 160 dias
Dakota do Norte	Art. 3, § 1 e §10	Capítulo 16.1-01-09.1 e Capítulo 44-08-21	25% dos últimos votos para o cargo	--
Oregon	Art. 2, §18	Estatutos Revisados do Oregon. Capítulo 249.865 a 249.887 (vínculo morto)	15% de todos os votos para governador na última eleição geral no distrito para o cargo	90 dias
Rhode Island	Artigo 4, § 1	--	15% dos últimos votos para o cargo	90 dias
Virgínia	--	Código da Virgínia. Título 24.2-233 a 24.2-238	10% dos últimos votos para o cargo	--
Washington	Art. 1, Sec. 33-34	Código revisado de Washington. Capítulo 29A.56.110 a 29A.56.270	Oficiais estaduais: 25% dos últimos votos para o cargo Outros: 35% dos últimos votos para o cargo	Oficiais estaduais: 270 dias Outros: 180 dias
Wisconsin	Art. 13, §12	Estatuto e Anotações de Wisconsin. § 9.10	25% de todos os votos para governador na última eleição geral no distrito para o cargo	60 dias

Fonte: Ballotpedia, [2021? a], n. p.

O relatório de fim de ano da Ballotpedia, a partir de 22 de dezembro de 2021, informou que houve 339 esforços para realizar *recall* e 529 processos oficiais de *recall* ocorridos nos Estados Unidos. Este foi o maior número de tentativas de *recall* desde 2012, sendo que 25 foram afastados do cargo, e 19 renunciaram ao cargo, mas a maioria, ou seja, 367 casos, não foram para a cédula eleitoral (não atingiram o mínimo de votos, etc.) ou, ao passarem para a cédula eleitoral, 42 casos tiveram o processo de *recall* frustrado (pedido derrotado) (BALLOTPEDIA, [2021? b]).

A motivação para realizar um *recall* nos EUA é variada, dependendo do local, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 – Motivos necessários para o *recall* – EUA

Continua

	Estado	Motivos permitidos
<i>Recall</i> estadual e local	Alasca	Falta de aptidão, incompetência, negligência ou corrupção (AS §15.45.510)
	Geórgia	Ato de má conduta ou má conduta enquanto estiver no cargo; violação do juramento de posse; não cumprimento de funções previstas em lei; intencionalmente mal utilizado, convertido ou indevidamente desviado, sem autoridade, propriedade pública ou fundos públicos confiados ou associados ao cargo eletivo ao qual o funcionário foi eleito ou nomeado. O desempenho discricionário de um ato legal ou de um dever prescrito não constituirá um fundamento para o <i>recall</i> de um funcionário público eleito. (Ga. Código §21-4-3(7) e 21-4-4(c))
<i>Recall</i> estadual e local	Kansas	Condenação por crime, má conduta no cargo, incompetência ou não cumprimento de funções previstas em lei. Nenhum <i>recall</i> submetido aos eleitores será considerado nulo devido à insuficiência dos fundamentos, requerimento ou petição pela qual a submissão foi obtida. (KS Stat. § 25-4302)
<i>Recall</i> estadual e local	Minnesota	Grave má conduta ou inconveniência durante o mandato no exercício das funções do cargo ou condenação durante o mandato de um crime grave (artigo VIII, § 6º, Constituição de Minnesota)
	Montana	Falta física ou mental de aptidão, incompetência, violação de juramento de cargo, má conduta oficial, condenação de certos delitos criminais (enumerado no Título 45). Nenhuma pessoa pode ser submetida a <i>recall</i> por exercer um dever obrigatório do cargo que ocupa ou por não realizar qualquer ato que, se realizado, o submeteria a processo por má conduta oficial. (Mont. Código § 2-16-603)
	Rhode Island	Autorizado no caso de um oficial geral que tenha sido indiciado ou denunciado por um crime, condenado por contravenção, ou contra o qual foi feita uma constatação de causa provável de violação do código de ética (artigo IV, § 1º, Constituição de Rhode Island)
	Virgínia	A negligência do dever, o mau uso do cargo ou a incompetência no desempenho das funções quando essa negligência do dever, o mau uso do cargo ou a incompetência no exercício dos deveres tem um efeito adverso material sobre a condução do cargo, ou após condenação de contravenção relacionada a drogas ou contravenção envolvendo um "crime de ódio" (§ 24.2-233)
	Washington	Comissão de algum ato ou atos de má conduta ou má conduta enquanto estiver no cargo, ou que tenha violação de juramento de posse (artigo I, § 33, Constituição do Estado de Washington)
<i>Recall</i> local	Flórida	Má conduta, negligência do dever, embriaguez, incompetência, incapacidade permanente para desempenhar funções oficiais e condenação de um crime envolvendo torpeza moral. (Fla. Stat. Ann §100.361)
	Missouri	Má conduta no cargo, incompetência e não cumprimento de funções previstas em lei. (Seção 77.650 (Estatutos Revisados do Missouri))
	Novo México	Má conduta ou má conduta no cargo ou violação do juramento de posse durante o atual mandato do funcionário. (Artigo X, § 6º (oficiais municipais) e artigo XII, § 14 (membros do conselho escolar) da Constituição do Novo México. Nota: O <i>recall</i> de oficiais eletivos nos municípios comissionamento-gestor não requer fundamentos.)
	Dakota do Sul	Má conduta, crimes no cargo, embriaguez, incompetência grave, corrupção, roubo, opressão ou parcialidade grosseira. (SDCL §9-13-30)

Fonte: Ballotpedia, [2021?], n. p.

A seguir, apresentam-se alguns casos de *recall* nos Estados Unidos, para ilustrar a revogação de mandato pela força popular, bem-sucedidos ou não. Escolheu-se um caso de prefeito da cidade de Stevensville, no Estado de Montana (EUA), e dois casos de governadores no Estado da Califórnia (EUA).

O *recall* de Brandon Dewey, Prefeito de Stevensville, Montana (2020)

No Município de Stevensville, no Estado de Montana, houve um esforço para revogar o mandato do prefeito Brandon Dewey. O processo foi iniciado em março de 2020, e foram apresentadas assinaturas válidas suficientes para colocar o *recall* na cédula. A eleição de *recall* ocorreu em 3 de novembro de 2020, e Dewey manteve-se no cargo, com 52,2 % dos votos (584 votos) - o suficiente para que ele não fosse retirado do cargo (BALLOTPEDIA, 2020).

O processo iniciou com Leanna Rodabaugh, em resposta ao prefeito por ele ter assinado um contrato de US\$79.800 com a *First Call Computer Solutions* em nome da cidade. Rodabaugh acusou Dewey de contornar o Conselho da Cidade para contratos desse vulto, sem licitação e concessão de contratos (BALLOTPEDIA, 2020).

Em sua resposta, o prefeito, após terem sido verificadas as assinaturas, alegou que a petição era inválida e deveria ser rejeitada por falsificação e adulteração de registros e informações públicas. Rodabaugh havia omitido a política de compras que o Conselho Municipal adotou em 2014, alguns anos antes, revisada regularmente desde que o mencionado Conselho delegou essa autoridade aos chefes de departamento e ao prefeito (BALLOTPEDIA, 2020).

A eleição do *recall* foi adiada de 4 de agosto de 2020 para 3 de novembro de 2020, com a decisão do juiz Howard Recht, em 13 de agosto de 2020, de que havia motivos suficientes para um esforço de retirada do prefeito Dewey, alegando que ele teria agido fora da lei e sem autoridade legal para assinar contrato com a *First Call Computer Solutions* (BALLOTPEDIA, 2020).

Ao final, Brandon Dewey teve 52,2 % dos votos (584 votos) contra a revogação de mandato e venceu a eleição. Do outro lado, 47,8% dos votos (535 votos) do total de 1.119 votos queriam o *recall* do prefeito (BALLOTPEDIA, 2020).

O *recall* de Gray Davis, Governador da Califórnia (EUA), e assunção de Arnold Schwarzenegger (2003)

Talvez seja o exemplo mais célebre de *recall* que poderia ser citado em uma pesquisa sobre o instituto de revogação de mandato de que se tem notícia. Ocorrido no ano de 2003, o esforço foi bem-sucedido, com eleições em 7 de outubro de 2003, em que Davis foi substituído por Arnold Schwarzenegger, com 55,4% dos votos para substituição do então governador (4.976.274 votos) contra 44,6% que desejaram sua permanência e votaram “não” para o *recall* (4.007.783 votos) (BALLOTPEDIA, 2003).

Davis foi eleito em novembro de 2002, para um segundo mandato de quatro anos como governador da Califórnia, mas, onze meses depois, 9,4 milhões de eleitores votaram (11% a mais do que número total de eleitores em 2002) para que ocorresse o *recall* (BALLOTPEDIA, 2003).

A origem da substituição foi em decorrência de uma situação na indústria da eletricidade estatal e moldou a política no Estado da Califórnia.

Arnold Schwarzenegger, do Partido Republicano, ficou em primeiro lugar na escolha dos eleitores, com 48,58% dos votos (4.206.284 votos). Em segundo lugar, ficou Cruz Bustamante, com 31,47% dos votos (2.724.874 votos). E em terceiro lugar, o também republicano, Tom McClintock, com 1.161.287 votos, representando 13,41% dos votos (BALLOTPEDIA, 2003).

A negativa de *recall* do Governador Gavin Newsom da Califórnia (EUA) (2021)

O governador da Califórnia (EUA), o democrata Gavin Newsom, foi mantido em uma eleição de *recall* em 14 de setembro de 2021, com 61,9% dos votos, ou seja, com supremacia de votos. Participaram das eleições 12,8 milhões de eleitores. As eleições tiveram duas perguntas: a primeira, se Newsom deveria ser substituído e, em caso afirmativo, quem deveria substituí-lo (BALLOTPEDIA, 2021).

Participaram 46 candidatos, incluindo-se nove democratas e 24 republicanos. Aproximadamente 7,4 milhões escolheram um candidato na segunda pergunta, sendo que o radialista Larry Elder recebeu 48,4% dos votos, e o segundo escolhido foi You Tuber Kevin Paffrath, com 9,6% de votos (BALLOTPEDIA, 2021).

A motivação para o *recall* foi que Newsom lidou mal com a resposta do Estado à pandemia do coronavírus, não fez o suficiente para lidar com a taxa de

desabrigados, com frustrações dos cidadãos sobre ordens de saúde emitidas pelo Estado e apareceu sem máscara em um jantar, em um restaurante chique de Napa Valley, durante o auge dos casos de covid-19 (CONSTANTINO, 2021).

Essa última tentativa de *recall* frustrado para governador na Califórnia fez com que houvesse algumas reflexões sobre o futuro do *recall* nos Estados Unidos, em especial na Califórnia.

Perspectivas do *recall* na Califórnia (Estados Unidos da América)

Pildes (2021) e Frank (2021), em artigos diferentes, com o mesmo título: ‘Nova pesquisa: californianos estão prontos para mudar o processo de *recall*’ (tradução nossa)⁷³, abordam os resultados da pesquisa divulgada pelo Centro Yankelovich da UC San Diego (KOUSSER, [2021?]), que realizou uma pesquisa com 2.800 eleitores na semana da eleição do *recall* de Gavin Newsom, de 13 a 16 de setembro de 2021, com uma margem de erro de mais ou menos 2%.

A maioria dos eleitores da Califórnia concorda que é hora de superar o processo de *recall* do Estado, aumentando o nível para os detentores de cargos, de acordo com a pesquisa realizada pelo Centro Yankelovich da UC San Diego, que indica uma tendência de duas grandes mudanças nas leis do *recall* (FRANK, 2021):

- a) aumento do percentual dos atuais 12% dos eleitores da última eleição para 20% de eleitores da última eleição, para que ocorra o *recall* para governador;
- b) na cédula eleitoral para a eleição de *recall* para governador, não haverá mais uma votação para o substituto ao mesmo tempo que a votação de *recall*. Em vez disso, apenas uma pergunta: o governador Newsom deve ser substituído? Se aprovado sob a nova regra, então o vice-governador torna-se governador.

Enquanto isso não acontece, como já visto desde 2012, no final do ano de 2021 houve a maior quantidade de esforços para realização de *recall* nos EUA, em um total de 339 esforços para realizar *recall* e 529 processos oficiais (BALLOTPEdia, [2022?]).

O dispositivo *recall* nos EUA é admitido em 19 Estados (Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota,

⁷³ “New poll: Californians are ready to change the recall process”.

Montana, Nevada, Nova Jersey, Dakota do Norte, Oregon, Rhow Island, Washington e Winsconsin).

Por apenas quatro vezes o dispositivo foi acionado na história norte-americana (BALLOTPEDIA, [2022?]):

- a) 1921: Dakota do Norte, destituindo Lynn Frazier;
- b) 1988: Arizona ia destituir Evan Mecham, mas ele foi cassado antes;
- c) 2003: Califórnia destituiu Gray Davis;
- d) 2021: Califórnia não destituiu Gavin Newsom.

Em análise do *recall* em outro país da América do Norte - o Canadá -, percebe-se que somente numa província esse instituto é admitido, conforme se poderá ver a seguir.

3.3.1.2 Canadá

A província de *British Columbia* é a única província do Canadá que admite o *recall* para substituir membros do Poder Legislativo. O caso mais célebre de *recall* na Província de Columbia ocorreu em 1998, com a tentativa de *recall* do deputado Paul Reitsma, que renunciou ao cargo antes da declaração de vacância (ÁVILA, 2009).

A Constituição da *British Columbia*, na Seção 33, estabelece que poderá ocorrer a renúncia de um membro da Assembleia Legislativa, que assim o desejar. E, ainda, na Seção 35, inciso 1, alínea “f”, da mesma Constituição há previsão de que poderá ocorrer eleição no caso de o diretor eleitoral relatar, sob a Lei de Recall e Iniciativa, ao presidente ou ao secretário da Assembleia Legislativa, que ocorreu uma vacância (BRITISH COLUMBIA, 1996a).

A Lei de Recall e Iniciativa (RSBC 1996), Capítulo 398, estabelece as orientações para a instauração de um procedimento de *recall*. Na seção 19 da referida lei há orientação de como proceder para o encaminhamento de petição de *recall*:

- (1) Um eleitor registrado para um distrito eleitoral em Colúmbia pode candidatar-se na subseção para a emissão de uma petição para o *recall* do deputado da Assembleia Legislativa para aquele distrito eleitoral.
- (2) O pedido de emissão de uma petição de *recall* deve ser feito ao diretor eleitoral e conter o seguinte:
 - a. o nome do Deputado;
 - b. o nome e o endereço residencial do requerente;
 - c. uma declaração, não superior a 200 palavras, estabelecendo por que, na opinião do requerente, é justificada a convocação do deputado;

- d. uma declaração assinada do requerente de que ele ou ela não está desqualificado sob esta lei de fazer a solicitação;
 - e. qualquer outra informação que possa ser prescrita.
- (3) O pedido de emissão de uma petição de *recall* deve ser acompanhado de uma taxa de processamento de US\$ 50.
- (4) Nenhum pedido para a emissão de uma petição de *recall* pode ser feito:
- a. durante os 18 meses seguintes ao dia de votação geral para a última eleição do deputado, ou
 - b. durante os 6 meses anteriores ao dia de votação geral aplicável sob a seção 23 (2) da Lei da Constituição para a próxima eleição geral.
- (5) O diretor eleitoral deve, assim que possível, após receber um requerimento nesta seção para a emissão de uma petição de *recall*, publicar o aviso do pedido em um *site* autorizado pelo BC (*BRITISH COLUMBIA*, 1996b, n. p., tradução nossa).

A referida Lei de *Recall* e Iniciativa da *British Columbia* (1996b) prevê requisitos para a petição de *recall*, dispostos na Seção 23⁷⁴:

- a) submissão ao chefe eleitoral no prazo de 60 dias após a data em que a petição foi emitida nos termos da Seção 20⁷⁵⁷⁶;

⁷⁴ “Requirements for recall petition:

23 (1) A recall petition must comply with the following requirements:

- (a) the petition must be submitted to the chief electoral officer within 60 days after the date on which the petition was issued under section 20;
 - (b) the petition must be signed by more than 40% of the total number of individuals who are entitled to sign the recall petition under section 21.
- (2) To be counted for the purpose of subsection (1) (b), a signature on the petition must be accompanied by the residential address of the individual who signed and must be witnessed by the individual who canvassed the signature” (*BRITISH COLUMBIA*, 1996b, n. p.).

⁷⁵ “Questão da petição de *recall*

20 (1) Se se considerar que os requisitos da seção 19 foram cumpridos, o chefe do gabinete eleitoral deve:

- (a) notificar o proponente, o membro em relação a quem a petição deve ser emitida e o orador de que o pedido foi aprovado em princípio;
- (b) logo que possível, após a publicação dos avisos referidos na alínea (a), publicar um aviso de aprovação em princípio num *site* da internet autorizado por Elections BC; e
- (c) logo que possível após a publicação do aviso, nos termos da alínea (b), emitir a petição no formulário previsto no regulamento.

(2) Uma petição de retirada deve ser assinada no prazo de 60 dias, a partir da data em que é emitida pelo chefe do gabinete eleitoral.

(3) Uma vez que um pedido tenha recebido aprovação de princípio, pode ser inspecionado no gabinete do chefe de gabinete eleitoral durante o seu horário normal de expediente.

Não mais do que uma petição de *recall* em curso, respeitando o membro.

20.01 Se o chefe de gabinete eleitoral emitir uma petição de retirada ao abrigo da seção 20, o chefe de gabinete eleitoral não deve emitir qualquer outra petição de *recall* em relação ao mesmo membro até, conforme aplicável,

- (a) se a petição não for apresentada em conformidade com a seção 23 (1) (a), 60 dias após a data em que a petição foi emitida ao abrigo da Seção 20, ou
- (b) a data em que o chefe do gabinete eleitoral conclui que não pode ser feita uma determinação ao abrigo da Seção 25” (*BRITISH COLUMBIA*, 1996b, n. p., tradução nossa).

⁷⁶ No original: “**Issue of recall petition**

20 (1) If satisfied that the requirements of section 19 have been met, the chief electoral officer must

- (a) notify the proponent, the Member in relation to whom the petition is to be issued and the Speaker that the application has been approved in principle,
- (b) as soon as practicable after giving the notices under paragraph (a), publish notice of the approval in principle on an Elections BC authorized internet site, and

b) assinatura por mais de 40% do número total de indivíduos que têm direito a assinar a petição de *recall*, nos termos dos incisos da Seção 21 da mesma lei⁷⁷.

Agora, passemos à análise do *recall* nos países do continente europeu.

3.3.2 Europa

A ideia primeva do *recall* remonta à substituição dos deputados que se desviavam das recomendações do povo nos ditos 'mandatos imperativos', como se registra na França até a Revolução de 1789. Depois, com o sistema representativo moderno, a revogação do mandato pelo povo era uma forma de aumentar a participação e o controle popular sobre os governantes.

Na Suíça, o *recall* foi culturalmente introduzido desde 1850, com o instituto do *Abberufungsrecht*, com proposta de parcela do corpo eleitoral de cidadãos, em uma espécie de *referendum*, para dissolver a assembleia representativa que teria caído em descrédito e desconfiança popular. E, logo em seguida, em caso de aprovação da dissolução da Câmara Legislativa, esta teria suspensa seus poderes e, então, seriam convocadas eleições gerais (ÁVILA, 2009).

Bonavides (1994) apresenta uma breve distinção: no caso do *recall*, há uma revogação individual, substituindo-se funcionários que não agradam o eleitorado, e no *Abberufungsrecht* suíço, a revogação é coletiva - de toda a assembleia -, após a participação de considerável percentual de eleitores, devido à quebra de confiança

(c) as soon as practicable after publishing the notice under paragraph (b), issue the petition in the form set out in the regulations.

(2) A recall petition must be signed within 60 days from the date on which it is issued by the chief electoral officer.

(3) Once an application has received approval in principle, it may be inspected at the office of the chief electoral officer during its regular office hours.

No more than one current recall petition respecting Member

20.01 If the chief electoral officer issues a recall petition under section 20, the chief electoral officer must not issue any further recall petition in relation to the same Member until, as applicable,

(a) if the petition is not submitted in accordance with section 23 (1) (a), 60 days after the date on which the petition was issued under section 20, or

(b) the date on which the chief electoral officer concludes that a determination under section 25 cannot be made" (BRITISH COLUMBIA, 1996b, n. p., grifos do autor).

⁷⁷ Quem pode assinar uma petição de *recall*, conforme Seção 21 da Lei de *Recall* e Iniciativa da Columbia Britânica no Canadá: "(1) A fim de assinar uma petição de *recall*, um indivíduo: a. deve ser eleitor registrado para o distrito eleitoral para o qual o deputado foi eleito no dia da votação geral para a última eleição do deputado; b. na data em que assina a petição, deve ser eleitor registrado para um distrito eleitoral na Columbia Britânica; (2) um indivíduo pode assinar qualquer petição de *recall* apenas uma vez; (3) um indivíduo que assinar uma petição de *recall* deve indicar seu endereço residencial na petição" (BRITISH COLUMBIA, 1996b, n. p., tradução nossa).

popular. Monteschio (2018) situa a adoção do sistema *recall*, denominado *abberufungsrecht*, em sete cantões da Suíça, em *Liechtenstein* e no *Baden-Wurtemberg*, caracterizado por uma revogação de cunho coletivo, cassando o mandato de toda uma assembleia.

O *Abberufungsrecht*, utilizado para dissolver o Parlamento pelo povo, ocorreu em alguns cantões suíços e em Estados Membros da Alemanha Federal na vigência da República de Weimar. Depois, nos EUA, utilizou-se o instituto para destituir titulares individuais de cargos, principalmente para revogar os mandatos de legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais. Na então União Soviética e democracias populares, o sistema foi utilizado para substituir membros dos corpos legislativos.

Em países socialistas, a figura da revogação do mandato surge antes do *recall* americano, como, por exemplo, na Comuna de Paris, de 1871, em que o mandato livre como instituto próprio da democracia representativa teve crítica acentuada do movimento operário de inspiração marxista, que desejava uma representação verdadeira e própria, com poderes de revogação do mandato pelo mandante (BOBBIO, 2000).

Ainda na Europa, Ávila (2009) descreve que, no ano de 1917 o mandato imperativo ressurgiu com Vladimir Lênin e sua obra ‘Estado e Revolução’; e influencia a elaboração do art. 105 da Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), de 1917, que permitiu a revogação do mandato dos deputados, por falta de confiança dos eleitores, obedecendo a modalidades previstas em lei.

Na antiga União Soviética, segundo Bonavides (1994, p. 292), “Os deputados ficavam obrigados a prestar conta aos eleitores de seu trabalho e podiam ter o mandato revogado a qualquer momento”. Havia uma espécie de mandato imperativo dos representantes das classes trabalhadoras. Já no *recall* americano, a fundamentação era baseada nos costumes, nos ideais democráticos, nas ideias do governo local e do “[...] *good business principle*” (ÁVILA, 2009, p. 64).

Na Alemanha, no período de 1919 a 1933, quando vigorou a Constituição de Weimar, considerada oficialmente a Constituição do Império Alemão, havia previsão em seu texto original, no art. 43⁷⁸, de que o presidente do *Reich* poderia ser substituído após decisão de referendo pelo povo, a pedido do *Reichstag* (ALEMANHA, 1919).

⁷⁸ No texto da justificativa da proposta da PEC nº 21/2015 para implementação do *recall* no Brasil, o relator, ao citar Bonavides (1994) e, ainda, nas remissões de Ávila (2009) e de Monteschio (2018),

Monteschio (2018) faz referência a essa possibilidade de revogação do cargo de chefe do Poder Executivo após consulta popular. A proposta deveria ser assinada, inicialmente, por um terço do *Reichstag* - o Parlamento alemão. Ocorre que, caso o aludido referendo não lograsse êxito na remoção do presidente por rejeição popular, seria considerado como uma nova eleição; e então o parlamento seria dissolvido. Para que esse procedimento ocorresse de forma imparcial (em tese), sem a interferência do presidente na decisão do Parlamento alemão, a Constituição de Weimar, em seu art. 44, previa que o presidente do *Reich* não poderia, ao mesmo tempo, ser integrante do *Reichstag*⁷⁹.

Seção Três - O Presidente do Reich e o Governo do Reich.

Artigo 41 - O Presidente do Reich será eleito por todo o povo alemão.

Todo alemão que tiver atingido a idade de trinta e cinco anos será elegível para eleição. Os detalhes serão determinados por uma lei do Reich.

Ver a Lei sobre a Eleição do Presidente do Reich de 4 de maio de 1920 (RGBl. p. 849), emendada pelo anúncio de 6 de março de 1924 (RGBl. I. p. 168).

Artigo 42 O Presidente do Reich, ao assumir seu cargo, fará o seguinte juramento perante o Reichstag:

‘Juro que dedicarei minhas forças ao bem-estar do povo alemão, aumentarei seu benefício, evitarei que ele seja prejudicado’, defender a constituição e as leis do Reich, cumprir conscienciosamente meus deveres e fazer justiça a todos”.

A adição de uma afirmação religiosa é permissível.

Artigo 43 - O mandato do Presidente do Reich será de sete anos. A reeleição é permitida.

Antes do término do mandato, o Presidente do Reich pode ser deposto por referendo, a pedido do Reichstag. A resolução do Reichstag requer uma maioria de dois terços. A decisão impedirá o Presidente de continuar a exercer seu cargo. A rejeição da remoção pelo referendo será considerada como uma nova eleição e resultará na dissolução do Reichstag.

O Presidente do Reich não pode ser processado sem o consentimento do Reichstag.

Ver a Lei sobre a Pensão do Presidente do Reich de 31 de dezembro de 1922 (RGBl. 1923 I p. 53).

Artigo 44 - O Presidente do Reich não pode ao mesmo tempo ser membro do Reichstag (ALEMANHA, 1919, n. p., tradução nossa)⁸⁰.

o artigo da Constituição de Weimar alusivo à possibilidade de revogação do mandato do presidente por destituição, via *Reichstag* e consulta popular, foi citado equivocadamente como sendo o de nº 71 ou nº 41 (BRASIL, 2015). Em pesquisa ao texto original da Constituição do Império Alemão, verifica-se tratar do art. 43, conforme citado no presente estudo.

⁷⁹ É o que poderia ser chamado de uma espécie de “[...] morte cruzada”, descrita na Constituição do Equador de 2008 (MONTESCHIO, 2008, p. 338).

⁸⁰ Dritter Abschnitt. Der Reichspräsident und die Reichsregierung.

Artikel 41 - Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt.

Wählbar ist jeder Deutsche, der das fünfunddreißigste Lebensjahr vollendet hat. Das nähere bestimmt ein Reichsgesetz.

Siehe hierzu das Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 849) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1924 (RGBl. I. S. 168).

Artikel 42. Der Reichspräsident leistet bei der Übernahme seines Amtes vor dem Reichstag folgenden Eid:

O *recall* foi mantido pela Constituição Soviética de 1936, e outros países socialistas também o adotaram, a exemplo da Hungria, Romênia, Bulgária e Polónia (ÁVILA, 2009).

Na República de Belarus, ou Bielorrússia⁸¹, o *recall* está previsto no art. 72 de sua Constituição, permitindo a destituição de deputados, desde que com o quórum mínimo de 20% do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral, tudo regulamentado em lei. A Constituição da Bielorrússia, aprovada em 15 de março de 1994 pelo Conselho Supremo da República da Bielorrússia⁸², com alterações em 2004, mediante referendo nacional, assim prevê:

Artigo 72 -

O *recall* dos deputados será realizado nos fundamentos especificados por lei. A votação para o *recall* de um deputado será conduzida de acordo com o procedimento determinado para a eleição de um deputado, e por iniciativa de nada menos que 20% dos cidadãos elegíveis para votar e residir no território correspondente.

Os fundamentos e procedimentos para a convocação dos membros do Conselho da República serão estabelecidos por lei (BELARUS, 2021, n. p. tradução nossa)⁸³.

‘Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, die Verfassung und die Gesetze des Reichs wahren, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde’.

Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.

Artikel 43. Das Amt des Reichspräsidenten dauert sieben Jahre. Wiederwahl ist zulässig

Vor Ablauf der Frist kann der Reichspräsident auf Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Der Beschluß des Reichstags erfordert Zweidrittelmehrheit. Durch den Beschluß ist der Reichspräsident an der ferneren Ausübung des Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Reichstags zur Folge.

Der Reichspräsident kann ohne Zustimmung des Reichstags nicht strafrechtlich verfolgt werden. siehe hierzu das Gesetz über das Ruhegehalt des Reichspräsidenten vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 I S. 53).

Artikel 44. Der Reichspräsident kann nicht zugleich Mitglied des Reichstags sein (ALEMANHA, 1919, n. p.).

⁸¹ Localizada na Europa do Leste, a República da Bielorrússia (ou Belarus) é uma nação que não possui fronteiras marítimas, tem seu território limitado pela Rússia (nordeste), Polónia (oeste), Letónia e Lituânia (noroeste) e Ucrânia (sul) (BELARUS, 2021).

⁸² Trata-se da primeira Constituição da história da Bielorrússia soberana após a Revolução de outubro de 1917 (BELARUS, 2021).

⁸³ O texto original resulta na versão em russo do documento, conforme segue. Ressalta-se que, para inserção no texto da tese, foi realizada a tradução para o inglês e, posteriormente, para o português.

No original:

“Статья 72.

Отзыв депутатов осуществляется по основаниям, предусмотренным законом.

Голосование об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутата, по инициативе не менее двадцати процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

Основания и порядок отзыва членов Совета Республики устанавливаются законом” (BELARUS, 2021, n. p.).

Em inglês:

Na América Latina há vários países que têm previsão do instituto do *recall* em suas legislações, seja na Constituição e/ou em lei específica, mesmo que com vigência somente em determinadas partes do país (Estados da federação, províncias, etc.). Neste estudo, podem-se citar: Venezuela, Peru, Colômbia, Argentina, Bolívia, Cuba, Equador e Uruguai, entre outros, conforme se verificará a seguir.

3.3.3 América Latina

Na Venezuela, a revogação de cargos eletivos tem previsão no art. 72 do texto constitucional, com necessidade de 20% dos eleitores para convocar um referendo revocatório (MARTINS; BAPTISTA, 2018). Há grande amplitude para a revogação dos cargos eletivos na Venezuela; contudo, na prática, o Poder Judiciário impede que se efetive a substituição eletiva devido à forte influência do Poder Executivo (MONTESCHIO, 2018).

Artigo 72 - Todos os cargos e magistrados eleitos popularmente estão sujeitos a revogação.

Uma vez transcorrida a metade do mandato para o qual o funcionário foi eleito, um número não inferior a vinte por cento dos eleitores registrados no círculo eleitoral correspondente pode solicitar a convocação de um referendo para relembrar seu mandato.

Quando um número igual ou maior de eleitores que elegeram o funcionário tiver votado a favor da convocação, desde que um número igual ou maior que vinte e cinco por cento dos eleitores registrados tenha participado do referendo, seu mandato será considerado revogado e a vaga absoluta será preenchida imediatamente, de acordo com as disposições desta Constituição e da lei.

A revogação do mandato dos órgãos colegiados deve ser realizada de acordo com as disposições da lei.

Durante o período para o qual o funcionário foi eleito, não poderá ser feito mais do que um pedido de revogação de seu mandato (VENEZUELA, 1999, n. p., tradução nossa)⁸⁴.

“Article 72.

The *recall* of a deputy shall be carried out on the grounds stipulated by law.

Voting for the recall of a deputy shall be held in the manner prescribed for the election of a deputy at the initiative of at least twenty percent of citizens having the right to vote and residing on the respective territory.

The law shall prescribe the grounds and procedure for the recall of members of the Council of the Republic”.

⁸⁴ “Artículo 72 - Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos

Note-se que, com fundamento no art. 72 da Constituição venezuelana, caberá apenas um pedido de revogação durante o mandato eleito e, ainda, o art. 198 estipula que o político que tiver o mandato revogado não será eletivo para cargo político no próximo período. A Constituição da Venezuela, em seu art. 233, prevê que, em caso de procedência do pedido de referendo, a revogação do mandato gera direito à suplência quando o vice-presidente Executivo assume o restante do período do mandato de presidente da República (MARTINS; BAPTISTA, 2018).

No Peru, o art. 31 da Constituição desse país admite a possibilidade de os cidadãos participarem de assuntos públicos mediante referendo, ou mesmo mediante iniciativa popular, a qual poderá acarretar a remoção de atividades (MONTESCHIO, 2018).

Artigo 31 - Os cidadãos têm o direito de participar nos assuntos públicos por referendo; iniciativa legislativa; remoção ou revogação de autoridades e exigência de responsabilização. Têm também o direito de ser eleitos e de eleger livremente os seus representantes, nas condições e procedimentos determinados pela lei orgânica.

É direito e dever dos vizinhos participar do governo municipal de sua jurisdição. A lei regula e promove os mecanismos diretos e indiretos de sua participação.

Os cidadãos têm direito de voto no gozo de sua capacidade civil. Para exercer este direito, é necessário estar inscrito no cartório correspondente.

O voto é pessoal, igual, livre, secreto e obrigatório até aos setenta anos. É opcional após essa idade.

A lei estabelece os mecanismos para garantir a neutralidade do Estado durante os processos eleitorais e a participação do cidadão.

Qualquer ato que proíba ou limite os cidadãos de exercer seus direitos é nulo e punível (PERU, 1993, n. p., tradução nossa)⁸⁵.

o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

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

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato” (VENEZUELA, 1999, n. p.).

⁸⁵ “Artículo 31 - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos” (PERU, 1993, n. p.).

A Constituição da Colômbia, em seu art. 40, estabelece que todo cidadão tem direito de participar da formação, do exercício e do controle do poder político, efetivando esses direitos ao tomar parte das eleições, plebiscitos, referendos e consultas populares, sendo-lhe permitido, conforme o item 4, revogar o mandato dos eleitos, com fundamento na Constituição e em lei complementar (ÁVILA, 2009, p. 102).

Artigo 40 - Todo cidadão tem o direito de participar da conformação, exercício e controle do poder político. Para tornar esse direito eficaz, você pode:

1. Escolher e ser escolhido.
2. Participar de eleições, plebiscitos, referendos, consultas populares e outras formas de participação democrática.
3. Constituir partidos, movimentos e grupos políticos sem qualquer limitação; tornar-se parte deles livremente e divulgar suas ideias e programas.
4. Revogar o mandato dos eleitos nos casos e na forma que estabelecer a Constituição e a lei.
5. Ter iniciativa nas empresas públicas.
6. Arquivar ações públicas em defesa da Constituição e da lei.
7. Acessar ao desempenho de funções e cargos públicos, exceto para colombianos, por nascimento ou adoção, que tenham dupla nacionalidade. A lei irá regular esta exceção e determinar os casos em que deve aplicar.

As autoridades devem garantir a participação adequada e efetiva da mulher nos níveis de decisão da Administração Pública (COLÔMBIA, 2016, n. p., tradução nossa)⁸⁶.

O direito de revogação, na Colômbia, foi regulamentado pela Lei nº 134/1994, em seu art. 64 (alterado pela Lei nº 741, de 2002), estabelecendo o quórum de 40% dos votos válidos, sendo que a revogação alcança governadores e prefeitos, podendo ocorrer apenas uma vez durante o mandato, respeitando-se o limite de um ano para que possa ser solicitado (MARTINS; BAPTISTA, 2018).

⁸⁶ “Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” (COLÔMBIA, 2016, n. p.).

Necessita-se de motivação para a revogação, conforme o art. 65 da Constituição colombiana (insatisfação geral dos cidadãos ou não cumprimento de programa de governo). Se a revogação for aprovada, novas eleições no prazo de trinta dias deverão ser realizadas, e, conforme art. 74, no período entre a revogação e a posse do novo presidente, assume um cidadão do mesmo grupo, partido ou movimento político do presidente que teve o mandato revogado (MARTINS; BAPTISTA, 2018).

Na Argentina, há previsão do instituto de forma mais reduzida, ou seja, a revogação de mandato ocorre apenas na Província de Córdoba, com fundamento na Constituição provinciana de 1987, no item 4 do art. 183:

Requisitos

Artigo 183 - As Cartas Orgánicas devem garantir:

1. O sistema representativo e republicano, com eleição direta de suas autoridades, e o voto universal, igual, secreto, obrigatório e estrangeiro.
2. A eleição com simples pluralidade de votos para o órgão executivo, se houver, e um sistema de representação proporcional para o Órgão Deliberativo, que garante ao partido que obtiver o maior número de votos metade mais um de seus representantes.
3. Um Tribunal de Contas com eleição direta e representação da minoria.
4. Os direitos de iniciativa, referendo e revogação.
5. O reconhecimento das Comissões de Bairro, com participação na gestão municipal e respeitando o regime representativo e republicano.
6. Os demais requisitos estabelecidos por esta Constituição (CÓRDOBA, 2001, n. p., grifo do autor, tradução nossa)⁸⁷.

Na Bolívia, a Constitución Política del Estado, aprovada pelo povo boliviano mediante referendo realizado em 25 de janeiro de 2009 e promulgada pelo presidente Evo Morales Ayma em 7 de fevereiro de 2009, prevê a perda do mandato pelo instituto da *revocatoria* previsto no inciso 1, alínea II, do artigo 11:

CAPÍTULO TRÊS SISTEMA DE GOVERNO

⁸⁷ “**Requisitos**

Artículo 183 - Las Cartas Orgánicas deben asegurar:

1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.
3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.
4. Los derechos de iniciativa, referendum y revocatoria.
5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano.
6. Los demás requisitos que establece esta Constitución” (CÓRDOBA, 2001, n. p., grifo do autor).

Artigo 11 -

I. A República da Bolívia adota para seu governo a forma democrática participativa, representativa e comunitária, com condições iguais para homens e mulheres.

II. A democracia é exercida nas seguintes formas, que devem ser desenvolvidas por lei:

1. direta e participativa, por meio do referendo, da iniciativa legislativa dos cidadãos, da revogação do mandato, da assembleia, do cabildo e da consulta prévia. As assembleias e cabildos devem ter caráter deliberativo, de acordo com a lei.

2. Representativa, através da eleição de representantes por voto universal, direto e secreto, de acordo com a lei.

3. Comunitária, por meio da eleição, designação ou nomeação de autoridades e representantes por meio das regras e procedimentos das nações e povos indígenas camponeses nativos, entre outros, de acordo com a lei (BOLÍVIA, 2009, n. p., tradução nossa)⁸⁸.

Martins e Baptista (2018, p. 916) adiantam ainda que, no inciso II do art. 240 da Carta Boliviana, há previsão de “[...] *recall* toda pessoa que exercer uma autoridade eleita, com exceção do Poder Judiciário, desde que o pedido de revogação do mandato seja realizado há, pelo menos, metade do período do mandato, não podendo ser feito durante o último ano”.

Ao se aprofundar quanto à previsão do instituto de revogação de mandato na Constituição Bolivariana, verifica-se outros dispositivos constitucionais: art. 157, 170, 171, item 1 do art.195, incisos II, IV, V, VI do art. 240, item 5 do art. 242 e art. 286 (MARTINS; BAPTISTA, 2018). Vejam-se alguns dos artigos citados, que preveem, entre outras matérias, a substituição do presidente ou do governador pelo vice e a convocação de novas eleições no prazo de noventa dias (art. 171); a possibilidade de revogação de qualquer cargo eletivo (inciso I do art. 240); prazo mínimo da metade do prazo de mandato e vedação do instituto no último ano de mandato (inciso II do art. 240); do percentual de 15% dos eleitores que elegeram o servidor ou servidora

⁸⁸ CAPITULO TERCERO
SISTEMA DE GOBIERNO
Artículo 11 -

La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.

2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

pública (inciso III do art. 240); necessidade de regulamentação em lei, inclusive da substituição imediata (incisos IV e V do art. 240); possibilidade de o instituto ser utilizado apenas uma vez no mandato (inciso VI do art. 240):

Artigo 157 - O mandato de membro da Assembleia será perdido em caso de morte, renúncia, revogação do mandato, condenação em processo penal ou abandono injustificado de suas funções por mais de seis dias úteis contínuos e onze dias úteis descontínuos no ano, qualificados de acordo com o Regulamento.

[...]

O Presidente do Estado cessará suas funções por morte; por renúncia apresentada à Assembleia Legislativa Plurinacional; por ausência ou impedimento definitivo; por uma condenação executória em matéria penal; e por revogação do mandato.

Em caso de revogação do mandato, o Presidente do Estado cessará imediatamente seu mandato, e a pessoa que exerce o cargo de Vice-Presidente assumirá a Presidência, que convocará imediatamente eleições para a Presidência do Estado a serem realizadas dentro de um prazo máximo de noventa dias.

[...]

Artigo 240 -

I. Qualquer pessoa que exerça cargo eleito pode ser destituída do cargo, exceto o Poder Judiciário, de acordo com a lei.

II. A revogação do mandato pode ser solicitada quando pelo menos a metade do mandato tiver decorrido. A revogação do mandato não pode ocorrer durante o último ano do mandato.

III. O referendo revogatório prosseguirá por iniciativa dos cidadãos, a pedido de pelo menos quinze por cento dos eleitores dos cadernos eleitorais do círculo eleitoral que elegeu o funcionário público.

IV. A retirada do mandato do funcionário público deve proceder de acordo com a lei.

V. Uma vez revogado o mandato, a pessoa afetada cessará imediatamente seu mandato, e sua substituição será prevista de acordo com a lei.

VI. A revogação deverá proceder somente uma vez em cada mandato constitucional do cargo eleito (BOLÍVIA, 2009, n. p., tradução nossa)⁸⁹.

⁸⁹ “Artículo 157 - El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año, calificados de acuerdo con el Reglamento. [...]”

Artículo 170 - La Presidenta o el Presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por revocatoria del mandato.

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

Artículo 240.

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

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

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

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

A nova Constituição cubana, aprovada pela Assembleia Nacional de Cuba, em 24 de fevereiro de 2019, prevê, no art. 80, que

Os cidadãos cubanos têm direito de participar na formação, exercício e controle do poder do Estado; em razão disto podem, em conformidade com a Constituição e as leis: [...] d) participar de eleições, plebiscitos, referendos, consultas populares e outras formas de participação democrática; e) pronunciarem sobre a prestação de contas que apresentam os eleitos f) revogar o mandato dos eleitos (CUBA, 2019, n. p., tradução nossa)⁹⁰.

A Carta cubana de 2019 apresenta outros dispositivos, além da alínea “f” do art. 80, que se referem à revogação de mandato. São eles:

ARTIGO 101 - Os órgãos do Estado são constituídos e exercem as suas atividades com base nos princípios da social-democracia, que se encontram expressos nas regras seguintes:

[...]

c) os eleitos têm o dever de prestar contas periodicamente de seus atos e podem ser destituídos das suas funções a qualquer momento (CUBA, 2019, n. p., tradução nossa)⁹¹.

O art. 109 da Carta cubana de 2019 trata das atribuições da Assembleia Nacional do Poder Popular no que diz respeito às eleições de autoridades diversas, como presidente e vice-presidente da República; e também possui, na alínea ‘j’, a responsabilidade por revogar ou substituir as personalidades eleitas ou designadas pela Assembleia (CUBA, 2019).

O art. 116 da Constituição cubana prevê a revogação de mandato de deputados: “Os deputados do Parlamento podem ter o seu mandato revogado a

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

VI. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo” (BOLÍVIA, 2009, n. p.).

⁹⁰ “ARTÍCULO 80. Los ciudadanos cubanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado; en razón a esto pueden, de conformidad con la Constitución y las leyes: a) estar inscriptos en el registro electoral; b) proponer y nominar candidatos; c) elegir y ser elegidos; d) participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; e) pronunciarse sobre la rendición de cuenta que les presentan los elegidos; f) revocar el mandato de los elegidos; g) ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución; h) desempeñar funciones y cargos públicos, y i) estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado” (CUBA, 2019, n. p.).

⁹¹ ARTÍCULO 101. Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresan en las reglas siguientes: [...] c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación periódicamente y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento” (CUBA, 2019, n. p.).

qualquer momento, pela forma, pelas razões e de acordo com os procedimentos estabelecidos por lei” (CUBA, 2019, n. p., tradução nossa)⁹².

O presidente da República de Cuba, conforme o art. 128, tem atribuições de revogação das funções de primeiro-ministro, do presidente do Tribunal Superior Popular, do fiscal-geral da República, do controlador-geral da República e dos membros do Conselho de Ministros e, ainda, na alínea ‘g’, poderá propor aos delegados das assembleias municipais do Poder Popular eleger ou revogar os governadores e os vice-governadores provincianos.

ARTIGO 128 - Compete ao Presidente da República:

[...]

f) propor à Assembleia Nacional do Poder Popular ou ao Conselho de Estado, conforme o caso, a eleição, nomeação, suspensão, revogação ou substituição do Primeiro Ministro, do Presidente do Supremo Tribunal Popular, do Procurador-Geral da República, da Controladoria-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional Eleitoral e dos membros do Conselho de Ministros;

[...]

g) propor aos delegados das Assembleias Municipais do Poder Popular correspondentes a eleição ou convocação dos governadores provinciais e vice-governadores (CUBA, 2019, n. p., tradução nossa)⁹³.

A Constituição cubana, no art. 155, prevê ainda que é facultada a revogação dos cargos de magistrados e juízes pelo órgão que os elege (CUBA, 2019)⁹⁴.

No Equador, o art. 105 da Constituição de 2008 tem a previsão de revogação do mandato mediante a convocação de, pelo menos, 10% do eleitorado, aumentado para 15%, se for o caso, de *recall* presidencial. O art. 106⁹⁵ estipula que a revogação

⁹² “ARTÍCULO 116. A los diputados les puede ser revocado su mandato en cualquier momento, en la forma, por las causas y según los procedimientos establecidos en la ley” (CUBA, 2019, n. p.).

⁹³ “ARTÍCULO 128. Corresponde al Presidente de la República: [...] f) proponer a la Asamblea Nacional del Poder Popular o al Consejo de Estado, según corresponda, la elección, designación, suspensión, revocación o sustitución en sus funciones del Primer Ministro, del Presidente del Tribunal Supremo Popular, del Fiscal General de la República, del Contralor General de la República, del Presidente del Consejo Electoral Nacional y de los miembros del Consejo de Ministros; g) proponer a los delegados de las asambleas municipales del Poder Popular que correspondan, la elección o revocación de los gobernadores y vicegobernadores provinciales” (CUBA, 2019, n. p.).

⁹⁴ “ARTICULO 155. La facultad de revocion de los magistrados y jueces corresponde al órgano que los elige” (CUBA, 2019, n. p.).

⁹⁵ “Art. 106. - El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la

somente será aprovada por maioria absoluta do eleitorado. Ainda no art. 130, a Assembleia Nacional pode destituir o presidente por 2/3 dos membros em casos de grave crise política, comoção interna ou usurpação de funções constitucionais. Todavia, o Conselho Nacional Eleitoral deve convocar eleições gerais para a Presidência e para o Parlamento na mesma data, o que é conhecido como 'morte cruzada'. Da mesma forma, o art. 148 da Constituição equatoriana prevê que o presidente poderá dissolver a Assembleia Nacional e, daí, convocar novas eleições gerais, inclusive para presidente da República (MONTESCHIO, 2018).

No Uruguai, embora a Constituição não faça referência expressa, é possível a revogação de mandato quando o presidente da República dissolve a Assembleia e convoca novas eleições com voto popular, constituindo uma assembleia para ratificar o voto de censura que deu mérito à dissolução. E, em consequência, o efeito é a queda do gabinete e do presidente da República (MONTESCHIO, 2018).

A seguir, é abordada a juridicidade do *recall*.

3.4 A juridicidade⁹⁶ do *recall*

Para melhor compreensão do mecanismo legal que representa o *recall*, citam-se, a seguir, aspectos relativos ao direito de participação popular, ao direito político e ao direito de oposição, intrínsecos à legalidade do dispositivo e que abrangem, em decorrência de sua implementação, um arcabouço extenso de legislação que embasa o dispositivo em estudo.

3.4.1 Direito de participação popular e soberania do povo

Para Cronin (1989), críticos relatam que o *recall* dá aos eleitores muito poder e mina a independência e a necessária discrição de um representante eleito. Os

autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución" (ECUADOR, 2008, n. p.).

⁹⁶ "A juridicidade é uma ampliação do conteúdo tradicional da legalidade. Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração está obrigada a respeitar o denominado bloco da legalidade. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de outros veículos normativos, a saber: a) Constituição Federal, incluindo emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais do direito" (MAZZA, 2014, p. 80).

referidos críticos enfatizam que há características constitucionais básicas da República que visam a prevenir o controle irrestrito e imprudente da maioria.

As eleições de *recall* têm um alto custo para uma comunidade ou Estado, porque há exigência de uma eleição especial. Normalmente o *recall*, em muitos casos, não requer o estabelecimento de uma verdade ou mesmo o mérito das acusações de má conduta. Cronin (1989) afirma que o *recall* é prioritariamente e, muitas vezes, inteiramente, mais um procedimento político do que judicial.

O *recall*, nos EUA, foi introduzido como uma forma de fiscalizar os mandatos políticos das autoridades públicas, para aproximar representante e representado e, ainda, para tornar a Administração Pública menos corrupta (AVILA, 2009).

A Declaração dos Direitos do Homem, de 1948, redigido pela Organização das Nações Unidas (ONU) no período pós-guerra, teve influência no destaque da necessidade da participação popular nos governos, principalmente pelos direitos fundamentais do ser humano editados naquela legislação histórica. Foram consideradas essenciais algumas premissas na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, entre as quais se podem citar (ONU, 1948):

- a) o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis;
- b) o desconhecimento e o desprezo dos direitos do homem que conduziram a atos de barbárie e a necessidade da liberdade de falar e de serem livres do terror e da miséria;
- c) a proteção dos direitos do homem através de um regime de direito, para que o homem não seja compelido à revolta contra a tirania e a opressão;
- d) a necessidade do encorajamento e desenvolvimento de relações amistosas entre as nações;
- e) a ratificação na Carta da fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e na convicção de favorecer o progresso social e melhores condições de vida, dentro de uma liberdade mais ampla, etc.

Em seu artigo 21, a Carta Universal dos Direitos Humanos previu o direito de participação política, das funções públicas e da premente necessidade da vontade do povo como fundamento da autoridade dos poderes públicos.

Artigo 21.

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.
3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto (ONU, 1948, n. p., grifos do autor, tradução nossa)⁹⁷.

Ao revogar um mandato político com o uso do *recall*, há fundamentação na soberania do povo que decide seu próprio destino, diferentemente da justificativa e com amparo na teoria do mandato representativo e em empecilhos da soberania nacional. “O fundamento é a participação direta prevista na Declaração das Nações Unidas e, no caso do Brasil, na Constituição Federal” (ÁVILA, 2009, p. 68).

3.4.2 Direito político e mecanismo de controle do poder político

O poder soberano, no Brasil sempre foi oligárquico, conforme descreve Comparato (2018), formado pela união dos potentados econômicos privados com os principais agentes do Estado. O autor descreve ainda que, historicamente, não ocorreu mudança alguma de relevo nessa organização fundamental de poderes. Em torno da coligação oligárquica, posicionaram-se várias instituições ou grupos sociais, e, no plano internacional, houve submissão à influência dominante da Inglaterra e dos Estados Unidos. E o autor arremata: “[...] em momento algum de nossa História o povo brasileiro teve participação, ainda que reduzida, no exercício da soberania ou poder supremo” (COMPARATO, 2018, p. 233).

As mudanças propostas nesta tese com implementação do Referendo Revogatório Popular, mediante inserção de dispositivo constitucional, inspirado no dispositivo *recall* norte-americano como direito político e mecanismo de controle do poder político, com o tempo poderá vir a ser uma mudança considerável no trato dos políticos eleitos com seus eleitores e com a sociedade como um todo. Afinal, será um

⁹⁷ “Article 21 -

1. Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. 2. Everyone has the right to equal access to public service in his country. 3. The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures” (ONU, 1948, n. p.).

dispositivo obrigatoriamente popular, sem necessidade de passar pelo Congresso Nacional. Certo de que qualquer tipo de mudança desse tipo passará pelas articulações políticas existentes no País, talvez seja esta a maior dificuldade a ser enfrentada pelos cidadãos que quiserem impor a vontade do povo, principalmente pelo fato de as PEC anteriores terem sido arquivadas ou tratadas sem a prioridade necessária do Congresso, por motivos óbvios.

Entender a política e o político parece tema que se deva entender preliminarmente. Chantal Mouffe (2015) recorre a Heidegger e diferencia o nível 'ôntico' (onde se insere a política) do nível 'ontológico' (nível do político). "A política tem como referência o campo empírico, os fatos da atuação política, ao passo que o político está relacionado à própria formação da sociedade. O político representaria um espaço de poder, conflito e antagonismo" (MOUFFE, 2015, p. 8). A política, em nível ôntico, refere-se às diversas práticas que se verificam no cotidiano, como partidos, candidatos, programas, entre outros, e o político, em nível ontológico, refere-se à forma como a sociedade é fundada, com base no antagonismo.

Em sua obra *Direito Eleitoral*, Jairo Gomes (2012) observa que a palavra *político* associa-se à habilidade ao relacionar-se com o outro. Denota a arte de tratar, com sutileza e jeito, temas difíceis; e expressa, ainda, o uso ou o emprego do poder para o desenvolvimento de atividades ou a organização de setores da vida social, enquanto o termo *política* tem sentido tanto na esfera pública quanto na privada. Na primeira, entende-se a política pública, de governo, de Estado, por exemplo; e na esfera privada, entende-se a política adotada por uma empresa (GOMES, 2012).

Aristóteles, filósofo da Grécia antiga, entende que o homem é um animal político, pois é a própria natureza humana que exige a vida em sociedade. Embora a *polis* contextualizada da época seja diferente da que se vê nos tempos atuais, o homem se torna homem entre outros, vivendo em uma sociedade regida por leis e costumes, desenvolve seu potencial e percebe o seu fim natural em um contexto social (MAN IS..., 2013).

O fato é que o homem deve reunir-se e agrupar-se em sociedade para a solução dos problemas do dia a dia, na busca de uma melhor qualidade de vida para todos. Na maioria das vezes, ao se pensar em política, na prática ainda não se consegue dissociar os interesses particulares do interesse público. Este deve ser um norte para a sociedade organizada, desprendida e ávida de aprimoramento social, cultural e, principalmente, de solidariedade.

A soberania do povo e o interesse público devem prevalecer acima de outros interesses, mas sem prejudicar os direitos fundamentais do homem, que decorram dos esforços de seu trabalho. Não existe uma supremacia, *a priori*, do interesse público sobre o privado. A ponderação e o equilíbrio nas decisões dos governantes devem ater-se a princípios como os da razoabilidade e da proporcionalidade.

Há, pois, na política, uma relação com o poder, no caso de tomada de decisões sobre problemas de interesse da coletividade, ou em uma definição mais clara: “A política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-se a um fim comum” (DALLARI, 2013, p. 10).

O dispositivo *recall*, por sua vez, é um instrumento democrático que decorre da necessidade de manter decisões adequadas aos tempos e na busca do interesse da coletividade. Sufragar ou mitigar os direitos e garantias conquistados pelo povo é caminhar na contramão da história. Não se pode ficar refém, à espera de novas eleições para substituir políticos e representantes obstrutores da democracia e que enveredam por caminhos da corrupção em detrimento do cidadão. O *recall* é mecanismo de democracia semidireta apropriado à evolução cultural da sociedade.

A soberania popular, para ser construída, deve consolidar normas jurídicas que possam legitimar os cidadãos a participar do poder, a captar e formar a vontade coletiva e fazer com que o Estado a acolha, sem desvirtuar o sentido original dessa vontade popular a seus interesses secundários (SILVA, J. A., 2005).

Diante de uma crise política, clama-se por uma reforma partidária, uma alteração na forma de financiamento das campanhas e nos critérios de desempenho dos partidos (cláusula de barreira), conforme descreve Moreira (2006). Entre as questões suscitadas,

A primeira diz respeito ao sistema representativo. Será que a representação ainda é capaz de responder às questões de legitimidade do exercício do poder? É preciso restringir a representação e mesclá-la com o exercício da democracia direta. Mais: que nossos mandatários sejam submetidos a avaliações periódicas de modo que o instituto do *recall* ganhe guarida entre nós (MOREIRA, 2006, p. 155).

O *recall* é “[...] direito político⁹⁸ originário”, pois trata de assuntos relacionados à composição dos poderes do Estado, como direito de participar de decisão coletiva

⁹⁸ “Os direitos políticos nada mais são do que ‘instrumentos por meio dos quais a CF garante o exercício da soberania popular, atribuindo poderes dos cidadãos para interferirem na condução da coisa pública, seja direta, seja indiretamente’ (LENZA, 2022, p. 1385).

sobre a permanência ou não de determinado agente público em um cargo ou função pública (SILVA, D. R., 2005, p. 136). E é também “[...] direito político imanente”, ou seja, manifesta-se como um mecanismo de controle do poder político, decidindo-se se o mandato será revogado ou não, adequado ao poder de fiscalização e de responsabilização política do representante submetido ao *recall* (ÁVILA, 2009, p. 68-9).

Cronin (1989, p. 127, tradução nossa), ao reforçar que o *recall* é um procedimento político, que também levanta questões referentes à competência, ao interesse e à racionalidade do eleitor médio, afirma que o instituto revogatório “[...] pressupõe um eleitor com julgamento discriminatório e com atenção e informação suficientes para poder votar sabiamente na questão de exonerar ou não um funcionário público”⁹⁹.

A participação do povo no poder não é tarefa fácil. Revoluções e guerras existiram, existem e existirão sempre que a lídima participação de todos tenha assento em uma democracia. Ditaduras de governos que não permitem uma representação política verdadeira estão fadadas a sucumbir com o tempo.

A democracia preconiza a forma como o povo vai participar, e os mecanismos de democracia direta, representativa e semidireta são mais conhecidos na doutrina constitucional.

Dallari (2016) observa que a democracia semidireta possui mecanismos que, embora considerados por alguns autores como características da democracia direta, não dão ao povo a oportunidade de ampla discussão antes da deliberação. Essas instituições são: o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa, o veto popular, o *recall*. O art. 14 da CRFB/88 não tem previsão dos dois últimos mecanismos. Ainda, no ensinamento do professor Dalmo de Abreu Dallari (2016), pode-se resumir uma breve definição desses mecanismos:

- a) o *referendum* consiste na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante;
- b) o plebiscito, considerado por alguns como um *referendum* consultivo, tem suas raízes na Roma antiga, utilizado modernamente para obter

⁹⁹ “[...] It presupposes a voter with discriminating judgment and with sufficient attentiveness and information to be able to vote wisely on the question of whether or not to discharge a public official”. (CRONIN, 1989, p.127).

previamente a opinião popular sobre uma futura iniciativa legislativa em cogitação;

- c) a iniciativa confere a um certo grau de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei;
- d) o veto popular, semelhante ao *referendum*, conhecido por autores norte-americanos como *mandatory referendum*, em que se dá aos eleitores, após a aprovação de um projeto pelo Legislativo, um prazo, geralmente de sessenta a noventa dias, para que requeiram aprovação popular;
- e) o *recall* é uma instituição norte-americana, que se aplica tanto para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo quanto para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei.

Ávila (2009, p. 71) afirma que os mecanismos de democracia semidireta não têm funcionado; e no Brasil, o *recall*, nesse cenário, como instrumento da democracia semidireta, “[...] serve para calibrar os problemas da democracia representativa, aproximando os eleitores de seus representantes, além de caracterizar-se como mecanismo de controle da atuação das autoridades”.

Todo processo democrático é, *a priori*, participativo. Dallari (2016) observa a possibilidade de incrementar uma democracia direta, com o uso, para fins políticos, dos mais avançados recursos técnicos disponíveis para captação e transmissão de opiniões, por terminais de computadores. Todavia observa que, “[...] para isso, será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes” (DALLARI, 2016, p. 152).

Essa dependência existe entre governantes e governados. Comparato (2018) comenta que poucos têm formação técnica adequada para fazer parte da classe média superior, com aspiração de igualar-se à camada mais rica da população. “A mentalidade própria do povo de baixa condição é naturalmente mais inclinada a obedecer do que a mandar ou tomar iniciativas” (COMPARATO, 2018, p. 234). A primeira mudança necessária consiste na educação política do povo, o que não pode ser feito pelo Estado, pois isto não interessa à classe oligárquica (COMPARATO, 2018).

Essa ideia de que o cidadão só poderia votar quando atingisse um nível educacional é uma falácia. “A tese de que o povo não sabe o que é democracia, de que não sabe votar, justificou por muito tempo uma democracia elitista, que buscava colocar no poder pessoas ‘preparadas’ para seu exercício, com o argumento de que

elas estariam mais aptas a filtrar o interesse geral da sociedade” (AUAD *et al.*, 2004, p. 297). Devem-se

[...] abrir brechas na fortaleza oligárquica, tentando aprovar no Congresso Nacional medidas que a enfraqueçam, fortalecendo politicamente o povo. Tais medidas consistiriam, por exemplo, em tomar efetivas as instituições de democracia direta, como o referendo, o plebiscito, já incluídos na Constituição Federal, na criação da iniciativa popular¹⁰⁰ ou do recall (destituição popular de agentes políticos do povo). Elas seriam introduzidas de início no plano municipal, onde a oposição oligárquica é menor (COMPARATO, 2018, p. 235).

Outra medida necessária que propicie a abertura de brecha na fortaleza oligárquica, segundo Comparato (2018, p. 235), “[...] é da maior urgência quebrar o oligopólio empresarial dos meios de comunicação de massa”¹⁰¹.

O uso de tecnologia para o incremento da participação popular em tempo real, através de aparelhos eletrônicos e plataformas avançadas, está destinado a acontecer mais cedo ou mais tarde. A efetivação de uma dita *e-democracy* parece ser um caminho sem volta para incremento de uma democracia participativa.

Em ‘Os Engenheiros do Caos’, de Giuliano da Empoli (2020), é narrada a história de um especialista em *marketing* italiano que, no início dos anos 2000, compreende que

[...] a internet irá revolucionar a política, mesmo sabendo que não é chegada ainda a hora de formar um partido puramente digital. [...] É o Movimento 5 Estrelas, inteiramente fundado na coleta de dados de eleitores sobre a satisfação de suas demandas, independentemente de qualquer base ideológica. Mais ou menos como se, em vez de ser recrutada por Donald Trump, uma empresa de Big Data como a Cambridge Analytica tivesse tomado o poder diretamente e escolhesse seu próprio candidato (EMPOLI, 2020, p. 19).

Cada dia mais o refinamento dos sistemas de *software* e *hardware* e o desenvolvimento de *firewall* confiáveis no combate à atuação de *hackers* avançam juntos com a realidade da sociedade. Atualmente, o uso de aplicativos (*app*) em *smartphones* e celulares, dos mais simples aos mais sofisticados, é fato indeclinável dos tempos atuais tecnológicos: comida, transporte, comunicação, lazer, educação,

¹⁰⁰ A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

¹⁰¹ Comparato (2019, p.235-6) adverte que “[...] o oligopólio conta com a cumplicidade do Supremo Tribunal Federal que se recusa a julgar como inconstitucionalidade por omissão, o não-cumprimento pelo Congresso Nacional do seu dever de legislar sobre o disposto no art. 220, §5º da Constituição Federal ‘os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio’”.

segurança, transações comerciais e financeiras, exercício de ofícios, trabalho, enfim, um sem número de opções está disponível ‘na palma da mão’.

E por que não discutir o próprio destino da comunidade por meio de enquetes, referendos, propostas, sugestões, etc., visando a um maior espectro de participação popular? E por que sim? Haverá pontos favoráveis e desfavoráveis, mas não se vive mais sem tecnologia.

O exercício do voto sobre alguma matéria submetida à deliberação do povo ou a subscrição de um projeto de lei de interesse da comunidade, em uma ação popular, por exemplo, são formas relevantes para efetivação de uma democracia participativa. O uso da tecnologia, no futuro próximo, aumentará a participação e fiscalização do povo com votações e deliberações, em curto espaço de tempo, isto é, em tempo real, mesmo em territórios e populações considerados extensos para a participação direta dos cidadãos.

A referida ‘nova’ forma de participação da decisão política em Países, Estados da federação, Municípios, Regiões Metropolitanas reverbera suas vozes mediante debate e coleta de opiniões com uso de mecanismos eletrônicos, realizados desde pequenos Municípios e comunidades até um conjunto de Estados da federação no âmbito de um país. A questão é de tempo para que isso aconteça de forma ampla e disseminada e se estabeleça, de vez, a aludida ‘descolonização’ dos cidadãos de políticos profissionais e a implementação dessa ‘democracia digital’ com maior participação e conscientização popular.

Um exemplo de boa prática, na atualidade, é a ferramenta Processo Coletivo Eletrônico (um sistema de gestão de processos deliberativo-coletivos, com o propósito de permitir que os sujeitos interessados no debate proposto possam influenciar efetivamente o seu resultado)¹⁰², com o qual o desembargador Vicente de Paula Maciel Júnior, do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT3), foi o vencedor do Prêmio Innovare 2021, na categoria Juiz (CARVALHO, 2021). O recurso é resultado de mais de 20 anos de trabalho do magistrado em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MG), com participação de outros juristas

¹⁰² “O Processo Coletivo Eletrônico permite a participação popular de forma ordenada, com a exposição de uma posição favorável, uma contrária e uma intermediária ao assunto, inclusive com outros argumentos que são apresentados em favor de cada uma dessas posições. Por uma plataforma eletrônica, a prática permite, inclusive, a anexação de provas para visualização e análise de todos os envolvidos” (CARVALHO, 2021).

(Fabrício Veiga Costa, Josan Mendes Feres, Juliana Maria Matos Ferreira, Reginaldo Gonçalves Gomes).

A algoritmização das relações sociais em rede, a produção de crença e a construção da realidade, descrita por Caribé (2019), fazem refletir sobre a dicotomia benefício x ameaça da tecnologia. Há limites éticos nos resultados e na utilização de sua pesquisa, que envolve o uso de dados sem fim e que antecipa as decisões dos cidadãos. As referidas decisões na condução de políticas públicas com uso da tecnologia, mediada em bases voláteis, via de regra, causa um “[...] encurtamento do mundo”, com a eliminação do acaso, tornando a realidade bastante previsível, padronizada e curta (CARIBÉ, 2019, p. 142).

O uso da tecnologia para decisões da vida cotidiana dos cidadãos abrange desde as mais simples até as mais complexas deliberações, com uso das mais diversas variáveis em sua programação. A questão crucial será de afinamento conceitual ou de um refinamento de capacitação da governança dos Estados e governos para lidarem com essa realidade.

O salto ofertado pelo *Big Data*¹⁰³, por exemplo, quanto ao refinamento do uso dos dados em prol do cidadão, demandará um acautelamento público da alimentação e programação dos *softwares* disponíveis no mercado para o objetivo público que se propõe. Não adianta usar a tecnologia se houver manipulação de grupos de interesses que aproveitem a ignorância do cidadão de bem para fins de locupletamento e alcance de fins egoísticos e distanciamento do interesse público. A propósito dos impactos do Big Data, que permite: maior transparência; segmentação bem mais precisa da população, chegando ao nível do próprio indivíduo; maior potencial de análises preditivas, substituindo/complementando decisões humanas com algoritmos automatizados; criação de novos modelos de negócios (TAURION, 2015).

O uso da tecnologia em prol da participação direta do cidadão na condução da democracia é uma realidade que deve requerer cautela na instrumentalização dessa relação entre governantes e governados. O movimento tecno-feudal existente, em outro olhar, configura uma nova forma de dominação de classes dominantes,

¹⁰³ Big Data para McKinsey Global Institute é definido como “a intensa utilização de redes sociais online, de dispositivos móveis para conexão à internet, transações e conteúdos digitais e também o crescente uso de computação em nuvem têm gerado quantidade incalculáveis de dados. O termo Big Data refere-se a este conjunto de dados cujo crescimento é exponencial e cuja dimensão está além da habilidade das ferramentas típicas de capturar, gerenciar e analisar dados” (TAURION, 2015, n. p.).

protagonizadas pelos proprietários de plataformas com submissão dos usuários às suas regras. Trata-se de uma nova forma de colonização dos ‘analfabetos digitais’ ou dos desfavorecidos economicamente.

Maciel Júnior (2018) considera uma nova forma de dominação e escravização: a digital. Os senhores da rede tornam os usuários seus ‘escravos digitais’. Na verdade, segundo o autor, países inteiros e pessoas viram meros expectadores e usuários das mudanças tecnológicas, incapazes de regular o fluxo de informações e novos fatos, que não encontram padrão no passado e que dependem de conhecimento avançado na linguagem de algoritmos.

Mas isso não pode impedir que o povo se manifeste adequadamente, desde que atento e informado, em resposta à tentativa de domínio pela elite tecnológica. O ‘controle do controle digital’, ou seja, a fiscalização e a transparência da referida instrumentalização dos meios digitais usados para a manifestação dos cidadãos deve ser uma preocupação primária para evitar a exclusão dos menos favorecidos. A inclusão dos excluídos digitais deve ser pauta de políticas públicas austeras e preocupadas com o nivelamento de oportunidades.

Pode-se afirmar que a era tecnológica pautada no *know how* adquirido pelas grandes empresas de tecnologia, especialmente, é o novo ouro que constituirá a riqueza das nações e o custo do recurso estratégico da informação.

Ao se referir ao emprego da tecnologia na área eleitoral, Reginaldo Gomes (2021) alerta para o risco de a tecnologia suplantar direitos fundamentais em razão da exclusão dos reais interessados. Conforme alerta Gomes (2021, p. 263), “[...] a questão é saber se essa nova tecnologia utilizada na votação será harmonizada com os direitos e garantias do cidadão previstos na Constituição Federal de 1988, mormente os princípios democráticos e do Estado Democrático de Direito”.

O controle do uso de plataformas pelos cidadãos, via de regra, com o devido amparo no arcabouço jurídico pátrio, inclusive e eventualmente em protocolos internacionais, em favor do povo, torna-se uma alternativa necessária e viável. A legislação e os marcos regulatórios a serem desenvolvidos pelos órgãos do Estado para evitar essa exclusão dos menos favorecidos ainda não estão devidamente regulamentados. A representação política tem, agora, um viés tecnológico. Este *status* sem fronteiras de uma bandeira ostentada pela rede mundial de computadores e grandes plataformas pode ferir de morte a democracia em prol de interesses econômicos. Deve-se ficar atento à proteção das conquistas sociais.

Ao se considerar política, tecnologia e informação, pode-se citar a lição de Maciel Júnior (2018), que afirma a necessidade da politização para mobilizar as pessoas a pressionar politicamente por mudanças, pela elaboração ou supressão de leis, por opções políticas, como a politização interna do movimento,

[...] com a abertura de fóruns de debate nos quais os interessados possam tomar ciência das informações e a partir de aí emitirem opiniões em uma espécie de processo coletivo virtual. Através dele poder-se-ia pensar em um modo de participar em contraditório e estabelecer consensos, inclusive sobre o uso das informações (MACIEL JÚNIOR, 2018, p. 28).

O Referendo Revogatório aparece como uma via política e técnica para tempos atuais, com possibilidade do aumento do fluxo de informações em canais apropriados e confiáveis, úteis ao processo coletivo de revogação do mandato dos representantes que não agirem de acordo com o interesse da coletividade, ou seja, em conformidade com o interesse público, e o instituto serve como forma de controle do poder político desviante pelo povo.

O referido instrumento jurídico da democracia direta será mais uma forma para modificar uma lógica que perpassa pela realidade política brasileira expressa por meio do binômio arbítrio/exclusão (MOREIRA, 2006). Para o autor, há o entendimento de que, no momento em que não há nada que se possa fazer com essa corrupção da esfera pública e “[...] todos passamos a circunscrever nossos objetivos e pulsões à satisfação dos desejos e vontades particulares. Quanto mais nos fechamos sobre nós mesmos, tanto mais justificada estará a compulsão pela apropriação sem limites” (MOREIRA, 2006, p.154).

Ao permitir uma aproximação da relação entre representante e representado, haverá um afinamento das propostas realizadas pelos representantes com o programa de governo feito para o povo, construído por uma via democrática com origem no voto. Ao mesmo tempo, imprime ao cidadão uma vigília e maior informação de seus direitos e dos destinos de sua comunidade.

Implementar o Referendo Revogatório não significa retornar ao mandato imperativo, mas sim uma busca por um mandato político sem surpresas e sem desrespeito ao direito de voto do eleitor, desprendido de uma captura econômica do legislador ou de uma atuação populista, ou, ainda, desviado por outro motivo que quebre o pacto pré-eleitoral, quando ‘tudo foi prometido’, e ‘nada’ será cumprido.

O mandato deve ser ético, responsável, transparente e com prestação de contas aos eleitores. Nesse sentido, Ávila (2009, p. 73) afirma que “[...] não há como existir um mandato legítimo, sem responsabilidade, sem prestação de contas e sem fiscalização. A responsabilidade é o verdadeiro fundamento do *recall*”.

O dispositivo também é uma forma de manifestar a posição política contrária, conforme se relata no próximo subtópico.

3.4.3 Oposição política, medida punitiva e forma de extinção do mandato

O *recall* é também uma forma de expressão da oposição política, que possibilita a censura dos eleitores a seus eleitos, implicando uma possível destituição daquele cargo confiado ao representante. Monica Salem Herman Caggiano (1995) descreve que a oposição no processo político pode ser concretizada de quatro formas: partidos políticos; grupos e movimentos sociais (especialmente *lobbies*, organizações não governamentais), judicialmente, com o uso de *writs* constitucionais; e, no Brasil, por via de ajuizamento de ações populares¹⁰⁴; por meio dos instrumentos de democracia semidireta (referendo, plebiscito, iniciativa popular, veto popular e *recall*).

Naturalmente, o mandato se extingue com a morte, a renúncia ou término de cumprimento de prazo para seu exercício, ou poderá ser perdido por aquele que o exerce em decorrência da aplicação de uma sanção de natureza política (ÁVILA, 2009). E, como desdobramento de referida medida punitiva, de natureza política, o mandato representativo pode ser perdido nos seguintes casos:

- a) cassação - ato punitivo imposto pela Casa Legislativa do político decorrente de conduta julgada incompatível pelos seus pares, ou, ainda, ato imposto judicialmente, ao ser condenado com pena acessória de perda ou de inabilitação para a função pública (MEIRELLES, 2001);
- b) Ação Constitucional de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) - prevista nos §§ 10 e 11 do art. 14 da CRFB/88, que prevê, respectivamente, que “[...]”

¹⁰⁴ Há uma diferença a ser considerada entre a ação popular e a iniciativa popular. A ação popular é uma ação judicial, prevista no inciso LXXIII, do art. 5º da CRFB/88, que é um processo judicial, que pode ser usado pelo cidadão brasileiro que queira proteger o meio ambiente, o patrimônio público, o patrimônio histórico cultural ou a probidade administrativa. A iniciativa popular, por sua vez, é uma espécie de “grande abaixo-assinado”, previsto no § 2º, do art. 61 da CRFB/88, com a apresentação à Câmara dos Deputados de um projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitoral nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (MARQUES, 2015).

- 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 de poder econômico, corrupção ou fraude” e, ainda, que a AIME tramitará em segredo de Justiça (BRASIL, 1988). A comprovação dos fatos deve ter prova pré-constituída, ou ainda, com aproveitamento de provas produzidas em outras ações, como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990. O objeto da AIME é a desconstituição do mandato do agente público condenado (GOMES, 2021);
- c) *impeachment* - denomina o processo no qual um governante sofre a acusação de descumprir determinadas normas legais e, uma vez provados os fatos, perde o cargo ocupado (PINTO, 2021). No Brasil, o referido instituto de direito público é um processo de natureza jurídico-política, com previsão minuciosa de crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950 (BRASIL, 1950), recepcionada pela CRFB/88, que enseja o impedimento (afastamento) do agente público para exercer cargo público, por má conduta no âmbito da administração pública, cabendo ao órgão legislativo admitir, apurar e julgar o crime de responsabilidade do presidente da República e dos ministros de Estado;
- d) infidelidade partidária - o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), embora não haja previsão na CRFB/88, decidiram que o partido político é o titular do mandato obtido pelo candidato nas eleições proporcionais¹⁰⁵. No Brasil, tal fato ocorreu após as consultas nº 1.398 e nº 1.407 e, posteriormente, com a Resolução nº 22.610, quando se decidiu que a troca de partido efetivada por um parlamentar poderá ensejar a perda de seu mandato, desde que as hipóteses de justa causa não estejam configuradas (SOBREIRA; PAIVA, 2015);
- e) *recall* - diferentemente do *impeachment*, em que há o impedimento em face da prática de um crime, tipificado na Lei nº 1.079/1950, no *recall* há um descumprimento dos compromissos políticos perante os eleitores (MONTESCHIO, 2018). “A ideia do *recall* é baseada na teoria política de que os eleitores devem manter o direito de controle sobre seus governantes

¹⁰⁵ O STF decidiu com a ADI 5081, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em 27 de maio de 2015, que a perda de mandato por infidelidade partidária não se aplica aos cargos do sistema majoritário de eleição (PEREIRA, 2018).

eleitos” (CRONIN, 1989, p. 130, tradução nossa)¹⁰⁶. Embora ainda não previsto na legislação brasileira, há o caráter sancionador do *recall* decorrente de mau comportamento do agente público “[...] com a diferença de que quem instaura e decide o procedimento, no caso do *recall*, é o eleitorado” (ÁVILA, 2009, p. 78).

Há considerações favoráveis e desfavoráveis à implementação do instituto de revogação de mandato eletivo, e, inicialmente, foram abordados os referidos aspectos utilizando-se o ensinamento do professor Thomas E. Cronin (1989), em *Chapter 6 – The Recall Device* de sua obra, um dos marcos teóricos adotados neste estudo, intitulada *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, em que o autor apresenta um rol de pontos favoráveis e contrapontos ao instituto.

3.5 Aspectos favoráveis e desfavoráveis do *recall*, na lição de Thomas Cronin

Há defensores e críticos do instituto de revogação de mandato, designado neste estudo como Referendo Revogatório, com motivações ocasionadas por interesses pessoais e econômicos, de ambos os lados. A seguir, apresentam-se algumas considerações a favor e contra o *recall* nos EUA, com fundamento em Cronin (1989), aplicáveis ao instituto revogador proposto.

3.5.1 Aspectos favoráveis

O *recall* prevê a prestação de contas contínua, de modo que os eleitores não precisam esperar até a próxima eleição para se livrar de um servidor público incompetente, desonesto, sem resposta ou irresponsável¹⁰⁷.

O *recall* ajuda a verificar a influência indevida por interesses especiais estreitos¹⁰⁸.

O *recall* permite que as jurisdições permitam que seus funcionários cumpram prazos mais longos. Devido à verificação fornecida pelo *recall*, os titulares de cargos

¹⁰⁶ “The recall idea is based on the political theory that voters should retain the right of control over their elected officials” (CRONIN, 1989, p. 130).

¹⁰⁷ “The recall provides for continuous accountability, so that voters need not wait until the next election to rid themselves of an incompetent, dishonest, unresponsive, or irresponsible public official” (CRONIN, 1989, p. 133).

¹⁰⁸ “The recall helps check undue influence by narrow special interests” (CRONIN, 1989, p. 134).

podem confiar na eficácia de prazos mais longos e proporcionar mais tempo para planejar e ver as coisas até a conclusão¹⁰⁹.

O *recall* dá ao cidadão comum um motivo para se manter informado sobre os desenvolvimentos cívicos entre as eleições¹¹⁰.

O uso potencial do *recall* incentiva os cidadãos a se manterem atualizados sobre as questões públicas contemporâneas significativas e a monitorarem a conduta dos detentores de cargos que elegeram.

O *recall* oferece um mecanismo de ‘válvula de segurança’ para sentimentos intensos¹¹¹.

O *recall* oferece uma alternativa sensata para o *impeachment*¹¹².

Essa (re)aproximação permitida pelo instituto do Referendo Revogatório brasileiro proporciona, além de maior ativismo político do cidadão, um tom fiscalizador dos atos dos eleitos, principalmente no período pós-eleitoral, em que o vínculo é tão diminuído e, muitas vezes, cortado. Diminui a frustração e a dependência de um mandato equivocado ou com desvios do que foi proposto antes do voto.

Essa questão de representatividade dos políticos no Brasil parece que demandará, ainda, muitos anos de educação política. Comparato (2019) já sinalizava a educação política do povo como uma das propostas que deveriam ser feitas para organização dos poderes no Brasil, para mudar a titularidade do poder soberano por grupos oligárquicos. E essa educação não pode ser feita, em primeiro momento, pelo Estado, mas sim por instituições da sociedade civil comprometidas com o bem comum, que possam realizar “[...] cursos complementares à educação oficial, nos quais se tentaria mostrar a realidade brasileira, longe dos habituais lugares-comuns” (COMPARATO, 2019, p. 234-5).

Comparato (2019) cita uma pesquisa de opinião pública realizada no Brasil pelo Instituto Ipsos entre os dias 1º e 14 de julho de 2017, com 1.200 entrevistados em 72 Municípios, na qual 94% dos entrevistados afirmaram que não se sentem representados pelos políticos no poder, e 84% reconheceram que os políticos em quem já votaram não os representam.

¹⁰⁹ “The recall enables jurisdictions to permit their officials to serve longer terms. Because of the check provided by the recall, officeholders can be trusted to longer terms effectiveness and provided more time to plan and see things through to completion” (CRONIN, 1989, p. 134).

¹¹⁰ “The recall gives the average person a reason to stay informed about civic developments between election” (CRONIN, 1989, p. 134).

¹¹¹ “Recall offers a safety-valve mechanism for intense feelings” (CRONIN, 1989, p. 134).

¹¹² “The recall provides a sensible alternative to impeachment” (CRONIN, 1989, p. 135).

O dispositivo Referendo Revogatório dará oportunidade para abreviar a angústia e a frustração de ter eleito um político que não mais o representa, por uma série de razões. Não haverá necessidade de aguardar o próximo período eleitoral para adotar uma medida constitucional que fortalece a soberania popular.

Há muito o que se discutir, e a implementação do dispositivo revogador precisará ser precedida de ampla discussão, sem barreiras e limitações por parte do Estado e dos grupos oligárquicos. Pode haver um paradoxo na seguinte afirmação: acredita-se em uma convocação pública por plebiscito, ou mesmo por referendo, para implementação do Referendo Revogatório no País. Todavia, não se acredita hoje que a iniciativa popular tenha força semelhante à dos mecanismos de democracia direta, citados anteriormente.

Enfim, o *recall*, nos EUA, tem uma diversidade de posicionamentos como, por exemplo, em Los Angeles, em que os eleitores rejeitam o *recall* como orientação política, mas são favoráveis ao instituto quando este é destinado à paralisação de má conduta e à contenção da corrupção (ÁVILA, 2009, p.91).

Há um alto índice de participação do eleitorado nos EUA nas eleições de *recall*, geralmente superior às eleições regulares, principalmente nas pequenas e médias comunidades, com concentração de 75% dos casos nas Câmaras Legislativas locais e nas diretorias escolares. Nas cidades maiores e em nível estadual, sua utilização é quase inexistente, principalmente devido ao elevado número de assinaturas que é exigido pelas legislações (AVILA, 2009).

Veja-se agora a visão desfavorável ao *recall*.

3.5.2 Aspectos desfavoráveis

A própria premissa do *recall* é antagônica aos princípios republicanos, especialmente à ideia de eleger bons legisladores e funcionários e de permitir-lhes uma chance de governar até a próxima eleição¹¹³.

Recall torna o cargo público menos atraente para os indivíduos mais capazes¹¹⁴.

¹¹³ "The very premise of the recall is antagonistic to republican principles, especially to the idea of electing good lawmakers and officials and then allowing them a chance to govern until" (CRONIN, 1989, p. 135).

¹¹⁴ "Recall makes public office less attractive to the most able individuals" (CRONIN, 1989, p. 136).

Eleições via *recall* são separatistas, perturbadoras, polarizadoras e sujeitas a uma miríade de abusos e consequências inesperadas¹¹⁵.

Eleições pela via do *recall* são confusas, muitas vezes injustas, e sobrecarregam demais os eleitores para se manterem informados entre as eleições¹¹⁶.

Eleições pela via do *recall* são dispendiosas, desnecessárias e dirigidas contra o alvo errado¹¹⁷.

Além dessas premissas desfavoráveis ao instituto revogador de mandato, Thomas E. Cronin ainda observa que os críticos alegam que o procedimento confere muito poder aos eleitores e tolhe a independência e a discricção necessárias ao representante; que, na maioria dos casos, não se exige que sejam investigados a verdade ou o mérito das acusações de má conduta; que duvidam do conhecimento e do discernimento dos cidadãos para tomar tal decisão política (AVILA, 2009). É preciso cuidado ao ouvir ou considerar como certas as considerações, ainda mais que há interesses da classe oligárquica em terminar com o instituto.

Ávila (2009) relata que Cronin (1989) apontou outros cinco argumentos descritos pelos críticos, contrários ao *recall*:

- a) desfavorável aos princípios republicanos de eleger bons legisladores e autoridades;
- b) não oferece garantias para exercício do mandato até as próximas eleições;
- c) não permite tempo e experiência aos eleitos para exercerem suas funções;
- d) estimula o pensamento de curto prazo em detrimento do pensamento de longo prazo;
- e) retira a independência e a coragem de ação dos agentes públicos.

No capítulo a seguir, é abordada a revogação de mandato no sistema brasileiro.

¹¹⁵ “*Recall* elections are divisive, disruptive, polarizing, and subject to a myriad of abuses and unintended consequences” (CRONIN, 1989, p. 137).

¹¹⁶ “*Recall* elections are confusing, often unfair, and place too much burden on the voters to keep informed between elections” (CRONIN, 1989, p.137).

¹¹⁷ “*Recall* elections are costly, unnecessary, and directed against the wrong target” (CRONIN, 1989, p. 138).

4 REVOGAÇÃO DE MANDATO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

No presente capítulo, apresentam-se tópicos importantes para o bom entendimento da realidade do Direito Eleitoral no Brasil. O objetivo do capítulo é descrever o sistema eleitoral brasileiro, passando por um breve esforço histórico da Justiça Eleitoral, para, posteriormente, demonstrar a influência da fidelidade partidária no Brasil. A partir daí, então, contextualiza-se o *recall* no Brasil mais detalhadamente. Da mesma forma, contextualizam-se as propostas de emendas constitucionais anteriores para revogação de mandato político brasileiro, as quais, juntamente, com o estudo dos modelos estrangeiros expostos na presente tese, nortearam a proposta - *sui generis* - do Referendo Revogatório, sem participação do Congresso Nacional na deliberação final do expurgo do mandato político desviante.

4.1 O sistema eleitoral brasileiro e mandato político partidário

A representação política, no Brasil, tem fundamento no art. 1º da CRFB/88, com o poder originado no povo e exercido por representantes eleitos ou, diretamente, nos casos previstos na Carta constitucional.

Lenza (2022) relata que, além de desempenhar o poder de maneira indireta (democracia representativa), por intermédio de seus representantes, o povo também o realiza diretamente (democracia direta)¹¹⁸, concretizando a soberania popular; e a CRFB/88 consagra a democracia semidireta ou participativa, verdadeiro sistema híbrido.

A democracia representativa é exercida com a escolha dos eleitos conforme se aduz do art. 14 da CRFB/88¹¹⁹. A soberania popular é referência para o sistema

¹¹⁸ “[...] segundo o art. 1º da Lei nº 9.709, de 18.11.1998 (que regulamentou o art. 14, I, II, III da CF/88) é exercido por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular” (LENZA, 2022, p. 62).

¹¹⁹ O princípio democrático previsto no parágrafo único do art. 1º da CRFB/88, ao prever que “Todo o poder emana do povo”, tem sustentação na soberania (povo como fonte do poder) e na vontade popular (participação direta e indireta, do povo no poder) (BRASIL, 1988). Com a legitimação do poder estatal no Estado democrático de direito, dá-se a participação indireta mediante a escolha de representantes para a tomada de decisões. Todavia, a participação direta também é possível e, de maneira destacada, os incisos I, II e III do art. 14 faz previsão dos casos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, quando o cidadão brasileiro é chamado para decidir sobre questões relevantes do país. Medina (2012) aponta, de maneira ampla, alguns desses dispositivos constitucionais da participação direta: a) plebiscito (arts. 14, I, e 18, §§ 3º e 4º), o referendo (arts. 14, II, e 4º, XV) e a iniciativa popular (arts. 14, III, e 61, § 2º).

eleitoral brasileiro com uso do sufrágio universal (direito de votar dos cidadãos) e pelo voto (instrumento que permite a prática do sufrágio), em igualdade de oportunidades para o cidadão expressar sua vontade política individual, a qual, somada à vontade de todos os cidadãos, representa a vontade do povo em prol do interesse público.

Ocorre que o descumprimento do exercício do mandato político por parte de representantes eleitos pelo povo, atendendo a interesses diversos com os quais eles se comprometeram em campanha eleitoral, demonstra falhas na democracia representativa, especialmente na representação dos eleitores e no controle dos representantes eleitos.

O Estado Democrático de Direito brasileiro, previsto no *caput* do art. 1º da CRFB/88, não é capaz de controlar o exercício do mandato político deferido pelo povo aos representantes eleitos, quando, rotineiramente, ocorrem desvios que não sejam crimes de responsabilidade.

Pontue-se que mandato político, para melhor compreensão no âmbito de princípios publicísticos, não tem vinculação com a origem privada do termo. O professor Dalmo de Abreu Dallari (2016) apresenta características do mandato político, considerado como uma das mais importantes expressões de conjugação do político e do jurídico. Em síntese:

- a) o mandatário expressa a vontade do todo ou na circunscrição em que foi eleito, podendo tomar decisões em nome de todos os cidadãos;
- b) embora o mandato seja obtido mediante um certo número de votos, ele não está vinculado a determinados eleitores;
- c) o mandatário tem autonomia e independência, não havendo necessidade de ratificação das decisões que obrigam todos ao seu cumprimento, mesmo com oposição;
- d) o mandato é de caráter geral, com poderes para a prática de atos na esfera de competência do cargo para o qual foi eleito;
- e) o mandatário não é obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou por outra orientação;
- f) o mandato, em regra, é irrevogável, sendo conferido por prazo determinado; o *recall* é a exceção à regra, que pode ensejar a revogação por razões exclusivamente políticas; todavia, não chega a desfigurar o princípio geral da irrevogabilidade.

Na crise da representação partidária e eleitoral e dos meios de seu enfrentamento, Horácio Monteschio (2018, p. 230) descreve que “[...] uma das distorções do sistema político pode ser caracterizada pela transferência horizontal de representação, assinalada pelo desejo da maioria, para se tornar um regime vertical, concretizado nas decisões tomadas ‘de cima para baixo’”.

Isto posto, é peculiar que, no período pós-eleitoral, o mandatário, ciente de sua independência na avaliação e na tomada de decisão e, ainda, com sua maneira própria de atuação no âmbito político, muitas vezes, extrapola essa independência que lhe é facultada e acaba por se afastar de seus eleitores, perdendo o controle da pauta institucional apresentada ao cidadão, tornando-se um político alheio à soberania popular e ao interesse público.

Daí em diante, a tendência é que o cidadão, ou pelo menos a maioria, tende a esperar por um novo pleito eleitoral ou cobra, timidamente, um posicionamento das propostas eleitorais (‘eleitoreiras’) realizadas pelo então candidato, antes de sua aprovação pelo povo, e agora destoantes, após eleito e ‘independente’.

A referida dissintonia política entre eleito e eleitor, por vezes, perpassa por uma quebra do pacto do poder uno e indivisível do povo, exercido pelos representantes dos poderes. A preservação da independência dos poderes, no sistema representativo político, é uma preocupação para que se evitem injustiças e arbitrariedades.

Monteschio (2018) adverte que é indispensável que as atribuições dos representantes de cada poder estejam discriminadas no texto constitucional. Montesquieu (1996, p. 168) disse que a sobreposição ou o equívoco na apresentação dos poderes poderia criar distorções à representação política “[...] se o mesmo homem [...] exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e querelas entre os particulares”.

A ausência de consensos entre os partidos políticos ocorre em razão do hiato existente na representação política. Há funções típicas e atípicas em todos os poderes. A edição de medidas provisórias, por exemplo, realizadas pelo Poder Executivo, como função atípica, ocasiona um desarranjo entre os poderes. Isto é visível ao longo dos últimos anos a favor dos interesses de governantes populistas, e não do povo (MONTESCHIO, 2018).

Todavia, inobstante essa assunção de funções típicas do Poder Legislativo, é prudente destacar que as medidas provisórias, em muitos casos, são úteis para a solução de casos emergenciais, imprevisíveis. As medidas provisórias serão aceitas

se consentâneas aos aspectos de relevância e urgência, decorrentes do juízo discricionário do presidente da República, mas, quando o excesso de poder de legislar se mostrar evidente e puder ser aferido pelos ministros de forma objetiva, pode ocorrer o controle do poder judiciário (SAMPAIO, 2002, p. 453).

Percebe-se, pois, que, em um contexto representativo, há um conflito decorrente desse imbricamento de funções típicas e atípicas exercidas pelos poderes, de maneira destoante, fora do que é permitido, criando-se um terreno perigoso, inóspito e com repercussões imprevisíveis. Monteschio (2018, p. 228) ensina que, “[...] em face da ausência do devido respeito e pleno exercício do respectivo poder, acaba-se criando uma ‘zona cinzenta’ ou limites pouco claros de atuação de cada qual. Assim, há a subversão total da representação política”.

No subtópico seguinte, fazem-se considerações gerais sobre a justiça eleitoral no Brasil, que terá uma participação efetiva na proposta apresentada.

4.1.1 Justiça Eleitoral no Brasil

No Brasil foi dada maior importância e profissionalismo ao trato com a criação da Justiça Eleitoral pós-revolução de 1930, diante da desconfiança de que o processo eleitoral era viciado para que se mantivessem no poder as oligarquias da chamada Primeira República (1889-1930) (GOMES, 2021).

Em que pese existirem, na Constituição de 1824, algumas normas eleitorais, em seus art. 90 a 97, foi com o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que foi instituído o primeiro Código Eleitoral. Ainda no ensinamento do professor Gomes (2021), com o Código Eleitoral de 1932, entre outras inovações, criou-se a Justiça Eleitoral, que tem um papel fundamental na proposta de *recall* do presente estudo, em especial o TSE, criado em maio de 1932. Havia, como ainda há, uma busca pela moralização das eleições, pois, na época, não se podia confiar nos órgãos que as realizavam, que não tinham imparcialidade.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os tribunais regionais eleitorais (TRE), os juízes eleitorais e as juntas eleitorais, com *status* constitucional, somente vieram com a Constituição de 1934, “[...] competindo à Justiça Eleitoral o processo de eleições federais, estaduais e municipais” (GOMES, 2021, p. 30).

O segundo Código Eleitoral no Brasil foi editado em 1935 e manteve as conquistas e avanços anteriores. A Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, instituiu o novo

Código Eleitoral. Na contramão da evolução do Direito Eleitoral no Brasil, em 1937, com o Estado Novo, foi extinta a Justiça Eleitoral. E, somente em 1945, pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 25 de maio de 1945, foi que se instituiu o novo Código Eleitoral.

Em 1945, é instituído outro Código Eleitoral, por meio do Decreto-Lei n. 7.586, de 25/05/1945 [...] que restabeleceu a Justiça Eleitoral e trouxe como grande novidade a exclusividade dos partidos políticos na apresentação dos candidatos, tendo esse Código vigorado, com poucas alterações, até o advento do Código Eleitoral de 1950, instituído pela Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950 (GOMES, 2021, p. 30).

A Justiça Eleitoral é restaurada novamente em 1946, com previsão no art. 109 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, com organização de eleições para vereador, prefeito, deputado estadual e deputado federal apenas, devido à conjuntura da época. O novo Código Eleitoral, ainda em vigor, foi instituído em 15 de julho de 1965, pela Lei nº 4.737. E, somente em 1988, com a CRFB, renasce a Justiça Eleitoral, como órgão do Poder Judiciário, com função jurisdicional, administrativa, consultiva e normativa. A partir daí as decisões da Justiça Eleitoral têm o pendão de preservar o Estado Democrático de Direito. Ao lado do Código Eleitoral são editadas a Lei Complementar nº 64/90, a Lei nº 9.504/97 e, de enorme importância, a inclusão dos §§ 10 e 11 do artigo 14 da CRFB/88, que dispôs sobre a AIME, conforme destaca Gomes (2021).

Em uma visão crítica e democrática, diria republicana, Edilene Lôbo (2019, p. 58), em sua obra *Processo Eleitoral e Estado Direito: diálogos sobre democracia e política*, observa que o processo eleitoral tem por ato político final a eleição dos representantes do povo e “[...] deve ser realizado para garantia da livre manifestação dos cidadãos, em carga e retrocarga democrática, longe de indevidas invasões pelos agentes estatais”.

Ocorre que

[...] a importância conferida ao processo eleitoral pela Constituição não corresponde ao discurso da aplicação pelos tribunais, que se vale de conceitos e teorias que obscurecem o paradigma de Estado Democrático de Direito, ignorando o povo como legítimo e exclusivo detentor do poder de construir o ordenamento e eleger seus representantes para execução dos comandos que realizem os objetivos fundamentais da República (LÔBO, 2019, p. 59).

O Referendo Revogatório tem na Justiça Eleitoral um apoio de conferência e auditoria da legalidade e formalidade processuais, mas a característica principal do instituto popular é que será movido pelo povo, sem passar pelo Congresso, observadas as formalidades processuais e exigências formais a serem regulamentadas em lei.

Lôbo (2019, p. 59) adere à perspectiva de que “[...] deve-se combater a trivialidade de cassação de mandatos sem aferição dos impactos concretos de atos ilícitos no resultado dos pleitos e afastar a gestão do processo eleitoral dos órgãos estatais, devolvendo-a ao seu legítimo detentor”.

O Referendo Revogatório terá a validade das formalidades e a autenticidade, pela Justiça Eleitoral, das assinaturas dos participantes do processo revogatório de mandato. A intenção é que haja uma maior participação do cidadão na revogação de mandato do político e em outras possíveis questões eleitorais e políticas, por ser ele o legítimo detentor do poder, mas, para isso, a proposta tem que avançar nas Casas Parlamentares.

Para Lôbo (2010),

[...] a justificativa que sustenta a exclusão dos cidadãos das lides coletivas só encontra amparo na ideologia legislativa do sistema político-jurídico que concentrou as atividades estatais. Ou seja, parece que a escolha legislativa é ideológica pela manutenção do status quo, o que certamente amplia o poder das autoridades e do Estado (LÔBO, 2010, p. 131).

No sistema político-jurídico do Brasil, ainda na esfera da Justiça Eleitoral, há uma discussão relevante sobre a fidelidade partidária, que passa a ser apresentado.

4.1.2 Fidelidade partidária

A fidelidade partidária, diferentemente de obediência partidária ou mera submissão, reflete a importância dos partidos políticos e da manutenção de sua ideologia política. Trata-se de princípio adotado expressamente no § 1º do art. 17 da CRFB/88:

§ 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal,

devido seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (BRASIL, 1988, n. p.).

Em 27 de março de 2007, o TSE aplicou conclusões em parecer, e o STF decidiu, em seguida, em 4 de outubro daquele mesmo ano, “[...] que a saída do titular de mandato eletivo, escolhido pelo sistema proporcional, do partido político pelo qual foi eleito, poderá acarretar-lhe a perda do mandato, notadamente quando não conseguir demonstrar ter justa causa para a desfiliação” (BARACHO JÚNIOR, 2009, p. 125). Conforme ensina o professor José Alfredo Baracho Júnior (2009), essa primeira decisão alcançou apenas os cargos de escolha pelo sistema proporcional (deputado federal, deputado estadual e vereador), mas o TSE, em 16 de outubro de 2007, indicou a aplicação do mesmo critério aos cargos majoritários.

Em 25 de outubro de 2007, o TSE editou a Resolução nº 22.610, prevendo hipóteses da justificação para a desfiliação do partido pelo qual fora eleito o mandatário, bem como a sanção de perda de mandato para aqueles que se desfilarem sem justa causa, com previsão, ainda, do rito, legitimados e prazo decadencial para o ajuizamento da Ação de Perda de Cargo Eletivo por Infidelidade Partidária (SILVA; SANTOS, 2013).

Moreira (2006, p. 155) afirma que “[...] os partidos não representam a totalidade da soberania popular, mas apenas segmentos da sociedade”. E mais à frente, o citado autor ao descrever medidas correlacionadas a uma possível reforma política, indica, entre outras medidas, a necessidade de reavaliação da lista que os partidos oferecem aos eleitores, pois

[...] não é verdade que a fidelidade partidária seja aferida tendo em vista a adesão às opiniões da cúpula dos partidos. Também com isso não se alcança grau maior ou menor de legitimidade. Pertencer à lista partidária pode significar apenas que o escolhido participe do grupo que detém o poder daquele partido (MOREIRA, 2006 155-6).

O professor Baracho Júnior (2009) considera temerária a avaliação do Poder Judiciário quanto à justa causa para desfiliação do partido decorrente de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário. Essa duvidosa restrição da atividade política de desfiliação partidária, a ser avaliada pelo Poder Judiciário, tem um eminente cunho político e não é adequada. A intromissão do Judiciário no espectro político é corroborada como indevida também por Silva e Santos (2013):

A Resolução TSE nº 22610/2007 supre a necessidade de regulamentação da questão referente à fidelidade partidária. Possui, portanto, inegável caráter moralizante, eis que sanciona os mandatários infiéis com perda de seu mandato. No entanto, é uma decisão de interesse da sociedade que foi tomada por quem não detém legitimidade para tanto. (SILVA; SANTOS, 2013, p. 29-30).

Baracho Júnior (2009) alerta que o contexto político pode impelir mudanças necessárias, e há, ainda, outra questão delicada que deve ser levada em conta: os candidatos que superam o coeficiente eleitoral. “Talvez nestes casos o partido deva mais ao candidato do que o contrário” (BARACHO JÚNIOR, 2009, p. 134).

Cass R. Sunstein (2008, p. 186), ao citar graves limites institucionais das cortes, esclarece que “Depender das cortes poderá prejudicar os canais democráticos utilizados para a busca de mudanças, e de duas maneiras. Poderia distrair as energias e recursos da política, e a eventual decisão judicial poderia barrar um desfecho político”. Para o referido autor, deve-se ter uma “[...] saudável deferência ao governo representativo”, evitando-se, assim, que a Suprema Corte permita ou proíba que o governo aja (SUNSTEIN, 2008, p. 192).

Nota-se a preocupação do constituinte do STE e do STF quanto à questão da fidelidade partidária com sanção de perda de mandato e percebe-se que o art. 55 da CRFB/88 apresenta as hipóteses de perda de mandato, mas não encontra expressamente o caso de perda de mandato decorrente da violação da fidelidade partidária, diferentemente da EC nº 01/69 (SILVA; SANTOS, 2013).

Assim prevê a CRFB/88 quanto à perda de mandato de deputado e senador:

Art. 55 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoreto parlamentar;
III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado (BRASIL, 1988, n. p.).

O *recall*, como instituto revogador de mandato político, teve previsão anteriormente, em algumas Constituições de Estados da Federação no Brasil, como será visto a seguir.

4.2 Propostas anteriores de revogação do mandato político no Brasil

Historicamente, a revogação de mandato dos representantes políticos, no Brasil, vem do Império, com o Decreto de 16 de fevereiro de 1822, criado pelo príncipe regente para as eleições do Conselho de Procuradores do Estado, com previsão de perda do mandato de procurador, por eleição, se este não desempenhasse corretamente suas obrigações.

Trata-se de um tipo de revogação de mandatos - aliado à ideia do mandato imperativo - e que seria conhecido, a partir da experiência americana, como *recall* (termo muito lembrado nessa pesquisa). Durou pouco - de 2 de junho de 1822 a 7 de abril de 1823 -, mas é a primeira tentativa de intervenção direta do eleitor na representação parlamentar de que se tem conhecimento no Brasil. O *recall* voltaria a ser lembrado nas constituições republicanas estaduais de 1891, como destacado adiante (BENEVIDES, 1991). Martins e Baptista (2018) relembram ainda que Benevides (1991) esclarece que, na época, não existia a democracia no sentido contemporâneo (participação livre e soberana).

Na República, o *recall* esteve previsto nas Constituições dos Estados de Goiás (1891), de São Paulo (1891), do Rio Grande do Sul (1891) e de Santa Catarina (1892), com dispositivos nas Constituições dos referidos Estados e, posteriormente, regulamentado em leis e decretos em alguns Estados. Devido ao contexto político da época, o instituto caiu em desuso, com dificuldades no recolhimento de assinaturas dos eleitores e pelo coronelismo vigente (CALIMAN, 2005), sem notícias de que tenha sido utilizado nos Estados da federação brasileira (AVILA, 2009).

No Brasil, a Constituição do Rio Grande do Sul de 1891, previu o *recall* em seu art. 39 para deputados estaduais, nesses termos: “Art. 39º - O mandato de representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo, e também cassado pela maioria dos eleitores” (RIO GRANDE DO SUL, 1891, n. p.).

Na Constituição de Goiás de 1891 (reformada em 1898) admitiu-se o instituto em seu art. 27, para retirar ‘conselheiros’ municipais: “Art. 27 - Serão eleitos por dois anos, e o mandato poderá ser cassado pelo eleitorado desde que este, pelos meios regulares determinados em lei, declarar o mandatário carecedor de confiança” (GOYAZ, 1891, n. p.). Competia aos conselhos municipais goianos, conforme o art. 30 da Constituição Estadual de 1891, entre outras atribuições: “§ 1º - Fixar anualmente a despesa municipal e estabelecer impostos; § 2º - Legislar sobre estradas, ruas,

praças, jardins, logradouros públicos, mercados, abastecimento d'água, iluminação, serviços de irrigação e de extinção de incêndios" (GOYAZ, 1891, n. p.). E, ainda, a Constituição de Goiás da época, em seu art. 56, previa, pela primeira vez no Brasil¹²⁰, o instituto de revogação do mandato legislativo¹²¹, em cumprimento do que a lei estabelecesse, nesses termos: "Art. 56 - o mandato legislativo não será obrigatório, e o eleitorado poderá cassá-lo declarando, mediante o processo que a lei estabelecer, o mandatário carecedor de sua confiança" (GOYAZ, 1891, n. p.).

Nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, o dispositivo de revogação de mandato legislativo foi inserido em seus textos constitucionais no mesmo ano de 1891, na data de 14 de julho (MONTESCHIO, 2018).

No Estado de São Paulo havia o sistema bicameral, e no Rio Grande do Sul o unicameral. O sistema bicameral paulista, composto por um Congresso Estadual, com deputados e senadores eleitos por sufrágio direto e maioria de votos, foi previsto no § 1º do art. 5º da Constituição Paulista (SÃO PAULO, 1891a, n. p.). E nos §§ 3º e 4º do art. 6º da Carta paulista, havia previsão da proposta de cassação do mandato, iniciando-se o processo com o pedido de 1/3 dos eleitores; e se, durante a votação de revogação do mandato, não se atingisse a metade mais um do sufrágio com que o deputado ou senador tivesse sido eleito, este seria, então, destituído, com eleições a serem convocadas para suprir a vaga:

Art. 6º - O Congresso, salvo caso de convocação extraordinária ou adiamento, deve reunir-se na capital do Estado, independentemente de convocação, no dia 7 de abril de cada ano.

1º - [...]

§ 2º - Cada legislatura durará três anos; cada sessão, três meses, prorrogáveis quando o bem público o exigir.

§ 3º - Poderá, entretanto, ser a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço dos eleitores e na qual o representante não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito.

§ 4º - Nos casos de vaga, incluindo o de renúncia, o presidente da câmara em que esta se der oficiará imediatamente ao presidente do Estado, para que mande, dentro em quarenta dias, proceder a nova eleição (SÃO PAULO, 1891a, n. p.).

¹²⁰ "A presença no arcabouço legislativo pátrio do *recall* eleitoral não é novidade, sendo registradas nas constituições estaduais. A primeira a estabelecer esse instituto em seu texto foi a de Goiás (MONTESCHIO, 2018, p. 327).

¹²¹ O mandato legislativo tinha a duração de três anos, de acordo com o § 1º do art. 54 da Constituição Estadual de Goiás, no ano de 1891 (GOYAZ, 1891).

Abaixo da Constituição Estadual de São Paulo, a Lei Estadual nº 21, de 27 de novembro de 1891, estabeleceu o Regimento Eleitoral no Estado de São Paulo, com previsão de revogação de mandato, em seu Capítulo IV:

CAPÍTULO IV Da revogação do mandato

Artigo 15 - Para o exercício do direito de revogação do mandato legislativo é necessário:

1º - Que a proposta de que trata o artigo 5.º § 4.º da Constituição seja feita por escripto e assignada por um terço, pelo menos, dos eleitores do Estado.

2º - Que as assignaturas da proposta sejam reconhecidas por tabellião;

3º - Que a capacidade política dos signatários da proposta seja provada, por certidão extrahida dos livros ou listas do alistamento eleitoral.

Artigo 16 - A proposta deverá ser dirigida ao Presidente da Camara a que pertencer o representante, cujo mandato se pretende cassar; e, verificando-se que a proposta está nos termos legais, aquelle Presidente officiará sem demora ao Governo para que mande proceder, dentro de tres mezes, á respectiva consulta.

Artigo 17 - O eleitor escreverá em sua cedula a palavra - sim - ou - não - conforme quizer ou não cassar o mandato do representante; e haver-se-á o mandato por cassado, si o representante não obtiver em seu favor metade e mais um, pelo menos, dos suffragios com que houver sido eleito.

Artigo 18 - O processo da consulta, quanto á organização das mesas, recebimento e apuração dos votos, será o mesmo que o da eleição para deputados e senadores (SÃO PAULO, 1891b, n. p.).

No caso do Estado de São Paulo, o Decreto nº 20, de 6 de fevereiro de 1892, regulamentou a Lei Estadual nº 21, de 27 de novembro de 1891, com o Capítulo III - Da revogação do mandato:

CAPITULO III Da revogação do mandato

Artigo 154 - Para ser revogado o mandato legislativo, nos termos do artigo 6º, § 3º da Constituição, é necessário:

a) que um terço dos eleitores assim o proponha;

b) que na consulta feita no Estado o representante em litigio não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.

Artigo 155 - A proposta, manuscrita ou impressa, terá as assinaturas dos proponentes reconhecidos por tabellião, e será instruída com certidão de se acharem, todos elles, inscriptos como eleitores nos livros ou listas do registro eleitoral das comarcas do Estado.

Artigo 156 - Esteja ou não funcionando o Congresso, deverá ser a proposta dirigida por intermédio da secretaria de Estado dos negócios do interior ao presidente da câmara de que fizer parte o representante, cujo mandato se pretender cassar, afim de verificar o mesmo presidente si está ella nos termos legais.

Artigo 157 - No prazo de 20 dias, contados do em que for entregue a proposta àquelle presidente, será communicada a sua decisão à dita secretaria de Estado, que a fará publicar no Diário Oficial.

§ 1º - Se a proposta for considerada receptível, o governo mandará convocar o eleitorado para responder à seguinte consulta:

Deve-se ter por cassado o mandato legislativo do representante [...]

§ 2º - A votação sobre a consulta terá logar dentro de três meses, contados da data em que tiver sido comunicada ao governo a decisão de que trata este artigo, em dia que o mesmo governo designar.

§ 3º - Se dentro do prazo de 20 dias, marcado para a referida comunicação, não for esta feita, o governo considerará recebida a proposta dos eleitores e procederá pelo modo estabelecido nos dous §§ antecedentes.

Artigo 158 - O eleitor escreverá em sua cédula -- sim -- ou -- não, conforme quiser ou não cassar o mandato.

Artigo 159 - Se a consulta referir-se a mais de um mandato legislativo, o eleitor escreverá na sua cédula os nomes dos representantes em litigio, acrescentando adiante de cada um delles - sim - ou - não, nos termos do artigo antecedente. Neste caso, a cédula que for omissa em mencionar algum dos nomes dos representantes, ou em acrescentar a partícula indicativa do voto será apurada somente quanto aos nomes a respeito dos quaes a resposta, affirmativa ou negativa, tiver sido expressada pela dita partícula.

Artigo 160 - Para convocação dos eleitores, divisão das secções dos municipios, designação dos edificios em que deverão funcconar as mesas eleitoraes, organização destas, recebimento e apuração das cédulas, proceder-se-á na conformidade das disposições contidas no título IV e seus dous capítulos, e quanto à apuração e remessa das authenticas das votações serão observadas, no que for applicável, as disposições respectivas do capítulo II do título V (SÃO PAULO, 1892, n. p.).

A Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891, previu, em seu art. 39, que “O mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo e também cassado pela maioria dos eleitores” (RIO GRANDE DO SUL, 1891, n. p.). E, logo em seguida, no art. 40 do mesmo diploma, é previsto que, após o conhecimento de vacância de representante, o presidente do Estado providenciaria imediatamente que houvesse o preenchimento da vaga (RIO GRANDE DO SUL, 1891, n. p.).

Em Santa Catarina, a Constituição Estadual de 7 de julho de 1892¹²², em seu art. 14, previa que “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” (MONTESCHIO, 2018, p. 329).

¹²² Esta foi a segunda constituição de Santa Catarina. “A primeira Constituição republicana do Estado catarinense foi promulgada em 11 de junho de 1891. Porém, crises no governo brasileiro - como a eleição de Deodoro da Fonseca pelo Congresso, o fechamento do Congresso Nacional, a segunda Revolta da Armada, o avanço dos ideais da frente Federalista, do Rio Grande do Sul para Santa Catarina e Paraná, que pretendia a formação de um novo país, e a reação republicana contra o governo Estadual de Lauro Müller, inclusive este foi ameaçado publicamente por praças do 25º Batalhão de Infantaria – são alguns dos principais fatores que levaram à deposição do governador Lauro e a instalação de uma Junta Governativa para comandar o governo estadual. A Constituição de 1891 foi violada, pois previa eleições diretas, e, contrariamente, a junta tomou o poder, fechou a Assembleia Legislativa e adiou as eleições para deputados estaduais, de 27 de março para 24 de abril de 1892. [...]. A segunda Constituição Estadual republicana foi promulgada em 7 de julho de 1892 [...]” (MEMÓRIA..., [2013?], n. p.).

Para Monteschio (2018, p. 330), com o *recall* “[...] abre-se a possibilidade de maior comprometimento entre a ‘classe política’ e os titulares do poder democrático e, com isso, quebra-se a intocabilidade do mandato eletivo durante a vigência por parte dos eleitos”. A implementação do *recall* como alternativa de destituição de um chefe do Executivo no Brasil deve-se aliar à “[...] adoção de critérios mais sólidos e consistentes de participação popular” (MONTESCHIO, 2018, p. 330).

Com o advento da CRFB/88, a importância da Justiça Eleitoral renasce de forma destacada, ou seja, com autonomia e independência faz cumprir suas decisões, mormente, “[...] como verdadeiro órgão do Poder Judiciário, com função jurisdicional, administrativa, normativa e consultiva” (GOMES, 2021, p. 38)¹²³.

A proposta que se apresenta deve, necessariamente, emendar a Constituição vigente, como já foram postas e arquivadas outras PEC, mas com um destaque diferente. Nas propostas anteriores, que serão vistas a seguir, não havia a previsão de uma ‘instrução preventiva’ de conteúdo educacional que abrangesse a Educação Constitucional Política para eleitos, como forma de instruir os políticos para que sigam a proposta apresentada aos eleitores por meio de partido, pois, se assim não acontecer, o *recall* surge como via célere e desburocratizada para substituir o mandatário, obedecidos certos critérios e requisitos a serem regulamentados por lei, como será visto a seguir.

4.2.1 As propostas de Emendas Constitucionais de *recall* no Brasil

A CRFB/88 não teve previsto em seu texto hipótese de previsão constitucional da revogação de mandato, mas vem, rotineiramente, sendo reclamada e apresentada por políticos brasileiros, por meio de PEC, como forma de incrementar a participação popular e aumentar a previsão de mecanismos de participação direta do cidadão no exercício da soberania popular, previstos no seu art. 14.

Durante a Assembleia Constituinte, que formulou o texto da CRFB/88, foi cogitado o ‘voto destituente’ por meio de iniciativa popular constitucionalmente prevista e, depois, mediante encaminhamento das petições ao Poder Legislativo, que decidiria pela responsabilização política (ou não) da autoridade pública (TEMER, 2006).

¹²³ O art. 118 da CRFB/88 relaciona como órgãos da Justiça Eleitoral: I - o Tribunal Superior Eleitoral; II - os Tribunais Regionais Eleitorais; III - os Juízes Eleitorais e IV - as Juntas Eleitorais (BRASIL, 1988, n. p.).

A cidadania é exercida de forma plena quando os cidadãos se mobilizam e sugerem formas de aperfeiçoamento das instituições; e é nessa linha que Michel Temer (2006) tenta implementar o referido voto destituente, que destitui o parlamentar quando a representação ferir princípios éticos ou não cumprir obrigações e compromissos assumidos anteriormente.

A justificativa para o voto destituente está na própria base do sistema democrático. O mandato não pertence ao parlamentar e sim ao povo, que é o dono da representação. A qualquer hora, e quando julgar conveniente, a sociedade organizada poderá pedir a destituição de quem estiver traindo a representação ou conspurcando o mandato. Pelo meu projeto, os cidadãos, em abaixo-assinado, em número proporcional à densidade eleitoral da região, poderão pedir às Mesas Diretoras das Casas Legislativas que se abra um processo para verificar ocorrências e fatos que desabonem a vida parlamentar (TEMER, 2006, p. 77-8).

Ocorre que o referido instituto diverge do *recall* norte-americano, em que não há participação do Poder Legislativo e decorre de um princípio do *Good Business Principle* para que a administração pública das cidades seja levada a efeito por bons profissionais (AVILA, 2009).

O ‘voto destituente’, conforme Luz e Messias (2016, p. 5), “[...] é um instrumento político diretamente relacionado ao exercício do sufrágio universal, tendo objetivo oposto da eleição de representantes, mas de sua destituição”. E assim, pode-se diferenciar:

Enquanto o sufrágio universal pode ser definido como o direito de todos os cidadãos de votar e de ser votado, o voto destituente seria o direito político de revogação do mandato ou a destituição de um cargo público eletivo de autoridades eleitas por meio de um ato político exercido pelo povo-ativo. Com fundamento constitucional decorrente do princípio democrático e da soberania popular insculpido no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal do Brasil de 1988 (LUZ; MESSIAS, 2016, p. 5).

Para os autores, a legislação brasileira carece de uma via institucional legítima como o ‘voto destituente’, com direito de revogação de mandatos políticos como um mecanismo legítimo para a saída de graves crises políticas, como a instalada no Brasil (LUZ; MESSIAS, 2016).

No caso da presidente Dilma Rousseff, em 2016, “[...] as razões do *impeachment* não foram demonstradas de forma jurídica, tampouco votadas pelos deputados como um argumento político, reforçando a tese da legitimação de uma farsa” (LUZ; MESSIAS, 2016).

A alternativa que se apresenta do referendo revogatório difere do 'voto destituente' e não terá a participação do Congresso por ocasião da instauração do processo, ocorrendo após coleta de assinaturas dos eleitores para realização de um referendo popular, evitando-se que ocorra juízo de valor de integrantes da classe política para a revogação do mandato político.

Em 14 de maio de 1987, o deputado constituinte Lysâneas Maciel (Partido Democrático Trabalhista - PDT/Rio de Janeiro - RJ), integrante da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, pela Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, apresentou relatório e anteprojeto prevendo que os detentores de mandatos eletivos teriam o dever de prestar contas de suas atividades e que os eleitores poderiam, por meio do voto, revogar o mandato concedido aos seus representantes no Congresso Nacional, nas assembleias legislativas e nas câmaras municipais, de acordo com lei complementar que seria editada para regramento do dispositivo constitucional (ÁVILA, 2009; GUNDIM, 2017; MACIEL, 1987).

Nas justificações do capítulo proposto sobre direitos políticos, no que se refere ao 'voto destituente', foram apresentadas as seguintes considerações, na proposta do deputado Lysâneas Maciel (1987):

VOTO DESTITUINTE

O voto destituente (*'recall'*, para os americanos; *'rappel'*, para os juristas franceses), pode ser definido, em sentido amplo, como a medida que confere ao eleitorado o poder de, em determinadas condições, substituir um ocupante de cargo público antes do término normal de seu período.

Trata-se de uma revogação de mandato, uma verdadeira suspensão de confiança ou uma da nomeação ou escolha anterior.

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

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

Apesar de inédito entre nós, a revogação de mandatos é medida preventiva em vários Estados da Federação norte-americana e em diversos países europeus, inclusive a União Soviética e outras nações do bloco socialista.

Foram submetidos à apreciação desta sub-comissão as propostas n^{os} 6.213, da deputada Cristina Tavares, 5.187, do deputado Domingos Leonelli, e 7.715, de minha autoria, entre outras.

Entendemos que a Constituição deve assegurar apenas o direito de revogação, remetendo a lei complementar a regulamentação da matéria, no prazo de 180 dias depois de promulgado esta Constituição. Descumprido este prazo, caberá ao Tribunal Constitucional baixar norma interpretativa do princípio constitucional e aplicá-la, provisoriamente.

A instituição desse novo direito é especialmente interessante para o Brasil, onde os abusos, a corrupção e a impunidade ameaçam a própria credibilidade do sistema democrático. Além de poderoso instrumento de controle dos representantes, pelo eleitorado, a mera presença desse dispositivo na Lei Maior poderá coibir certos abusos e irresponsabilidades. Nada mais oportuno, pois, que conferir mais esse direito político aos eleitores brasileiros (MACIEL, 1987, p. 5).

Após justificações, foram apresentados os artigos referentes à proposta do Capítulo sobre Direitos Políticos, elaborados pela Subcomissão dos Direitos Políticos, Dos Direitos Coletivos e Garantias, pertencente à Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Citam-se, a seguir, alguns artigos relevantes no presente estudo e que fizeram parte do Relatório e Anteprojeto do relator deputado constituinte Lysâneas Maciel:

Art. 17 - Os detentores de mandatos eletivos têm o dever de prestar contas 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 poder econômico, corrupção e fraude, transgressões eleitorais essas puníveis com a perda do mandato.

Art. 18 - 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.

Art. 19 - A lei complementar prevista no artigo anterior será submetida à sanção presidencial no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da promulgação desta Constituição, sob pena de se aplicar, provisoriamente, norma Interpretativa do princípio constitucional a ser baixada pelo Tribunal Constitucional (MACIEL, 1987, p. 7).

Ao final, a proposta de implementar o instituto do 'voto destituente', apresentada pelo deputado Lysâneas Maciel (PDT/RJ), mesmo com apoio de outros parlamentares, como o deputado Domingos Leonelli (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB/Bahia - BA), foi combatida, por repetidas vezes, em diversos turnos de votações, e ficou fora do texto constitucional. Conforme Aieta (2002), foram frágeis as argumentações nas emendas contrárias ao 'voto destituente', propostas por parlamentares de partidos políticos como PMDB, Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB): "[...] conspiração de suplentes", "[...] retaliação entre correntes antagônicas", "[...] manipulação do poder econômico", entre outras (AIETA, 2002, p. 9).

Martins e Baptista (2018) relembram que o *recall* não foi previsto na Constituição Federal de 1988, em que pesem as propostas de EC nº 80/2003; nº 82/2003; nº 73/2005; e nº 477/2010, todas arquivadas em decorrência do final da legislatura. Veja-se cada uma delas a seguir.

Na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 21, de 2015, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) de Sergipe (SE), verifica-se, na justificação, a proposta de inserir, no sistema democrático brasileiro, dois instrumentos de democracia semidireta ou participativa: o direito de revogação (*recall*) e o veto popular (BRASIL, 2015). Este último instituto não é objeto deste estudo.

De autoria do senador Antônio Carlos Valadares, do PSB/SE e outros, a PEC nº 80/2003 foi arquivada em 26 de dezembro de 2014, tendo em vista o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, que opinou pela sua prejudicialidade em virtude do voto favorável à PEC nº 73/2005. Teve o intuito de alterar o art. 14 da CRFB/88, incluindo dois institutos: o direito de revogação (individual e coletivo) e do veto popular (MARTINS; BAPTISTA, 2018). Essa proposta “[...] parece delegar um espaço de conformação muito grande ao legislador ordinário” (BOGOSSIAN; DE LUCA, 2015, p. 1033). A proposta de alteração do art. 14 da CRFB/88 da PEC nº 80/2003, com o “[...] objetivo de inserir dois instrumentos da democracia indireta ou participativa”, ficou assim redigida: “Art. 14. [...] IV - direito de revogação, individual e coletivo; V - veto popular” (BRASIL, 2003^a, n. p.).

A PEC nº 82/2003 foi de autoria do senador Jefferson Peres (PDT/Amazonas - AM) e outros, e verificam-se, na justificação, algumas de suas razões, a seguir descritas:

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 legitimidades. Parece pouco consentânea a permanência no poder, por todo esse período, de governantes que perderam a confiança do eleitor e

que, portanto, carecem de legitimação 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 (BRASIL, 2003b, n. p., grifos do autor).

Na proposta de PEC em apreço, foi sugerida a convocação de plebiscito na metade do mandato de senadores e chefes do Poder Executivo, com quórum de 10% do eleitorado, para subscrever petição solicitando sua revogação. E, juntamente com o plebiscito, prevê-se a realização de eleições para preenchimento de eventual vaga. Os detalhes procedimentais ficariam a cargo de lei ordinária e manteria o sistema eleitoral vigente. Dessa maneira, a proposta da PEC nº 82/2003 alteraria os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da CRFB/88, “[...] para que fosse incluído o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes eleitos em pleito majoritário, que seria aplicado para presidente, governadores, senadores e prefeitos” (MARTINS; BAPTISTA, 2018, p. 921). Essa PEC foi arquivada em 7 de janeiro de 2011.

No ano de 1987, com auxílio do senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores - PT/São Paulo - SP), a OAB apresentou a PEC nº 73/2005, que propôs alterar dispositivos dos artigos 14 e 49 da CRFB/88 e acrescentar o artigo 14-A, com a instituição do referendo revocatório do mandato de presidente da República e de congressistas (BRASIL, 2005). A proposta foi arquivada ao final da legislatura, em 26 de dezembro de 2014. Na proposta, o referendo e convocação de plebiscito para destituição dos mandatos de presidente da República e membros do Congresso Nacional poderia ser feito diretamente ao TSE, com destaque à soberania popular, esculpida no art. 1º da CRFB/88. A proposta de PEC fez parte da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, lançada pela OAB; e questionou a relação de confiança, no caso do mandato político, com responsabilidade pelo desempenho de um cargo ou função pública. Assim ficou redigida, na época, a PEC, com alteração dos artigos 14 e 49, com acréscimo do art. 14-A, propondo-se o instituto da revogação popular de mandatos eleitos, ou *recall*, como o denominam os norte-americanos:

Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto, com valor igual para todos, mediante:
I - eleições;
II - plebiscito;
III - referendo;

IV - Iniciativa popular.

Art. 14 - A Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

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

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

§ 3º - O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

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

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

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

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

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

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

[...]

Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nas hipóteses previstas no art. 14-A (BRASIL, 2005, n. p.).

Essa proposta de *recall* brasileiro mescla o *recall* norte-americano e o *abberunfungrecht* suíço e apresenta um resultado próprio (ÁVILA, 2009). A novidade contida na PEC nº 73/2005, conforme Martins e Baptista (2018, p. 922), “[...] reside na possibilidade de o presidente da República ser objeto de referendo revogatório mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral”. Ávila (2009), ao avaliar a proposta de emenda constitucional, verificou que:

- a) para cargos majoritários de senador e presidente da República, previu-se a iniciativa popular dirigida ao TSE para convocação de referendo para revogação dos mandatos;

- b) outra opção da iniciativa do referendo para destituir o presidente da República, além do eleitorado, era requerimento assinado pela maioria absoluta do Congresso Nacional;
- c) para senador da República, a iniciativa para referendo para revogação do mandato é reservada exclusivamente ao eleitorado;
- d) nas hipóteses de o presidente da República e o senador serem confirmados no cargo após o referendo, não poderão mais ser realizadas consultas populares sobre o tema, até o término da legislatura do mandato;
- e) nos casos dos deputados, a decisão popular será no sentido de manter ou não toda a Câmara dos Deputados, e assim acontecendo, o TSE convoca novas eleições dentro de até três meses, contados da dissolução.

Gundim (2017) resumiu os requisitos e elementos necessários à efetivação do *recall* por meio da PEC nº 73/2005:

- a) a revogatória poderia ser iniciada após o transcurso do prazo de um ano de posse no cargo pela autoridade que se pretende revogar;
- b) revogação por referendo popular;
- c) iniciativa popular e dirigida ao TSE, exigindo a assinatura de, pelo menos, 2% do eleitorado nacional, distribuído em, pelo menos, sete Estados, com percentual não inferior a 0,5% em cada um destes;
- d) o corpo eleitoral poderia dissolver, por completo, a Câmara dos Deputados, com a convocação de novas eleições;
- e) o referendo para revogação de presidente da República também poderia ser efetivado mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, endereçado ao TSE.

A proposta de emenda, embora aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, posteriormente, aprovada com texto substitutivo apresentado ao relator, foi arquivada em 26 de dezembro de 2014, pelo encerramento da legislatura do senador Eduardo Suplicy (GUNDIN, 2017).

A disposição mais polêmica da PEC nº 73/2005, para Bogossian e De Luca (2015),

[...] encontra-se na proposta de art. 14-A, § 1º, IV, que dá legitimidade à maioria absoluta do Congresso Nacional para convocar a população a decidir pela manutenção ou não do Presidente. O instituto se aproximaria do voto de censura, típico do parlamentarismo, e importaria em um considerável

rearranjo do desenho de harmonia e interdependência entre os Poderes (BOGOSSIAN; DE LUCA, 2015, p. 1035).

A PEC nº 477/2010 foi apresentada pelo deputado Rodrigo Rollemberg (PSB/Distrito Federal - DF) para acrescentar o art. 14-A na CRFB/88, visando a instituir a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente (BRASIL, 2010). Após ter sido recebida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a proposta foi arquivada em 31 de maio de 2015, por encerramento do mandato do proponente (GUNDIM, 2017). A proposta daria ao cidadão a possibilidade de pedir a revogação de leis aprovadas nos oito anos anteriores e demandar a realização de plebiscito para decretar a perda de mandato de prefeito, senador e governador. Os pedidos deveriam ser subscritos por um percentual mínimo do eleitorado nacional, dependendo do caso (BRASIL, 2010). A petição revogatória deveria ocorrer com a subscrição de, pelo menos, 2% do eleitorado nacional, distribuídos por, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 3% dos eleitores de cada um deles, para revogar leis ordinárias, complementares, delegadas, emendas constitucionais e decretos do Poder Legislativo, no limite temporal de oito anos a partir da publicação da norma. Encaminhada ao STF. Se parecer conclusivo admitisse a Petição Revogatória, a revogação da norma teria efeito imediato, não cabendo recurso (MARTINS; BAPTISTA, 2018). A petição destituente, na PEC em comento, deveria ter motivação para revogar mandatos. Decretaria a perda de mandato de prefeito, de senador e de governador que tivessem cometido no exercício da função: improbidade administrativa; malversação e desvio de recursos; atos incompatíveis com exercício responsável, ético e transparente da função; e contrariedade aos princípios constitucionais republicanos. O quórum necessário seria a subscrição de 10% do eleitorado do Estado ou Município do representante em questão, encaminhada ao STF. Daí ocorreria um plebiscito, em 60 dias após parecer do STF, sendo que a perda do mandato seria decretada com maioria absoluta dos votos válidos. Nesse caso, no prazo máximo de 48 horas, o substituto legal assumiria o mandato (MARTINS; BAPTISTA, 2018).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 477/2010, em inteiro teor:

Art. 14-A - Ficam instituídos os instrumentos de Petição Revogatória, Petição Destituente e Plebiscito Destituente, de eficácia plena e imediata.

§ 1º - A Petição Revogatória, subscrita por, no mínimo, 2% (dois por cento) do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados, com não

menos de 3% (três por cento) dos eleitores de cada um deles, tem a seguinte finalidade:

I - revogação de Leis Ordinárias, Complementares, Delegadas, Emendas Constitucionais e Decretos do Poder Executivo, no prazo máximo de 8 (oito) anos a contar de sua publicação, em que o cidadão eleitor considere que os Poderes Legislativo e Executivo federais exorbitaram no poder de legislar e dispor sobre a coisa pública ou privada quando da consolidação, execução e aplicação desses instrumentos legais, no que se refere a subtração de seus direitos ou garantias constitucionais.

§ 2º - A Petição Destituente, subscrita por, no mínimo, 10% (dez por cento) dos eleitores votantes do estado ou município do representante questionado, tem a seguinte finalidade:

I - decretação de perda de mandato de prefeito, senador e governador que tenha praticado, no exercício da função pública, atos:

- a) de improbidade administrativa;
- b) de malversação e desvio de recursos públicos;
- c) incompatíveis com o exercício responsável, ético e transparente da função pública; e
- d) contrários aos princípios constitucionais republicanos.

§ 3º - Para formalização da Petição Revogatória, serão obedecidas as seguintes condições:

I - o número e ementa do instrumento legal contestado e exposição de motivos embaixadores da Petição em epígrafe; e

II - listas em anexo, conforme disposição expressa no § 1º do artigo em epígrafe, contendo assinaturas de cada eleitor em situação de regularidade perante a justiça eleitoral que deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, número do Título de Eleitor com a respectiva zona eleitoral, cidade e estado;

§ 4º - Para formalização da Petição Destituente, serão obedecidas as seguintes condições:

I - Nome completo, cargo ocupado e exposição de motivos embaixadores da Petição em questão; e

II - listas em anexo, conforme disposição expressa no § 2º do artigo em epígrafe, contendo assinaturas de cada eleitor em situação de regularidade perante a justiça eleitoral, que deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, número do Título de Eleitor com a respectiva zona eleitoral, município e estado.

§ 5º - As Petições serão protocoladas no Supremo Tribunal Federal, tendo como primeiro signatário ou responsável qualquer cidadão eleitor no gozo pleno de seus direitos políticos e civis.

§ 6º - O Pleno do Supremo Tribunal Federal será convocado, após a data do respectivo protocolo, em um prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis improrrogáveis para se manifestar acerca da admissibilidade das petições 3 revogatória e destituente no que se refere ao cumprimento do disposto nos parágrafos 1º e 2º do presente artigo.

§ 7º - O parecer conclusivo, assinado pelo Presidente do STF e publicado no Diário Oficial da União no prazo máximo de cinco dias úteis, no caso de admissibilidade da petição, terá eficácia plena e imediata, não cabendo recurso, acerca da:

I - revogação de Leis e Decretos, no caso da Petição Revogatória, não tendo sua aplicabilidade efeitos retroativos; e

II - realização de plebiscito destituente, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias corridos após publicação do parecer no Diário Oficial da União no estado ou município da autoridade em questão, objetivando a decretação de perda de mandato, pela manifestação da maioria absoluta dos votos válidos, de mandato eletivo proporcional ou majoritário elencado no § 2º, I.

III - No caso de o plebiscito indicar pela decretação da perda de mandato, o substituto legal assumirá no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas após decretação do resultado oficial pela justiça eleitoral.

§ 8º - A omissão do presidente do Supremo Tribunal Federal no acatamento do disposto no parágrafo anterior implicará em crime de responsabilidade, conforme disposto na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (BRASIL, 2010, n. p.).

De autoria do senador Antônio Carlos Valadares (PSDB/SE) e outros, a PEC nº 21/2015 propõe alteração da redação do art. 14 da CRFB/88, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular (BRASIL, 2015). Está em tramitação, pronta para deliberação do Plenário desde 21 de junho de 2017. Acrescenta incisos e parágrafos ao art. 14 da CRFB/88, para determinar que a soberania popular será exercida, nos termos da lei, mediante veto popular e direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo que poderá ter seus mandatos revogados após transcurso de dois anos da data da posse.

A PEC apresenta a seguinte alteração do art. 14:

Art. 14 [...]

IV - direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo.

V - veto popular.

§ 12 - Transcorridos dois anos da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados (BRASIL, 2015, n. p.).

Na justificação da proposta, o senador Antônio Carlos Valadares explica que a iniciativa teve início no ano de 2003, e, como não foi discutida, ele voltou a apresentá-la. Relembrou os acontecimentos políticos no Estado da Califórnia, nos EUA, quando então se deu a destituição do governador do Partido Democrata, Davis Gray, via *recall*, com a eleição de Arnold Schwarzenegger, astro do cinema de *Hollywood*, como governador substituto por voto do povo.

No Brasil, o parágrafo único do art. 1º da CRFB/88 assegurou que “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, adotando assim a democracia semidireta ou participativa, isto é, o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos, com instrumentos da democracia direta, tais como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular (BRASIL, 1988). É o art. 14 da CRFB/88 que estabelece os mecanismos do exercício da soberania popular, que é exercida pelo sufrágio universal e o voto direto e secreto, com igual valor para todos (democracia representativa). A PEC agrega novas espécies da democracia participativa, quais

sejam, o direito de revogação e o veto popular, com vistas a aperfeiçoar o Estado Democrático de Direito no Brasil.

As propostas de inclusão da revogatória de mandato no Brasil, por meio das PEC nº 214/2016 e PEC nº 223/2016, foram apresentadas pelo deputado Rubens Pereira e Silva Júnior (PCdoB/Maranhão - MA) e outros, ambas devolvidas aos autores por não conterem o número mínimo de assinaturas necessárias exigido pela exegese do inciso I do art. 60 da CRFB/88 (1/3 dos membros da Câmara) (GUNDIM, 2017). O conteúdo da PEC nº 214/2016 e da PEC nº 223/2016 (BRASIL, 2016a, 2016b) era o mesmo e propunha acrescentar o art. 14-A e, ainda, acrescentar o inciso IV ao art. 14 e o inciso VI ao art. 51, todos da CRFB/88, nesses termos:

Art. 14 - [...]

IV - O ato revogatório popular.

Art.14-A - Após um ano da posse do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais, estes poderão ter revogado o seu mandato mediante expressa autorização da Câmara dos Deputados e pela soberana decisão dos eleitores em consulta popular nos termos que se seguem:

§ 1º - O ato revogatório popular para a declaração da revogação do mandato do Presidente da República, realizar-se-á mediante requerimento de iniciativa de Deputado Federal ou de Partido Político com representação no Congresso Nacional, após sua aprovação por maioria de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados.

§ 2º - O ato revogatório popular para a declaração da revogação do mandato dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, realizar-se-á mediante requerimento de iniciativa de Deputado Estadual, Distrital ou de Partido Político com representação no respectivo legislativo, após sua aprovação por maioria de dois terços dos membros das Assembleias Legislativas ou Câmara Distrital.

§ 3º - O ato revogatório popular para a declaração da revogação do mandato dos Prefeitos Municipais, realizar-se-á mediante requerimento de iniciativa de Vereador ou de Partido Político com representação no respectivo legislativo, após sua aprovação por maioria de dois terços dos membros das Câmara de Vereadores.

§ 4º - A consulta popular que decidirá sobre a revogação do mandato a que se refere este artigo será efetuada pelo Tribunal Superior Eleitoral no caso de ato legislativo de afastamento do Presidente da República, Pelos Tribunais Regionais Eleitorais no caso dos Governadores e pelo Juízes Eleitorais no caso dos Prefeitos Municipais.

§ 5º - A consulta popular que decidirá sobre a declaração da revogação dos mandatos a que se refere este artigo se dará por maioria dos votos válidos em turno único e realizar-se-á em até 30 dias após a decisão da Câmara dos Deputados que a autorizar.

§ 6º - Se o resultado da consulta popular for favorável a revogação do mandato, o afastamento do Chefe do Executivo se dará imediatamente após a homologação do resultado pelo órgão judicial competente.

§ 7º - Se o resultado da consulta popular for contrário à revogação do mandato eletivo em questão, não poderá ser feita nova, até o final do respectivo mandato.

Art. 51 - [...]

VI - Autorizar por maioria de dois terços dos seus membros, consulta decorrente do ato revogatório popular a que se refere os Artigos 14, III e 14A (BRASIL, 2016a, n. p.).

Na justificação da PEC em comento, que foi devolvida ao autor, há a consideração da possibilidade de o Chefe do Executivo vir a ser responsabilizado, nos termos constitucionais, por crimes comuns ou de responsabilidade, mas não há previsão de substituição do Chefe do Executivo, de forma direta pela vontade do poder soberano, que é do povo. Então, por via de consulta popular revogatória, seria possível a referida substituição por dois motivos básicos, segundo a justificação da proposta:

- a) havendo situação de crise, de ordem política, de ordem econômica, de ordem ética, de ordem moral e que gere clamor popular desfavorável ao chefe do Executivo, este poderá vir a ser substituído pela vontade soberana dos seus governados, sem maiores traumas;
- b) essa substituição não se dará somente em decorrência da prática de crimes comuns ou de responsabilidade, como únicas e excepcionais possibilidades.

Dessa maneira, bastava o chefe do Executivo perder legitimidade, condições políticas de governabilidade, que a Constituição autorizaria, sem maiores percalços, a sua substituição.

Gundim (2017, p. 125) observa ainda que foi apresentada ao Senado uma possibilidade de implementar o Referendo Revogatório no Brasil, por meio de uma “[...] ideia legislativa”. O cidadão propõe a criação ou a sugestão de alteração de leis vigentes, e aquelas que recebam pelo menos 20.000 apoios serão encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), para que seja exarado parecer. O prazo final expirou em 22 de agosto de 2017 e não atingiu o número mínimo de apoios.

No capítulo a seguir, apresenta-se o *recall* brasileiro – a proposta do Referendo Revogatório.

5 REFERENDO REVOGATÓRIO: A SOBERANIA POPULAR EM DESTAQUE

No caso do *recall* norte-americano, também conhecido como '*recall* político', Orleans e Bragança (2017) relembra que o dispositivo foi usado poucas vezes desde que foi introduzido nos EUA e teve um aumento do número de incidência, com mais de 200 casos por ano, devido à crise econômica no final do segundo mandato de George W. Bush, conforme o *US Census* de 1992, atingindo anualmente 0,37% do total eleito (havia 513.200 oficiais eleitos no país).

A proposta de dispositivo *recall* no Brasil, de acordo com Orleans e Bragança (2017), seguiria as seguintes etapas, iniciando com um abaixo-assinado dos eleitores:

- a) faz-se um abaixo assinado pedindo novas eleições para o cargo daquele político;
- b) apresenta-se o abaixo-assinado para que o TSE averigüe a autenticidade das assinaturas;
- c) assinaturas são encaminhadas ao TSE:
 - caso as assinaturas sejam fraudulentas ou não atinjam o total necessário, o TSE encerra o processo,
 - caso as assinaturas sejam válidas e atinjam o total necessário, o TSE notifica o político em questão e convoca novas eleições para o cargo;
- d) o candidato que atualmente ocupa o cargo pode concorrer novamente ou renunciar:
 - caso opte pela renúncia, o candidato pode concorrer nas próximas eleições,
 - caso opte por concorrer e perca, o candidato fica fora das próximas eleições, assim como em um *impeachment*,
 - caso opte por concorrer e vença, o político sai mais forte do processo e consegue cumprir seu mandato com maior facilidade;
- e) O TSE administra novas eleições somente na jurisdição do cargo.

Apresenta-se, em seguida e, inicialmente, os aspectos gerais do Referendo Revogatório, a ser acrescido no art. 14 da CRFB/88.

5.1 Aspectos gerais do Referendo Revogatório no Brasil¹²⁴

Ressalta-se o caráter participativo que deve prevalecer nesse mecanismo de soberania popular, como demanda coletiva. Há necessidade da assinatura de um percentual de eleitores para uma chamada pública (Aviso de Intenção) para votação do Referendo Revogatório, que exigirá um percentual mínimo por região (país, Estado, Município) e por frações da região (Estados, Municípios), conforme será explicado a seguir.

O Referendo Revogatório é a forma de exercício direto do poder pelo povo, a ser previsto na CRFB/88, que possibilita a deflagração de um processo político-judicial de reavaliação popular, sem a figura de um representante no Congresso Nacional, com vistas a cassar e revogar o mandato de qualquer político eleito por voto majoritário, em face de improbidade, incompetência, desídia ou inoperância técnica que cause baixa popularidade e perda de confiança do político diante do eleitorado.

Para melhor entendimento da implementação do dispositivo revogatório no Brasil por meio de PEC, com alteração, em especial, do art. 14 da CRFB/88, entre outros, cumpre destacar que o instituto do *recall* norte-americano, um dos institutos de referência de revogação de mandato, utilizadas nesta tese, tem alguns requisitos a serem cumpridos, conforme preleciona o professor Dalmo de Abreu Dallari (2016):

- a) número de eleitores para consulta à opinião do eleitorado sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém;
- b) depósito em dinheiro dos requerentes;
- c) em muitos casos dá-se a oportunidade de quem está com o mandato em cheque imprimir a defesa na própria cédula que será usada pelos eleitores.

Se a maioria dos cidadãos decidir pela revogação do mandato, será então efetivado o *recall*; caso contrário, o mandato não se revoga, e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado (DALLARI, 2016).

O procedimento eleitoral do *recall* divide-se em duas fases: na primeira fase, parcela do eleitorado confirma a vontade de instaurar o procedimento e levar a

¹²⁴ O desenvolvimento deste capítulo teve como uma das suas referências a realização do *recall* norte-americano no Estado da Califórnia, EUA, em que ocorreram dois dos principais processos de revogação de mandato de que se tem notícia nos últimos tempos. Embora seja rara a queda de um governador nos EUA, em 2003 foi realizada a substituição do governador da Califórnia, o democrata Gray Davis, pelo astro de Hollywood, o ator Arnold Schwarzenegger. Em 2021, houve uma frustrada tentativa de retirada do governador democrata Gavin Newsom, que se manteve no cargo.

votação popular a opção de manter ou não o agente público; e em uma segunda fase, os eleitores, por meio de votação, decidem sobre a destituição e a substituição do agente público (ÁVILA, 2009).

No caso do direito norte-americano, exige-se uma caução em dinheiro como requisito para o funcionamento do mecanismo e “[...] diminuir o risco de aventuras políticas e de promover uma reparação pela movimentação do aparato eleitoral sem justificativa” (ÁVILA, 2009, p. 56).

No caso do Referendo Revogatório, entende-se inapropriada a exigência de caução como requisito de procedimento, por vários motivos, julgados relevantes, entre eles:

- a) o depósito de caução será uma causa de dificuldade para os legitimados para iniciar o Referendo Revogatório, considerando a crise econômico-financeira que perpassa o país e que pode, ainda, ser agravada após o período mais grave da pandemia de covid-19, em que o isolamento familiar e o distanciamento social recrudescem, sensivelmente, a capacidade de trabalho e circulação de capital;
- b) há outros requisitos para iniciar o Referendo Revogatório, como:
 - percentual preliminar de assinaturas de eleitores, seja em âmbito nacional ou por Estados da Federação, no caso do cargo de Presidente da República, por exemplo,
 - há única proposta de pedido de revogação de mandato por eleito; e caso não seja aceita com fundamentação e motivação suficientes, a proposta de retirada e substituição do político pelos eleitores será arquivada,
 - serão previstas sanções em lei para aqueles eleitores que agirem com má-fé ou falsidade ideológica na proposição do dispositivo constitucional revogador de mandato;
- c) há entendimento do TSE de que não é cabível, como regra, a condenação em honorários advocatícios sucumbenciais na Justiça Eleitoral (BRASIL, 1997)¹²⁵, com exceção dos casos de má-fé¹²⁶; conforme previsão no art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, estabeleceu-se a gratuidade de alguns atos, entre eles o previsto no inciso I: “[...] os que capacitam o cidadão

¹²⁵ RO nº 61, Rel. Min. Costa Porto, DJE de 21.6.2002 e do AgR-Respe nº 23.027, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, PSESS em 13.10.2004 (LIMA, 2019).

¹²⁶ AI nº 7570, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 20/08/2014 (LIMA, 2019).

ao exercício da soberania popular, a que se reporta o art. 14 da Constituição” (BRASIL, 1996; LIMA, 2019); em uma interpretação teleológica¹²⁷, uma vez que o fim da norma é o exercício da soberania popular pelo cidadão, não parece apropriada a cobrança de caução àquele cidadão que queira propor a medida de substituição do político eleito que esteja se desviando do interesse público;

- d) a realidade econômica do cidadão norte-americano¹²⁸, comparada com a do brasileiro, é muito diferente para que o proponente do instituto de revogação de mandato possa assumir um ônus que, em tese, é para o bem de todos; ademais, não há garantia que se efetive a proposta de substituição do político, pois trata-se de uma deliberação democrática e republicana, em que se devem respeitar as opiniões em contrário e, obviamente, princípios constitucionais como os do art. 37 da CRFB/88;
- e) a proposta apresentada possui outros requisitos de filtro para o pedido, como será visto; e se não cumpridos, a proposta de revogação de mandato será arquivada.

A questão primordial a ser desbancada no contexto político será a de os legitimados serem capazes de propor o Referendo Revogatório, reportando-se diretamente ao TSE ou TRE, dependendo do cargo, após cumpridos os requisitos para o referendo ser votado pelos cidadãos, sem interferência do Congresso Nacional. Revitaliza-se, assim, a soberania popular e o poder legítimo do povo para os casos a serem regulamentados em lei e que não se enquadrem como *impeachment*, nos casos de crimes de responsabilidade, previstos na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (e posteriores alterações).

A seguir, é feito um esforço procedimental para melhor explicar a proposta do Referendo Revogatório sem entrar nos detalhes de lei regulamentadora, pois não foi

¹²⁷ Teleologia refere-se à noção de finalidade, de objetivo. A intenção é descobrir a razão finalística que motive a produção normativa. O referendo revogatório tem por finalidade o exercício da soberania popular pelo cidadão, eleitor regularmente inscrito. A cobrança de caução contraria os incisos I e V do art. 1º da Lei nº 9.265/1996, *in verbis*: “Art. 1º - São gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados: I os que capacitam o cidadão ao exercício da soberania popular, a que se reporta o art. 14 da Constituição; [...] V - quaisquer requerimentos ou petições que visem às garantias individuais e à defesa do interesse público” (BRASIL, 1996, n. p.).

¹²⁸ Sugere-se o *site Countryeconomy* (<http://countryeconomy.com>) em que há um comparativo dos países no mundo com os EUA. O PIB *per capita* do Brasil, em 2020, foi estimado em 5.345 euros, e o dos EUA, no ano seguinte, foi de 58.855 euros. Não há dados em todos os anos, mas vários indicadores que dão conta da realidade brasileira (COUNTRYECONOMY, [202-]).

delineado esse objetivo na tese; todavia, ao final, no Apêndice A, inclui-se uma proposta de *lege ferenda*, com alteração constitucional.

5.1.1 Procedimentos

O dispositivo Referendo Revogatório no Brasil pode ser utilizado em oportunidade única, passado um ano do início do mandato e vedada sua realização no último ano do mandato político. A cassação de mandato fora dos referidos períodos não impede que ela seja realizada mediante outros institutos como, por exemplo, o *impeachment*, nos casos de crimes de responsabilidade. Não haverá depósito de caução, e os legitimados para requerer o referendo revogatório serão listados em lei federal específica, incluindo-se qualquer cidadão, partidos políticos¹²⁹, OAB e associações civis¹³⁰.

Maciel Júnior (2006, p. 168) defende que “[...] em tema de legitimação para agir nas demandas coletivas, possa haver a participação de qualquer interessado na questão”. Tratando-se de processo eleitoral, visto que há o objetivo de cassação de mandato¹³¹, adere-se à participação no processo de revogação de mandato de qualquer eleitor e ou de quem possivelmente possa a vir representá-lo ou que tenha interesse na causa. Maciel Júnior (2006, p. 176), ao se manifestar sobre a legitimação para agir em tema de processo coletivo, observa que, “[...] diante do bem, do fato, do direito que atinge um número indeterminado de pessoas, temos ‘interesses difusos’”. E continua:

Cada um desses interessados, pressupondo o modelo do Estado Democrático de Direito e o princípio da inafastabilidade da apreciação da lesão ou ameaça a direito pelo Poder Judiciário, poderá formular uma demanda de tutela do bem ameaçado ou lesado, na medida em que tenha

¹²⁹ Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, com previsão no inciso V do art. 44 do Código Civil e organizados e funcionamento de acordo com a Lei nº 10.825, de 23 de dezembro de 2008.

¹³⁰ As associações civis são instituídas no Brasil conforme o inciso I do art. 44 do Código Civil, como pessoas jurídicas de direito privado. Elas são formadas por pessoas ou empresas que desejam investir parte dos seus recursos e do seu tempo à uma causa ou um objetivo social.

¹³¹ O processo eleitoral ora tem natureza administrativa, quando da apreciação de contas, ora é judicial, quando da cassação de mandato. Conforme Edilene Lôbo (2010, p. 129-130) descreve “[...] o processo eleitoral serve para criar regras para casos concretos como se legislativo fosse, mas de modo equívoco e excludente da sociedade e do cidadão. E assim sucede em decorrência da escolha do legislador, que acabou por conduzir a leitura do tema pelo viés individual, estando a adequada interpretação do texto constitucional no caráter coletivo do direito defendido, e não no interesse parcial e imediato de candidatos, partidos ou coligações. Nesta linha, verifica-se a necessidade de estudo do assunto sob o prisma do direito processual coletivo, mais exatamente a partir da teoria proposta por Vicente de Paula Maciel Júnior” (LÔBO, 2010, p. 130).

um interesse seu lesado e na medida em que haja a ameaça à própria integridade do bem lesado. [...]

Considerando essa perspectiva, temos que existe o bem, o fato ou o direito e os legitimados naturais da ação coletiva que são todos os interessados difusos, isto é, todos aqueles que são tocados pelo bem, fato ou direito, de modo direto (tenham um interesse em face de uma lesão individual). Esses interessados são legitimados a defender em ação coletiva os bens, fatos e direitos protegidos pela lei.

Isso demonstra que os legitimados naturais de ação coletiva, que são aquelas pessoas interessadas por serem atingidos por uma lesão ou ameaça a um bem, normalmente são excluídas nas legislações dos diversos países da legitimação para agir em tema de ações coletivas. Normalmente há a atribuição da ação coletiva a um órgão, associação etc. Mas, curiosamente, a ação coletiva de regra não é atribuída ao indivíduo interessado direto.

O fato, o bem ou a situação jurídica em que se afirme o direito lesado ou ameaçado que atinge um número indeterminado de pessoas são, portanto, o eixo na interpretação desse fenômeno processual da legitimação para agir no processo coletivo (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 176).

Para melhor compreensão do instituto revogatório proposto, descreve-se, a seguir, de forma genérica, o procedimento a ser praticado diante de um processo revogatório de ampla divulgação e obrigatoriamente popular, sem se aprofundar na elaboração e detalhes de lei federal que regulamentará a proposição e o funcionamento do Referendo Revogatório, notadamente sobre o caráter da demanda coletiva do processo, uma vez que atingirá um número indeterminado de pessoas.

Edilene Lôbo (2010, p. 131), com fundamento na ‘Teoria das ações coletivas como ações temáticas’, de autoria de Vicente de Paula Júnior, declara que “[...] pode-se afirmar que a falta, alhures, de teorias para o processo eleitoral encontra-se, pelo menos, parcialmente corrigida com a proposta aqui ofertada de tratar as lides eleitorais como ações temáticas”.

Maciel Júnior (2006) explica a ação coletiva:

A ação coletiva deve ser a demanda que propõe um “tema”, abrindo a possibilidade de que o próprio conteúdo do processo seja definido de modo participativo. O processo coletivo demanda, portanto, uma fase inicial na qual seu objeto seja formado. O mérito do processo é construído, dentro de um determinado período de tempo fixado na lei, até quando será possível que os diversos interessados compareçam na demanda e formulem seus pedidos. Uma vez proposta a ação coletiva o juiz deverá abrir prazo em edital para que os interessados difusos compareçam e expressem seus interesses. Findo o prazo, as diversas manifestações dos interessados formarão o conteúdo do processo, o mérito da demanda coletiva. Quanto maior a participação dos interessados na formação do mérito do processo maior será a possibilidade de que esse processo represente o conflito coletivo de forma ampla. Isso é de extrema importância porque terá repercussões na sentença coletiva e na extensão da coisa julgada.

[...]

As ações coletivas não devem ser rígidas quanto à formação do mérito porque se o fato abrange um número indeterminado de interessados, é

natural que dentre eles existam manifestações de vontade em sentidos diferentes e muitas vezes contraditórios. A ação dos diversos interessados difusos deve conduzir a uma possibilidade de “ampliação flexível do mérito no processo coletivo”. Se assim não for, corre-se o risco de se transformar a decisão judicial do processo coletivo em uma visão unilateral e representativa apenas de uma parcela dos interessados difusos na questão litigiosa.

[...]

Se a ação coletiva seguisse aqui o método do processo civil individual ela restringirá o campo de debate sobre o tema objeto da demanda e deixaria à margem de participação um grande número de interessados difusos que não teriam suas questões debatidas no processo. (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 179-81).

A seguir, descrevem-se as medidas preliminares a serem adotadas para abaixo-assinado para solicitar o Referendo Revogatório com fins de revogação de mandato de político eleito pelo voto majoritário.

5.1.1.1 Medidas preliminares: o Aviso de Intenção

Para implementar a proposta de Referendo Revogatório no Brasil, buscaram-se experiências e propostas brasileiras e referências no exterior para os procedimentos a serem adotados no Brasil. Uma das referências foi o *recall* norte-americano.

O Brasil tem rico arcabouço jurídico, que balizou boa parte do desdobramento das propostas necessárias ao procedimento do Referendo Revogatório, embora esse detalhamento não seja objetivo desta pesquisa. Legislações como o Código de Processo Civil, o Código Eleitoral, entre diversas leis e regulamentos, foram consultados, como, por exemplo, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da CRFB/88; a Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da CRFB/88, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, etc.¹³².

¹³² A proposta de detalhamento dos procedimentos do Referendo Revogatório, pautou-se em diversas referências, como: ‘Teoria das Ações Coletivas’, de Vicente de Paula Maciel Júnior; ‘A inclusão do cidadão no Processo Eleitoral’, de Edilene Lobo; ‘Crise e Desafios da Constituição’, coordenado por José Adércio Leite Sampaio; ‘Tutela Coletiva no Direito Eleitoral: ilegitimidade dos interessados difusos na fiscalização das eleições’, de Reginaldo Gonçalves Gomes, entre outras obras. Tiveram singular influência os procedimentos adotados no *recall* norte-americano, entre outros apresentados no presente estudo. No que se refere aos procedimentos desenvolvidos nesta tese, embasou-se, sem detalhamento e aprofundamentos, no Código Eleitoral do Estado da Califórnia, em especial na *Division 11. Recall Elections* (1100-11386) (CALIFORNIA, 1994) e no *Procedures for Recalling State and Local Officials* (CALIFORNIA, 2020).

O esforço desta contribuição proporciona uma apresentação geral do instituto proposto e fomenta a discussão. A revogação de mandato político será realizada com uma convocação popular prévia, mediante instrumento intitulado 'Aviso de Intenção' e, se houver a aprovação popular de 50% do total de eleitores do País, Estado ou Município, dependendo do cargo político suscitado para a revogação, é que será fixada, pela Justiça Eleitoral, a data de votação do Referendo Revogatório, com apresentação da cédula (eletrônica) respectiva e expedição de instruções para a realização do instrumento revogatório.

Acompanhará o 'Aviso de Intenção' uma resposta à declaração dos proponentes, cuja síntese será inserida no voto de submissão ao Referendo Revogatório. Será dada oportunidade de defesa no devido processo legal, antes da abertura da votação do Referendo Revogatório.

Não haverá participação do Congresso Nacional e, obrigatoriamente, os cidadãos terão participação efetiva no procedimento. O objetivo é proporcionar a imparcialidade de políticos e partidos no julgamento do político em processo de cassação, oferecida a oportunidade de ampla defesa e contraditório. A soberania popular terá sua autonomia, e o povo decidirá o destino do mandato político do eleito, respeitados, obviamente, os preceitos legais previstos em lei.

O TSE, se presidente ou senador da República, ou o TRE, se governador de Estado ou prefeito, analisará a regularidade e autenticidade eleitoral do 'Aviso de Intenção' e, posteriormente, do Referendo Revogatório, conferindo sua regularidade, tempestividade, autenticidade eleitoral, nos termos da lei federal que regulamentará o mecanismo.

No caso do sistema bifásico no Estado da Califórnia, como o político poderia candidatar-se para o mesmo cargo, o político que ocupar o cargo questionado para revogação do mandato poderá candidatar-se e concorrer novamente nas eleições de *recall* ou, então, renunciar:

- a) caso opte pela renúncia, o candidato pode concorrer nas próximas eleições;
- b) caso opte por concorrer e perca, o candidato fica fora das próximas eleições, assim como em um *impeachment*,
- c) caso opte por concorrer e vença, o político sai mais forte do processo e consegue cumprir seu mandato com maior facilidade.

No modelo proposto do Referendo Revogatório, será um sistema trifásico (Aviso de Intenção, Referendo Revogatório e Eleições). E parece incoerente com a

legislação vigente, prevista na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 e suas posteriores modificações, permitir que os políticos que tiveram os mandatos revogados em processo de Referendo Revogatório, com direito à ampla defesa e contraditório e decidido pela Justiça Eleitoral, possam candidatar-se ao mesmo cargo.

Os itens a seguir apresentados foram elaborados com fundamentação, entre outras referências, no *Election Code* e no *Procedures for Recalling State and Local Officials*, ambos da Califórnia (CALIFORNIA, 1994, 2020), adaptando-se à realidade brasileira em um esforço de demonstrar como seria o procedimento revogatório, em linhas gerais.

Aviso de Intenção¹³³

Para iniciar um processo de Referendo Revogatório Popular, os proponentes devem se apresentar, elaborar e publicar ou postar um Aviso de Intenção, que seria uma espécie de Convocação, um Edital de Chamamento, uma Chamada Pública, convocando os eleitores para a votação do Referendo Revogatório mediante o qual se decidirá quanto a permanência ou não do político eleito.

É necessário circular o documento para coleta de assinaturas (abaixo-assinado) para legitimar a realização do Referendo. No caso do Brasil, a sugestão é a coleta de assinaturas por meio de sistema eletrônico. A tese apresenta a sugestão de implementar a convocação geral pelo aplicativo 'App Referendo', acompanhando a evolução da sociedade, o uso da tecnologia, a celeridade nas informações, e possibilitar a proximidade do cidadão com assuntos político-eleitorais.

Com o referido aplicativo, realiza-se o registro do Curso de Direito de Educação Constitucional Política antes da diplomação do político, e as assinaturas poderão ser colhidas eletronicamente. O ideal será a busca por uma interface com o aplicativo e-Título do TSE, que permita verificar a autenticidade e a regularidade das assinaturas dos eleitores.

¹³³ A nomenclatura a ser utilizada poderá variar, por ocasião da elaboração da Lei Federal que regulamentará o Referendo Revogatório. Escolheu-se, neste estudo, o termo 'Aviso de Intenção', com fundamento no estudo do *Procedures for Recalling State and Local Officials* adotado no Estado da Califórnia (CALIFORNIA, 2020). Será noticiada ao eleito e aos eleitores, pelos proponentes do Referendo, a intenção de se cassar e revogar o mandato eletivo daquele político eleito por razão previamente exposta. Mas a nomenclatura poderia ter sido: 'Convocação', 'Chamada Pública', 'Edital de Chamamento', 'Edital de Convocação para Referendo', entre outras possíveis. Escolheu-se Aviso de Intenção por entender que ele reforça a expectativa do cidadão de revogar o mandato e, enfim, demonstra a intenção cidadã que pode ou não se concretizar.

Note-se que, no plebiscito e referendo, previstos no art. 14 da CRFB/88, são realizadas consultas ao povo, para que delibere sobre matéria de relevância de natureza constitucional legislativa ou administrativa, conforme dispõe o art. 2º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

O Referendo Revogatório não terá como finalidade aprovar ato legislativo ou administrativo, seja com anterioridade (plebiscito) ou com posterioridade (referendo), conforme descrevem os parágrafos 1º e 2º da Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Preparação do Aviso de Intenção

Os proponentes devem assegurar que o Aviso de Intenção esteja em conformidade com a lei que regulamentará o Referendo Revogatório. Se houver deficiência de algum requisito legal e não for sanada essa deficiência, conforme previsão legal, haverá o arquivamento do documento pela Justiça Eleitoral¹³⁴ e, obrigatoriamente, os proponentes deverão preparar um novo Aviso de Intenção.

O Aviso de Intenção deve observar o seguinte conteúdo (requisitos):

- a) o nome e o cargo político que se pretende cassar e revogar (Presidente da República, Senador da República, Governador de Estado ou Prefeito municipal);
- b) uma declaração, com não mais de duzentas palavras, dos motivos do Referendo Revogatório deve ser apresentada com uma razão, a ser prevista em lei, não sendo passível de revisão; a declaração, em outras palavras, deve ter motivação e fundamentação da revogação do mandato e servirá como base acusatória para as medidas decorrentes, bem como para a defesa do eleito;
- c) o nome impresso, assinatura, número do título de eleitor e endereço de residência¹³⁵, incluindo-se rua e número, cidade e código de endereçamento postal (CEP) de cada proponente da convocação; se um proponente não

¹³⁴ Na presente proposta, a competência para arquivamento do Aviso de Intenção será de responsabilidade do TSE, se o mandato político a ser revogado for de Presidente da República e Senador da República e, de responsabilidade do TRE, se for de Governador de Estado ou Prefeito municipal.

¹³⁵ Ao elaborar a lei regulamentadora, poderá ser avaliado um endereço comercial de uma associação ou partido, caso os proponentes estejam filiados, como local para onde deverão fluir os esforços daquele grupo para o intento. Julga-se necessário que seja identificado um endereço para as notificações da Justiça Eleitoral e para o trâmite procedimental do dispositivo.

puder receber correio no seu endereço de residência, o Aviso de Intenção deve também conter um endereço postal para o proponente; o número mínimo de proponentes que assinam o aviso de intenção será definido em lei¹³⁶,

- o número de proponentes que assinam o Aviso de Intenção, requerendo a revogação de mandato e novas eleições, terá o percentual de, pelo menos, 50% do número de eleitores do País, Estado ou Município, dependendo do cargo político a ser submetido ao Referendo Revogatório¹³⁷¹³⁸,
- o Aviso de Intenção, com as devidas assinaturas, será encaminhado ao TSE, se presidente ou senador da República, ou TRE, se governador de Estado ou prefeito, para conferência de autenticidade do documento e de suas assinaturas:
 - caso as assinaturas sejam fraudulentas ou não atinjam o total necessário, o TSE/TRE encerra o processo e adota medidas decorrentes da fraude,
 - caso as assinaturas sejam válidas e atinjam o total necessário, o TSE/TRE notifica o político em questão e convoca o Referendo

¹³⁶ Na Califórnia, este número mínimo é de dez proponentes ou igual ao número de assinaturas exigido no documento de nomeação do servidor que se pretende substituir, o que for maior. Mas como dito, elegem-se cargos de funcionários (*officer*) que, no Brasil, muitos deles são escolhidos ou designados por concurso público ou entre regulamentação dos quadros de carreira. O número mínimo de dez assinaturas parece suficiente para dar início ao Aviso de Intenção, pois as demais assinaturas farão parte do abaixo-assinado que se pretende circular para atingir o mínimo do quórum exigido para convocação do Referendo. Se não alcançar o mínimo de assinaturas ou não cumprir os requisitos definidos em lei, o Aviso será arquivado.

¹³⁷ Os eleitores do Estado da Califórnia, o mais rico e populoso dos Estados Unidos da América, têm previsto em suas regras eleitorais a possibilidade de realizar um referendo para revogar o mandato do governador. O chamado *recall* aconteceu em 2003, com a assunção do governador Arnold Schwarzenegger em substituição a Gray Davis. E, em 2021, ainda no Estado da Califórnia, em que há uma população de 40 milhões de habitantes, a oposição conseguiu o número de 1,5 milhão de assinaturas para convocar a eleição de *recall* do governador Gavin Newsom; contudo, frustrou-se o intento. O percentual atual exigido de assinaturas necessárias para convocar o referendo no Estado da Califórnia é de 12% do número de eleitores que participaram da última eleição. Esse percentual é questionado por permitir que o instrumento revogatório seja utilizado com facilidade pela oposição, que perdeu a eleição. Há uma luta intensa entre os partidos Democrata e Republicano. A crise sanitária da covid -19 na Califórnia impactou, em especial, os pequenos empresários e os pais, que viram os filhos impedidos de frequentar a escola (ENTENDA..., 2021).

¹³⁸ Observa-se que a eleição para presidente, nos EUA, é diferente da eleição do Brasil. Nos EUA, o sistema eleitoral é baseado em um sistema indireto e ocorre em duas etapas: primeiro, por meio de votação popular; e depois, por meio do Colégio Eleitoral, que é uma espécie de representação proporcional dos Estados. Para eleger um presidente é preciso conquistar 270 cadeiras do total de 538 posições no Colégio Eleitoral. O Estado da Califórnia, que tem 40 milhões de habitantes - o maior contingente populacional do país, possui o maior número de delegados, 55. Esses delegados é que votam (SCIOLA, 2020).

Revogatório; e caso haja o percentual para revogação do mandato, será feita convocação para novas eleições para o cargo¹³⁹.

Encaminhamento do Aviso de Intenção e Arquivo

Uma cópia do Aviso de Intenção deve ser encaminhada e notificada por entrega pessoal ou pelos correios, por meio de correspondência com Aviso de Recebimento (AR), ou similar, para o político questionado para revogação do mandato (acusado).

A contagem do prazo para o acusado apresentar sua defesa inicia-se a partir da entrega da notificação pessoal ou da juntada do AR ao Aviso de Intenção.

Além disso, o original do Aviso de Intenção, juntamente com uma declaração juramentada do tempo e da forma de entrega da notificação, deve ser encaminhado ao TSE (se for intenção de revogar o mandato de presidente ou de senador); ou ao TRE (se for intenção de revogar o mandato de governador ou prefeito), no prazo de sete¹⁴⁰ dias após ter sido realizada a notificação.

Deve ser apresentado um Aviso de Intenção separado para cada político que se pretenda substituir, e o respectivo Tribunal manterá em arquivo o Aviso de Intenção, de acordo com a lei regulamentadora do Instituto.

A lei regulamentadora estipulará prazo para oportunizar a ampla defesa e contraditório do político questionado para revogação do cargo, com os casos de arquivamento do Aviso de Intenção, do Referendo Revogatório, e a possibilidade de retirada das assinaturas dos pretendentes antes da convocação do Referendo Revogatório¹⁴¹.

¹³⁹ No Guia de Procedimentos do *Recall* adotado no Estado da Califórnia, há um anexo que apresenta o modelo do Aviso de Intenção. O embasamento fica no Código Eleitoral da Califórnia em seus §§ 11020, 11041 (a) (2) (CALIFORNIA, 2020).

¹⁴⁰ Este é o prazo previsto no Código Eleitoral da Califórnia, constante no § 11021, sendo que o Guia de Procedimentos do *Recall* adotado no Estado da Califórnia apresenta dois anexos com modelos da notificação do Aviso de Intenção, pessoalmente e por correios (CALIFORNIA, 1994, 2020).

¹⁴¹ Não foi objetivo da tese apresentar lei regulamentadora e detalhe dos dispositivos do mecanismo do Referendo Revogatório, semelhante ao *recall*, e sim atestar sua viabilidade no caso de revogação dos mandatos dos cargos decorrentes de eleições no sistema majoritário. Entende-se que, no caso de estender o instituto proposto para os mandatos políticos decorrentes do sistema proporcional, certamente haveria a necessidade de uma reformulação constituinte. Monteschio (2018) em sua proposta, mais abrangente, descreve a necessidade de reformulação estrutural com uma reforma política, adotando-se o voto distrital puro; ampliação de uma consulta popular às propostas defendidas pelos candidatos, impedimento de reeleição para os cargos do Poder Executivo; a necessária renúncia de mandato dos políticos eleitos ao aceitarem cargos junto ao Poder Executivo. A presente tese começa do menos complexo, focando nos cargos políticos auferidos pelas eleições no sistema de voto majoritário.

Publicação do Aviso de Intenção

Uma cópia do Aviso de Intenção (incluindo endereços e assinaturas) deve ser publicada pelo menos uma vez, às expensas dos proponentes, num jornal de circulação geral. A referida publicação dispensa incluir a resposta do submetido ao processo de revogação de mandato.

Se não houver um jornal de circulação geral na jurisdição do político cuja revogação de mandato é solicitada, os proponentes podem satisfazer a exigência de publicação, afixando o Aviso de Intenção em, pelo menos, três locais públicos dentro da jurisdição¹⁴².

Obter e Arquivar Prova de Publicação

Os proponentes devem apresentar prova de publicação ao mesmo tempo que apresentam dois exemplares em branco da petição de revogação de mandato ao respectivo Tribunal Eleitoral¹⁴³. A prova de publicação deve ser obtida junto ao Editorial do jornal após o Aviso de Intenção aparecer impresso ou publicado em meio eletrônico.

Resposta do político notificado do Aviso de Intenção

A lei descreverá a forma e os prazos para o político apresentar resposta à declaração dos proponentes que reivindicam o Referendo Revogatório, sendo importante pautar no prazo de dez¹⁴⁴ dias (úteis) após a apresentação da notificação

¹⁴² O Aviso de Intenção é fruto de uma medida popular, mais simples e com menor formalidade para tramitação célere do processo de revogação do mandato, visto que a causa do fato se concentra na impopularidade do eleito perante seus eleitores. E na lei regulamentadora do Referendo Revogatório poderão (ou não) ser acrescentadas formalidades processuais típicas do Código de Processo Civil, como as pertinentes a uma citação por edital, como no art. 257. Tais requisitos poderão validar o procedimento em espeque, na inexistência de um jornal de grande circulação, tal como a publicação do Aviso em rede mundial de computadores, no sítio eletrônico do respectivo tribunal e na plataforma de editais do Conselho Nacional de Justiça, entre outros a serem criados, como nos sítios eletrônicos de circulação da Presidência, do Senado, de Governo Estadual ou de Prefeitura Municipal, conforme o cargo do político a ser submetido ao instrumento revogatório popular.

¹⁴³ No caso raro de a publicação ter sido satisfeita pela afixação do Aviso de Intenção em três locais públicos, deve ser apresentada uma declaração juramentada de afixação em vez da prova de publicação.

¹⁴⁴ O prazo na resposta da *notice of intention*, no Estado da Califórnia, é de sete dias, delimitado pelo Código de Eleições da Califórnia, no § 11023(a). No caso da proposta desta tese, buscou-se adequar o prazo de 10 dias para defesa à acusação, tal qual o art. 396 do CPP, em que pesem

do Aviso de Intenção. O político questionado para revogação de mandato pode apresentar ao Tribunal (TSE ou TRE) uma resposta à declaração dos proponentes de até duzentas palavras.

A resposta deve ser assinada e acompanhada do nome impresso e do endereço comercial ou de residência do político questionado para a revogação do mandato.

Se for apresentada uma resposta, o político deve, no prazo de dez dias após a apresentação da notificação de intenção, entregar uma cópia da resposta, por entrega pessoal ou por correio certificado, a um dos proponentes nomeados na notificação, preferencialmente entre os cinco primeiros listados.

5.1.1.2 *Preparação para Petição do Referendo Revogatório*

A etapa seguinte do processo do Referendo Revogatório do político requer que os proponentes preparem a petição de Referendo para circulação.

A Justiça Eleitoral é requerida para fornecer um formato para a Petição¹⁴⁵ e deve disponibilizar um modelo de formulário. A petição do Referendo e seu respectivo formato será de uso obrigatório, com tamanho, cor, espaçamentos definidos, devendo cumprir um formato oficial¹⁴⁶.

Foram selecionadas as orientações mais relevantes e aplicáveis no Brasil, após consulta ao guia de procedimentos do *recall* do Estado da Califórnia (CALIFORNIA, 2020). Há detalhes administrativos no trâmite do procedimento do Aviso de Intenção e da Petição de *recall* que podem vir a ser úteis depois da elaboração de lei regulamentadora no Brasil (ANEXOS A, B).

No Estado da Califórnia, há possibilidade de realizar o *recall* de servidores estatais e locais eleitos como ministros de Tribunais de Recurso e do Supremo Tribunal do Estado, entre outros. Pode-se afirmar que o modelo norte-americano foi

algumas das acusações do *recall* não se referirem a crimes. Há outros prazos de sete dias para os quais sugerimos 10 dias (CALIFORNIA, 1994).

¹⁴⁵ Trata-se do Anexo 'D' do *Procedures for Recalling State and Local Officials, Prepared by the Office of the Secretary of State, Revised 2020* (CALIFORNIA, 2020).

¹⁴⁶ Esta é a previsão dos §§ 111041, 11043.5 do *Elections Code da California - Recall Elections, Division 11 (1100-11386)* (CALIFORNIA, 1994). No guia há modelos tanto para o aviso de intenção quanto para a petição do *recall* (no caso dos EUA), que podem, perfeitamente serem adequados à realidade do Brasil. Não parece o caso de aprofundamento na apresentação de formulários nesta tese, mas sim o de cumprir os objetivos da pesquisa, demonstrando a viabilidade do mecanismo alternativo ao *impeachment* para revogação de mandato.

consultado por várias vezes, no Brasil, por ocasião da formulação de das PEC apresentadas neste estudo, na tentativa de construção de um dispositivo de revogação de mandato diferente do *impeachment*, para os casos que não se referem aos de crimes de responsabilidade.

A proposta nesta tese, como dito, concentrou-se nos cargos políticos eleitos por voto majoritário, afastada a análise do mecanismo citado para aplicação nos cargos políticos eletivos pelo sistema de voto proporcional, que demandaria uma proposta com mudanças maiores no sistema eleitoral brasileiro.

No Brasil, observam-se características do Direito Eleitoral, como, por exemplo, o voto obrigatório, que é diferente do Estado da Califórnia em que o voto é facultativo, o que impacta a proposta do percentual mínimo de eleitores por ocasião da votação, seja na eleição ou na pretensa revogação do mandato, em tese, maior¹⁴⁷.

Pedido de convocação de Referendo Revogatório

Antes de apresentar o percentual proposto para que exista a votação do Referendo Revogatório (50% do total de eleitores regulares)¹⁴⁸ observa-se que, passados os procedimentos iniciais do Aviso de Intenção e dada a oportunidade de ampla defesa e contraditório, deve-se incluir na Petição do citado Referendo:

- a) um pedido de convocação para votação do Referendo Revogatório e possível chamamento para eleição do sucessor (presidente, senador, governador, prefeito)¹⁴⁹, se for aprovada a revogação de mandato;

¹⁴⁷ O voto é obrigatório, além do Brasil, em menor número de países no mundo, quais sejam: Argentina, Austrália, Bélgica, República Democrática do Congo, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Egito, Grécia, Honduras, Coreia do Norte, Luxemburgo, México, Nauru, Paraguai, Peru, Cingapura, Tailândia e Uruguai (O QUE..., 2019). O § 1º do art. 14 da CRFB/88 estabelece que a obrigação de votar é dos brasileiros alfabetizados, com idade compreendida entre 18 e 70 anos de idade, e o voto facultativo abrange os cidadãos analfabetos, os maiores de 70 anos e, ainda, os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (BRASIL, 1988).

¹⁴⁸ Uma sugestão alternativa que se apresenta ao sistema trifásico (Aviso de Intenção, Referendo Revogatório, Eleições) apresentado, seria a previsão de um dispositivo de economicidade previsto na lei regulamentadora do mecanismo. Em caso de ocorrer um percentual expressivo de, no mínimo, 75% de assinaturas favoráveis ao Referendo. Neste caso, com praticamente $\frac{3}{4}$ dos eleitores regulares com tendência à substituição do político, seria convocado o Referendo Revogatório com Eleições (sistema bifásico), com possibilidade de indicar, na cédula eletrônica do TER, o(s) candidato(s) à sucessão. O Direito deve estar sempre atento à Economia.

¹⁴⁹ Na Califórnia, o pedido para substituir o servidor eleito que exercer um cargo de Juiz do Supremo Tribunal ou de um Tribunal de Recurso será para que o governador nomeie um sucessor do oficial (CALIFORNIA, 2020).

- b) uma cópia do Aviso de Intenção, com declaração dos motivos e nomes (sem endereços) de, pelo menos, dez proponentes¹⁵⁰¹⁵¹;
- c) a resposta do político ou, então, a negativa de resposta¹⁵².

Coleta das assinaturas (abaixo-assinado)

Cada signatário da petição deve transcrever, pessoalmente, as suas informações e dados pessoais no formulário próprio, além da assinatura, salvo casos de impedimento por deficiência, etc. a serem descritos em lei. Note-se que, na presente proposta, sugere-se o aproveitamento da tecnologia, com validação do STE¹⁵³.

Circulação do Pedido de Referendo

A lei regulamentará como será a indicação de cada responsável pela circulação do pedido e a coleta de assinaturas nas seções respectivas. No pedido deverá ser identificado (nome, residência) e registrado o período em que foi realizada a circulação documental e a coleta das assinaturas, coordenados pelo responsável.

O circulador deve possuir e declarar que tem idade igual ou superior a dezoito anos; atestar a regularidade documental; certificar-se da declaração do conteúdo e testemunhar e ou conferir os nomes, dados e assinaturas apostas no Pedido (uma única vez).

Pode-se aproveitar a expertise atual no caso do dispositivo de Iniciativa Popular, por exemplo¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Na Califórnia, a intenção legislativa era de eliminar qualquer informação de endereço da petição. Os proponentes são os eleitores que iniciam o processo de *recall* e têm o controle da circulação e a obtenção das assinaturas da petição do *recall*.

¹⁵¹ Na seção 11023 do Código Eleitoral da Califórnia, há tal previsão (CALIFORNIA, 1994).

¹⁵² Código Eleitoral da Califórnia tem essa previsão em § 11041 (CALIFORNIA, 1994).

¹⁵³ No caso da impossibilidade de realizar-se uma interface do aplicativo Referendo Revogatório com o sistema do e-Título do STE, sugere-se o aproveitamento da expertise atual do sistema eleitoral eletrônico do Brasil.

¹⁵⁴ Dias (2013), em contribuição acadêmica, apresentou a perspectiva de 'Assinatura digital em projeto de lei de iniciativa popular'. No caso, fundamenta a proposta de assinatura digital na Constituição Federal, em decorrência dos meios de participação direta dos cidadãos nos negócios públicos e também com fulcro no art. 66, 'l', 'a' da Constituição do Estado de Minas Gerais, em que há a seguinte previsão: "Art 67 - Salvo nas hipóteses de iniciativa privada e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela

Número de seções

As petições para o Referendo podem circular em todas seções eleitorais dentro da respectiva jurisdição do cargo: Presidente e Senador da República (no país); Governador (nos Municípios que abrangem o Estado) e Prefeito (no âmbito do Município).

Recebimento e aprovação do Pedido de Referendo

Os proponentes devem apresentar duas cópias da petição proposta à Justiça Eleitoral no prazo de dez dias após a apresentação da Resposta ao Aviso de Intenção, ou, se não for apresentada resposta, no prazo de dez dias após a expiração do prazo de sete dias para apresentação da resposta.

O STE (se o cargo político for de Presidente da República ou de Senador da República) ou TRE (se o cargo político for de Governador de Estado e Prefeito Municipal) deve, no prazo de dez dias após a recepção das cópias da petição, determinar se a forma proposta e a redação da petição cumprem os requisitos necessários e notificar os proponentes por escrito das conclusões.

Se se verificar que a petição não preenche os requisitos, a notificação deve incluir uma declaração sobre as alterações necessárias na petição. Depois, os proponentes devem apresentar duas cópias da petição corrigida à Justiça Eleitoral, no prazo de dez dias após a recepção da notificação.

As cópias submetidas da petição serão cuidadosamente revistas para uma uniformidade correta e serão comparadas com o Aviso de Intenção e com a publicação para assegurar a exatidão do texto, da pontuação, da ortografia, do formato, etc. Se a comparação revelar discrepâncias, a petição será rejeitada.

O período de notificação de correção de dez dias e o período de arquivamento de dez dias, para petições corrigidas, são repetidos até a Justiça Eleitoral considerar

idoneidade das assinaturas. §1º - Das assinaturas, no máximo vinte e cinco por cento poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado” (DIAS, 2013, n. p.). A proposta da tese utiliza o ‘App Referendo’ para o Aviso de Intenção, permitindo-se, da mesma forma, o sistema de Processo Coletivo Eletrônico, de Maciel Júnior e equipe, vencedor do Prêmio Inovare de 2021, citado neste Estudo; e, em um segundo momento, por ocasião do Referendo Revogatório e das Eleições, a proposta seria encaminhada por meio do sistema eletrônico da Justiça Eleitoral.

que não são necessárias alterações. Nenhuma outra assinatura pode ser obtida na petição até que o seu formulário tenha sido aprovado pela Justiça Eleitoral.

Número de assinaturas necessárias para revogação do mandato¹⁵⁵

No Referendo Revogatório será necessário o percentual mínimo de eleitores a seguir discriminado para convocação de novas eleições:

- a) Presidente da República - pelo menos 5% de eleitores em sete Estados da federação (1/3 do número vigente) e pelo menos 50% de eleitores no País,
- b) Senador da República - pelo menos 5% de eleitores em 1/3 do número de municípios vigentes no Estado federativo e de pelo menos 50% de eleitores no Estado;
- c) Governador de Estado - pelo menos 5% de eleitores em 1/3 do número de municípios vigentes no Estado federativo e de pelo menos 50% de eleitores no Estado;
- d) Prefeito municipal - pelo menos 50% de eleitores no Município.

Ocorrendo o percentual mínimo exigido, e a maioria votante decidindo pela realização da revogação do mandato e pela convocação de eleições pelo TSE ou TRE, será estipulado um prazo de 40 a 60 dias, a partir da data de certificação da autenticidade das assinaturas suficientes, que não poderá exceder o prazo de 30 dias da votação do Referendo.

Enfim, a lei regulamentará: i) a possibilidade de retirada de assinaturas da Petição de Referendo à Justiça Eleitoral; ii) o prazo-limite para que o TSE ou o TRE notifique os proponentes de que a forma e a redação da petição estão corretas, para que apresentem a petição com o número necessário de assinaturas válidas; iii) a

¹⁵⁵ A proposta inicial de percentual desta tese, após passar por uma revisão de bibliografia nacional e estrangeira, atendeu, em parte, ao processo de revogação de mandato político do Estado de São Paulo, no ano 1891, quando se instituiu a revogação de mandato, com pedido de 1/3 dos eleitores para se iniciar o processo de cassação de mandato e, caso o político não alcançasse 50% do sufrágio mais um para eleição de deputado ou senador que foi eleito (era sistema bicameral), seria, então, destituído, com eleições a serem convocadas para suprir a vaga. Ocorre que, sendo a convocação popular, o sistema com o apoio da tecnologia passará de bifásico para trifásico, passando por uma convocação popular (legitimados para convocação: eleitores, partidos políticos, associações civis, OAB) – atingindo 50% de assinaturas (via App Referendo) convoca-se o Referendo – atingido o percentual de 5% em 1/3 dos Estados ou Municípios de atuação política e 50% + 1 do total de eleitores e cassado o mandato, convocam-se eleições para suprir a vaga do cargo político. A proposta da tese teve um aumento no percentual de votos. Na Califórnia, por exemplo, há uma reclamação da facilidade de instituir *recall* após as eleições de governador com percentual de 12%, o que causa certa instabilidade política.

responsabilidade pela circulação do Aviso de Intenção e da Petição do Referendo; iv) o prazo para convocação das eleições gerais pela Justiça Eleitoral, entre outras providências pertinentes.

Em seguida, apresenta-se outro tripé da presente tese (referendo, educação e tecnologia), que se refere a uma prévia instrução pós-eleitoral aos servidores eleitos nas eleições majoritárias. Descarta-se, nesse primeiro momento, os casos das eleições por voto proporcional, pois, diferentemente do voto distrital puro, poderia ocorrer o caso de *recall* de um deputado estadual, por exemplo, com votação muito elevada, com coeficiente eleitoral que arrasta outros eleitos no partido; e nessa situação, se retirado o seu mandato, haveria grande dificuldade para voltar ao equilíbrio de representação eleitoral posta constitucionalmente.

Como forma preventiva para alertar os eleitos dos riscos de uma revogação de mandato por referendo revogatório, sugere-se, como requisito de diplomação, um curso entre 20 horas/aula a 30 horas/aula, dependendo do cargo de presidente da República, governador, prefeito ou senador, para que sirva de alerta ao eleito para cumprir fielmente o interesse público e o programa eleitoral para o qual ele foi eleito¹⁵⁶. Trata-se de um voto de confiança e de fortalecimento do eleitor e de seu voto.

5.2 Curso de Direito de Educação Constitucional Política

Há de se aprimorar a gestão do Estado quanto ao Direito de Educação Constitucional Política para os representantes eleitos e mesmo seus representados, muitas vezes, de uma forma mais ampla, para selar esse pacto democrático na defesa da dignidade humana, de maneira preventiva.

Essa existência virtual dos cidadãos no período pós-eleitoral há de ser superada. A soberania popular e sua participação direta devem ser colocadas como um marco da democracia, e o Estado deve se reorganizar para que seus

¹⁵⁶ Monteschio (2008, p. 380) sugere a imposição da regra prevista no § 1º, inciso IX, do art. 11 da Lei Eleitoral nº 9.504/1997 como forma de vinculação e responsabilidade, entre as propostas formuladas pelos candidatos com a prática do mandato a ser exercido. É sugerida a adoção de “[...] uma nova sistemática de consulta popular, fixada na avaliação da prática política pela população durante o exercício do mandato no arcabouço normativo pátrio, impondo responsabilidade como a perda de mandato ao seu descumpridor” (MONTESCHIO, 2008, p. 380). Acrescentaria que as “[...] propostas defendidas pelo candidato a prefeito, a governador do Estado e a presidente da República” (MONTESCHIO, 2008, p. 380), citadas no inciso IX, a ser instruídos no pedido de registro do político, devem ser transpostas para o App Referendo, juntamente com as aulas do Curso de Direito de Educação Constitucional Política, para ser acessível a todos os cidadãos. Trata-se, sem dúvidas, de um fortalecimento da confiança e da austeridade nas tratativas do cargo público eletivo.

representantes não atuem em zona cinzenta da democracia. Karl Marx (1977, p. 223), em ‘Críticas ao Programa de Gota’, afirma que: “É o Estado quem necessita receber do povo uma educação muito severa”.

Sobre os posicionamentos marxianos diante da construção dos sistemas educacionais, o livro citado foi escrito em 1875, por ocasião de um congresso em Gotha, cidade do sudoeste da República Democrática Alemã, entre 22 e 27 de maio de 1875, que reunia duas organizações operárias alemãs de então, que resultou na criação do Partido Social-Democrata alemão. Em que pese o contexto de emergência da Alemanha, na época, deu-se destaque significativo ao “[...] sistema educacional como expressão de política pública capaz de promover a equalização entre as classes sociais, sendo que o Estado é aqui situado, concepcionalmente, como impossibilitado quanto a estar impulsionando tal equalização” (ARAÚJO, 2017, p. 79).

No caso específico aqui tratado, o enfoque na educação constitucional política vem atrelado ao destaque dado à soberania popular e à sua forma de manifestação direta, com maior controle de seus representantes, de valorização do voto e de respeito a direitos fundamentais.

Para regulamentação dos dispositivos constitucionais, sugere-se que exista uma lei federal que regulamente, no País, o Referendo Revogatório e a obrigatoriedade de um curso prévio, como requisito de diplomação, contendo uma grade curricular enxuta do Direito de Educação Constitucional Política aos futuros diplomados.

Trata-se de um alerta aos ‘desavisados’ de que poderá ser suscitada a revogação do mandato político dado em confiança pelo povo, para que o representante eleito execute a plataforma que fora apresentada. Não há uma diminuição da autonomia política do representante eleito, que precisa de sua autonomia e independência na decisão de matérias diversas; todavia, deve ser evitada a captação econômica de grupos e de classes dominantes para atendimento de interesses diversos do público.

A proposta singular é que haja uma grade curricular de 20 horas/aula, no mínimo, podendo chegar até 30 horas/aula, oferecidas por uma equipe de professores universitários e autoridades públicas, com duração de, no máximo, uma semana letiva, contendo temas assim minimamente dispostos:

- a) direitos e garantias fundamentais;
- b) democracia representativa e *recall*;

- c) constitucionalismo e tecnologia digital;
- d) economia política e direito econômico;
- e) geopolítica, atividades negociais sustentáveis e meio-ambiente.

Após esse ensinamento, com previsão de assiduidade mínima de 75% no respectivo treinamento preparatório, será dado o apto (ou inapto), coordenado por membros da Justiça Eleitoral, como requisito de diplomação, e seu resultado será registrado no aplicativo destinado ao controle do mandato eleitoral antes mesmo da possibilidade de eventual processo de referendo revogatório.

Ficará evidente que o eleito deve pautar seu programa eleitoral em um mínimo de respeito à cidadania, sem obstar os demais dispositivos que lhes sejam inerentes ao cargo, como prestação de contas e conduta ética no exercício do cargo, entre outras.

A tecnologia também foi uma das questões suscitadas nesta tese, pois é um caminho sem volta e com o qual se deve aprender a conviver, aproveitando-se o máximo de seus benefícios, em tempo real, para debate de matérias e assuntos essenciais à informação da população e, sobretudo, de sua participação. A seguir, apresenta-se o aplicativo Referendo Revogatório.

O aplicativo, designado como App Referendo, servirá como apoio e controle da Justiça Eleitoral e do cidadão e deverá seguir etapas para implementar o Referendo Revogatório e, se for o caso, as eleições para escolha do novo representante.

5.3 Aplicativo Referendo Revogatório: o 'App Referendo'

O sistema permitirá registro e aproveitamento do Curso de Direito de Educação Constitucional Política e, se possível, com interface do sistema da Justiça Eleitoral - e-Título para validar as assinaturas de modo eletrônico, no início do Aviso de Intenção de efetivar Referendo Revogatório e Eleições, se cassado o mandato político.

Cumprir notar que o dispositivo não pode ser acionado no primeiro ano oficial de mandato, sendo também vedada sua aplicação no último ano de mandato político, para não gerar instabilidade antecipada e realizar uma cassação próxima ao novo período eleitoral do cargo.

Em síntese:

- a) controle (registro do Curso de Direito de Educação Constitucional Política, diplomação, posse e início do mandato político);

- b) advertência de possível chamada pública para Referendo Revogatório (Aviso de Intenção a ser regulamentado em lei, com, no mínimo, 50% de assinaturas dos eleitores que votam para o cargo);
- c) chamada pública - Aviso de Intenção e conferência de assinaturas pela Justiça Eleitoral;
 - caso se atinja o mínimo de assinaturas, Convocação de Referendo pela Justiça Eleitoral,
 - caso não se atinja o mínimo de assinaturas, arquivamento definitivo do Aviso de Intenção pela Justiça Eleitoral;
- d) Referendo Revogatório (com registro do Pedido de Referendo Revogatório, resposta do político e conferência de assinaturas e regularidade pela Justiça Eleitoral e votação com sistema de urna eletrônica);
 - caso se atinja o mínimo necessário de votos para substituição do político, convoca eleições,
 - caso não se atinja o mínimo necessário, arquivamento definitivo do Referendo;
- f) eleições (votação para o cargo vago), urna eletrônica;
- g) resultado final.

Há alternativas plausíveis ao *app* como adaptação do atual sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que pode ser aproveitado no período de dois em dois anos para a viabilidade de implementar o referendo revogatório popular dos eleitos por voto majoritário, inicialmente.

Com o avanço da tecnologia, espera-se melhorar a participação política do povo com uma democracia direta, em que os cidadãos possam se manifestar a respeito de todas as propostas apresentadas pelos políticos.

6 CONCLUSÃO

A proposta desta pesquisa foi estudar a democracia e o referendo revogatório (*recall*) como via constitucional de revogação do mandato político. A tese apresenta proposta de Emenda Constitucional (EC) na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), para incluir o instituto do Referendo Revogatório, bem como para apresentar o Curso de Direito de Educação Constitucional Política a representantes eleitos pelo sistema de voto majoritário, regulamentado em lei, como forma de prevenção dos desvios perpetrados na representação política. A EC e a lei federal viabilizarão o instituto revogatório proposto na prática, como mecanismo de ampliação do controle popular, da proteção do voto e da revogação do mandato político no Direito brasileiro.

A representação política no Brasil necessita de alteração legislativa do texto constitucional e de lei específica para regulamentar a implementação do Referendo Revogatório, de forma pioneira, sem participação do Congresso Nacional, tendo como protagonista o povo, mediante coleta de assinaturas no Aviso de Intenção para convocação do Referendo Revogatório, com acompanhamento da Justiça Eleitoral, dando-se a necessária regularidade ao procedimento de substituição do político desviante, ofertando-se também a ampla defesa e o contraditório.

A solidariedade, a harmonia e a boa convivência do homem estão pautadas em regras sociais que, muitas vezes, culminaram historicamente em debates, discussões, lutas e conquistas para a estruturação do ordenamento jurídico vigente, que tem na força normativa da Constituição a garantia da manutenção e da preservação do Estado Democrático de Direito.

A democracia é o regime político em que a soberania é exercida pelo povo, e as decisões adotadas devem ser consentâneas com o interesse público. O povo deve exercer com plenitude a sua soberania. Para que isto aconteça, em um país de dimensão continental como o Brasil, com população superior a 200 milhões de habitantes, é necessário o exercício da democracia de forma representativa, indireta ou semidireta.

Na escolha dos representantes do povo, que exercerão o poder em nome deste, o eleito tem o dever de agir conforme o interesse público e a vontade da coletividade e, ainda, de ponderar as medidas que serão impostas à sociedade para

que exista uma convivência pacífica e harmoniosa, no contexto de uma busca pela igualdade e pela justiça entre os homens.

A participação popular deve ter influência direta nas decisões políticas que se espraiam sem um filtro do povo, o que gera, muitas vezes, insatisfação diante de arbitrariedades, desvios e ilegalidades cometidas pelos representantes eleitos, por interesses escusos, egoísticos e, não raro, por influência do poder econômico.

Com o descumprimento do exercício do mandato político por parte desses representantes eleitos pelo povo, há demonstração da existência de lacunas, de falhas na democracia, especialmente na representação dos eleitores e nos mecanismos de controle dos representantes eleitos.

O Estado Democrático de Direito brasileiro, previsto no *caput* do art. 1º da CRFB/88, não é capaz de controlar o exercício do mandato político deferido pelo povo aos representantes eleitos, quando, rotineiramente, ocorrem desvios, que não sejam crimes de responsabilidade.

Os mecanismos de democracia representativa previstos nos incisos do art. 14 da CRFB/88 são insuficientes e ineficazes para que se possa substantivar a democracia de forma direta no País. As desigualdades sociais são muitas, e os atos de corrupção, avassaladores. Se, por um lado, há a ficção da finalidade da democracia, em que o povo comanda o próprio povo, há, por outro, uma realidade: a participação direta do povo é inviável na prática, e, por isso, na maioria dos Estados nacionais, inclusive o Brasil, opta-se pela participação indireta da população nos mecanismos do processo democrático.

Mas não se deve aceitar que o povo se afaste de seu protagonismo no exercício direto da democracia e, nesta pesquisa, um dos resultados foi a proposta de revogação do mandato político do representante eleito por voto majoritário, por meio do Referendo Revogatório, isto é, da revogação do mandato e da destituição do cargo de presidente, governador, prefeito e senador, com previsão de emenda constitucional, em casos expressos, diferentemente do instituto do *impeachment*.

O conjunto da proposta de substantivar a democracia por meio do Referendo Revogatório, sem passar pelo Congresso Nacional, e de o eleitor participar de forma obrigatória da destituição do cargo político, conforme previsão na Constituição Federal e em legislação federal infraconstitucional regulamentadora de dispositivos para todos os níveis da federação (União, Estados federativos, Municípios e Distrito Federal), vem atrelada à perspectiva da educação, com um

Curso de Direito de Educação Constitucional Política para os representantes eleitos, obrigatório, e como requisito para a diplomação do eleito e sua posse no cargo, para selar esse pacto democrático na defesa da dignidade humana, de maneira preventiva.

A tecnologia informacional é o terceiro tripé de sustentação da proposta inovadora deste estudo, com a proposta de uso do aplicativo eletrônico – o *app Referendo* –, que passa pela autenticidade eleitoral da Justiça Eleitoral, em interface com o sistema eletrônico vigente - e-Título ou outro -, visando a certificar a fidedignidade dos títulos eleitorais e a existência dos eleitores envolvidos. Para isso, será feita a conferência da coleta de assinaturas em Aviso de Intenção, convocando-se os eleitores para participação de referendo revogatório popular que destituirá (ou não) o político que for submetido ao processo de revogação de mandato.

A possibilidade de interação direta do eleitor com o representante eleito mediante o uso de tecnologia, mesmo com eventuais resistências de políticos profissionais e de grupos de interesse, que, geralmente, preferem o distanciamento da *demos*, aproximará os eleitores, cada vez mais, dos debates e das discussões políticas, com informações em tempo real.

Na tentativa de redemocratização da democracia, há um esforço de retomar o sistema democrático, com resgate da identidade do eleitor e do eleito, que, embora tenha obtido a universalidade do voto, acaba por ver outros cenários. A pergunta que se faz agora, passada a conquista da universalização do voto, é: não mais ‘quem vota?’, e sim ‘onde votar?’, pois os escolhidos pelos partidos e pelas classes dominantes retiram do povo a possibilidade de participação política e até a sua opção de escolha. Os candidatos são postos por partidos políticos e grupos dominantes internos; e, por conseguinte, as decisões e o pleito eleitoral são esvaziados, com o enfraquecimento da soberania popular.

Se era um problema para os Estados-nações o tamanho de território e da população, ou a abrangência da participação dos cidadãos, essa questão é minimizada, pois surgiram novos desafios para a democracia - verdadeiras ameaças - como a influência do poder econômico, agora capturando os legisladores e políticos, em geral, para que as elites de classes permaneçam em hegemonia no poder. Faz-se necessário quebrar essa hegemonia de grupos oligárquicos. Campanhas eleitorais cada vez mais dispendiosas dão conta do quão importante é

a presença política desses grupos no poder. Passada a vontade popular da universalização do voto, o povo depara com a falta de controle e com a difícil erradicação da influência do poder econômico.

O processo eleitoral e a legislação constitucional e infraconstitucional atuais não conseguem manter a valorização do voto do eleitor, com vistas ao pleno exercício da soberania, ao se depararem com representantes eleitos desviados de seus compromissos programáticos anteriormente propostos. A frustração do cidadão e a falta de perspectiva de substituição desses protagonistas do poder até novo período eleitoral são emergentes e cada vez mais comuns no dia a dia, notadamente por atuações populistas e com um histórico de desvirtuamento de mandatos. O personalismo eleitoral para cumprimento de interesses hegemônicos do poder com traços marcantes de populismo, entre outras características, acarreta o descrédito do legislador e da política, senão do próprio Estado democrático de direito.

Embora haja aspectos favoráveis e desfavoráveis, o Referendo Revogatório, o *recall* brasileiro, aparece como uma via alternativa para tempos atuais, com a possibilidade de revogação do mandato dos representantes que não agirem de acordo com o interesse da coletividade, ou seja, em conformidade com o interesse público, e o instituto serve como forma de controle do poder político desviante.

Há peculiaridades apresentadas na proposta do dispositivo constitucional, como adequada à revogação dos políticos eleitos por voto majoritário, como o presidente da República, governador, prefeito e senador da República. Poderá ser realizado apenas uma vez durante o mandato eletivo, excetuados o primeiro e o último ano do mandato, e sem necessidade de depositar um valor de caução na Justiça Eleitoral, pois há outras triagens para que o instituto continue sendo uma exceção à regra, mas sirva como mecanismo que possa substantivar a democracia diretamente pelo povo e, de forma obrigatória, não se submetendo a negociações internas próprias da política junto ao Congresso Nacional.

A Proposta de Emenda Constitucional tem como fundamento alterar o art. 14, acrescentando-lhe o inciso IV, e os arts. 28, 29, 32, 55 e 82, de modo a incluir o Referendo Revogatório para chefes do Poder Executivo e do Senado no direito brasileiro e o Direito de Educação Constitucional Política.

Ademais, a tecnologia será aliada à aproximação dos eleitores com as discussões e debates com todos, incluindo-se o representante eleito. A proposta de

um aplicativo - o *app Referendo* - percorrerá etapas para acompanhamento do mandato eletivo, desde o Curso de Direito de Educação Constitucional Política, antes da diplomação, que poderá ser por meio do Ensino a Distância (EAD) na própria plataforma do aplicativo, e cumprimento do controle popular até a possível proposta de Referendo Revogatório Popular, nos casos especificados em lei. O *app Referendo* passará, sinteticamente, pelas etapas de: controle, advertência, aviso de intenção e coleta de assinaturas, convocação para votação do referendo, Referendo Revogatório Popular, eleições e resultado final.

No Curso de Direito de Educação Constitucional Política, vislumbra-se a possibilidade de uma grade curricular mínima de 20 horas/aula, com disciplinas relativas a: i) direitos e garantias fundamentais; ii) democracia representativa e *recall*; iii) constitucionalismo; iv) processo eleitoral e tecnologia; v) economia política e meio ambiente; e, ainda, vi) geopolítica e atividades negociais. Longe de esgotar o tema, a questão da Educação é uma alternativa em prol da democracia, distante de qualquer discriminação e ideologia.

A pesquisa não se esgota com a presente tese, aventando-se outras discussões importantes como um possível instituto eleitoral de 'morte cruzada', dando oportunidade de um sistema de revogação de mandato, por iniciativa do presidente da República para dissolver o Congresso Nacional e vice-versa, em casos regulamentados.

Outra proposta seria a possibilidade de revogação de mandato de servidores públicos escolhidos pelos representantes eleitos em cargos de confiança, que caminham no sentido oposto ao da democracia e do interesse público, como a destituição de ministros e secretários de Estado.

O importante é que a soberania popular seja colocada em um patamar de destaque, com mecanismos práticos de democracia direta acionado pelo próprio povo.

REFERÊNCIAS

A NOVA Constituição Soviética [Constituição Stalinista]. 5 de dezembro de 1936. Disponível em:

<https://www.marxists.org/portugues/stalin/biografia/ludwig/constituicao.htm>. Acesso em: 26 out. 2021.

AIETA, Vânia Siciliano. O recall e o voto destituente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-70, jul./set. 2002.

ALEMANHA. **Die Verfassung des Deutschen Reiches ("Weimarer Reichsverfassung")**. 1919. Disponível em: <http://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>. Acesso em: 4 jun. 2016.

ALVES, Nicolas Dourado Galves. **A proporcionalidade como meio democrático de solução de problemas de agência política**. 2018. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito de Presidente Prudente, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/6924>. Acesso em: 25 out. 2021.

ANGELICO, Gabriela Garcia. A linguagem como identidade emancipatória em sociedades multiculturais: desafios e possibilidades a partir de Jürgen Habermas. In: SEMANA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNESP, 13, 2015, Marília/SP. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2015/xiiisemanaderelacoesinternacionais/a-linguagem-como-identidade_gabriela-garcia.pdf. Acesso em: 20 jan. 22.

ARAÚJO, José Carlos Souza. O embate marxiano com a construção dos sistemas educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (orgs.). **Marxismo e educação: debates contemporâneos**. Campinas: Autores Associados, 2017. *E-book*.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução: Nestor Oliveira Chaves. São Paulo, Lafonte, 2012.

AS DEMOCRACIAS Populares da Europa Centro Oriental Pós-Guerra. Blog **Profigestão – Profissionais em Gestão de Empresas e Pessoas**. [S. l.], 28 ago. 2016. Disponível em: <https://profigestaoblog.wordpress.com/2016/08/28/as-democracias-populares-da-europa-centro-oriental-pos-guerra/>. Acesso em: 18 maio 2022.

ASSIS, Christiane Costa. **Direitos políticos entre a democracia e o autoritarismo**. 2022. 156f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004.

AVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall - a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BALLOTPEDIA. **Brandon Dewey recall, Stevensville, Montana**. 2020. Disponível em: [https://ballotpedia.org/Brandon_Dewey_recall,_Stevensville,_Montana_\(2020\)](https://ballotpedia.org/Brandon_Dewey_recall,_Stevensville,_Montana_(2020)). Acesso em: 11 fev. 2022.

BALLOTPEDIA. **Gavin Newsom recall, Governor of California (2019-2021)**. 2021. Disponível em: [https://ballotpedia.org/Gavin_Newsom_recall,_Governor_of_California_\(2019-2021\)](https://ballotpedia.org/Gavin_Newsom_recall,_Governor_of_California_(2019-2021)). Acesso em: 11 fev. 2022.

BALLOTPEDIA. **Gray Davis recall, Governor of California**. 2003. Disponível em: [https://ballotpedia.org/Gray_Davis_recall,_Governor_of_California_\(2003\)](https://ballotpedia.org/Gray_Davis_recall,_Governor_of_California_(2003)). Acesso em: 11 fev. 2022.

BALLOTPEDIA. **Laws governing recall**. [2021?a]. Disponível em: https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall. Acesso em: 11 fev. 2022.

BALLOTPEDIA. **Political recall efforts**. [2022?]. Disponível em: https://ballotpedia.org/Political_recall_efforts. Acesso em: 11 fev. 2022.

BALLOTPEDIA. **Recall (political)**. [2021?b]. Disponível em: [https://ballotpedia.org/Recall_\(political\)](https://ballotpedia.org/Recall_(political)). Acesso em: 11 fev. 2022.

BALLOTPEDIA. **Retention election**. [2021?c]. Disponível em: https://ballotpedia.org/Retention_election. Acesso em: 11 fev. 2022.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Fidelidade partidária e a decisão do Supremo Tribunal Federal. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira (coord.). **Constituição e Democracia**: aplicações. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 125-34.

BARBOSA, Nathalia Santarelo. **Recall e participação cidadã**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

BELARUS. [Constitution (2021)]. **Constitution of the Republic of Belarus**. 2021. Disponível em: <https://president.gov.by/en/gosudarstvo/constitution>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BENOIST, Alain de. **Democracia Representativa e Democracia Participativa**. Legio Victrix, 25 set. 2011. Disponível em: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/alaindebenoist/pdf/democracia_representativa.pdf. Acesso em: 17 fev. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas da constituição econômica: homenagem ao centenário de Washington Peluso Albino de Souza. In: CLARK, Giovani; CAMARGO,

Ricardo A. L. (org). **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2018. p. 39-52.

BERQUÓ, Thirzá Amaral. Entre as heroínas e o silêncio: a condição feminina na Atenas clássica. **Oficina Do Historiador**, supl. esp., p. 1984-2005, 2014. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/iberoamericana/N%C3%83%C6%92O%20https://www.scimagojr.com/index.php/oficinadohistoriador/issue/view/881>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Qual democracia?** Tradução: Marcelo Perine. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e a lição dos clássicos. Tradução: Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOGOSSIAN, André Martins. DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor – Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira de Estudo Constitucional – RBEC**, Belo Horizonte, a. 9, n. 32, p. 1023-45, maio/ago. 2015.

BOLÍVIA. [Constitución (2009)]. **Constitución Política del Estado**. 2009. Disponível em: https://www.senarecom.gob.bo/files/transparencia/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. atual. São Paulo. Malheiros, 1994.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. **Quadro de Emendas Constitucionais**. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996.** Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19265.htm#:~:text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%A9BLICA%20Fa%C3%A7o,que%20se%20reporta%20o%20art. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm#:~:text=Regula%20o%20processo%20administrativo%20no%20%C3%A2mbito%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABblica%20Federal.&text=Art.,cumprimento%20dos%20fins%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012.** Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12696.htm. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21/2015.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4362973&ts=1630436486342&disposition=inline>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930571&ts=1630417214737&disposition=inline>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003a.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3898634&ts=1630423348352&disposition=inline>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2003b.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4514551&ts=1630446845147&disposition=inline>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 223/2016a.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1459509&filename=PEC+223/2016. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 214/2016b.** Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1425644&filename=PEC+214/2003. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 477/2010**.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472552>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral: RESPE 12783**

MG. Recurso especial. Honorários advocatícios. A condenação em honorários

advocatícios, em razão de sucumbência, apresenta-se incabível em feitos eleitorais.

Precedente: Acórdão nº 13.101, de 06.03.97. Recurso especial conhecido e provido.

Relator: Paulo Roberto Saraiva da Costa Leite, 25 mar. 1997. Disponível em:

<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/956510/recurso-especial-eleitoral-respe-12783-mg>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRITISH COLUMBIA. **Constitution Act [RSBC 1996] Chapter 66**. 1996a.

Disponível em:

https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/96066_01. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRITISH COLUMBIA. **Recall and Initiative Act [RSBC 1996] Chapter 398**. 1996b.

Disponível em:

https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/96398_00_multi. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRITTO, Glauber. Macau: os detalhes da China portuguesa. **CNN Brasil**, 8 fev.

2020 atualizado 25 mar. 2021. Disponível em:

<https://viagemegastronomia.alpha.cnnbrasil.com.br/insiders/macau-china-portuguesa/>. Acesso em: 19 maio 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo:

Saraiva, 2011.

CAFÉ, Amílcar. Justificação “vs” justificativa. 7 abr. 1998. Disponível em:

<https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/justificacao-vs-justificativa/2217>. Acesso em: 19 set. 2021.

CAGGIANO, Monica Herman Salen. **Oposição na política**: propostas para uma

rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.

CALIFORNIA. **Procedures for Recalling State and Local Officials**. Revise 2020.

Disponível em: <https://elections.cdn.sos.ca.gov/recalls/recall-procedures-guide.pdf>.

Acesso em: 27 jan. 2022.

CALIFORNIA. **Division 11**. Recall Elections. 1994. Disponível em:

https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=ELEC&division=11.&title=&part=&chapter=1.&article=1. Acesso em: 27 jan. 2022.

CALIMAN, Auro Augusto. O recall no Estado de São Paulo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, p. 197-203, jan./mar. 2005.

CARIBÉ, João Carlos Rebello. *Algoritmização das relações sociais em rede, produção de crenças e construção da realidade*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: https://www.academia.edu/download/35300623/Governanca_e_accountability_-_algumas_notas_introdutorias.pdf. Acesso em: 1º maio 2021.

CARPENTER, Daniel, MOSS, David A. **Preventing regulatory capture**: special interest influence and how to limit it. Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <https://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/Introduction%20from%20Preventing%20Regulatory%20Capture.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Perda do mandato por infidelidade partidária não se aplica a cargos eletivos majoritários**. Buscador Dizer o Direito, Manaus, [2021?]. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1d7f7abc18fcb43975065399b0d1e48e>. Acesso em: 1º maio 2021.

CARVALHO, Júlia. **Projeto do Tribunal do Trabalho de Minas Gerais ganha prêmio Innovare**. Na Balança Norte Fluminense, 13 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://nabalancanf.com.br/noticias/projeto-do-tribunal-do-trabalho-de-minas-gerais-ganha-premio-innovare/#:~:text=Idealizador%20da%20ferramenta%20Processo%20Coletivo%20Elet%C3%B4rico%20o%20desembargador,parceria%20com%20a%20PUC-Minas%20e%20com%20outros%20juristas>. Acesso em: 18 fev. 2022.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. In: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo A. L. (orgs.). **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Alvino de Souza pelo centenário de seu nascimento. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2018. p. 87-108.

CLARK, Giovani. A ditadura pós-moderna. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico**. São Paulo: LTr, 2008. p. 27-34.

COLÔMBIA. [Constitución (2016)]. **Constitución Política de la República de Colombia**. 2016. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

CONSTANTINO, Annika Kim. Democrat Gavin Newson easily survives California recall, will remain governor. **CNBC**, 14 set. 2021. Disponível em: <https://www.cnn.com/2021/09/15/california-recall-election-results.html>. Acesso em: 12 fev. 2022

CÓRDOBA. [Constitución (2001)]. **Constitución Provincial**. 2001. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/0-local-cordoba-constitucion-provincia-cordoba-lpo0000000-2001-09-14/123456789-0abc-defg-000-0000ovorpyel>. Acesso em: 13 ago. 2021.

COUNTRYECONOMY. **Compare countries**. [202-]. Disponível em: <http://countryeconomy.com>. Acesso em: 19 maio 2022.

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

CRUZ, Paulo Márcio. A Democracia Representativa e a Democracia Participativa. **Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 4, n. 13, p. 202-224, out./dez. 2010. Doi: <https://doi.org/10.30899/dfj.v4i13.408>.

CUBA. [Cobstitución (2019)]. **Constitución de la República de Cuba**. 2019. Disponível em: <https://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2021.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu. A responsabilidade do agente político. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 6, n. 1, 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/569>. Acesso em: 17 maio 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos;104).

DEMOCRACIA participativa. 2021. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia_participativa. Acesso em: 18 jul. 2022.

DEMOCRACIA radical. 24 set. 2021. Disponível em: https://pt.linkfang.org/wiki/Democracia_radical. Acesso em: 19 maio 2022.

DERATHÉ, Robert. **Jean-Jacques Rousseau e a ciência política de seu tempo**. Tradução: Natalia Maruyana. São Paulo: Barcarolla, 2009.

DESSAUNE, Marcos. **Teoria aprofundada do desvio produtivo do consumidor: o prejuízo do tempo desperdiçado e da vida alterada**. 2 ed. rev. e ampl. Vitória, ES: [s.n.], 2017.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Assinatura digital em projeto de lei de iniciativa popular. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 18, n. 3778, 4 nov. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/25673/assinatura-digital-em-projeto-de-lei-de-iniciativa-popular>. Acesso em: 20 maio 2022.

DIFERENÇA entre Democracia e Ditadura. [2022?]. Disponível em: <https://www.significados.com.br/diferenca-democracia-ditadura/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito constitucional (instituições de direito público)**. Tradução: Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

EBERHARDT, María Laura. La revocatória de mandato en Colombia: diseño institucional y resultados de su aplicación. **Revista de Derecho Político**, n. 103, p. 453-83, sepriembe-diciembre 2018. Disponível em: <https://vlex.es/vid/revocatoria-mandato-colombia-diseno-752531857>. Acesso em 7 jun. 2021.

ECUADOR. **Constitución de la Republica del Ecuador 2008**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf. Acesso em: 23 out. 2021.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency - and institutional – theory explanations: the case of retail sales compensation. **Academy of Management Journal**, v. 31, n. 3, p. 488-511, 1988. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/256457>. Acesso em 24 out. 2021.

EISENHARDT, Kathleen M. Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. **Revista de Governança Corporativa**, v. 2, n. 1, p. 1-36, abr. 2015.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. Tradução Arnald Bloch. 1. ed.. 3 reimp. São Paulo: Vestígio, 2020.

ENTENDA por que a Califórnia vai fazer um referendo sobre a revogação do mandato do governador. G1 Mundo, 13 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/09/13/entenda-por-que-a-california-vai-fazer-um-referendo-sobre-a-revogacao-do-mandato-do-governador.ghtml>. Acesso em: 8 fev. 2022.

FAUSTINO, André, PAGLIUSI, Helena Lima. **Teorias sobre as formas de governo e o conflito de sua aplicação na pós-modernidade**. Âmbito Jurídico, 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/filosofia/teorias-sobre-as-formas-de-governo-e-o-conflito-de-sua-aplicacao-na-pos-modernidade/amp/>. Acesso em: 26 out. 2021.

FEDELI, Orlando. **O erro do conciliarismo**. 20 ago. 2018. Disponível em: <https://floscarmeliestudos.com.br/o-erro-do-conciliarismo/>. Acesso em: 13 out. 2021.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. ed. rev. São Paulo: Divisão Europeia do Livro, 1974.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 3 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1975. Tomo 2.

FORTES JÚNIOR, Mário Jorge Tenório. **Recall judicial e o modelo democrático brasileiro**: características, limites à reforma constitucional, riscos e reflexos sociais e

políticos. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014.

FRANK, Stephen. New poll: Californians are ready to change the recall process. **California Political Review**, 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.capoliticalreview.com/capoliticalnewsandviews/new-poll-californians-are-ready-to-change-the-recall-process/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Tradução: Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975.

GABRIEL, João. **Escola de Frankfurt**: Habermas - Brasil Escola. Youtube, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=adLRZkZ0XUE>. Acesso em: 18 jan. 2022.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**: Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte. Del Rey, 2010.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Reginaldo Gonçalves. **Tutela coletiva no Direito Eleitoral**: legitimidade dos interessados difusos na fiscalização das eleições. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

GOMES, Reginaldo. **Responsabilidade da pessoa jurídica de Direito Privado e Legitimação**: para agir na ação penal coletiva, para reparação de danos materiais e morais. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

GOYAZ. [Constituição (1891)]. **Constituição do Estado**. 1891. Disponível em: https://www.casacivil.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2011-08/constituicao-1891.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

GUERRA, Sérgio. Teoria da captura da agência reguladora em sede pretoriana. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 244, p. 330-347, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42475/41195>. Acesso em 25 out. 2021.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Da crise governamental no Brasil**: O *recall* e o juízo político: mecanismos de responsabilidade político-eleitoral. Uma proposta de instrumentos de enfrentamento de crises políticas. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2v.

HABERMAS, Jürgen. **Faticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução: Felipe Gonçalves Silva; Rúrion Melo. São Paulo: Unesp. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats**. 2. ed. Frankfurt: Suhrkamp, 1994.

HENNRICH, D. M. O contributo de Vilém Flusser para a ética na época da imaginação digital. **Galáxia**, São Paulo, n. 41, p. 5-13, maio/ago. 2019.

HISTÓRIA DO MUNDO. **Idade Moderna**. 2021. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-moderna>. Acesso em: 9 out. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS MARÍTIMOS E PORTUÁRIOS. **Navegar é preciso**. 2021. Disponível em: <http://www.iempa.com.br/posts/navigare-necesse-vivere-non-est-necesse-navegar-e-preciso-viver-nao-e-necessario>. Acesso em: 7 mar. 2021.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-60, oct. 1976.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KINZO, Aria D'alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980.

KOUSSER, Thad. **Reforming The Recall?** California Voters' Perspectives On The Process. Yankelovich Center for Social Science Research, UC San Diego Yankelovich Center Survey, [2021?]. Disponível em: https://yankelovichcenter.ucsd.edu/_files/reports/Reforming-The-Recall-California-Voters-Perspectives-On-The-Process-FINAL.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

LEISTER, Margareth. A polis ateniense. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, a. 6, n. 1, p. 15-27, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022 (Coleção Esquematizado).

LESSA, Fábio de Souza. **Mulheres de Atenas**: Melissa – do Gineceu à Agorá. Rio de Janeiro, Mauad X, 2010.

LIMA, Edvanilson de Araújo. Honorários advocatícios sucumbenciais na Justiça Eleitoral: por uma necessária releitura do tema. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 24, n. 5888, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64067>. Acesso em: 23 out. 2021.

LOBO, Marina Costa; AMORIM NETO, Octavio. **O semipresidencialismo e a democratização da lusofonia**. [2009?]. Disponível em: https://www.ics.ulisboa.pt/sites/ics.ulisboa.pt/files/Imprensa/o_semipresidencialismo_nos_paises_de_lingua_portuguesa_-_introducao.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

LÔBO, Edilene. **A inclusão do cidadão no processo eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LÔBO, Edilene; OMMATI, José Emílio Medauar. A polissemia de conceitos e (a falta de) uma teoria democrática para o processo eleitoral brasileiro. In: LÔBO, Edilene, OMMATI, José Emílio Medauar (coord.). **Processo eleitoral e Estado de Direito: diálogos sobre Democracia e Política**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019. p. 45-62. (Coleção Teoria Crítica do Direito; v.8).

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução: Magda Lopes; Marina Lobo da Silva. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

LUZ, Cícero Krupp da; MESSIAS, Thanus Luiz Nogueira Zenun. O impeachment forjado como voto destituente: análise dos votos da Câmara dos Deputados no caso do Brasil de 2016. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 21, n. 221, p. 4-27, dez. 2016.

MACAU. Tribunal de Segunda Instância da RAEM. **Processo nº 993/2015 (Recurso contencioso)**. Princípio da prossecução do interesse público; Princípio da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos; Autorização de residência; Fortes indícios. Relator: José Cândido de Pinho Mai Man leng, 27 abr. 2017. Disponível em: <https://www.court.gov.mo/sentence/pt/21899>. Acesso em: 17 maio 2022.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. A liberdade da informação na rede, o modelo de processo coletivo participativo em ambiente protegido e a luta contra a escravidão digital. **VirtuaJus**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 11-33, 2º sem. 2018.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006.

MACIEL, Lisâneas. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Relatório da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. **Relatório e Anteprojeto**. Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MACHADO, Felipe, SOUZA, Letícia Alves de. **Do fato ao fake**: reflexões sobre os impactos das fake news no Direito e no Processo Penal, p.133-150 in:

MAN IS a political animal (Meaning of Aristotle Quote). March 16, 2013. Disponível em: <https://www.the-philosophy.com/man-political-animal-meaning-aristotle-quote>. Acesso em: 15 set. 2021.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Tradução: Vera Pereira. 27 ago. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

MARQUES, Gabriel. **Qual a diferença entre iniciativa popular e ação popular?** 5 ago. 2015. Disponível em: <https://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/216434661/qual-a-diferenca-entre-iniciativa-popular-e-acao-popular>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MARTINELLI, Neiva da Silva. **A moral do dever em Kant.** [200-]. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/filosofia/a-moral-dever-kant.htm>. Acesso em: 19 maio 2022.

MARTINS, Urá Lobato; BAPTISTA, Vinícius Ferreira. A adoção do *Recall* como instrumento de ampliação do controle popular dos mandatos políticos. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí/SC, v. 13, n. 2, p. 909-930, 2º quadrimestre 2018.

MARXISMO Revolucionário, Trotskysmo, e questões atuais da Revolução Socialista Internacionalista. Constituição da República Socialista Federativa Soviética Russa: Constituição da Revolução Proletária de Outubro de 1917: Constituição de Lenin, Sverdlov e Trotsky. 10 de julho de 1918. Disponível em: <http://www.scientific-socialism.de/LeninDireitoeMoral100718.htm>. Acesso em: 26 out. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Constituição Federal comentada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 12. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEMÓRIA política de Santa Catarina. [2013?]. Disponível em: http://memoriapolitica.alesc.sc.gov.br/legislativo/deputado-estadual/legislaturas/248-1a_Legislatura. Acesso em: 7 ago. 2021.

MICHAELIS: Moderno Dicionário Inglês & Português. [2021?]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-ingles/>. Acesso em: 7 jun. 2021.

MICHAELIS: pequeno dicionário Inglês-Português/Português-Inglês. Ed. rev. e revisada. São Paulo: Melhoramentos, 1989.

MONTESCHIO, Horácio. **Política brasileira: a crise da representação e os instrumentos para o controle dos mandatos eletivos.** Curitiba: Juruá, 2018.

MONTESQUIEU, Charles Secondat, Baron de. **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA, Luiz. Direito e Política. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Constituição e crise política.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 149-157.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político.** Tradução: Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

O QUE é voto obrigatório? 2019. Disponível em: <https://www.todapolitica.com/voto-obrigatorio/>. Acesso em: 7 fev. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, nº 44, p. 27-54, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://unric.org/pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ORLEANS E BRAGANÇA, Luiz Philippe de. **O que é o recall político e como ele funciona em outros países**. 13 set. 2017. Disponível em: <https://www.lpbraganca.com.br/recall-politico-o-que-e/>. Acesso em: 12 set. 2021.

PARKER, John; STAHEL, Monica (Ed.). **Password: English dictionary for Speakers of Portuguese**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PEREIRA, Joaquim Antônio Murta Oliveira. **Fidelidade partidária e a mudança de entendimento do STF**. 9 maio 2018. Disponível em: <https://domtotal.com/noticia/1254125/2018/08/fidelidade-partidaria-e-a-mudanca-de-entendimento-do-stf/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Segunda Turma). **Apelação Cível nº 342739 PE (2002.83.00.009457-0)**. Constitucional. Administrativo. Processual Civil. Ação Civil Pública. Nomeação de membros do Conselho Consultivo da Anatel. Cabimento. Ilegalidade. Ato administrativo. Discricionariedade. Apreciação pelo Poder Judiciário. Possibilidade jurídica do pedido. Ilegalidade da nomeação. Art. 34 da Lei nº 9.472/97. Art. 37 do Decreto nº 2.338/97. Representantes da sociedade e dos usuários. Nulidade dos atos de designação. Afastamento. Manutenção da sentença. Relator: Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, 30 nov. 2004. Disponível em: <https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/194680/apelacao-civel-ac-342739-pe-20028300009457-0/inteiro-teor-14849725>. Acesso em: 25 out. 2021.

PERU. [Constitución (1993)]. **Constitución Política del Perú**. 1993. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_peru_1004.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

PILDES, Richard. "New poll: Californians are ready to change the recall process". **Election Law Blog**, 28 set. 2021. Disponível em: <https://electionlawblog.org/?p=124901>. Acesso em 12 fev. 2022.

PINTO, Raymundo. *Impeachment*. **Revista Direito UNIFACS**, n. 252, 2021. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/7259/4362>. Acesso em: 28 ago. 2021.

PIRES, Márcio Rodrigo Kaio Carvalho. **Influência do poder econômico (art. 14, §9º, CF) x Abuso do poder econômico (art. 14, § 10, CF)**. Out. 2010. Disponível

em: <https://jus.com.br/artigos/17717/influencia-do-poder-economico-art-14-9-cf-x-abuso-do-poder-economico-art-14-10-cf>. Acesso em: 26 out. 2021.

PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. Ética do discurso. **Enciclopedia Jurídica da PUCSP**, Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito, maio 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/144/edicao-1/etica-do-discurso>. Acesso em: 19 maio 2022.

PORTO EDITORA. **Democracia Popular na Infopédia**. 2022. Disponível em: [https://www.infopedia.pt/\\$democracia-popular](https://www.infopedia.pt/$democracia-popular). Acesso em: 18 maio 2022.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão Constitucional. 2005. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

PRZEWORSKY, Adam. **Crises da democracia**. Tradução: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

QUE ÉS el tercer Estado? [199-?]. Disponível em: <https://thales.cica.es/rd/Recursos/rd99/ed99-0257-01/que3est.html#:~:text=Estado%20llano%3A%20tambi%C3%A9n%20llamado%20Com%C3%BAn%20y%20Tercer%20Estado%2C,y%20el%20Tercer%20Estado%20o%20estado%20llano.%201>. Acesso em: 4 out. 2021.

QUINTÃO, Thales Torres. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 16, n. 26, p. 53-89, ago./dez. 2014. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/18483/1/Artigo%202.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1891)]. **Constituição Estadual de 1891**. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=oknlkK_3Etc%3d&tabid=3107. Acesso em: 2 ago. 2021.

ROSA, Gabriela Rodrigues da Guia. “Do povo, para o povo e pelo povo”: origem e exercício da soberania popular na teoria política contemporânea. **Lua Nova**, São Paulo, v. 113, p. 19-56, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/W5ghSzkVcthFs7CcLvrw8Ng/?format=pdf>. Acesso em: 21. out. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUAS, Luis Eduardo Mergulhão. A URSS e a Formação das Democracias Populares. **Blog Ciências Revolucionárias**. [S. l.], 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cienciasrevolucionarias.com/post/a-urss-e-a-forma%C3%A7%C3%A3o-das-democracias-populares>. Acesso em: 18 maio 2022.

SAAVEDRA, Luis Ricardo. **Vantagens do modo semipresidencialista de governo para o Brasil**. Consultor Jurídico, 11 fev. 2022. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2022-fev-12/saavedra-modo-semipresidencialista-governo-brasil>. Acesso em 18 fev. 2022.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. (Coord.) **Crise e desafios da Constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SÃO PAULO. [Constituição (1891)]. **Constituição Estadual de 1891a**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>. Acesso: 2 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Decreto nº 20, de 6 de fevereiro de 1892**. Regulamenta a lei nº 21, de 27 de novembro de 1891, e consolida a legislação anterior a que mesma se refere. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1892/decreto-20-06.02.1892.html>. Acesso em: 6 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Lei nº 21, de 27 de novembro de 1891b**. Estabelece o regime eleitoral. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1891/lei-21-27.11.1891.html>. Acesso em: 6 ago. 2021.

SARTORI, Giovani. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Tradução: Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 1962.

SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 49-62, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. Nova York: Harper & Brothers, 1942.

SCIOLA, Pedro. **Eleições nos EUA**: Entenda como funciona a votação para a escolha do presidente. 11 out. 2020. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/mundo/entenda-como-funciona-as-eleicoes-nos-eua.html>. Acesso em: 8 fev. 2022.

SILVA, Daniela Romaneli da. **Democracia e direitos políticos**. São Paulo: Instituto de Direitos Políticos, 2005.

SILVA, Felipe Gonçalves; MELO, Rúrion. Apresentação à edição brasileira. In: HABERMAS, Jürgen. **Faticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução: Felipe Gonçalves Silva; Rúrion Melo. São Paulo: Unesp. 2020. p.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, a. 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Luiz Alberto. **A teoria da captura: o dilema entre o interesse público e o interesse privado**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SOBREIRA, Beatriz Lara; PAIVA, Breno Leal. **Infidelidade partidária**. Out. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43995/infidelidade-partidaria>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SPIVAK, Joshua. Californian's recall: adoption of the grand bounce for elected officials. **California History**, v. 81, n. 2, p. 22, 2004.

STAJN, Raquel. **Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados**. São Paulo: Atlas, 2004.

SUNSTEIN, Cass R. **A Constituição Parcial**. Tradução: Manassés Teixeira Martins e Rafael Triginelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

TAMAKI, Eduardo Ryo; FUKS, Mario. **Populism in Brazil's 2018 General Elections: An analysis of Bolsonaro's campaign speeches**. In: CECOMP/UFMG, March 21, 2019. Disponível em: https://populism.byu.edu/App_Data/Publications/Populism%20in%20Brazil%E2%80%99s%202018%20General%20Elections.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.

TAURION, Cezar. **Big Data**. Rio de Janeiro: Brasport, 2015.

TEBAR, Natália Boigues Corhalan; TEBAR, Wellington Boigues Corbalan. A crise da democracia representativa: breves considerações acerca das teorias da agência e da captura do regulador. In: RIGOLDI, Vivianne et al. (Orgs.). **Direito Constitucional Contemporâneo I**. Jacarezinho, PR: UENP, 2019. p. 20-36.

TEMER, Michel. **Democracia e cidadania**. São Paulo: Malheiros, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013.

TRIGUEIRO, Osvaldo. **O regime dos Estados na união americana**. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana, 1942.

VELOSO BRASIL, Sérgio Augusto. O interesse público e o Direito Administrativo: Supremacia ou ponderação frente ao interesse privado e considerações acerca do Art. 266, da Constituição da República Portuguesa. *In*: TAVARES, Fernando Horta (Coord). **Teoria Geral do Direito Público**: institutos jurídicos fundamentais sob a perspectiva do Estado de Direito Democrático. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 295-323.

VENEZUELA. [Constitución (1999)]. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 20 de Diciembre de 1999**. Disponível em <http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html>. Acesso em: 6 jun. 2015.

ZANATTA, Loris. **El populismo**. Tradução: Federico Villegas. Buenos Aires: Katz, 2014.

VERDU, Pablo Lucas. **Curso de Derecho Político**. 3. ed. rev. Madrid: Tecnos, 1981. v. 2.

**APÊNDICE A - Proposta de lege ferenda do Referendo Revogatório Popular no
Brasil aos eleitos por voto majoritário**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº ____, DE 2022
(Do Sr. Deputado _____)

Altera a redação dos arts. 14, 28, 29, 32, 55, 82 da Constituição Federal, criando o instituto do Referendo Revogatório 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 com a seguinte redação:

Art. 14 - [...]

IV - Referendo revogatório popular

§ 12 - Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos e excluído o último ano do mandato, o Presidente da República, o Senador da República, o Governador do Estado ou Território, o Prefeito Municipal, todos eleitos por voto majoritário, poderão ter seus mandatos revogados mediante votação em referendo revogatório popular, nos termos da lei.

Art. 2º - O art. 28 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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.

§ 1º - Perderá o mandato o Governador que:

I - assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V;

II- tiver revogado seu mandato mediante referendo revogatório popular, com votação de, pelo menos, 5% de eleitores em 1/3 do número de municípios vigentes no Estado federativo e de, pelo menos, 50% de eleitores no Estado.

III - verificada a hipótese do inciso anterior, assumirá o cargo de Governador de Estado o vice-governador, até o resultado de novas eleições, convocada nos termos da lei.

§ 2º - [...].

Art. 3º - O art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 29 - [...]

XIV - perda do mandato do Prefeito:

a) nos termos do inciso I do § 1º do artigo 28;

b) tiver revogado seu mandato mediante referendo revogatório popular, com votação de, pelo menos, 50% de eleitores no município.

§ 1º - verificada a hipótese da alínea b) do inciso XIV, assumirá o cargo de Prefeito o vice-prefeito, até o resultado de novas eleições, convocada nos termos da lei.

Art. 4º - O art. 32 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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.

[...]

Art. 5º - O art. 55 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 55 [...]

II - tiver revogado seu mandato mediante referendo revogatório popular, com votação de, pelo menos, 5% de eleitores em 1/3 do número de municípios vigentes no Estado federativo que foi eleito e de, pelo menos, 50% de eleitores no Estado que foi eleito.

VIII - verificada a hipótese do inciso anterior, assumirá o cargo de Senador da República o suplente, até o resultado de novas eleições, nos termos da lei.

[...]

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

Art. 6º - O art. 82 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 82 - [...]

I - Terá revogado seu mandato mediante referendo revogatório popular, com votação de, pelo menos, 5% de eleitores em sete Estados da federação e pelo menos 50% de eleitores no país.

II - verificada a hipótese do inciso anterior, assumirá o cargo de Presidente da República o suplente, até o resultado de novas eleições, nos termos da lei.

§ 1º - 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 do que trata o inciso I ao Superior Tribunal Eleitoral.

Art 7º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando aos mandatos em curso.

JUSTIFICAÇÃO

Sala das Sessões, ___ de _____ de 2022.

Deputado

ANEXO A – Modelo de Aviso de Intenção na Califórnia (2020)

EXHIBIT A

NOTICE OF INTENTION TO CIRCULATE RECALL PETITION¹

TO THE HONORABLE _____ (see footnote²) _____; Pursuant to Section 11020, California Elections Code, the undersigned registered qualified voters of _____ (see footnote³) _____, in the 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 _____ (see footnote⁴) _____, in _____ (see footnote 3) _____, California, and to demand election of a successor in that office (see footnote⁵).
 The grounds for the recall are as follows:

(STATE GROUNDS, 200 WORDS OR LESS)

The printed names, signatures, and residence addresses of the proponents are as follows:(The least possible number of proponents is 10, however, more than 10 may be required by law.)

NAME	ADDRESS	SIGNATURE
1. ...		
2. ...		
3. ...		
4. ...		
.....		
.....		
10. (or more. See footnote ⁶)		
Telephone number to contact proponents (optional)(_____) _____ - _____		

The original notice and proof of service will be filed with the _____ (see footnote⁷) _____.

Elections Code section 11023. (a) Within seven days after the filing of the notice of intention, the officer sought to be recalled may file with the elections official, or in the case of a state officer, the Secretary of State, an answer, in not more than 200 words, to the statement of the proponents.

(b) If an answer is filed, the officer shall, within seven days after the filing of the notice of intention, also serve a copy of it, by personal delivery or by certified mail, on one of the proponents named in the notice of intention.

(c) The answer shall be signed and shall be accompanied by the printed name and business or residence address of the officer sought to be recalled.

¹ Caution: The Notice of Intention must be published by proponents and proof of publication must be filed at the time of filing the two blank copies of the petition with the election official or, in the case of a recall of a state officer, with the Secretary of State. The Notice of Intention, publication and blank copies of the Petition will be compared and scrutinized for accuracy. Any deviation from the text of the Notice of Intention may result in rejection of the petition.

² Insert here the name of the person whose recall is being sought.

³ Insert here the name of the county, city or district for the office.

⁴ Insert here the name of office held.

⁵ If it is the recall of an Appellate Court Justice the request shall be that the Governor appoint a successor to the office.

⁶ At least ten are required. In many cases more than ten are required. Check with your election official to determine the actual number. Each proponent must provide their complete residence address, including street and number, city, and ZIP Code.

⁷ Secretary of State, County Elections Official, City Clerk, Secretary of District, as appropriate.

ANEXO B – Modelo de Petição de *Recall* na Califórnia (2020)

EXHIBIT D

PETITION FOR RECALL

TO THE HONORABLE _____ (See note¹) _____,
 Pursuant to the California Constitution and California election laws, we the undersigned registered and qualified electors of the _____ (See note²) _____ of _____ (See note³) _____, California, respectfully state that we seek the recall and removal of _____ (See note⁴) _____, holding the office of _____ (See note⁵) _____, in _____ (See note⁶) _____, California.
 We demand an election of a successor to that office. (See note⁶)
 The following Notice of Intention to Circulate Recall Petition was served on _____ (Date) _____ to _____ (See note⁶) _____:

(Insert complete text of Notice of Intention here)
 The answer of the officer sought to be recalled is as follows:
 (Insert Officer's Statement here—200 words or less) (If no statement, insert "No Answer was Filed")

Each of the undersigned states for himself/herself that he or she is a registered and qualified elector of the _____ (See note²) _____ of _____ (See note³) _____, California.

⁷ OFFICIAL TOP FUNDERS. Valid only for [Month, Year⁸]
 Petition circulation paid for by [name of the committee as it appears on the most recent Statement of Organization filed pursuant to Government Code section 84501]
Committee major funding from:
[Largest contributor]
[Second largest contributor]
[Third largest contributor]

[OPTIONAL] Endorsed by:
 [First endorser]
 [Second endorser]
 [Third endorser]

Latest info: [link to Secretary of State Top Funders website or committee website]

Column must be at least 1" wide

	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS ONLY
1.	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY
		ZIP
	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS ONLY
2.	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY
		ZIP
	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS ONLY
3.	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY
		ZIP

DECLARATION OF PERSON CIRCULATING SECTION OF RECALL PETITION (MUST BE IN CIRCULATOR'S OWN HANDWRITING)

I, _____ (See note⁹) _____, solemnly swear (or affirm) all of the following:

1. That I am 18 years of age or older.
2. That my residence address, including street and number, is _____ (If no street or number exists, a designation of my residence adequate to readily ascertain its location is _____.)
3. That the signatures on this section of the petition form were obtained between _____ (Month and Day) _____, 20____, and _____ (Month and Day) _____, 20____; that I circulated the petition and I witnessed the signatures on this section of the petition form being written; and that, to the best of my information and belief, each signature is the genuine signature of the person whose name it purports to be.
4. That I showed each signer a valid and unfalsified "Official Top Funders" sheet, as required by Elections Code Section 107.¹⁰

I certify under penalty of perjury under the laws of the State of California that the foregoing is true and correct.

Executed on _____ (Date) _____ at _____ (City or Community Where Signed) _____, California.¹¹

 Circulator's Signature Date

¹ Insert here – Secretary of State of California if for a state officer, or name of the appropriate governing body if local. The authority which orders or "calls" elections for that office, or the governing authority for that jurisdiction should be named.
² Insert Electoral Jurisdiction here – County, City, District name, as appropriate.
³ Insert geographical location here – City, County, etc., as appropriate.
⁴ Insert here – name of person whose recall is being sought.
⁵ Insert here – name of office.
⁶ In case of Supreme Court or Appellate Court Justice, request shall be that the Governor appoint a successor.
⁷ This section may be omitted if a copy of the "Official Top Funders" sheet is provided pursuant to Elections Code section 107(b). If this statement is included, it must be in at least 10-point type pursuant to Elections Code section 107(b)(1).
⁸ The month and year must start at least seven days after the date the top contributors as defined in Government Code section 84501(c) were last confirmed.
⁹ Insert here – Printed full name of person who gathered signatures.
¹⁰ This statement is necessary if the petition does not include the disclosure statement provided by Elections Code section 107(b).
¹¹ The petition must be set in at least 8 point type. If signature spaces are printed on both sides of a sheet of paper, the above information, except for the declaration of circulator must appear on each side of the paper. The circulator's declaration must follow the last signature box. It is suggested that petition be printed on 8 1/2" x 14" paper in order to maximize the number of signature spaces printed on a sheet of paper.