

REPENSANDO O MODELO DE *RECALL* NO BRASIL

João Paulo Ramos Jacob

Tribunal de Justiça do Amazonas. Manaus/AM, Brasil.
<https://orcid.org/0009-0006-2674-1781>

RESUMO

A Constituição do Brasil estabelece a democracia direta, permitindo a expressão da soberania popular além do voto, por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Essas ferramentas ampliam a participação cidadã e a influência nas decisões políticas, consideradas fundamentais para revitalizar a democracia e combater a desconfiança nas instituições. Um dos mecanismos mais inovadores é o recall, que possibilita aos eleitores a destituição de políticos, reforçando a responsabilidade e a resposta às expectativas populares. Este artigo explora a introdução do recall no ordenamento jurídico brasileiro, analisando as dinâmicas políticas, sociais e legais envolvidas. Por meio de análise documental e revisão de literatura, busca-se entender os desafios e as potenciais contribuições do recall para uma democracia mais engajada e participativa no Brasil.

Palavras-chave: Constitucional; Direitos políticos; Democracia Direta; Recall.

RETHINKING THE RECALL MODEL IN BRAZIL

ABSTRACT

The Constitution of Brazil establishes direct democracy, allowing for the expression of popular sovereignty beyond voting, through plebiscites, referendums, and popular initiatives. These tools expand citizen participation and influence in political decisions, considered essential for revitalizing democracy and combating distrust in institutions. One of the most innovative mechanisms is the recall, which enables voters to remove politicians, reinforcing accountability and responsiveness to popular expectations. This article explores the introduction of recall into the Brazilian legal system, analyzing the political, social, and legal dynamics involved. Through document analysis and literature review, it seeks to understand the challenges and potential contributions of recall to a more engaged and participatory democracy in Brazil.

Keywords: Constitutional; Political Rights; Direct Democracy; Recall.

Submetido em: 7/7/2024

Aceito em: 6/9/2024

Publicado em: 7/11/2024

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil aborda as formas de democracia direta no seu artigo 14, onde estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e que o povo pode exercer o poder por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A democracia direta possibilita a participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas, oferecendo-lhes a chance de expressar suas visões, impactar as políticas públicas e contribuir para o futuro da nação. Esse engajamento direto fortifica o sentimento de pertencimento e o poder de ação dos indivíduos, melhorando sua percepção sobre a eficácia das instituições democráticas.

Conforme apontado por Fung (2011, p. 5), essa modalidade de democracia pode ser interpretada como uma “democratização da democracia”, na qual os cidadãos têm a liberdade de influenciar diretamente nas questões políticas que impactam suas vidas. Esse processo é crucial para enfrentar a crise democrática caracterizada pela desconfiança e pelo baixo envolvimento dos cidadãos com as estruturas políticas.

Os instrumentos de democracia direta são elaborados com o propósito de ampliar a participação popular e assegurar que as decisões políticas espelhem os desejos da coletividade. Entre as principais ferramentas estão os referendos, plebiscitos, iniciativas populares e assembleias deliberativas, cada um com seus respectivos fins e métodos, mas unidos pelo objetivo comum de incrementar o envolvimento dos cidadãos na esfera política.

Gaspardo (2018, p. 69) discorre sobre quatro premissas da democracia participativa. A democracia participativa baseia-se na ampliação dos espaços de participação para grupos sociais mais vulneráveis, que geralmente são marginalizados dos processos decisórios. Movimentos sociais são essenciais para promover a diversidade cultural e a inclusão de atores excluídos na política.

O segundo pilar dessa democracia é a deliberação: não basta incluir novos participantes para votar, mas criar espaços para debate e aprendizado, permitindo que os participantes formem e reformulem suas preferências. O terceiro aspecto é a função educativa, onde a participação ajuda a desenvolver responsabilidade e qualificação para o exercício da cidadania, sendo que a participação local e no trabalho é crucial para essa educação cívica.

Por fim, um quarto diferencial é a pluralidade de arranjos institucionais, que vai além da eleição de representantes, abrangendo a formulação de agendas e o monitoramento de decisões, podendo variar em intensidade e não sendo limitada a um único modelo jurídico-institucional. As inovações nessa área são frequentemente impulsionadas pela sociedade civil e pela ação política direta, e não apenas por teorias acadêmicas ou tecnocratas.

O recall é um mecanismo de democracia direta que permite aos eleitores destituir representantes políticos antes do fim do mandato, reforçando a responsabilidade dos políticos perante a população e incentivando a atuação conforme os interesses dos eleitores. Este instrumento fomenta a participação cívica, permitindo aos cidadãos um papel ativo no processo político além das eleições, aumentando o engajamento na vida política e promovendo uma sociedade mais participativa.

A revogação de mandato é um mecanismo de responsabilização vertical que permite aos cidadãos manter o controle sobre os governantes eleitos durante a maior parte do tempo que dura seu cargo (Eberhardt, 2018, p. 455). O recall também oferece um meio adicional de fiscalização dos representantes, garantindo que estes atendam às expectativas da população. Além disso, facilita a renovação democrática ao permitir a substituição ágil de representantes que não mais gozam da confiança dos eleitores, contribuindo para um sistema representativo dinâmico e responsivo.

Este artigo visa analisar essas tentativas de introduzir o recall no ordenamento jurídico brasileiro, explorando as dinâmicas políticas, sociais e legais que circundam essa questão. A metodologia adotada baseia-se na análise documental das PECs relacionadas ao recall, complementada por uma revisão da literatura sobre democracia direta e mecanismos de participação popular em contextos comparados. Através dessa abordagem, busca-se compreender os argumentos, os desafios e as potenciais implicações da adoção do recall para a democracia brasileira.

1. AS PRIMEIRAS PECS

No momento de constituição da Assembleia Nacional Constituinte, a qual elaborou a Constituição Federal promulgada em 05.10.1988, surgiu a tentativa pioneira de implantar, no Brasil, um instinto equivalente ao recall, denominado “voto destituente”.

A Emenda ES29809-7, proposta pelo deputado Lysâneas Maciel do PDT em 04 de setembro de 1987, introduz um mecanismo inovador na legislação brasileira, visando fortalecer a democracia e a responsabilidade dos representantes eleitos perante seus eleitores. Esta emenda aditiva propõe a obrigatoriedade dos detentores de mandatos eletivos de prestarem contas de suas atividades, permitindo que, a qualquer momento durante o mandato, possam ser apresentadas impugnações à Justiça Eleitoral em casos de abuso do poder econômico, corrupção, fraude ou outras transgressões eleitorais, com possíveis consequências como a perda do mandato (Aieta, 2002, p. 164-165).

Um dos aspectos mais revolucionários da emenda é a introdução do conceito de “voto destituente”, que possibilita aos eleitores revogar o mandato de seus representantes no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Este mecanismo seria regulamentado por uma lei complementar, detalhando as condições e o processo para sua execução.

A justificativa para esta emenda gira em torno da ideia de que o mandato eletivo é uma forma de delegação de poder do povo para seus representantes. Portanto, segundo a teoria da soberania fracionada, os eleitores deveriam ter o direito de revogar essa delegação a qualquer momento, caso considerem que o representante não está cumprindo com suas obrigações ou agindo contra os interesses da população.

A implementação do voto destituente é vista como uma ferramenta essencial para combater os abusos, a corrupção e a impunidade, problemas que ameaçam a credibilidade do sistema democrático brasileiro. A existência desse dispositivo legal serviria não apenas como um meio de controle direto dos representantes pelo eleitorado, mas também como

um poderoso mecanismo de dissuasão contra condutas inadequadas, contribuindo para uma maior responsabilidade e transparência na política.

Em resumo, a Emenda ES29809-7 representou um passo significativo na busca por um sistema político mais responsivo e alinhado com os interesses e a vontade do povo brasileiro, reforçando os princípios de democracia e participação cidadã.

Durante a revisão da Constituição Federal cinco anos após sua implementação, Michel Temer contribuiu com a sugestão de adicionar ao artigo 14 a opção do voto destituente, permitindo que 0,5% dos eleitores de um Estado possam solicitar formalmente a remoção de um parlamentar através das casas legislativas. Temer argumenta que essa medida não é uma resposta imediata às questões políticas do momento, mas uma prática comum em democracias avançadas, como as dos Estados Unidos e da Europa (2006, p. 73). Ele vê isso como uma ferramenta adicional para a sociedade exercer sua vontade, um meio de fortalecer as instituições e melhorar a democracia.

O voto destituente daria aos cidadãos uma participação direta e significativa no processo político, alinhando-se com os princípios de autonomia dos cidadãos, capacidade de organização social e a busca coletiva por responsabilidade política.

A Emenda Constitucional nº 80, de 2003, incorpora novidades significativas ao artigo 14, visando intensificar a participação cidadã na política brasileira (Brasil, 2003). Essa Emenda Constitucional introduz dois conceitos inovadores: o Direito de Revogação e o Veto Popular, ambos ampliando os meios pelos quais os cidadãos podem exercer influência direta sobre o processo político. A emenda precursora tinha como justificativa a inserção, no sistema democrático brasileiro, dois instrumentos de democracia semidireta ou participativa.

O Direito de Revogação possibilita aos eleitores a opção de destituir representantes eleitos antes do fim de seus mandatos, seja por meio de iniciativas individuais ou coletivas. Essa prerrogativa busca assegurar que os representantes permaneçam alinhados aos interesses de seus eleitores, oferecendo um mecanismo de responsabilização contínua.

Por outro lado, o Veto Popular confere ao eleitorado o poder de rejeitar leis ou medidas legislativas que considerem prejudiciais ou contrárias ao bem-estar comum. Esse instrumento serve como um mecanismo de supervisão direta sobre as ações do legislativo, garantindo que a legislação reflita as necessidades e desejos da população.

A Proposta de Emenda à Constituição 82, de 2003 (Brasil, 2003), introduz uma série de alterações significativas na Constituição Federal, com o objetivo de reformular o sistema de mandatos e de revogação para cargos executivos e legislativos no Brasil.

Primeiramente, a PEC estabelece novas datas para a eleição e posse de Governadores e Vice-Governadores de Estado, determinando que as eleições ocorram no primeiro domingo de outubro e, se necessário, um segundo turno no último domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos antecessores. A posse dos eleitos acontecerá no dia primeiro de janeiro do ano subsequente.

No âmbito municipal, a PEC introduz a possibilidade de realização de um plebiscito de confirmação do mandato do Prefeito, que ocorrerá concomitantemente às eleições estaduais, caso dez por cento do total de eleitores do município assinem uma petição de revogação de mandato. Caso o plebiscito decida pela não confirmação do mandato e um dos candidatos

nas eleições simultâneas obtenha mais votos que o número de votos pela confirmação, o mandato do Prefeito será considerado encerrado, e o candidato eleito assumirá o cargo por dois anos.

Para municípios com até duzentos mil eleitores, aplicam-se regras específicas quanto à realização do plebiscito de confirmação de mandato, enquanto municípios maiores seguem as disposições gerais estabelecidas pela PEC.

Além disso, a PEC sincroniza a eleição de Governadores, Vice-Governadores e Deputados Distritais com as eleições para Governadores e Deputados Estaduais, estabelecendo mandatos de igual duração e aplicando as mesmas regras de revogação. No que tange ao Senado, a PEC aplica, no que couber, as mesmas regras de revogação de mandato estabelecidas para Prefeitos, determinando que o sucessor de um Senador que tenha seu mandato revogado cumprirá um mandato de quatro anos.

Por fim, a PEC prevê a realização de um plebiscito de confirmação do mandato presidencial, juntamente com as eleições municipais, caso dez por cento do total de eleitores nacionais solicitarem a revogação do mandato por meio de uma petição. Se a maioria absoluta do eleitorado se manifestar pela revogação, o mandato do Presidente e do Vice-Presidente será encerrado no dia primeiro de janeiro do ano seguinte, e o cargo de Presidente será assumido, por dois anos, pelo candidato eleito em uma nova eleição realizada simultaneamente ao plebiscito.

A Proposta de Emenda à Constituição 73, de 2005 (Brasil, 2005), representa um marco importante no aprimoramento dos mecanismos de participação popular no processo democrático brasileiro. Essa emenda modifica substancialmente a Constituição Federal, introduzindo novas formas de exercício da soberania popular e estabelecendo procedimentos para a revogação de mandatos de figuras políticas através de referendo popular.

Com a aprovação desta PEC, o artigo 14 da Constituição Federal é atualizado para reafirmar os princípios do sufrágio universal e do voto obrigatório, direto e secreto, com igual valor para todos. Além das eleições, são explicitadas outras formas de participação direta da população na política: plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Essa mudança reflete um esforço para fortalecer a democracia, ampliando o leque de instrumentos disponíveis para a expressão da vontade popular.

Além disso, a emenda modifica o artigo 49, concedendo ao Congresso Nacional a competência exclusiva para autorizar referendos e convocar plebiscitos, com exceção de casos previstos em um novo artigo, o 14-A. Este artigo adicionado estabelece que, após um ano da posse, tanto o Presidente da República quanto os membros do Congresso Nacional podem ter seus mandatos revogados por meio de referendo popular.

O processo de revogação de mandato é detalhado no artigo 14-A. Para senadores, a revogação pode ser decidida pelo eleitorado do estado representado. A dissolução da Câmara dos Deputados pode ser determinada pelo eleitorado nacional, exigindo a realização de novas eleições dentro de três meses. A iniciativa para tais referendos pode partir da população, com a assinatura de 2% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos sete estados, ou 2% do eleitorado estadual, distribuído por pelo menos sete municípios. Alternativamente, a

revogação do mandato do Presidente da República pode ser solicitada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

A PEC estipula que o referendo será considerado inválido se a soma dos votos nulos e em branco ultrapassar a metade do total de votos expressos. Além disso, se o resultado do referendo for contrário à revogação, não será possível realizar nova consulta popular sobre o mesmo assunto até o término do mandato ou da legislatura.

Por fim, o artigo 14-A determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentem, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório para os mandatos dos chefes do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.

A PEC 75, de 2005, portanto, insere na Constituição Federal mecanismos que permitem aos cidadãos brasileiros uma participação mais ativa e direta na gestão pública, oferecendo instrumentos para que possam responsabilizar e, se necessário, revogar os mandatos de seus representantes. Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação, marcando um avanço significativo na consolidação da democracia participativa no Brasil.

A PEC 75/2005 chegou a ser aprovada no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 30/03/2010. No mesmo momento, as PECs 80 e 82, de 2003, foram consideradas prejudicadas, tendo em vista a similaridade da matéria com a PEC mais recente, a qual abordou de forma mais detalhada. Contudo, a PEC foi arquivada ao fim da legislatura dos parlamentares envolvidos, não tendo sido movimentada desde então.

2. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SEMIDIRETA POR PETIÇÃO

Em 2010, foi proposta a emenda à Constituição de nº 477, a qual introduz mecanismos inovadores de participação cidadã no sistema político brasileiro, por meio da criação de três novos instrumentos: a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente (Brasil, 2010). Estes instrumentos são projetados para permitir que os cidadãos tenham um papel mais ativo na governança, possibilitando a revogação de leis e decretos, assim como a destituição de mandatos de figuras políticas, através de processos diretos e democráticos.

A Petição Revogatória permite aos cidadãos contestar Leis Ordinárias, Complementares, Delegadas, Emendas Constitucionais e Decretos do Poder Executivo que considerem exorbitantes ou que subtraíam direitos ou garantias constitucionais. Para iniciar o processo, é necessário que a petição seja subscrita por, no mínimo, 2% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de 3% dos eleitores de cada um deles. Essa petição deve ser protocolada no Supremo Tribunal Federal (STF) e, se admitida, resulta na revogação imediata dos instrumentos legais contestados, sem efeitos retroativos.

A Petição Destituente foca na destituição de mandatos de prefeitos, senadores e governadores que tenham praticado atos de improbidade administrativa, malversação e desvio de recursos públicos, ou atos incompatíveis com a função pública. Para sua formalização, é necessário o apoio de 10% dos eleitores votantes do estado ou município do representante questionado. Se admitida pelo STF, a petição leva à realização de um Plebiscito Destituente no estado ou município da autoridade em questão.

O Plebiscito Destituente é convocado para decidir sobre a perda de mandato da autoridade política em questão. A perda de mandato é efetivada pela manifestação da maioria

absoluta dos votos válidos. Em caso de decretação da perda de mandato, o substituto legal assume o cargo dentro de 48 horas após a decretação do resultado oficial pela justiça eleitoral.

As petições devem ser protocoladas no STF, que tem um prazo máximo de 30 dias úteis para se manifestar sobre sua admissibilidade. Se admitidas, o parecer conclusivo do STF tem eficácia plena e imediata, sendo publicado no Diário Oficial da União no prazo máximo de cinco dias úteis. A omissão do Presidente do STF em cumprir esses procedimentos é considerada crime de responsabilidade.

A PEC 447/2010 foi arquivada em 31/01/2011 em função do término da legislatura.

3. OUTRAS TENTATIVAS DE MUDANÇA NO ART. 14 DA CF/88

A emenda 8 de 2015 proposta ao texto constitucional aborda um mecanismo inovador de responsabilidade política no Brasil, denominado revogabilidade de mandato (Brasil, 2015). Este mecanismo permite que os mandatos políticos de uma ampla gama de cargos eletivos – incluindo o Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos e Vice-Prefeitos, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores – possam ser revogados pela Justiça Eleitoral durante o exercício de suas funções.

A base deste mecanismo reside no registro obrigatório de propostas e compromissos de campanha feito pelos candidatos durante a campanha eleitoral. Esse registro deve ser feito perante a Justiça Eleitoral, que assumirá a responsabilidade de publicar todo o material em seus sites oficiais na internet, garantindo que os eleitores tenham fácil acesso a essas informações. Este passo é fundamental para criar um registro oficial e público dos compromissos assumidos pelos candidatos, permitindo que os eleitores façam escolhas informadas e possam posteriormente cobrar o cumprimento dessas promessas.

Após a eleição, qualquer eleitor, independentemente de ter votado ou não no candidato eleito, recebe o poder de ajuizar uma ação de revogabilidade de mandato político perante a Justiça Eleitoral. O fundamento para tal ação é o descumprimento das propostas e compromissos registrados durante a campanha eleitoral. Isso coloca uma pressão significativa sobre os eleitos para que honrem suas promessas de campanha, sob o risco de terem seus mandatos revogados.

A Justiça Eleitoral tem a obrigação de julgar as ações de revogabilidade de mandato político em um prazo máximo de 90 dias. Este prazo relativamente curto para a decisão judicial é crucial para garantir que o processo de revogabilidade seja eficiente e que as questões de descumprimento de compromissos eleitorais sejam resolvidas de maneira tempestiva.

A introdução da revogabilidade de mandato no Brasil marca uma transformação profunda na responsabilização política, permitindo a revogação de mandatos por descumprimento de compromissos eleitorais, o que promove maior transparência, accountability e adesão dos políticos às suas promessas de campanha. A participação direta da Justiça Eleitoral no julgamento dessas ações reforça sua função como garantidora da integridade eleitoral e do cumprimento efetivo dos mandatos, fortalecendo a democracia representativa ao assegurar que os representantes eleitos se mantenham alinhados com as expectativas e compromissos estabelecidos com os eleitores.

No mesmo ano, foi apresentada a PEC 21 a qual trazia ao Art. 14 da Constituição Federal importantes instrumentos de participação popular: o direito de revogação de mandato e o veto popular (Brasil, 2015).

A revogação de mandato confere aos cidadãos o poder de retirar os mandatos de membros dos poderes Executivo e Legislativo. Isso significa que, após dois anos de exercício no cargo, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional (Senadores e Deputados Federais) podem ter seus mandatos interrompidos por decisão popular. Por outro lado, o veto popular é um instrumento pelo qual os cidadãos podem rejeitar leis ou medidas que considerem contrárias ao interesse público ou à justiça social. Embora os detalhes específicos de como esse veto funcionaria na prática não sejam explicitados na emenda, o conceito sugere um fortalecimento da voz do povo no processo legislativo, dando aos cidadãos uma ferramenta direta para influenciar a legislação.

Ambas as emendas foram arquivadas pelo fim da legislatura dos seus proponentes.

4. PROPOSTAS QUE INTRODUZEM O REFERENDO REVOCATÓRIO

A PEC 16, de 2016, propõe a alteração no inciso XV do artigo 49 da Constituição que estabelece que o Congresso Nacional possui a autoridade para autorizar referendos e convocar plebiscitos, com uma ressalva específica para os casos previstos no recém-adicionado artigo 81-A (Brasil, 2016). Este artigo detalha o processo pelo qual os mandatos presidenciais podem ser revogados por decisão popular.

O artigo 81-A que seria introduzido na Constituição pela PEC 16/2016 estipula que os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente podem ser revogados através de um referendo convocado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para que um referendo revocatório seja convocado, é necessário que uma petição seja subscrita por pelo menos dez por cento do eleitorado nacional, distribuídos por no mínimo nove Estados, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um desses Estados.

O referendo deve ser realizado no primeiro domingo após o trigésimo dia seguinte à decisão do TSE de que a petição atende aos requisitos necessários. A revogação dos mandatos será efetivada se a maioria absoluta dos votos válidos for a favor da revogação, desde que o número de votos pela revogação supere o número de votos obtidos pelos ocupantes dos cargos na eleição anterior.

Se a revogação for aprovada pelo eleitorado, o Presidente da Câmara dos Deputados assume interinamente a Presidência da República. O TSE é incumbido de convocar novas eleições presidenciais, que devem ocorrer no primeiro domingo após trinta dias da proclamação do resultado do referendo. Os eleitos nas novas eleições assumirão os cargos dez dias após a diplomação, completando o período presidencial de seus antecessores, com a reeleição sendo vedada.

O artigo 81-A também estabelecia limitações à convocação de referendos revocatórios: eles não podem ser realizados no primeiro ano do mandato presidencial nem se outro referendo já tiver sido realizado no mesmo período presidencial.

A PEC 17, de 2016, introduz o artigo 86-A na Constituição Federal, estabelecendo um mecanismo pelo qual os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República podem ser revogados através de um processo democrático direto: o referendo revocatório (Brasil, 2016).

O processo começa com a convocação de um referendo pela maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso Nacional, conforme estabelecido no inciso XVIII do artigo 49. A realização deste referendo deve ocorrer no primeiro domingo após o sexagésimo dia da convocação. Esta disposição assegura um período de preparação e discussão pública adequado, permitindo que os eleitores se informem e formem uma opinião fundamentada sobre a questão da revogação.

Caso a revogação do mandato seja aprovada pela maioria dos votos válidos, excluindo-se os votos em branco e nulos, o processo democrático prossegue com a realização de uma nova eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República. Esta eleição é programada para ocorrer no primeiro domingo após noventa dias da realização do referendo, conforme o parágrafo 2º do artigo 81. Os mandatos dos titulares revogados são extintos imediatamente com a posse dos novos eleitos, garantindo uma transição democrática e a continuidade da governança.

A emenda também estabelece limitações importantes para a convocação de referendos revocatórios. Não é permitida a revogação no primeiro ano de mandato, o que assegura um período mínimo para que os eleitos possam implementar suas políticas e programas. Além disso, caso a proposta de revogação seja rejeitada no referendo, fica vedada a proposição de outro referendo revocatório até o fim do mandato em curso.

A Emenda Constitucional também modifica os artigos 49 e 81 da Constituição, para alinhar esses artigos com as novas disposições sobre o referendo revocatório. Em particular, o artigo 49 é atualizado para incluir a capacidade do Congresso Nacional de convocar referendos revocatórios, enquanto o artigo 81 é ajustado para refletir o novo processo de eleição direta após a revogação dos mandatos, com exceções específicas para a vacância nos últimos dois anos do período presidencial.

A PEC 37/2016 cria o artigo 14-A, o qual permite a revogação dos principais cargos executivos no Brasil (a saber, Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e Prefeitos Municipais) em situações específicas, reforçando a responsabilidade dos eleitos perante seus eleitores e as promessas feitas durante as campanhas eleitorais (Brasil, 2016).

A possibilidade de revogação do mandato é ativada em duas circunstâncias principais: uma expressiva insatisfação dos eleitores com a administração em curso ou um flagrante descumprimento do programa de governo proposto pelo eleito. A revogação se efetiva por meio de um referendo, que é uma consulta direta à população, no qual a maioria absoluta dos votos válidos determina a decisão.

Para que o referendo de revogação seja realizado, é necessário um processo de autorização legislativa, que varia de acordo com o cargo em questão. No caso do Presidente da República, a autorização deve vir do Congresso Nacional, seguindo o artigo 49, XV, e deve ser iniciada por uma petição popular que atenda ao percentual de assinaturas do eleitorado nacional definido no artigo 61, § 2º. Para Governadores e Prefeitos, a autorização deve ser concedida pela respectiva casa legislativa estadual ou municipal, também baseada em iniciativa popular, conforme estabelecido pela lei complementar federal e legislação local pertinente.

O artigo 14-A impõe uma limitação temporal, proibindo a autorização de referendos de revogação durante o primeiro ano de mandato. Esta disposição visa garantir um mínimo de estabilidade administrativa, permitindo que os eleitos tenham tempo suficiente para implementar suas políticas antes de serem potencialmente sujeitos a um processo de revogação.

Caso o referendo resulte na aprovação da revogação do mandato, a Justiça Eleitoral declara o cargo vago e procede à imediata posse do sucessor constitucional, assegurando a continuidade administrativa e governamental. Se a proposta de revogação for rejeitada, o mandato em questão fica protegido de novas tentativas de revogação durante o resto do período eleitoral. As referidas propostas foram arquivadas pelo fim da legislatura.

A proposta de Emenda 226, de 2016, a Constituição Federal igualmente aborda o ato revogatório popular, que permite aos eleitores a possibilidade de revogar o mandato de figuras-chave no Executivo: o Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, e Prefeitos Municipais (Brasil, 2016).

O processo de revogação de mandatos pode ser iniciado após um ano da posse dos ocupantes dos cargos executivos. A autorização para a realização de uma consulta popular sobre a revogação do mandato depende de uma aprovação prévia por maioria de dois terços na câmara legislativa correspondente: a Câmara dos Deputados para o Presidente da República, as Assembleias Legislativas ou Câmara Distrital para Governadores e Governadores do Distrito Federal, e as Câmaras de Vereadores para Prefeitos Municipais.

A iniciativa para solicitar a revogação pode partir de um Deputado Federal, Estadual, Distrital, Vereador ou de um Partido Político com representação no legislativo correspondente. Após a aprovação legislativa, a consulta popular é organizada pelos órgãos judiciais eleitorais competentes: o Tribunal Superior Eleitoral para o Presidente da República, os Tribunais Regionais Eleitorais para os Governadores e Juízes Eleitorais para os Prefeitos Municipais.

A consulta popular deve ser realizada em até 30 dias após a decisão autorizativa da câmara legislativa relevante. A decisão sobre a revogação do mandato é tomada por maioria dos votos válidos em turno único. Se a consulta popular resultar na revogação do mandato, o afastamento do chefe do Executivo ocorre imediatamente após a homologação do resultado pelo órgão judicial competente. Caso a consulta popular decida contra a revogação, não poderá ser proposta nova consulta sobre o mesmo mandato até o final do período para o qual o titular foi eleito.

Além de introduzir o mecanismo de ato revogatório popular, a emenda propõe alterações na Constituição Federal, incluindo um novo inciso ao artigo 14, que passa a reconhecer o ato revogatório popular como um elemento da soberania popular. Também propõe a adição de um inciso ao artigo 51, especificando que a Câmara dos Deputados tem a autoridade para autorizar, por maioria de dois terços de seus membros, a consulta decorrente do ato revogatório popular.

A referida proposta de emenda encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, aguardando aprovação junto à PEC 332, de 2017, a qual trata especificamente do recall.

Segundo a PEC 332/2017, o processo de recall pode ser iniciado a qualquer momento durante o mandato do ocupante de um cargo eletivo, mediante uma iniciativa popular (Brasil,

2017). Para desencadear um recall, é necessário que cinco por cento do eleitorado da circunscrição eleitoral onde o político foi eleito assine uma petição. Esta petição deve conter a identificação do cargo eletivo em questão, os motivos pelos quais o recall é solicitado e a lista de assinaturas dos eleitores que apoiam a iniciativa.

Após a entrega da petição, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no caso de cargos federais, ou os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), para cargos estaduais e municipais, têm um prazo de sessenta dias úteis para analisar se a iniciativa popular atende aos requisitos formais. Se aprovada, a Justiça Eleitoral organizará um plebiscito no prazo máximo de noventa dias corridos. Este plebiscito decidirá se o mandato do ocupante do cargo eletivo será revogado.

A decisão pelo recall do mandatário depende da manifestação da maioria dos votos válidos no plebiscito. Em caso de resultado favorável à revogação do mandato, a Justiça Eleitoral declarará a vacância do cargo e convocará novas eleições dentro de noventa dias corridos para preencher a posição agora vaga.

A implementação do recall implica em alterações em diversos artigos da Constituição Federal. O artigo 14 é modificado para incluir o recall como um mecanismo de soberania popular. O artigo 28 estabelece que os governadores perderão o mandato se este for revogado nos termos do artigo 16-A, além de outras condições já existentes. O artigo 49 é ajustado para que o Congresso Nacional possa autorizar referendos e convocar plebiscitos, com exceção daqueles relacionados ao recall, conforme estabelecido no § 3º do artigo 16-A. Por fim, o artigo 55 é atualizado para incluir a revogação de mandato via recall como uma causa para a perda do mandato de deputados e senadores.

5. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS DAS PECS

As Propostas de Emenda à Constituição visam, de maneira unânime, aprimorar os pilares da democracia direta, por meio da inclusão ou alteração de dispositivos que incentivem a participação ativa da população nos processos decisórios e de gestão pública. Estes ajustes legislativos propõem a ampliação dos canais por meio dos quais os cidadãos podem expressar suas opiniões e influenciar diretamente em temas de relevância nacional, estadual ou municipal, bem como na continuidade dos mandatos de figuras eleitas.

Destaca-se, nestas propostas, a valorização de instrumentos de engajamento cívico, tais como referendos, plebiscitos e mecanismos de recall. Estes instrumentos representam vias de comunicação direta entre a sociedade e seus representantes, permitindo a manifestação da vontade coletiva em assuntos de significativa importância ou na decisão sobre a permanência de autoridades em seus cargos.

Um ponto de convergência entre as emendas diz respeito à meticulosa definição dos trâmites para a revogação de mandatos, refletindo a intenção de tornar o procedimento não apenas acessível e transparente, mas também alinhado com os princípios democráticos, assegurando que qualquer movimento neste sentido reflita genuinamente o desejo da maioria.

Além disso, atribui-se um papel preponderante à Justiça Eleitoral, conferindo-lhe a responsabilidade pela organização, fiscalização e implementação das etapas necessárias tanto para a revogação de mandatos quanto para a efetivação de consultas populares. Esta

atribuição sublinha a importância de um órgão imparcial e competente na garantia da integridade e da fidedignidade dos processos que dão voz direta à população.

Em suma, as PECs delineiam um quadro de reformas legislativas com o intuito de enriquecer o exercício da democracia no país. Por meio da ampliação dos mecanismos de participação popular e da consolidação de procedimentos para a revogação de mandatos, busca-se fortalecer a relação entre governantes e governados, assegurando que a administração pública esteja em constante sintonia com os anseios e as necessidades da sociedade.

As Propostas de Emenda à Constituição apresentam uma diversidade de especificações que refletem a complexidade e a abrangência dos mecanismos de democracia direta, especialmente no que se refere à revogação de mandatos. Estas variações são evidentes tanto nos critérios iniciais para desencadear o processo quanto nos procedimentos detalhados para sua execução.

Quanto à iniciação do processo de recall, é notável a existência de diferentes patamares percentuais exigidos do eleitorado para a assinatura de petições, variando significativamente de uma emenda para outra. Além disso, os métodos adotados para a coleta e aferição das assinaturas, assim como os trâmites para oficializar o pedido de revogação, são delineados com particularidades que visam assegurar a legitimidade e a eficácia do processo.

Em relação à esfera de aplicação, observa-se uma distinção quanto aos cargos sujeitos a tais procedimentos. Algumas propostas estendem a possibilidade de revogação a todos os cargos eletivos, enquanto outras focam especificamente em posições do executivo, sem excluir a possibilidade de membros do legislativo serem também contemplados, evidenciando uma flexibilidade na aplicação desses mecanismos.

Os prazos e as etapas processuais constituem outro aspecto em que as PECs divergem, estabelecendo cronogramas específicos para cada fase do processo de revogação. Essa diversidade reflete uma tentativa de equilibrar a agilidade necessária para a expressão da vontade popular com a garantia de um procedimento justo e abrangente, que ofereça amplas oportunidades para a participação cidadã.

No que tange às condições e aos efeitos decorrentes da revogação de um mandato, as propostas variam quanto aos critérios necessários para a validação do processo, como a exigência de um plebiscito e a determinação dos percentuais de votos requeridos. Os desdobramentos de uma revogação bem-sucedida, como a convocação de novas eleições, também são temas de variação entre as emendas, indicando diferentes abordagens para a manutenção da estabilidade e da continuidade administrativa.

Por fim, as limitações e as exceções ao mecanismo de revogação são pontos de diferenciação importantes. Algumas PECs propõem restrições temporais, proibindo a revogação em determinados períodos do mandato, ou excluindo certos cargos do alcance desse processo, com o objetivo de preservar a governabilidade e a ordem institucional.

O processo de recall serve eficazmente para assegurar a responsabilidade política, pois satisfaz o critério de autenticidade democrática e atenua os problemas relacionados à avaliação de desempenho e competências previamente discutidos. De maneira semelhante ao processo eleitoral, não se exige que o eleitor se baseie em justificativas ou padrões objetivos; a mesma premissa se estende ao processo de recall – a decisão do eleitor é inteiramente

autônoma, e recai sobre o líder político o ônus de demonstrar sua competência para superar obstáculos e cumprir com as expectativas (Lorencini; Gundim, 2017, p. 387).

Bonavides (2015, p. 531) enfatiza a viabilidade de uma harmonia entre os mecanismos de democracia direta e as estruturas representativas ainda existentes, argumentando que essa coexistência não compromete a essência ou a integridade da democracia direta como um sistema político distinto e inovador. Ele sustenta que nenhum ato legislativo de grande importância deve ser realizado sem a garantia de que o povo possa atuar como o árbitro definitivo, decidindo sobre a aceitação ou rejeição das propostas, assegurando assim que os momentos mais significativos da política recebam a legitimação do consentimento popular. Dessa maneira, a concepção de democracia direta não exige a abolição total das formas representativas de governo. A presença de iniciativas populares, plebiscitos, referendos, vetos e o poder de revogação, coexistindo com formas representativas, não anula, distorce ou desfigura a democracia direta.

Santos (2002, p. 55) realça a necessidade de uma participação democrática que seja mais abrangente e valorize a multiplicidade de conhecimentos e práticas. Neste contexto, o mecanismo de recall é visto como um meio que facilita a manifestação de grupos tradicionalmente excluídos e oferece a oportunidade de desafiar decisões que não refletem os interesses ou princípios de diversas comunidades. Ao possibilitar que os eleitores expressem insatisfação e, potencialmente, destituam representantes que falham em cumprir as expectativas ou necessidades de suas bases, o recall desempenha um papel crucial na promoção de uma democracia que seja tanto mais atenta às demandas dos cidadãos quanto mais diversificada.

Embora o recall possa ter um significativo impacto político, ele não se preocupa com possíveis falhas de conduta por parte do líder; como é um instrumento focado na responsabilidade, não justifica a remoção do cargo, preservando assim a estabilidade governamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tentativa de introduzir o recall no Brasil, como demonstrado pelas diversas PECs analisadas, reflete uma aspiração contínua por mecanismos que possam aproximar os representantes dos representados e fortalecer as bases da democracia participativa no país.

A análise das propostas revela não apenas a complexidade e a diversidade de opiniões sobre o tema, mas também os desafios institucionais e culturais para a implementação de tais mecanismos. A metodologia adotada permitiu uma compreensão aprofundada das nuances legais, políticas e sociais que envolvem o debate sobre o recall, indicando que, apesar dos obstáculos, existe um potencial significativo para reformas que ampliem a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas.

Em última análise, a discussão sobre o recall no Brasil abre caminho para reflexões mais amplas sobre a renovação das práticas democráticas e sobre como os mecanismos de democracia direta podem contribuir para uma sociedade mais justa, responsiva e engajada.

REFERÊNCIAS

- AIETA, V. S. *O recall e o voto destituente*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 164, jul./set., 2002.
- BONAVIDES, P. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 08, de 09 de fevereiro de 2015*. Acrescenta o art. 14-A à Constituição para permitir que que mandatos políticos, em todas as esferas, possam ser revogados pela Justiça Eleitoral, mediante ação ajuizada por qualquer eleitor, nas condições que estabelece. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119642>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 06 de abril de 2015*. Acrescenta o art. 81-A à Constituição Federal, para prever a possibilidade de revogação dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República mediante referendo. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125453>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 07 de abril de 2016*. Modifica os arts. 49 e 81 da Constituição Federal e insere o art. 86-A, para dispor sobre a revogação de mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125473>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 10 de março de 2015*. Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 226, de 01 de junho de 2016*. Acresce o artigo 14A e institui o inciso IV ao Artigo 14 da CF e inciso VI ao Artigo 51 da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2086220>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 332, de 06 de junho de 2017*. Estabelece o procedimento de revogação dos mandatos eletivos (recall). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140427>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 13 de julho de 2016*. Altera a Constituição Federal para instituir a revogação de mandato do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Governador do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126482>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 477, de 07 de abril de 2010*. Acrescenta o art. 14-A na Constituição Federal para instituir a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472552>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 09 de dezembro de 2005*. Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A, (institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 28 de outubro de 2003*. Altera a redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 205 de novembro de 2003*. Altera os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição, para prever o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63682>. Acesso em: 05 mar. 2023.
- EBERHARDT, M. L. La Revocatoria De Mandato En Colombia: Diseño Institucional Y Resultados De Su Aplicación. *Revista de Derecho Político*, 2018.
- FUNG, A. *Minipublics: Designing Institutions for Effective Deliberation and Accountability*. In: [s.l.]: [s.n.], 2011. Disponível em: http://doi.org/10.1596/9780821385050_CH13. Acesso em: 11 mar. 2024.
- GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Revista Estudos Avançados*, 32 (92), 2018.
- LORENCINI, B. C.; GUNDIM, W. W. D. O Recall e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre*, v. 33, n. 1: 373-406, jan./jun. 2017. p. 387.

SANTOS, B. Sa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização brasileira: Rio de Janeiro, 2002.

TEMER, M. *Democracia e Cidadania*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

Autor Correspondente:

João Paulo Ramos Jacob

Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

Av. André Araújo, S/N - Aleixo, Manaus/AM, Brasil. CEP 69060-000

joapaulojacob_@hotmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.



A revisão de português deste artigo foi realizada com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada Pública nº 30/2023 – Programa Editorial – Processo 401194/2024-8.

