

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

THANUS LUIZ NOGUEIRA ZENUN MESSIAS

ACCOUNTABILITY ELEITORAL: O CONTROLE VERTICAL DO MANDATO
POLÍTICO POR MEIO DO VOTO DESTITUINTE

POUSO ALEGRE - MG

2016

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

THANUS LUIZ NOGUEIRA ZENUN MESSIAS

ACCOUNTABILITY ELEITORAL: O CONTROLE VERTICAL DO MANDATO
POLÍTICO POR MEIO DO VOTO DESTITUINTE

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Constitucionalismo e Democracia do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Cícero Krupp da Luz

POUSO ALEGRE - MG

2016

M585a Zenun Messias, Thanus Luiz Nogueira
Accountability eleitoral: o controle vertical do
mandato político por meio do voto destituente/ Thanus
Luiz Nogueira Zenun Messias. Pouso Alegre – MG:
FDSM, 2016.
308f.

Orientador: Cícero Krupp da Luz.
Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito do
Sul de Minas. Mestrado em Direito.

1. Direitos políticos. 2. Voto destituente. 3. Accountability. I. Krupp da
Luz, Cícero. II. Faculdade de Direito do Sul de Minas. Mestrado em Direito.
III. Título.

CDU 340

THANUS LUIZ NOGUEIRA ZENUN MESSIAS

ACCOUNTABILITY ELEITORAL: O CONTROLE VERTICAL DO MANDATO
POLÍTICO POR MEIO DO VOTO DESTITUINTE

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação 05/08/2016

Banca Examinadora

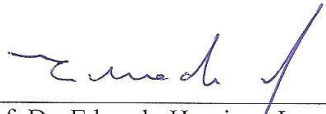


Prof. Dr. Cícero Krupp da Luz
Orientador

Faculdade de Direito do Sul de Minas



Prof. Dr. Flávio Leão Pinheiro
USP



Prof. Dr. Eduardo Henrique Lopes Figueiredo
Faculdade de Direito do Sul de Minas

Pouso Alegre - MG
2016

AGRADECIMENTOS

O trabalho, qualquer que seja, manual ou intelectual, não se realiza sozinho, mas é resultado do esforço coletivo. Assim, agradeço:

Ao Grande Arquiteto do Universo que é Deus, Onipotente, Onisciente e Onipresente, por me conceder a vida e possibilitar, por meio do conhecimento, desbastar a Pedra Bruta. Aos Irmãos Espirituais que nos auxiliam no aprendizado incessante.

Ao Professor Dr. Cícero Krupp da Luz, meu Orientador, por me proporcionar o privilégio de conhecer a sua capacidade e humanidade, mas também, em reconhecimento à dedicação na orientação, não medindo esforços, sempre cordial, educado e, sobretudo, motivador, nos fazendo avançar no conhecimento, rompendo dogmas e conhecendo novos paradigmas. Obrigado pela confiança em mim depositada.

Ao Professor José Luiz Quadros de Magalhães, em reconhecimento de que o Professor é mais do que uma fonte do conhecimento, trata-se de um verdadeiro amigo que depositou sua confiança em mim, no momento crucial de minha vida. Aos Professores do Mestrado em Constitucionalismo e Democracia da Turma 2014/2015, na FDSM, pela amizade, pelo compartilhamento do conhecimento, disposição e dedicação na formação humana, nos ensinando que o direito não é apenas um conjunto de regras, mas que o direito cuida das misérias humanas.

Ao meu pai José Zenun (*Oh Captain! My Captain!*) que sempre esteve ao meu lado depositando apoio, confiança e amor incondicionais, bem como me ensinou o caminho da solidariedade e da fraternidade gravando na minha alma, com seu exemplo de vida e dedicação ao próximo, o “Espírito Democrático,” e que viemos ao mundo para servir. À minha mãe Vera Lúcia (fundamento da minha existência terrena), por ser a Estrela Guia de meu caminhar na Terra. Aos meus irmãos e cunhados Priscilla Zenun e Rodrigo, Samy Zenun e Beatriz, respectivamente, por me presentarem com Yussef Zenun e Arthur Zenun, além de caminharem de mãos dadas comigo na maior viagem de todas: a vida.

Ao meu primo-irmão David Zenun que iniciou o mestrado ao meu lado, pelas muitas horas de convívio diuturno e debates engrandecedores, além de suportar, com maestria, a minha companhia. Um ser humano pelo qual tenho uma admiração especial.

Aos meus familiares em geral, Gigih e amigos que compreenderam as minhas ausências, permanecendo ao meu lado. Aos Drs. Glaucir Antunes Modesto, Antonio Zotti Neto e Marcelo Wolf Borges por me iniciar no Direito e fomentar em mim a crença na Justiça.

Ao Dr. Glori (*in memoriam*), hoje no Oriente Eterno, pela amizade e confiança, assim como por nos ter concedido um teto em Pouso Alegre-MG, sem pestanejar, nos idos incertos e inseguros do início de 2014. Gratidão Eterna! À Eliete, Dra. Fernanda Nogueira, Dr. Jota Patrocínio, Dr. João Cruz, Dr. Diogo, Dra. Édina, Dra. Vera, Jaqueline e Márcia pelo apoio, motivação e cumplicidade incondicionais na terra do Jalapão, o “*tukantin*.”

Aos colegas de Mestrado (Turma 2014/2015), pelo aprendizado e cumplicidade, mas, sobretudo, pelo convívio inesquecível. À minha querida amiga Elaine Dietrich, que passa seu cotidiano profissional no “Paraíso da Sabedoria”, a Biblioteca Nacional (Rio de Janeiro), o meu reconhecimento e gratidão pelo auxílio na seleção das obras. À Dra. Renata Nagamine pela pontual revisão da dissertação. A todos os funcionários da Faculdade de Direito do Sul de Minas que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para a realização desse trabalho. Obrigado.

Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos.

Winston Churchill (ex – primeiro ministro britânico)

Uma sociedade só é democrática quando ninguém for tão rico que possa comprar alguém e ninguém seja tão pobre que tenha de se vender a alguém.

Jean Jacques Rousseau (filósofo político)

Valendo mais de mil leis sobre fidelidade partidária, o voto destituente garante à política o julgamento mais competente do juiz mais legítimo, que é o povo.

Samir Achôa (ex-Deputado Federal pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro de São Paulo – PMDB/SP)

Hoje, estamos às voltas com a necessidade de abrir, mais ainda, o processo político, ampliando a idéia do controle social. Os valores da transparência, da ética, da dignidade, do atendimento ao bem estar da comunidade precisam receber reforço, por meio de mecanismos que permitam à representação política prestar contas de suas atividades, e ao povo, maior fiscalização sobre atos, posturas e decisões dos agentes políticos. O voto destituente constitui, portanto, o exercício da participação política.

Meta do estado democrático, descentralizado e afeito aos anseios, expectativas e demandas da sociedade.

Michel Temer (Vice-Presidente da República)

A criação do voto destituente (...) pode transformar-se, no Brasil, numa conspiração de suplentes.

Henrique Eduardo Alves (ex- Deputado Federal pelo partido do Movimento Democrático Brasileiro do Rio Grande do Norte – PMDB/RN)

O voto revocatório ou destituente, insisto em dizer, servirá às retaliações entre correntes políticas antagônicas, sobretudo no período que se segue à eleição, diplomação e posse dos eleitos. Por qualquer motivo, mesmo por uma antipatia injustificável, cada um se sentirá com poder bastante para provocar o processo, de custo e duração imprevisível.

João Menezes (ex-Senador pelo Partido Democrata Cristão do Pará – PDC/PA)

O voto destituente é uma ameaça ao pleno exercício do mandato parlamentar. É passível de manipulações perigosas pelo poder econômico. Não é possível no sistema proporcional aferir a vontade proporcional do eleitorado. (...) Pode levar à manipulações pelo poder econômico e oligarquias regionais. É uma insegurança ao pleno exercício do mandato parlamentar.

Lídice da Mata (Senadora pelo Partido Socialista Brasileiro da Bahia – PSB/BA)

RESUMO

ZENUN MESSIAS, Thanus Luiz Nogueira. *Accountability* Eleitoral: O Controle Vertical do Mandato Político por meio do Voto Destituente. 2016. 308f. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo e Democracia) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação, Pouso Alegre, 2014/2015.

A dissertação analisa a viabilidade jurídico-política da implementação do direito de revogação do mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente no Brasil e a sua capacidade de equalização da relação entre as democracias representativa e direta, como ferramenta da democracia semidireta e meio para o estancamento da crise política. A investigação considera as fontes bibliográficas e documentais, estrangeiras e nacionais. A análise está inserida em um contexto de promessas não cumpridas da modernidade, sob o ângulo do sistema político representativo no Estado Democrático de Direito. Estabelece a dimensão política do direito de revogação como espécie de direito político, em consonância com o exercício da cidadania e da soberania popular, direito fundamental da pessoa humana. Analisa o seu potencial de controle, responsividade e responsabilização como instrumento de *accountability* vertical eleitoral. Delimita a terminologia e a finalidade da aplicação do instituto, voltado à destituição de agentes políticos ocupantes de cargos eletivos dos poderes Executivo e Legislativo, nos três níveis da federação brasileira. Aborda, em breve digressão histórica, a origem da representação e questões referentes ao mandato livre e imperativo, assim como alguns fatores da crise de representação, com o intuito de se estabelecer um marco temporal e espacial da origem do direito de revogação. Busca, nas experiências estrangeira e nacional, os elementos teóricos e práticos, elencando os argumentos a favor e contra a sua utilização, assim como as suas limitações temporal, material e procedimental, evidenciando as suas virtudes sem perder de vista as cláusulas de contenção que auxiliam na prevenção e redução da instabilidade política em decorrência de seu eventual efeito sistêmico. Realiza estudo comparado em relação ao impeachment no Brasil. Através da análise da fundamentação dos votos dos parlamentares, quando do julgamento do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade no processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff no ano de 2016 pela Câmara dos Deputados, evidencia-se a desconfiguração da natureza jurídico-política do impedimento, pois aproximadamente 87,30% dos Deputados Federais votantes desconsideraram os motivos jurídicos aventados na denúncia, desvelando o efeito inefável do impeachment e o déficit de legitimidade procedimental institucional no país, fortalecendo a percepção do direito de revogação de mandatos políticos como um mecanismo legítimo para a saída de graves crises políticas como a instalada no Brasil, na qual o impedimento não parece ser o instrumento mais adequado diante da desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas e em seus representantes. Por fim, a investigação mostra a ausência do direito de revogação de mandatos políticos no ordenamento jurídico brasileiro, na contramão de países altamente democráticos, consubstanciando o seu viés de controle popular sobre o poder institucionalizado e o seu potencial reducionista do distanciamento entre representantes e representados na relação política de representação, servindo como ponto de (re)equilíbrio, diante da preocupação que vai além da questão democrática, mas tem seu ponto de apoio na questão da qualidade da democracia.

Palavras-chaves: Direitos Políticos; Revogação de Mandatos; Voto Destituente; Povo; Desconfiança; Crise; *Accountability*; Legitimidade; *Impeachment*; Soberania popular; Constitucionalismo; Democracia.

ABSTRACT

ZENUN MESSIAS, Thanus Luiz Nogueira. Electoral accountability: The vertical control of political mandate through destitution vote. 2016. 308f. Dissertation (Masters in Constitutionalism and Democracy) - Faculty of Southern Minas School of Law. Graduate Program, Pouso Alegre, 2014/2015

This dissertation analyses the viability of implementing the revocation right of individual and collective political mandate through destitution vote in Brazil, as well as revocation vote's capacity to equalize representative and direct democracies, as a semi-direct democracy tool and a means to stemming political crisis. The investigation considers national and foreign bibliographic and documental sources. The analysis is situated in a context of non-accomplished promises of Modernity from the point of view of a Democratic State of Law. It establishes the political dimension of revocation right as a species of political right, in consonance with the exercise of citizenship and popular sovereignty, a basic right of the human person. It analyses revocation right's potentiality of control, responsivity and capacity of holding one's accountable as an instrument of electoral vertical accountability. It delineates terminology related to the institute and the purposes of applying it, considering it would be designed to the destitution of political agents occupying elective jobs in the Executive and Legislative powers, on the three levels of Brazilian federation. It approaches, in historical digression, the origins of representation and questions concerning the free and imperative mandate, as well as some aspects of representation crises, in order to establish a time and spatial frame of the origins of revocation right. It seeks theoretical and practical elements in foreign and national experiences, listing the arguments in favor and against its use, as well as its temporal, material, and procedural limitations, and bringing to light its virtues without losing sight of contention clauses that concur in prevention and reduction of political instability due to its eventual systemic effect. The dissertation does a comparative study regarding the institute of *impeachment* in Brazil. Through the analysis of congressmen's account for their votes to accept President Dilma Rousseff's impeachment for crimes of responsibility by the Chamber of Deputies, it highlights the disconfiguration of the political-legal nature of the institute, since approximately 87,30% of Federal Deputies that voted at the session disregarded the legal reasons presented at the initial petition, revealing the ineffable effect of impeachment and the institutional procedural legitimacy deficit in the country, as much as reinforcing the social perception of political mandates revocation right as a legitimate mechanism to find solutions out of grave political crisis as the one experienced in Brazil, where the impeachment doesn't seem to be the most adequate instrument in face of citizens' mistrust in political institutions and their representatives. Finally, the investigation demonstrates the absence of political mandates revocation right in the Brazilian legal framework, in contrast with highly democratic countries, reassuring its bias toward popular control over institutionalized power and its reductionist potential of the distance between representatives and represented ones in the political representation relationship, serving as a point of (re)balance in face of concerns that go beyond the democratic question, but have an anchor point in the question of the quality of democracy.

Keywords: Political rights; Revocation of mandates; Destitution vote; People; Mistrust; Crisis; Accountability; Legitimacy; Impeachment; Popular sovereignty; Constitutionalism; Democracy.

Sumário

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – A ORIGEM DA ESPÉCIE: DIMENSÃO POLÍTICA DO DIREITO DE REVOGAÇÃO DE MANDATOS POLÍTICOS POR MEIO DO VOTO DESTITUINTE	27
1.1. O Povo-Ativo e o Voto Popular	27
1.2 A <i>Accountability</i> Eleitoral e a Diversidade Terminológica (Delimitação Conceitual) do Direito de Revogação do Mandato Político Individual e Coletivo por meio do Voto Destituínte.....	51
1.3 Breve Digressão Histórica da Representação	67
1.4 Estudo Comparado: O <i>Recall</i> Norte-Americano	83
1.5 Estudo Comparado 2: Outros Institutos Afins no Cenário Estrangeiro	95
CAPÍTULO II – O DIREITO DE REVOGAÇÃO DOS MANDATOS POLÍTICOS POR MEIO DO VOTO DESTITUINTE	103
2.1 Brasil: Do Império à Assembleia Nacional Constituinte em 1988.....	103
2.2 Análise Crítica das Propostas de Emenda Constitucional no Congresso Nacional Brasileiro	114
2.3 Os Prós e Contras e as Limitações Temporais, Materiais e Procedimentais do Voto Destituínte.....	162
2.3.1 Julgamento Político ou Jurídico? (A Questão do Contraditório e da Ampla Defesa)	174
2.3.2 A questão da Igualdade e Simetria nos níveis Federal, Estadual e Municipal	176
2.3.3 As Questões do <i>Quorum</i> de deflagração, iniciativa e legitimidade.....	179
2.3.4 A Questão do <i>Quorum</i> de Deliberação.....	184
2.3.5 As Questões da Vedação Temporal, Eleições Simultâneas ou Sucessivas e a Reedição	187
2.3.6 A Questão da Motivação	191
2.4 Da E-Democracia ao E-Voto Destituínte	200
2.5 Análise Comparada: Impeachment <i>versus</i> Voto Destituínte.....	213
CONSIDERAÇÕES FINAIS	239
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	255
APÊNDICE A – DE LEGE FERENDA.....	277
APÊNDICE B.....	286
ANEXO I.....	296
ANEXO II	298
ANEXO III	305
ANEXO IV.....	307

INTRODUÇÃO

A dissertação está estruturada em dois capítulos, contendo, ainda, dois apêndices e quatro anexos.

No primeiro capítulo, estabelece-se uma relação entre o povo-ativo e o voto popular, sem pretender totalizar o cidadão na participação política da sociedade hipercomplexa da modernidade, que lhe exigiria uma atividade política *full time*, em prejuízo de seu próprio progresso pessoal, ainda mais diante da complexidade técnica dos temas e debates políticos. Evidencia-se, no entanto, a formação de um cidadão crítico, que tenha o real e efetivo controle dos poderes conferidos aos seus representantes, deixando a posição de coadjuvante para se tornar protagonista da política.

A partir de então, busca-se a dimensão política do direito de revogação como espécie de direito político, em consonância com o exercício da cidadania e da soberania popular, direito fundamental da pessoa humana. Em seguida, analisa-se o seu potencial de controle, responsividade e responsabilização como instrumento de *accountability* vertical, na sua dimensão política ou eleitoral, abordando, ainda, em breve digressão histórica, a origem da representação e questões referentes ao mandato livre e imperativo com o intuito de se estabelecer seus vínculos com a origem do direito de revogação.

A experiência estrangeira, através do estudo comparado, propiciará compreender também a existência e efetividade do direito de revogação em mecanismos similares, sobretudo, nos Estados Unidos da América e em países da América Latina (Colômbia, Venezuela, Peru, Argentina, Equador, Bolívia, etc.).

No segundo capítulo, a experiência brasileira é identificada pela investigação dos indícios de sua previsão teórica no Brasil Império, na República Velha, seguida das discussões na Assembleia Nacional Constituinte em 1988 em torno do voto destituente. A partir de 1988, faz-se uma análise crítica das propostas de emenda constitucional que trataram (Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80/2003, 82/2003, 73/2005, 477/2010) ou que ainda abordam o assunto (Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 8/2015, 21/2015, 17/2016).

Percorrer os caminhos e meandros da regulamentação do mecanismo, no estrangeiro e no Brasil, através das fontes documentais e bibliográficas permitirá a identificação dos seus elementos teóricos e modo de aplicação prática, assim como possibilitará elencar os argumentos a favor e contra a utilização do direito de revogação

e aferir as suas limitações temporal, material e procedimental. Disso emergindo as suas virtudes, sem perder de vista as cláusulas de contenção que auxiliam na prevenção e redução da instabilidade política, em decorrência de seu eventual efeito sistêmico.

Essa análise percorrerá certos dilemas e limitações do instituto, em busca de respostas mais adequadas, como: o direito de revogação dos mandatos político individual e coletivo por meio do voto destituente tem natureza jurídica ou política? Como é tratada a questão do contraditório e da ampla defesa? É possível sua implementação uniforme para todos os cargos eletivos dos poderes Executivo e Legislativo nos três níveis de governo da República Federativa do Brasil? Quem estaria legitimado para a sua deflagração? Qual o *quorum* para a sua deflagração? Qual o *quorum* de deliberação? É possível e recomendável a vedação de sua realização durante certo período do mandato? Ele pode ser exercido mais de uma vez contra o mesmo representante durante o mandato? São possíveis eleições simultâneas ou sucessivas? Enfim, pretende-se contribuir para a percepção da viabilidade jurídico-política do instituto no ordenamento brasileiro e seu potencial de equalização na relação travada entre democracia representativa e direta.

No mesmo capítulo, buscando soluções para o eventual alto custo do procedimento, como sendo um dos maiores entraves para a sua implementação, analisa-se a nova vertente da democracia com raízes na tecnologia, sobretudo na internet, nas mídias sociais e outras plataformas tecnológicas, qual seja, a e-democracia ou democracia virtual, que criou um novo espaço público de contrapoder através das mídias sociais, tornando a rede mundial de computadores um palco de discussão e deliberação popular sobre questões políticas, plataformas eletrônicas que se perfazem em novo espaço público de enfrentamento político¹, aproximando o cidadão-eleitor de seus representantes eleitos e possibilitando a previsível alternativa procedimental de se implementar o que se poderá chamar de *e-recall* ou *e-voto destituente*. Essa possibilidade é dada inclusive pela existência da certificação digital e da Infraestrutura de Chaves Públicas – ICP, realidade presente na contemporaneidade.²

Ao final do capítulo segundo, promove-se uma análise comparada do direito de revogação de mandatos políticos em relação ao *impeachment*, averiguando seus pontos comuns e suas diferenças, possibilitando a percepção do direito de revogação também como um recurso alternativo para a saída de quadros drásticos de graves crises políticas

¹ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

² SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de.; VIEIRA, José Ribas. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 51. Número 202. abr./jun. 2014. p. 54.

e econômicas, como a instalada no Brasil e agravada a partir de 2014, na qual o impedimento não parece ser o instrumento mais adequado diante da desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas e em seus representantes.

O Apêndice A apresenta uma minuta de proposta de emenda constitucional cujo objeto é o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente, como resultado da análise crítica perpetrada nesse trabalho.

No Apêndice B consta a análise da fundamentação dos votos dos Deputados Federais quanto ao recebimento de denúncia e prosseguimento do processo de *impeachment* contra a Presidente da República Federativa do Brasil, Dilma Vana Roussef, pela prática de eventual crime de responsabilidade na forma do Parecer do Deputado Federal Jovair Arantes, do Partido Trabalhista Brasileiro do Estado de Goiás – PTB/GO, em contribuição ao estudo comparado do direito de revogação de mandatos políticos e do *impeachment*, sob o ângulo da motivação dos votos dos representantes e da natureza jurídico-política do impedimento.

A pesquisa empírica realizada nesse trabalho através da observação dos votos dos Deputados Federais brasileiros no processo de impedimento em trâmite no Congresso Nacional, ainda que em sede de recebimento ou rejeição de respectiva denúncia por crime de responsabilidade, permitirá a conclusão pela existência ou não de *déficit* de legitimidade procedimental e institucional no País.

Os Anexos I e II contêm relações dos agentes públicos ou cargos públicos sujeitos ao *recall*, número mínimo de assinaturas exigidas na petição para deflagrar o procedimento, respectivo prazo de coleta das assinaturas, questões sobre a vedação temporal, motivação geral ou específica, em nível estadual nos estados norte-americanos.

O Anexo III traça um quadro comparativo das variáveis formais e materiais do direito de revogação de mandatos políticos experimentadas pelo estado norte-americano da Califórnia e alguns países da América do Sul. O Anexo IV apresenta um quadro comparativo das variáveis formais e materiais do direito de revogação de mandatos políticos constantes nas Propostas de Emenda Constitucional arquivadas ou em trâmite nas duas casas do Congresso Nacional brasileiro.

Por fim, a investigação demonstra a ausência do direito de revogação no ordenamento jurídico brasileiro, na contramão de países altamente democráticos, consubstanciando o seu viés de controle popular sobre o poder institucionalizado e o seu potencial reducionista do distanciamento entre representantes e representados na relação política de representação. Ele pode servir como ponto de (re)equilíbrio, diante da

preocupação que vai além da questão democrática, mas alcança a questão da qualidade da democracia.

Contudo, necessário se faz a contextualização do cenário político.

O século XXI inaugura-se com um dilema robusto a ser enfrentado. Este dilema se traduz na tensão entre as teorias hegemônicas e contra-hegemônicas que modulam o poder, tendo reflexos diretos no paradigma de Estado nos países ocidentais, notadamente no modelo estatal liberal, elitista, burguês e hegemônico dos países centrais, também conhecidos como países do hemisfério norte, países de primeiro mundo ou países desenvolvidos, que estendem suas redes aos países semiperiféricos ou periféricos, também conhecidos como países do hemisfério sul, países de terceiro mundo, países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. A tensão entre teorias hegemônicas e contra-hegemônicas revitaliza o debate da questão democrática para além da sua desejabilidade como forma de governo. Ela amplia a discussão para o âmbito das questões estruturais da democracia, como a da (in)compatibilidade entre democracia e capitalismo, da democracia para além de mero procedimento de escolha, abarcando, ainda, questões quanto à forma e variação da democracia e à necessidade de se buscar uma nova gramática social e estatal de inclusão, na qual se possa resignificar a democracia, promovendo rupturas ou (des)continuidades em um momento de transição paradigmática.³

A tensão entre teorias hegemônicas e contra-hegemônicas decorre da diversidade étnica e cultural. As identidades étnicas e políticas remetem ao multiculturalismo universal, além de aquela tensão refletir o tradicional conflito de classes e os resquícios da ruptura trazida pelo Iluminismo no período do Renascimento, inclusive a partir do surgimento da segunda versão do Estado Moderno, em 1789, com o surgimento do Estado Liberal, no qual triunfa a burguesia. Não mais satisfeita com o poder econômico exercido no estado medievo, ela avança na busca do poder político, sofre transformações estruturais e funcionais significativas, induzidas pelo novo sistema de produção, o capitalismo, especialmente com o surgimento das fábricas e indústrias nos séculos XVIII a XX. Essa inovação tecnológica contribui para esmagar, marginalizar e oprimir a classe operária detentora da mão-de-obra, cerceada em seus direitos civis e políticos. Com isso se inaugura um período não mais compatível com a economia familiar ou doméstica, característica do estado feudal, mas envolto pela economia de

³ SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-41.

mercado como motriz das novas concepções e ideologias determinantes das políticas e fins traçados pelo Estado Moderno de perfil hegemônico e burguês.⁴

Nota-se nesses séculos de encubação e desenvolvimento do Estado Liberal que, de simples garantidor da ordem e da propriedade privada, ou da sua exclusividade ao homem rico, branco, burguês e livre, e de garantidor de direitos políticos, pelo voto censitário, passa-se, em razão das revoltas e reivindicações operadas pela insatisfação da classe trabalhadora e marginalizada, desprovida de condições econômicas satisfatórias que a elevaria a sujeito de direitos civis e políticos, a um Estado Social, antes de Direito, e que atualmente se perfaz em Democrático de Direito, precipuamente a partir do início do século XX.

Nessa passagem se dá uma transformação do Estado mínimo, ou seja, liberal econômico e conservador político, em um Estado máximo, um Estado social qualificado, intervencionista e regulador, mas que ainda está enraizado no perfil liberal hegemônico elitista e excludente, marcado por discursos e percepções equivocadas de emancipação social. Tais percepções informadoras do Estado máximo não estimulam uma nova conjuntura de concentração de riquezas, fundada em três pilares neoliberais, sobretudo econômicos, quais sejam: o desequilíbrio ou desigualdade de competição, o conservadorismo e a desregulamentação do mercado.⁵

Nesse ínterim, com o surgimento do Estado Liberal de Direito e de sua transformação em uma forma qualificada, atualmente conhecida como Estado Democrático de Direito, a questão democrática (re)surge como resultante da tomada de consciência ideológica de que a democracia, como regime político, é aquela exercida, ainda que com certo viés retórico, pelo povo, em nome do povo e para o povo.

Trata-se de se contrapor aos regimes autoritários e totalitários, caracterizados pela concentração do poder, que assolaram o século XX, perpetrando horrores inimagináveis e graves violações de direitos humanos, como nos regimes fascistas e nazistas, na Itália e Alemanha, respectivamente.

Percebe-se que, no Estado Social, a questão democrática parece limitar-se à mitigação da tensão entre burguesia e classe operária, sendo a esta última estendida alguns direitos sociais e políticas públicas antes indisponíveis para elas.

Da mesma forma, percebe-se que, no Estado Democrático de Direito, o anseio parece não se resumir a essa mesma gama de direitos, mas trouxe uma nova dimensão da democracia, fundada na ideia de que é necessário democratizá-la ainda mais, no

⁴ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 51.

⁵ *Ibidem*. Op. cit. p. 51-67.

sentido de transformar o *status quo*.⁶ Trouxe a inserção, no cenário jurídico-político-cultural, de institutos como o dirigismo contratual, a função social da propriedade, a necessidade de releitura dos institutos à luz da Constituição (publicização do direito e das relações privadas) e dos novos sujeitos democráticos, que têm conseguido conquistar cidadania, mas que a pretendem para além da mera formalidade. Esses novos sujeitos buscam uma cidadania que lhes confira participação ativa no poder, aumento no controle do poder dos representantes, além da necessidade de se proteger as minorias, de eventuais investidas da maioria provisória, o que desencadeia a necessidade de se criar mecanismos contramajoritários do poder.

O Estado Democrático de Direito nasce com um ganho em relação ao Estado Social. Ele é erigido sob o pilar da igualdade de direitos entre as pessoas humanas, bem como sob o pilar dos princípios da liberdade e da maioria, visando à realização da justiça social.⁷

O direito ao voto de valor igual e universal é a porta que se abriu para a conquista de outros direitos de primeira, segunda e terceira gerações (atualmente já se fala em direitos de quarta e quinta dimensões) pelas classes marginalizadas.

Com esse desiderato, novos sujeitos de direito surgem com a pretensão legítima de participar e poder decidir, optar e influenciar nas deliberações e decisões jurídico-políticas do Estado, aquelas às quais se submeterão, já que são os titulares legítimos da soberania no regime democrático. Do mesmo modo, percebe-se um aumento das demandas do Estado e a sua incapacidade operacional.

No cenário atual evidenciam-se tensões decorrentes do embate entre as teorias hegemônicas e contra-hegemônicas, como aquela entre opressor e oprimido, colonizador e colonizado, maioria e minoria, vencedor e vencido, governantes e governados, que transfigura na tensão contemporânea entre constitucionalismo e democracia.

A democracia, cujo conceito se inova diária e cotidianamente, trouxe a necessidade de transformação efetiva dos institutos, fossem eles políticos, culturais, econômicos ou sociais, concedendo-lhes uma nova roupagem, uma nova linguagem, fundada em uma gramática multicultural e social emancipadora, trazendo, inclusive, novas formas de expressão do poder e da produção do direito, novos foros não institucionalizados, mas que contribuem para a formação da opinião pública. Ela erigiu, ao lado do Estado, outras redes de poder popular ou de socialização, cuja dinâmica

⁶ Ibidem. p. 97-98.

⁷ Ibidem. Op. cit., p. 99.

independe do Estado, ampliando os espaços públicos de diálogo entre Estado e sociedade, envolvendo sujeitos sociais e a democratização das relações sociais, que retiram do Estado o monopólio do que entendemos por público.

Dessa forma, depara-se com o fato de que o constitucionalismo não nasceu democrático. Constitucionalismo evoca segurança, permanência e estabilidade, sobretudo dos interesses contratuais econômicos e da propriedade privada do homem rico, branco, proprietário e livre. Democracia remonta a risco, provisoriedade, mudança.

Elevam-se vozes de filósofos, cientistas políticos, juristas e sociólogos quanto à necessidade de interação entre esses dois grandes institutos, almejando-se a construção de uma Democracia Constitucional baseada em uma transformação com segurança, e com risco mínimo e previsível.⁸

Diante dessa contradição cabe pensar sobre ruptura ou continuidade, sendo que o atual contexto permite a (re)construção de (novos) paradigmas.

É nesse momento, também, que se notam as mais variadas “crises”, sejam elas na economia, na cultura, na moral, ou na ética. Evidencia-se, enfim, uma “crise” epistemológica e científica, na qual nada é tudo e tudo é nada, ou, o que foi não é mais ou deixou de ser, e o que é pode não ser, atingindo o Estado contemporâneo no seu cerne, ainda moderno e com resquícios liberais, que passa pelas “crises” conceitual, estrutural, constitucional (institucional), funcional e, sobretudo, política.⁹

Embora as “crises” sejam entrelaçadas, a investigação proposta não tem a pretensão de compreender os fatores que levaram à “crise” multifacetária, ainda que possuam pontos em comum, mas sim de contextualizar o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente. São considerados os motivos e o diagnóstico do fenômeno que alguns estudiosos denominam de “crise”, especificamente, política, vivenciada pelo modelo elitista e hegemônico, cujo foco se concentra na “crise” da representação, ou “crise” da democracia representativa, ou “crise” da representação político-partidária, ou “crise” do sistema eleitoral, dos partidos políticos e dos mandatos políticos: “crise”, enfim, do núcleo jurídico-político do Estado Liberal.¹⁰

Nesse palco multicultural, até mesmo o conceito clássico de soberania vem sofrendo questionamentos.¹¹

⁸ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. et al. FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. (Org.). *Constitucionalismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 90-91

⁹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Op. cit. p. 136-137.

¹⁰ Ibidem. Op. cit. p. 156-157.

¹¹ Ibidem. Op. cit.. p. 138.

Mas é, sobretudo no cenário da democracia representativa, tomada como sendo o procedimento de escolha dos representantes que exercerão o poder do povo e em nome do povo, que a “crise” ou o dilema se intensifica.

O modelo liberal hegemônico esgota o debate no voto, interrompendo a discussão de inúmeras questões de interesse da sociedade e provocando o aumento do distanciamento entre governantes e governados. A estrutura burocrática do poder, sendo o principal meio executor e difusor dos movimentos para a dominação cultural e social, somada à questão da democracia como forma, não como substância, e à percepção hegemônica de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização, torna-se obstáculo e entrave à maior participação popular nas discussões e deliberações políticas.¹²

Extraí-se do contexto da “crise” que a teoria jurídico-política assinala alguns contrapontos entre a democracia teorizada e a efetivamente praticada, ou seja, entre aquilo que se idealizou ou pensou e aquilo que se praticou ou se pratica. Alguns deles são: a democracia teorizada propunha como protagonista o indivíduo, sendo que sua prática evidenciou o coletivo e o surgimento de grupos de interesse, que passam a atuar e patrocinar o jogo político; propunha-se, em tese, uma democracia cujo poder seria centralizado, sendo que o que se evidencia foi uma dispersão do poder para outros espaços decisórios; a não eliminação, mas a permanência e a concorrência entre oligarquias; a prática da cidadania ou a cidadania ativa e apatia política que se reflete no aumento do abstencionismo, na desconfiança e descrença do povo para com os mandatários do poder, que descumprem peremptoriamente seus compromissos eleitorais e, sobretudo, envolvem-se em escândalos de corrupção diuturnamente divulgados pela mídia, nem sempre imparcial, em nítida quebra de responsabilidade e confiança junto ao eleitorado, causando descrença nas instituições estatais e políticas.

Estes contrapontos, e outros, precisam ser levados em conta na compreensão dessa disputa entre forças hegemônicas e contra-hegemônicas, com o intuito de entender, compreender e mitigar, sanar ou superar a “crise” ou dilema que dismantela os institutos político-partidários, fazendo tremer as bases de todo o sistema político liberal.¹³

O discurso enfrenta as próprias concepções sobre a democracia, lastreada nos seus elementos constitutivos, quais sejam: o sujeito da democracia (quem governa? / o povo); o funcionamento e qualidade da democracia (como se governa? / governo pelo

¹² SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. p. 43-54.

¹³ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Op. cit. p. 113-115.

povo); a finalidade da democracia (para quem se governa? / governo para o povo).¹⁴ Isso implica na própria necessidade de se saber: quem é o povo?

Da mesma maneira se apresenta a questão da validade do sistema legal e sua possibilidade de ordenar, de fato, as relações sociais, cuja utilidade é reconhecida por todos os que são afetados por ela, realinhando a teoria normativa do direito com a teoria democrática, sustentando essa reestruturação no discurso e na argumentação. Por ela se fomenta uma política deliberativa, legitimando a formação de um paradigma procedimentalista prático-social do direito, baseado na busca de uma democracia mais participativa.¹⁵

Há questões que aparecem, atualmente, como sendo relevantes e centrais na “crise”, como a possibilidade de transformação e melhoria da democracia representativa por meio da inserção de mecanismos de participação popular direta no seu cerne, ou a possibilidade da sua reconstrução, permitindo a comunhão de outros espaços públicos democráticos alternativos ou lugares de tomada de decisão popular (como, por exemplo, a experiência do Orçamento Participativo – OP de Porto Alegre-RS, no Brasil, implementado pelo Partido dos Trabalhadores – PT).¹⁶

Dentro desse contexto de transformação do Estado, notadamente, de fratura, falência, insuficiência, esgotamento e enfraquecimento do modelo liberal hegemônico de democracia representativa, que corrói o sistema político vigente, surge a questão da necessidade de se averiguar e compreender a possibilidade da existência de um (re)equilíbrio entre democracia representativa e participativa, estabelecendo como parâmetro de concretização dessa equalização a busca de mecanismos da democracia participativa e da democracia direta para além dos já existentes, como, por exemplo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Destaca-se, dessa forma, a percepção da viabilidade jurídico-política da implementação do direito de revogação de mandatos políticos, sobretudo, na República Federativa do Brasil, que (re)nasce democrática de direito com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabelecendo o Estado Federal, a República, o Presidencialismo e a Democracia como Forma de Estado, Forma de Governo, Sistema de Governo e Regime Político, respectivamente.

Esse instrumento também está fundamentado em uma perspectiva contra-hegemônica da representação instruída, na qual os representados controlam os

¹⁴ BARZOTTO, Luis Fernando. *A democracia na constituição*. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 13.

¹⁵ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. Teoria do estado e da constituição. Direito constitucional positivo. 13ª ed., ver. atual. E ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 213.

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. p. 447-550.

representantes de forma mais intensa, fortalecendo o vínculo entre governantes e governados.¹⁷ Esse controle envolve as questões da autorização, da identidade, da prestação de contas e da viabilidade de um instrumento de *accountability* sobre os poderes constituídos e seus agentes, em busca do aumento do controle popular sobre os representantes políticos.

Frisa-se que a experiência estrangeira, seja de sistema presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista, conta, há muito tempo, com ferramentas similares como forma de qualificação do controle jurídico-político sobre a definição e implementação de políticas públicas definidas nas convenções partidárias e compromissadas durante o procedimento eleitoral, no caso de descumprimento das promessas pelo partido vitorioso, a exemplo do que ocorre no sistema jurídico-político de Portugal, no qual há mecanismos de controle de omissão ou do não enfrentamento, pelos partidos políticos, de temas sensíveis, fraturantes ou polêmicos, mas de interesse da comunidade, como a moção de censura ao Parlamento, proposta pelo Presidente da República ou pela oposição, o qual poderá ser, inclusive, dissolvido.

Sistemas parlamentaristas utilizam o voto de confiança e desconfiança, aprovação ou desaprovação, como um método de freios e contrapesos de controle do poder. Impera, ainda, a análise da possibilidade de adequação ou adaptação aos sistemas eleitoral e político brasileiro do *recall*, utilizado nos estados norte-americanos com finalidade similar, como ferramenta propulsora do aumento da participação popular no controle direto do poder.

Dessa forma, diante da atual conjuntura, especialmente nacional, na qual também se depreende o enfraquecimento do Poder Legislativo diante do Poder Executivo, perdendo ele a condição de instância legítima e adequada para a discussão e deliberação de temas sensíveis, mas de interesse da comunidade brasileira, diga-se, multiétnica e multicultural, a qual erige como fundamento da República Federativa do Brasil o pluralismo político, torna-se imperioso não perder de vista a percepção de diversas questões, sejam elas circunstanciais, periféricas ou centrais à “crise” da democracia representativa, mas que contribuem para a contextualização da temática específica a ser analisada.

O Poder Legislativo, como refratário à vontade popular, tem dificuldade de funcionar como caixa de ressonância comunicativa ou sistema de eclusas. Ele contribui, assim, para o aumento da distância entre representantes e representados, despidendo-se do

¹⁷ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. rev. téc. De Gabriel Cohn. 4 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. p. 292-297.

papel de protagonista para desempenhar funções como coadjuvante. O Poder Judiciário como instância representativa não eleita e contramajoritária enfrenta a problemática do ativismo judicial e da judicialização da política, atuando como *superego da sociedade*. A constituição dirigente e as normas programáticas contribuem para a sensação de falsas promessas de políticas públicas não implementadas pelo Estado.¹⁸

A corrupção é a combustão da insatisfação e do descrédito popular nas instituições democráticas e nos seus representantes eleitos¹⁹ como o atual mensalão brasileiro.

A contaminação da opinião pública, em razão do controle e manipulação das informações, os movimentos sociais articulados em 2013 no Brasil como reflexo da crise política, a decadência dos partidos políticos, a necessidade de sua reestruturação e democratização, o abstencionismo, o voto facultativo, a pauta da reforma política, os desgastes do presidencialismo de coalisão, a democracia delegativa como herança do período militar, os resquícios centralizadores e totalitários da Constituição de 1988 (medidas provisórias), a necessidade da desinstitucionalização e da desburocratização do aparato estatal, assim como do uso contra-hegemônico do direito (o direito como instrumento emancipatório), dentre outras questões, precisam ser percebidas no macrocontexto da crise do Estado, notadamente, na sua vertente política.

As fórmulas da democracia participativa como garantidora da emancipação social das classes marginalizadas parecem ser os sistemas de freio e contrapesos das patologias da democracia representativa, possibilitando que, do embate entre globalização alternativa (contra-hegemônica) e globalização neoliberal (hegemônica), surjam respostas para indagações como: as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos?; Os procedimentos de representação esgotam a questão da representação das diferenças?;²⁰ O que se tem denominado por crise, insuficiência, esgotamento, dilema, corrosão, paradoxos e promessas não cumpridas sob o ângulo do sistema político representativo?; No Brasil há uma realidade democrática ou o poder apenas mudou de mãos?; Como o povo pode ser governado sem ser oprimido?; De que maneira o povo pode governar tecnicamente?; O que se tem entendido por democracia?; O que significa aprofundar a democracia em um país democrático?; Se um país já é democrático, como pode chegar a sê-lo ainda mais?; É possível a convivência ou a complementaridade entre democracia representativa e

¹⁸ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. et al. Op. cit. p. 107-125.

¹⁹ MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. (Org). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: EDUSP, 2013. p. 201-235.

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. p. 46

democracia participativa?; Como adequar os instrumentos de política democrática e a concepção liberal de sociedade à realidade mundial?²¹

O diagnóstico de todas essas patologias²² e questões circundantes à “crise” política (da representação) auxilia na compreensão de questões como ruptura ou continuidade, separação ou integração, convivência e complementaridade entre os modelos hegemônicos e contra-hegemônicos de democracia²³. O diagnóstico dessas patologias e do conjunto de questões em torno da crise visa à formação de uma percepção sobre a necessidade do predomínio de um modelo sobre o outro, ou da conjugação de ambos, ou ainda da viabilidade de um novo modelo, como ocorre pioneiramente na Bolívia, através do Estado Plurinacional, fundado sobre a coluna da democracia consensual.²⁴

Nesse contexto, em que alguns têm denominado de “crise política”, “crise” de governabilidade, ou, ainda, “crise” da democracia representativa²⁵, ou conjunto de distorções que corroem o sistema político²⁶ e, para outros, insuficiências, dilemas, contradições, faltas, paradoxos e promessas não cumpridas,²⁷ emerge a preocupação com a qualidade da democracia. Trata-se de um momento de transição paradigmática, que caracteriza a contemporaneidade como um tempo de promessas ocidentais modernas e não cumpridas, para o qual não há soluções modernas.²⁸

O cenário de crise política, no Brasil, é propício para o enfrentamento da temática do direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente.

Os escândalos de corrupção, embora sistêmicos no país, desde o caso do impeachment do ex-presidente Collor de Mello e os Sete Anões do Orçamento, até a suspeita de compra de apoio para a aprovação da Emenda Constitucional da reeleição do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, sem contar as inúmeras operações da Polícia Federal, diga-se, com nomes inusitados, como a última Operação Lava-Jato,

²¹ CANDEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. *O Diálogo Democrático*. Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl. Curitiba: Juruá, 2011. p. 287-307.

²² SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. p. 42.

²³ Ibidem. p. 76.

²⁴ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. et al. Op. cit. p. 98-99.

²⁵ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

²⁶ TEMER, Michel. *Democracia e cidadania*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 6.

²⁷ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 422.

²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. p. 30.

aprofundaram-se com o Caso Mensalão²⁹, que, após sete anos do início do julgamento, colocou atrás das grades lideranças políticas de um partido político autointitulado representante da classe trabalhadora, o Partido Trabalhista (PT), que trouxe em seu discurso eleitoral sincero, ou eleitoreiro, demagógico e retórico, a esperança da sedimentação da moralidade administrativa e da efetivação de direitos sociais, econômicos e culturais, com um viés emancipador e de inclusão social de parcela da população excluída das políticas públicas essenciais para o desenvolvimento de uma vida próspera, segura e feliz.

Em 25 de novembro de 2015, o principal líder do governo no Senado, Senador Delcídio do Amaral, é preso por agentes da Polícia Federal, em seu apartamento funcional em Brasília, nas primeiras horas da manhã, por suspeita de obstruir as investigações da Lava Jato, tentado recompensar o antigo executivo da Petrobrás Nestor Cerveró por seu silêncio e mesmo a facilitar a sua saída do Brasil. Em 27 de novembro de 2015, o Senador Ronaldo Caiado, pelo partido Democratas do Estado de Goiás, defende a realização de eleições gerais no Brasil, declarando: “Devemos colocar nossos cargos à disposição e convocar novas eleições no país.”³⁰ Em 3 de dezembro de 2015, o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Eduardo Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Estado do Rio de Janeiro, comunica sua decisão de acolher pedido de *impeachment* da Presidenta Dilma e criar comissão especial para analisá-lo. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – Ciesp, em 14 de dezembro de 2015, anunciam apoio ao pedido de *impeachment* da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.³¹

Os veículos da grande imprensa não noticiam qualquer manifestação da classe trabalhadora organizada, talvez, por suposição, porque os Sindicatos estão perplexos ou o elitismo clássico estudado por Joseph Schumpeter e Robert Dahl confirma que as elites deixaram de ser obstáculo para ser condição da democracia.³²

Em 15 de dezembro de 2015, o Conselho de Ética da Câmara autoriza a abertura de um processo disciplinar contra o Presidente da Casa em razão de seu envolvimento

²⁹ FOLHA UOL. *O julgamento do mensalão*. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³⁰ UOL. Caiado defende novas eleições para o Congresso e a Presidência. *Congresso em foco*. Por Luma Poletti. 27 nov. 2015. 15h47. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/caiado-defende-novas-eleicoes-para-congresso-e-presidencia/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³¹ ESTADÃO. *Fiesp declara apoio formal ao impeachment de Dilma*. Política. Por Pedro Venceslau e Adré Ítalo Rocha. 14 dez. 2015. 19h38. Atualizado em 14 dez. 2015. 19h38. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fiesp-declara-apoio-formal-ao-impeachment-de-dilma,1000004821>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³² HOLLANDA, Cristina Buarque de Hollanda. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar. 2011. p. 13.

suspeito em contas na Suíça.³³ No mesmo dia, a Polícia Federal, em nova fase da Operação Lava-Jato, cumpre mandado de busca e apreensão na residência do Deputado Federal Eduardo Cunha, mirando inclusive suspeitas contra o Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, ambos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, um pelo Estado do Rio de Janeiro e outro pelo estado de Alagoas – PMDB/AL.³⁴

Em 16 de dezembro de 2015, a Justiça Federal de 1ª instância condena o ex-Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) pelos crimes de peculato e lavagem de dinheiro referente ao escândalo que ficou conhecido como Mensalão Tucano.³⁵

Por maioria, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em 17 de dezembro de 2015 julgou parcialmente procedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 378 do Distrito Federal, discutindo a validade de dispositivos da Lei 1.079/1950, que regulamentam o processo de *impeachment* de Presidente da República.³⁶

Já em 04 de março de 2016, o Juiz Federal Sérgio Moro, que preside o processo e julgamento das pessoas sem foro privilegiado na Operação Lava-Jato, determina a condução coercitiva do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, supostamente para evitar tumulto.³⁷

A crise política se agravou depois desse episódio judicial, com sérios e graves reflexos. Em 16 de março de 2016, a Presidente Dilma, por Decreto, nomeia o ex-presidente Lula para exercer o cargo de Ministro de Estado Chefe da Casa Civil.³⁸

³³ CARTA CAPITAL. *Conselho de Ética abre ação contra Cunha*. Por Redação. 15 dez. 2015. 13h11. Última modificação 15 dez. 2015. 13h12. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/conselhodeeticadacamaraabreprocessocontracunha>>. Acesso em 06 de junho de 2015.

³⁴ FOLHA UOL. *PF apreende celular de Cunha em fase da Lava Jato que também mira Renan*. Da Editora do painel da colunista da folha de Brasília do Rio. 15 dez. 2015. 07h09. Atualizado às 14h36. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1719175policiafederalcumpremandadodebuscaepreensaonacasadecunha.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. *Justiça de MG condena ex-governador Azeredo à prisão por mensalão tucano*. Por José Marques e Juliana Coissi. 16 dez. 2015. 20h47. Atualizado às 21h14. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1720016-justica-de-mg-condena-ex-governador-azeredo-a-prisao-por-mensalao-tucano.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2015.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF reafirma rito aplicado ao processo de impeachment de Fernando Collor*. 17 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306614>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³⁷ FOLHAUOL. *Condução coercitiva de Lula foi decidida para evitar tumulto, diz Moro*. Por Leandro Colon, Aguirre Talento, Johanna Nublat e Mário César Carvalho. 04 de março de 2016. 16H38. Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1746437-conducao-coercitiva-de-lula-foi-decidida-para-evitar-tumulto-diz-moro.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³⁸ ESTADO DE MINAS. *Edição extra do D.O.U. nomeia Lula como Ministro da Casa Civil*. Política. Agência Estado. 16 mar. 2016. 21h33. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/03/16/interna_politica,744213/edicao-extra-do-dou-nomeia-lula-como-ministro-da-casa-civil.shtml>. Acesso em 06 de junho de 2016.

O Juiz da 4ª Vara da Justiça Federal Itagiba Catta Preta, em sede liminar suspende a nomeação do ex-presidente Lula para o Ministério da Casa Civil, em 17 de março de 2016.³⁹ O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, em 21 de março do mesmo ano, em sede liminar na Reclamação 23.457, determina que a Justiça Federal envie ao STF os autos da Operação Lava-Jato em razão da prerrogativa de foro adquirida por Lula com sua nomeação a ministro.⁴⁰ Em 31 de março de 2016, o STF decide manter o processo e julgamento da ação da Lava-Jato referente ao ex-presidente Lula na Corte Suprema.⁴¹

Em 11 de abril de 2016, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que analisa o pedido de *impeachment*, aprova, por 38 (trinta e oito) votos a 27 (vinte e sete), o parecer do Relator, Deputado Federal Jovair Arantes, do Partido Democrático Trabalhista – PDT do Estado de Goiás, que recomenda a abertura do processo.⁴² O Plenário da Câmara dos Deputados, em sessão histórica, realizada em 17 de abril de 2016, vota o parecer do Relator. Por 367 (trezentos e sessenta e sete) votos a favor da admissibilidade do processo de *impeachment*, 137 (cento e trinta e sete) votos contrários, 7 (sete) abstenções e 2 (duas) ausências, a Câmara dos Deputados remete, então, os autos ao Senado Federal para processamento. A votação na Câmara teve repercussão internacional, desvelando um *déficit* de legitimidade procedimental e institucional do *impeachment*,⁴³ conforme estudo realizado nesse trabalho.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 05 de maio de 2016, confirma o afastamento do Deputado Federal e Presidente da Câmara dos Deputados do exercício

³⁹ VALOR. *Justiça Federal do DF suspende nomeação de Lula para Casa Civil*. Política. Carolina Oms; Leandra Peres; Bruno Peres. 17 mar. 2016. 11h59. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4486316/justica-federal-do-df-suspende-nomeacao-de-lula-para-casa-civil>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁰ GLOBO.COM. *Teori determina que Moro envie investigação sobre Lula para o STF*. Com isso investigações sobre ex-presidente saem da alçada de Moro, Lula não ganhou foro privilegiado e a posse como ministro segue suspensa. G1. Política. Por Renam Ramalho. 22 mar. 2016. 21h47. Atualizado em 23 de março de 2016. 10h48. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/03/teori-determina-que-moro-envie-investigacao-sobre-lula-para-o-stf.html>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴¹ ESTADO DE MINAS. *Maioria de ministros decide manter no Supremo ação sobre grampos de Lula*. Com a decisão, a parte da decisão que envolve Lula continuará no STF e não poderá ser conduzida por Moro. Política. Correio Brasiliense. 31 de março de 2016. 16h35. Atualizado em 31 de março de 2016. 19:56. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/03/31/interna_politica,748975/stf-mantem-a-decisao-de-tirar-os-processos-sobre-lula-de-sergio-moro.shtml>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴² CARTA CAPITAL. *Comissão aprova admissibilidade de impeachment por 38 votos a 27*. O parecer irá agora ao Plenário da Câmara, que deve votá-lo no domingo 17. Política. Por Redação. 11 abr. 2016. 21h30. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/comissao-aprova-admissibilidade-de-impeachment-por-38-votos-a-27>> Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴³ ESTADO DE MINAS. *Câmara dos Deputados diz sim ao pedido de impeachment da presidente Dilma*. Internacional. 18 de abril de 2016. 00h25. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2016/04/18/interna_internacional,754156/camara-dos-deputados-diz-sim-ao-impeachment-da-presidente-dilma.shtml>. Acesso em 06 de junho de 2016.

de suas funções.⁴⁴ Em 12 de maio de 2016, o Senado Federal aceita, por 55 (cinquenta e cinco) votos a favor e 22 (vinte e dois) contra, o pedido de abertura do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores – PT, em sessão que durou 20 (vinte) horas e meia. Como resultado, a Chefe do Executivo ficaria afastada do exercício do cargo por 180 (cento e oitenta dias).⁴⁵

O palco da crise política institucional está montado. Dessa forma, cabe aos atores sociais, notadamente, do universo político e acadêmico, debruçar-se sobre todas essas questões à procura de respostas para a solução das anormalidades ou instabilidades políticas, diante de quadros de graves crises políticas, com o intuito de minimizar a insatisfação popular e restaurar a estabilidade política, através de institutos jurídico-políticos legitimamente democráticos.

A pesquisa, através das fontes documentais, estrangeira e nacional, e suas respectivas experiências, além das Propostas de Emendas Constitucionais que tratam do assunto no Brasil, considerando ainda as fontes bibliográficas a respeito, está inserida dentro de um contexto de insuficiências, paradoxos e promessas não cumpridas, sob o ângulo do sistema político representativo no Estado Democrático de Direito em tempos de transição paradigmática de uma modernidade ou pós-modernidade reconfortante⁴⁶, que exige um diálogo, uma relação de complementaridade, um ponto de (re)equilíbrio entre Têmis e Leviatã,⁴⁷ tendo por escopo a tentativa de desvelar a viabilidade de sua implementação jurídico-política no Brasil, ante a ausência desse instrumental, assim como a sua capacidade de equalização da relação entre as democracias representativa e direta, como ferramenta da democracia semidireta e lenitivo ao estancamento da crise política, adotando-se como marco espacial e temporal o surgimento do *recall* nos Estados Unidos da América, no final do Século XIX e início do Século XX.

Propõe-se a análise do direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente como mais um instrumento de materialização das regras do jogo democrático.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário confirma afastamento de Eduardo Cunha do mandato na Câmara. 05 mai. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316009>>. Acesso em 15 de junho de 2016.

⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. *Com 55 votos a favor Senado aprova afastamento de Dilma Rousseff*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/radio/1/plenario/senado-admissibilidade-do-processo-de-impeachment>>. Acesso em 15 de junho de 2016.

⁴⁶ SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 16 e 29.

⁴⁷ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. Trad. do autor. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2012. p. XVIII e XIX.

CAPÍTULO I – A ORIGEM DA ESPÉCIE: DIMENSÃO POLÍTICA DO DIREITO DE REVOGAÇÃO DE MANDATO POLÍTICO POR MEIO DO VOTO DESTITUINTE

1.1. O Povo-Ativo e o Voto Popular

A dimensão política do direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente pressupõe a consideração do povo como instância de poder e condição de legitimidade e viabilidade para, por meio do voto, revogar um mandato político ou destituir uma autoridade do seu cargo.

Assim, traça-se, inicialmente, o vínculo entre povo-ativo e voto popular, trazendo as noções do termo povo através da contribuição de Friedrich Müller, com sua identificação do elemento pessoal do Estado.

No estudo da Teoria Geral do Estado ou da Teoria do Estado, nota-se a falta de uniformidade doutrinária quanto “às notas características ou elementos essenciais”⁴⁸ que constituem e caracterizam o Estado.

Há divergência de opinião “tanto a respeito da identificação quanto ao número”⁴⁹ desses elementos essenciais. Nesse tópico da pesquisa leva-se em consideração a existência de quatro elementos caracterizadores do Estado, quais sejam, a soberania, o território, a finalidade e o povo.

Contudo, é o exame desse último elemento característico do Estado, o povo, a que se pretende ater, a começar pela sua identificação, sobretudo em um Estado Democrático de Direito, como é o caso da República Federativa do Brasil.

Para tanto, é fundamental, uma análise prévia, que possibilite conhecer quem é o povo que forma o Estado e por que a constituição fala de povo. Pretende-se delinear um conceito de povo e identificá-lo, precipuamente, a partir da análise de Friedrich Müller⁵⁰. Em seu clássico *Quem é o povo?* Observa-se uma categorização do povo, ou melhor, o povo como povo ativo, o povo como instância global de atribuição de legitimidade, o povo como ícone e o povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado.

⁴⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 60.

⁴⁹ *Ibidem*. Op. cit. p. 95.

⁵⁰ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Nauman. São Paulo: Max Limonad. 1998.

Da leitura do texto das normas, sobretudo, das normas constitucionais, podem ser notadas expressões como “nós, representantes do povo brasileiro (...)”⁵¹, “todo o poder emana do povo (...)”⁵², “promover o bem de todos (...)”⁵³, “todos são iguais perante a lei (...)”⁵⁴, enfim, quem é o povo que legitima a existência do Estado?

O destaque da noção jurídica de povo é imperioso. Para a teoria do direito, ela se diferencia de outras palavras aparentemente sinônimas, como população e nação, pois “é unânime a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, uma vez que, sem ele, não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma.”⁵⁵

Desse modo, o intuito é traçar de início neste trabalho a noção jurídica de povo e de cidadania, para, na sequência, explicar as considerações feitas por Müller⁵⁶ visando esclarecer o motivo pelo qual as constituições falam de povo. Além de estabelecer-se um paralelo com a noção de sujeito interpelado e enunciador, bem como com as noções de linguagem e política que têm lugar na análise do discurso.

A identificação do elemento pessoal que confere possibilidade de existência a um Estado é de fundamental relevância num país como o Brasil, inicialmente habitado por índios, e, posteriormente, com a colonização portuguesa, ocupado por portugueses, negros, ingleses, espanhóis, árabes, italianos, etc. Sua relevância é ainda maior porque uma classe dominante utiliza-se de sofismas e retórica para justificar e impor uma ideologia econômica burguesa resultante do modo de produção capitalista, que não pode se sustentar diante do pluralismo étnico-cultural de um povo, na tentativa de legitimar-se e consolidar-se no poder.

A análise do elemento subjetivo do Estado é a porta de entrada para se compreender o regime democrático e o instituto da revogação de mandatos ou *recall*,

⁵¹ BRASIL. Planalto. *Preâmbulo*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.

⁵² Art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁵³ Art. 3º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁵⁴ Art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁵⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 81.

⁵⁶ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Nauman. São Paulo: Max Limonad, 1998.

que tem sua legitimidade no poder popular. É este o objeto central de análise no presente Capítulo.

O estudo da noção jurídica de povo mostra que o conceito de povo, em razão de sua utilização exacerbada, indiscriminada e, por vezes, equivocada, deve sofrer uma depuração. Almejando uma noção jurídica do conceito, “sua busca deve começar pela sua distinção de palavras aparentemente sinônimas, utilizadas como tais ou até com preferência em inúmeras obras de Teoria do Estado.”⁵⁷

A primeira distinção a ser feita é em relação à população. Já que o critério distintivo da noção de povo é o fato de que a população não guarda vínculo jurídico nenhum com o Estado, referindo-se apenas ao número ou quantidade de pessoas que se encontram nele, ainda que esporadicamente:

Ora, população é mera expressão numérica, demográfica, ou econômica, segundo MARCELLO CAETANO, que abrange o conjunto de pessoas que vivam no território de um Estado ou mesmo que se achem nele temporariamente. Mas o fato de alguém se incluir na população de um Estado nada revela quanto ao vínculo jurídico entre a pessoa e o Estado, não sendo também necessária a constituição de uma vinculação jurídica especial para que alguém se inclua numa população.⁵⁸

Povo também não se confunde com nação, ou com o seu derivado, nacionalidade, pois estes indicam apenas um vínculo histórico-cultural de uma determinada comunidade ou origem comum, sem qualquer vínculo jurídico com o Estado. Embora, no século XVIII, o termo nação tivesse a pretensão de ser a expressão do povo como unidade homogênea, ela adquiriu grande prestígio durante a Revolução Francesa, sendo utilizado para externar tudo quanto se referisse ao povo. A noção jurídica de povo é uma conquista bastante recente, sendo que o cidadão surge já na Grécia antiga, passando por Atenas e Roma. Na Antiguidade, ele prevalecia para indicar apenas o membro ativo da sociedade política, isto é, aquele que podia participar das decisões políticas, mas sem a conotação jurídica atual, que não comporta uma concepção aristocrática de povo.⁵⁹

Na Idade Média, a noção de povo era imprecisa, pois, com o surgimento de novas camadas da população e seu maior rearranjo, estava superada a visão aristocrática de povo, embora ainda não houvesse unidade em torno de um mesmo Estado, que era dividido em várias ordenações. Com o surgimento do Estado Moderno, uma nova concepção de povo surge como base das novas aspirações democráticas. No século XIV

⁵⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 81.

⁵⁸ Ibidem. Op. cit. p. 81.

⁵⁹ Ibidem. Op. cit. p. 81-82.

surge uma noção ampla e unitária de povo, que reserva ao príncipe os poderes de execução e atribui aos cidadãos os direitos políticos, embora estes ainda não façam parte da camada superior da população, composta pelas famílias tradicionais e pela burguesia, detentora das corporações, o que denota um progresso no sentido de povo em razão da ampliação de direitos públicos a outros componentes do Estado. No primeiro período do Estado Moderno, embora caracterizado pela monarquia absolutista, sobretudo em França, o termo cidadão se generalizou e, com ele, o conceito de povo. Ascendendo a burguesia politicamente ao poder, com as Revoluções do século XVIII surge nos textos constitucionais a ideia de povo livre de qualquer discriminação de classe. Embora a prática fosse discrepante, consagra-se, assim, o princípio do sufrágio universal. É relevante frisar que, a partir de então, começa um esforço doutrinário no sentido de se efetivar a extensão plena da cidadania em termos jurídicos.⁶⁰

Nesse sentido, destaca-se a obra de Jellinek, que distingue o povo em dois aspectos, um subjetivo e outro objetivo, com o indivíduo sendo reconhecido como pessoa portadora de direitos públicos subjetivos, com raízes no contrato social de Rousseau, estando os indivíduos tanto em uma relação de subordinação com o Estado e, portanto, sujeito a deveres, quanto em uma relação de coordenação entre os próprios indivíduos e estes com o Estado e, portanto, sujeito de direitos, pois:

No Estado Moderno todo indivíduo submetido a ele é, por isso mesmo, reconhecido como pessoa. E aqueles que, estando submetidos ao Estado, participam ao mesmo tempo de sua constituição, exercem funções como sujeitas, sendo, pois, titulares de direitos públicos subjetivos. Segundo o próprio JELLINEK, a raiz dessa teoria, que leva ao reconhecimento da existência de direitos públicos subjetivos, encontra-se em ROUSSEAU, quando este diz que os associados, que compõem a sociedade e o Estado, recebem coletivamente o nome de *povo*, cabendo-lhes a designação particular de *cidadãos* quando participam da autoridade soberana e *sujeitos* quando submetidos às leis do Estado.⁸⁶

Para JELLINEK, entretanto, a designação de cidadãos cabe a todos que participam da constituição do Estado, havendo, entretanto, uma categoria especial de cidadãos, que são os que têm *cidadania ativa*, isto é, exercem certas atribuições que o próprio Estado reconhece como suas. Se examinarmos as consequências do reconhecimento do vínculo jurídico entre o Estado e os membros do povo, veremos que se põe para o Estado a exigência de três atitudes: a) exigência de atitudes *negativas*, pois a subordinação dos indivíduos é disciplinada pelo direito, impedindo o Estado de ir além de certos limites; b) exigência de atitudes *positivas*, uma vez que o Estado é obrigado a agir para proteger e favorecer o indivíduo; c) exigências de atitudes de *reconhecimento*, pois em certas circunstâncias há indivíduos que agem no interesse do Estado e este é obrigado a reconhecê-los como órgãos seus. É isto que corresponde a reconhecer a alguém a condição de cidadão ativo, como se dá, por exemplo, com o eleitor ou o jurado.⁶¹

⁶⁰ Ibidem. Op. cit. p. 82-83.

⁶¹ Ibidem. Op. cit. p. 84.

Assim, constata-se que o povo, como elemento essencial do Estado, permanece sendo o componente ativo ainda após a sua formação, caracterizando-se como um elemento que confere a exteriorização da formação da vontade do Estado. O povo é o elemento que dá condições ao Estado de formar e externar uma vontade. Quanto à noção de povo, a cidadania é estabelecida como pressuposto da cidadania ativa, sendo o povo concebido como o conjunto de cidadãos reunidos no ato de constituição do Estado. Nesse momento se estabelece um vínculo jurídico permanente com o Estado, já que o povo participa da vontade do Estado e do exercício do poder soberano:

Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas, que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado, através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de *cidadãos*, podendo-se assim, conceituar *o povo como o conjunto de cidadãos do Estado*. Dessa forma, o indivíduo, que no momento mesmo de seu nascimento atende aos requisitos fixados pelo Estado para considerar-se integrado nele, é, desde logo, cidadão. Mas, como já foi assinalado, o Estado pode estabelecer determinadas condições objetivas, cujo atendimento é pressuposto para que o cidadão adquira o direito de participar da formação da vontade do Estado e do exercício da soberania. Só os que atendem àqueles requisitos e, conseqüentemente, adquirem estes direitos, é que obtém a condição de *cidadãos ativos*.

A aquisição da cidadania depende sempre das condições fixadas pelo próprio Estado, podendo ocorrer com o simples fato do nascimento em determinadas circunstâncias, bem como pelo atendimento de certos pressupostos que o Estado estabelece. A condição de cidadão implica direitos e deveres que acompanham o indivíduo mesmo quando se ache fora do território do Estado. A cidadania ativa, por sua vez, pressupõe a condição de cidadão, mas exige que, além disso, o indivíduo atenda a outros requisitos exigidos pelo Estado. Se o cidadão ativo deixar de atender a alguns desses requisitos, poderá perder ou ter reduzidos os atributos da cidadania ativa, segundo o próprio Estado dispuser, sem, no entanto, perder a cidadania.⁶²

A República Federativa do Brasil se constituiu em um Estado Democrático de Direito, estabelecendo seus fundamentos e objetivos nos arts. 1º e 3º, respectivamente, da Constituição Federal, *in verbis*:

“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 - (...);
- V - o pluralismo político”

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

⁶² Ibidem. Op. cit. p. 85.

II – (...);
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”⁶³

Logo no preâmbulo da Carta Política, nota-se que a Assembleia Nacional Constituinte se reuniu por meio de representantes do povo brasileiro. Senão vejamos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.⁶⁴

A Carta Política institui, expressamente, o princípio democrático, no qual o titular do poder é o povo, que o exerce de forma indireta, como regra, e, excepcionalmente, de forma direta, como consta no parágrafo único do artigo 1º do mesmo Título:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.⁶⁵

O art. 5º, *caput*, estabelece a igualdade de todos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:⁶⁶

⁶³ Art. 1º, incisos I, II, III e V, e art. 3º, incisos I, II e IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁶⁴ Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁶⁵ Parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁶⁶ Art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

A título de ilustração, embora as normas transcritas sejam suficientes para o nosso objetivo no momento, observa-se que, em alguns artigos de tratados e pactos interacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, a lógica parece ser a mesma, tendo as suas normas equivalência às normas constitucionais, por força do §3º do art. 5º da Constituição Federal⁶⁷

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seu artigo XXI, que:

1. Todo homem tem o direito de tomar parte no Governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
(...)
3. A vontade do povo será a base da autoridade do Governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

O Pacto dos Direitos Civis e Políticos⁶⁸ (Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992), no artigo 25, prescreve que:⁶⁹

- Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de restrição mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:
- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
 - b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação de vontade dos eleitores;
 - c) de ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país.

O artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992) dispõe que⁷⁰:

⁶⁷ Art. 5º (...). § 3.º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁶⁸ Permite-se deduzir que o Pacto abarca a possibilidade da inviolabilidade do direito de revogação de mandatos políticos, caso este seja inserido na Constituição do Estado como direito político do cidadão-eleitor em destituir aquela autoridade que não age da forma como se comprometeu na campanha eleitoral ou que, por vários motivos, perdeu a confiança e a legitimidade que angariou nas urnas, já que estaria violada a própria manifestação e vontade popular, sendo que, segundo Flávia Piovesan, ao se referir ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos com auto-aplicabilidade, o documento trouxe o dever dos Estados-partes garantir e assegurar tais direitos a todos os seus respectivos indivíduos, por meio de obrigações positivas ou negativas, como promover um sistema legal capaz de responder à violação dos direitos. (PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Internacional Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva. 2015. p. 240.).

⁶⁹ BRASIL. Planalto. Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/DO592.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b) de votar e de ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Da leitura dos textos normativos transcritos, sobretudo das normas constitucionais, notam-se expressões como: “Nós, representantes do povo brasileiro (...)”; “Todo o poder emana do povo (...)”; “promover o bem de todos (...)”; “Todos são iguais perante a lei (...)”; “Todo homem tem o direito de tomar parte no Governo de seu país (...)”; “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade (...)”; “Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direito e oportunidades (...)”.

Enfim, quem é o povo que legitima a existência do Estado e por que a Constituição fala de povo?

Repita-se: “É unânime a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, uma vez que sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma.”⁷¹

Na introdução da obra de Muller, Ralph Christensen se refere à análise dos modos de utilização da linguagem e explica que “as constituições falam com frequência do povo e gostam de falar dele. A razão está no fato de que precisam se legitimar. A invocação do povo deve fornecer a legitimação:”

O povo igualmente aparece na teoria jurídica da democracia enquanto bloco. Ele é a pedra fundamental imóvel da teoria da soberania popular e fornece como lugar comum de retórica a justificativa para qualquer ação do Estado. Nessa utilização em *bloco* o conceito de povo justamente encobre as diferenças que permitiriam distinguir entre retórica ideológica e democracia efetiva. O povo e seu poder (*Gewalt*), sem os quais a sociedade nem seria capaz de receber uma constituição não pode permanecer uma metáfora citada em discursos domingueiros (*Sonntagreden*) inofensivos. Faz-se mister delimitar essas diferenças na utilização do conceito de povo.

(...) Essa reificação do conceito de povo é característica tanto para a ideologia quanto para a utopia da soberania popular.

(...) O povo é invocado no documento constitucional, ao passo que seu papel verdadeiro no processo político não é tematizado: Tudo o que o *povo* até

⁷⁰ BRASIL. Planalto. Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/AND678-92.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2016.

⁷¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 81.

agora empreendeu em matéria de elaboração de constituições teve um caráter mais mediato do que imediato, foi mais símbolo do que realidade.⁷²

O papel simbólico do povo mencionado em bloco, cuja função é mais mediadora do que imediata e efetiva, demonstra que o povo, titular do poder, em regra o exerce de forma indireta, por meio de seus representantes, sendo a exceção o exercício direto, por meio, dentre outros, dos instrumentos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Há uma rachadura interna no conceito de povo nas teorias da soberania que se torna visível quando se nota que o conceito de democracia interliga os componentes povo e dominação. Povo como fonte de legitimação difere de povo como objeto de dominação. A diferença reside no corpo unitário que falta ao povo como totalidade, pois não há vontade unitária. A vontade imposta pelas estruturas de dominação, como vontade geral, é de uma vontade particular. Dessa forma, em contrariedade às teorias tradicionais, afirma-se que o povo não é homogêneo, nem sujeito, já que há sempre um representante de um representante que atua pelo povo, o que acarreta a substituição do povo como fonte de legitimação para o processo político em vez de ser a meta desse mesmo processo político, situação que coloca o povo como simples objeto de dominação.⁷³

O fato de um documento formal, no caso a Constituição, mencionar a expressão o povo, visando legitimação democrática não é o suficiente para denotar que, efetivamente o povo estaria governando. Esse é o ponto que fundamenta e legitima o exercício democrático do poder e da violência e as críticas à democracia. Pode-se, inclusive, avaliar que, embora o povo não exerça a dominação, este não deve deslegitimá-la, sobretudo em modelos de democracia representativa, como no caso da Constituição Federal de 1988, que é expressa nesse sentido quando insculpe, no parágrafo único do art. 1º e em seu preâmbulo, que o poder emana do povo e que ela foi promulgada por representantes do povo brasileiro: as técnicas de representação, instituições e procedimentos permitem a inserção do povo no campo visual.⁷⁴

Em busca de se saber quem é o povo e por que as constituições falam nele, sugerindo uma co-atuação efetiva do povo no exercício do poder, a questão torna-se saber o conceito jurídico ou os modos de emprego da expressão "povo" nos termos das normas de uma constituição democrática:

O fato dessa co-atuação ser expressa em eufemismo já caiu na boca do povo.

⁷² CHISTENSEN, Ralph. *Introdução*. In: MÜLLER, Friedrich. Op. cit. p. 33-37.

⁷³ MÜLLER, Friedrich. Op. cit. p. 37-38.

⁷⁴ *Ibidem*. Op. cit. p. 47.

(...)Justificado enquanto objeto (intencionado) é sempre o Estado, enquanto “democrático”. Mas quem legitima no papel do sujeito (intencionado ou não intencionado/não consultado)? Ao nível da federação só todos os titulares de direitos eleitorais ativos (Wahlberechtigten) (GG, Art. 38, §2) podem - o que é realista - ser representados pelos deputados - pelos mesmos deputados que o texto da teodiceia estatal denomina “representantes do povo inteiro”. Talvez isso seja uma ideologia: mas talvez aqui um povo “inteiro” de titulares de nacionalidade ou até a população efetiva do território legitimem realmente de outro modo. Até agora, no entanto, está cada vez menos claro que o povo supre aqui a legitimidade; isso fica cada vez menos claro, quanto mais de perto examinarmos o fenômeno em questão.

Se uma constituição recorre ao poder constituinte “do povo” ou se ela atribui “todo o poder (de Estado)... (ao) povo”, será que ela então formula um enunciado sobre a realidade? Há uma impressão difundida de que as coisas não se passam assim. Nesse caso a constituição fala e cala ao mesmo tempo. Ela fala (*spricht*), mas não sobre o poder do povo; ela *se atribui* (*spricht sich*) legitimidade.

(...) No entanto, torna à baila a pergunta sobre quem deve ser aqui em cada caso o povo, que se beneficia de tais ocasiões de ação enquanto povo unitário ou segmentado ou mesmo apenas imaginário; e torna também à baila a pergunta até que ponto tais medidas são suficientes para fazer democrático o ordenamento de poder - violência (Gewaltordnung)* representado por um Estado.

(...) Aqui se trata do conceito jurídico ou, mais precisamente, dos modos de emprego da expressão “povo” nos textos das normas de uma constituição democrática; de uma constituição, para dizê-lo em outros termos, que quer justificar o seu aparelho de Estado e o exercício de sua violência/do seu poder enquanto “democráticos”.

(...) O objetivo, com o qual estes a empregam, é evidentemente sempre a legitimação do Sistema Político constituído.⁷⁵

Dessa análise desponta quatro modos de emprego da expressão: povo ativo; povo como instância global de atribuição de legitimidade; povo como ícone; povo como destinatário das prestações civilizatórias do Estado.

O povo ativo seria a totalidade dos eleitores, aqueles com capacidade eleitoral ativa e passiva, como fonte de determinação do convívio social através de prescrições jurídicas. Contudo, esse modo de expressão seria insuficiente, haja vista que os nacionais ou cidadãos ativos, que podem votar e serem votados, podem ser restringidos em razão da decretação da perda ou suspensão dos direitos políticos. Além disso, a expressão não salvaguardaria determinados grupos restringidos pela faixa etária ou pelo estado mental, bem como os estrangeiros que vivem permanentemente em solo pátrio, trabalham e pagam seus impostos e contribuições e, portanto, pertencentes à população, o que evidencia o critério de deslegitimação diante desse modo de expressão.⁷⁶

O povo como instância global de legitimação:

(...) se vê como grandeza de atribuição diante da textificação do poder constituinte. Mede-se nele se a decisão do titular de um cargo pode ser

⁷⁵ Ibidem. Op. cit. 51-52.

⁷⁶ Ibidem. p. 56-57.

atribuída ao texto da norma democraticamente instituído como vigente enquanto “direito popular”, ou se estamos diante de um direito pretório (*ius honorarium*).⁷⁷

O povo ícone⁷⁸ se baseia na mitificação da população, sendo que o povo não exerce a dominação real, já que fruto de uma metáfora em uma retórica ideológica, sendo utilizado de forma icônica:

Diante de tal configuração não se trata nem do “povo” ativo nem também apenas do “povo” de atribuição; e muito menos aí o povo está exercendo a dominação real. Mas fala-se como se ele estivesse exercendo a dominação real, como se tivesse agido de forma mediada, como se legitimasse por meio de lealdade mediada por normas. Nesse caso usamos o povo como sucessor da justificativa pré-democrática, supramundana: eis o legitimismo “por obra e graça do povo” (“von Volkes Gnaden”).

O *povo como ícone*, erigido em sistema, induz a práticas extremadas. A iconização, consiste em abandonar o povo a si mesmo; em ‘desrealizar’ (entrealisieren) a população, em mitificá-la (naturalmente já não se trata a muito tempo dessa população), em hipostasiá-la de forma pseudo-sacral e em instituí-la assim como padroeira tutelar abstrata, tornada inofensiva para o poder violência – “notre bom peuple.”⁷⁹

O povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado, talvez o critério-categoria que mais legitima a democracia em um Estado, funda-se na pessoa humana, seja ela de qualquer outra nacionalidade. O que a demarca são os direitos humanos imprescindíveis para uma democracia legítima, abarcando todos os conceitos ou modos de expressão anteriores da palavra povo. Segundo Müller:

A função do “povo” que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigente, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos” de categorias distintas (enquanto povo ativo, povo como instância de atribuição ou ainda povo destinatário) e graus distintos. A distinção entre direitos da cidadania e direitos humanos não é apenas diferencial; ela é relevante com vistas ao sistema. Não somente as liberdades *civis*, mas também os direitos *humanos* enquanto *realizados* são imprescindíveis para uma democracia legítima.⁸⁰

O sujeito social global surge, ainda, não como fundamento, mas como meta do processo histórico de solidificação e perpetuação da instituição e preservação do procedimento democrático:

⁷⁷ CHISTENSEN, Ralph. Op. cit. p. 43.

⁷⁸ De se destacar, portanto, na concepção de Muller, o povo enquanto ícone induz a práticas extremadas, e a ilusões participativas, e é utilizado para bloquear a vontade popular, estando a serviço da posição dos detentores do poder, mesmo porque se refere a ninguém na prática da legitimação. (CARVALHO, Kildare Gonçalves. Op. cit. p. 112.).

⁷⁹ MÜLLER, Friedrich. Op. cit. p. 67.

⁸⁰ Ibidem. p. 76.

No princípio talvez só os representantes dos homens proprietários (besitzende Männer) tenham constituído a vontade geral como instituição. Em consequência das lutas políticas o conceito de povo se amplia cada vez mais. Uma multiplicidade de grupos sociais adquire consciência dos seus interesses, introduzindo-os no processo político. Durante o combate semântico em torno da ampliação do conceito de povo os agrupamentos inicialmente excluídos forçam a sua inclusão e produzem assim no término do processo o povo soberano idêntico consigo mesmo.

(...) Depois dos últimos excluídos terem sido aceites no povo soberano, estará realizada a democracia como governo do povo.⁸¹

Postas essas questões e definições, nota-se que saber quem é o povo demanda conhecer os vários modos de emprego dessa expressão nos textos constitucionais, sempre com alta carga ideológica. Contudo, destacam-se, para os fins específicos da presente pesquisa, os conceitos de povo ativo, povo como instância global de atribuição de legitimidade e povo como ícone. As constituições falam, portanto, de povo para se legitimarem.

Michel Pêcheux inaugura uma análise da perspectiva de uma teoria materialista do discurso, compreendendo que o processo discursivo faz parte do contexto da relação ideológica de classes⁸², “na qual a história da produção dos conhecimentos não está acima ou separada da história da luta de classes,”⁸³ e continua, “teoriza como a linguagem, sobretudo a semântica, é materializada na ideologia e como esta se manifesta na linguagem. Concebe o discurso como um lugar particular em que esta relação ocorre.”⁸⁴

Seu pensamento é desenvolvido considerando a linguagem “como prática que se relaciona com outras práticas, como é o caso das práticas política e científica.”⁸⁵

Em sua teoria, o sujeito passa a ser considerado elemento constitutivo da linguagem partindo do pressuposto de que a prática discursiva está inserida na complexidade contraditória desigual e sobredeterminada das formações discursivas, “que caracteriza a instância ideológica em condições históricas dadas e de que não existe prática sem sujeito”⁸⁶. Segundo Grigoletto,

⁸¹ CHISTENSEN, Ralph. Op. cit. p. 38-39.

⁸² PÊCHEUX, Michel. *Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. Tradução de Eni Pulcinelli Orlandi [et. al.]. 3 ed. Campinas: UNICAMP, 1997. p. 90.

⁸³ GRIGOLETTO, Evandra. A noção de sujeito em Pêcheux: uma reflexão acerca do movimento de desidentificação. *Estudos da Língua(gem)*: Michel Pêcheux e a Análise do Discurso. Universidade do Vale do Rio Sinos. Vitória da Conquista. n.º 1. Junho de 2005. p. 63. Disponível em: <file:///C:/Users/Thanus/Downloads/9-48-1-PB.pdf >. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁸⁴ ORLANDI, E.P. Michel Pêcheux e a Análise do Discurso. *Estudos da Língua(gem)*: Michel Pêcheux e a Análise do Discurso. Universidade do Vale do Rio Sinos. Vitória da Conquista. n.º 1. Junho de 2005. p.10. Disponível em: <http://www.cpelin.org/estudosdalinguagem/n1jun2005/artigos/orlandi.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁸⁵ GRIGOLETTO, Evandra. Op. cit. p. 62.

⁸⁶ PÊCHEUX, Michel. Op. cit. p. 213.

O ideológico e o inconsciente (...) não podem mais ser pensados como elementos “residuais” da linguagem, mas como elementos constitutivos de todo e qualquer discurso e, conseqüentemente, de todo sujeito. Portanto, o sujeito passa a ser elemento constitutivo da linguagem.

(...) É pelo viés da *forma sujeito* que o sujeito do discurso se inscreve em uma determinada FD, com a qual ele se (des)identifica e que o constitui sujeito.⁸⁷

No mesmo giro,

O discurso é definido por este autor como sendo efeito de sentidos entre locutores, um objeto sócio-histórico em que o linguístico está pressuposto. Ele critica a evidência do sentido e o sujeito intencional que estaria na origem do sentido.

Pêcheux considera a linguagem como um sistema capaz de ambigüidade e define a discursividade como a inserção dos efeitos materiais da língua na história, incluindo a análise do imaginário na relação dos sujeitos com a linguagem.

Dando um novo suporte teórico para a ideologia, seu método é baseado na análise de formas materiais. Pêcheux não separa categoricamente estrutura e acontecimento, relacionando a linguagem a sua exterioridade, ou seja, o interdiscurso. Ele define este como memória discursiva, o já-dito que torna possível todo o dizer. De acordo com este conceito, as pessoas são filiadas a um saber discursivo pelas formações discursivas: algo significa antes, em outro lugar e independentemente. As formações discursivas, por sua vez, são aquilo que o sujeito pode e deve dizer em situação dada em uma conjuntura dada. O dizer está, pois ligado às suas condições de produção. Há um vínculo constitutivo ligando o dizer com a sua exterioridade.⁸⁸

Assim, toda descrição do dizer está exposta ao equívoco da língua, podendo todo enunciado se tornar outro enunciado, diferente, deslocando-se de um sentido ao outro, possibilitando a interpretação.⁸⁹

Ilustrando a ideologia dominante que existe por trás do discurso linguístico, transcreve-se aqui uma passagem citada por Ralph Chistensen em sua nota introdutória, na qual se refere a um pequeno metatexto de Müller, quando da análise da relação entre os diferentes modos de expressão do termo povo e do conceito de democracia:

Não se perguntou aqui o que significa a palavra *povo*, mas como ela é utilizada onde e por quem.

No discurso do direito. Ali: em textos de normas, sobretudo constitucionais. Por vocês: os constituintes, os legisladores, os guardiães da lei.

Por que vocês utilizam essa palavra aí? Para gritar pelo alto-falante: circular, circular, não há nada a descobrir aqui!

A palavra *povo* não é utilizada por vocês para dizer quem seria esse povo, final de contas. O *povo* é pressuposto para que vocês possam falar de outra coisa, mais importante: NÓS SOMOS LEGÍTIMOS!

⁸⁷ GRIGOLETTO, Evandra. Op. cit. p. 62.

⁸⁸ ORLANDI, E.P. Op. cit. p. 11.

⁸⁹ PÊCHEUX, Michel. Op. cit. p. 53.

Com a expressão POVO, que está à mão* [zuhaden] de vocês, com esse *instrumento meramente objetual* [Zeug] no sentido de São Martinho*, vocês apontam para o peito estufado dos heróis que vocês pretendem ser: *populus lo vol**, São vocês os que significam isso; e esse é então o significado de povo.

O discurso jurídico procede sim, o discurso científico não se incomodou. Aqui se tenta deixar-se incomodar. O resultado não são quatro povos nem quatro conceitos de povo. São três espécies de gesticulação, com as quais vocês lidam com o povo, ainda no plano da linguagem. Mas como nada mais *é significado*, isso também acaba sendo significativo.⁹⁰

O pensamento de Pêcheux explica muito bem essa questão ideológica de uma classe dominante contida no discurso das normas constitucionais quando se referem ao povo, visando à sua legitimação. O povo é o sujeito-forma interpelado e enunciador, cuja ideologia democrática se torna possível com a abertura da interpretação para angariar todos os grupos e classes excluídos, pois o saber discursivo deve se tornar mais democrático na medida em que os excluídos tomem consciência e seu legítimo poder soberano, redemocratizando ainda mais a democracia, contribua para o seu aperfeiçoamento e fortalecimento, equilibrando a tensão entre as classes. O povo-sujeito, em seu pluralismo ideológico, e, diga-se aqui, o povo como destinatário das políticas civilizatórias prestacionais do Estado, titular de direito público subjetivo, conferirá, no discurso entre os indivíduos em si e entre estes e o Estado, a ruptura necessária e adequada, em conformidade com a característica de imprevisibilidade, alternância, mutação e instabilidade democráticas, legitimando, assim, a Carta Política, a que se apelida Cidadã, e a Democracia como Governo do povo.

Nota-se que a ideologia, a linguística, a semântica, o discurso e a política permeiam os textos constitucionais, que se utilizam da expressão povo e outras que a ela se assemelham na tentativa de legitimar a sua elaboração e vigência em nome de todos, simulando o real interesse de uma classe na relação dominante-dominados/ ou governantes/governados.

Povo cidadão, povo ativo, povo ícone e povo como instância de legitimação são inseridos no povo real que se traduz de uma maneira mais equânime, em povo como destinatário das políticas prestacionais civilizatórias do Estado, único capaz de legitimar definitivamente o Estado e a Democracia, ou melhor, o Estado Democrático de Direito, por abarcar o pluralismo étnico-cultural existente, sobretudo no Brasil.

Repita-se que o povo-sujeito, em seu pluralismo étnico-cultural e ideológico, titular de direito público subjetivo, conferirá no discurso dos indivíduos entre si e entre estes e o Estado, a ruptura necessária e adequada, em conformidade com a característica

⁹⁰ MÜLLER, Friedrich. Op. cit. p. 44-45.

de imprevisibilidade, alternância, mutação e instabilidade democráticas, legitimando, assim, a Carta Política, que se apelida de "Constituição Cidadã" e a Democracia como governo do povo, promovendo o sujeito global social, cuja bandeira dos direitos humanos, notadamente a dignidade da pessoa humana, justifica a soberania popular.

O elemento subjetivo que possibilita ao Estado Democrático de Direito existir é o povo compreendido como multiplicidade das pessoas reais que habitam no território de um Estado, “como uma multiplicidade não unitária em si, mas mista, constituída em grupos de interesse e organizada de forma igualitária e não discriminada.”⁹¹

Ressalte-se, enfim, que, da categorização discriminada por Muller, é na classificação de povo como povo-ativo, em consonância com o conceito de cidadania ativa de Dallari, bem como no povo como instância de legitimação e o povo ícone que se funda o modelo de democracia representativa vigente, sobretudo no Brasil. Ela permitirá a análise do instituto do direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente, objeto principal deste trabalho, tendo-se em conta o conceito de cidadão-eleitor como base de legitimação de toda e qualquer (des)eleição que se funda no poder de decisão e deliberação política.

Nesse ponto percebe-se um diálogo entre Friedrich Muller, Michel Pêcheux e Marcelo Neves.

O primeiro quando categoriza o povo como uma metáfora para justificar o objetivo do poder invisível através da mitificação do sujeito-povo, produto da retórica, e que leva a práticas extremadas do poder pela institucionalização das normas. Em última instância torna o povo um ícone apenas para servir de álibi para a concentração do poder.

O segundo, analisando o discurso das normas constitucionais relacionadas ao termo povo, demonstra a possibilidade da ideologia dominante apenas como pretexto para uma legitimação no poder.

O terceiro quando, em sua obra “A Constitucionalização Simbólica”, se refere ao poder da fala e do agir em comunicação, através do discurso e da escrita dos textos constitucionais, gerando desproporção entre o que se promete e o que se cumpre, entre o que se idealiza e o que se pratica, entre o ideal e o real, revelando a desconexão entre a intenção da linguagem e a materialização do seu conteúdo. Desvela a insinceridade da norma constitucional e o seu fim último, servir de instrumento do poder invisível e de sujeitos determinados que se concebem como únicos donos e beneficiários do poder, desprovendo a Constituição dos seus efeitos normativo-jurídicos generalizados. Por

⁹¹ Ibidem. Op. cit. p. 53.

fim, erigindo a constituição e a legislação como apenas uma “folha de papel”, simbólicos, em abuso da esperança do povo real em ver realizadas a efetivação de seus direitos fundamentais e a implementação de políticas públicas necessárias a uma vida digna em sociedade, bem como servindo de alibi para satisfazer as expectativas dos cidadãos, angariando a confiança necessária, se bem que não duradoura, para a estabilização dos sistemas políticos e jurídicos e a preservação do poder.⁹²

Saliente-se que o cenário político, inclusive no Brasil, enfrenta a denominada crise política tendo como uma de suas dimensões a crise de representação política, que causa a insatisfação do eleitor desconfiado⁹³ e o distanciamento entre representantes e representados. Estes últimos parecem não mais se sentir representados por suas autoridades eleitas, pelos mais diversos motivos, entre os quais a corrupção.

O País avança pouco no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano elaborado pela ONU em 2014, subindo uma posição no IDH e fica em 79º entre 187 países, permanecendo estagnado diante dos escândalos de corrupção política.⁹⁴ Nem mesmo o Supremo Tribunal Federal parece ser capaz de estancar a crise da democracia brasileira diante da opinião pública. O *impeachment* se torna anacrônico diante da desconfiança do legítimo detentor do poder para com seus representantes e instituições.

A corrupção tem sido uma das maiores causas da desconfiança dos eleitores em relação aos seus representantes os eleitos.

A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas indicam que quase 60% dos brasileiros acreditam que a corrupção aumentou muito no segundo semestre de 2005 no Brasil, enquanto 98% acreditam que a corrupção é um problema sério.⁹⁵

A desconfiança política, contudo, é estrutural, atingindo todas as instituições. Ela não é transitória, nem criada tão só por uma situação de crise política ou escândalos de corrupção. Possui natureza multidimensional, sendo que, isoladamente, a corrupção por si só não é a única causa da percepção da desconfiança e da descrença dos cidadãos

⁹² NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2011. p. 36-41 e 116-120.

⁹³ José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello, em estudo inserto na Teoria Empírica da Democracia, analisando a origem e o caminho das transformações políticas, interpretam o atual fenômeno de descontentamento e descrença política como sendo a desconfiança dos representados em relação aos representantes, como causadora da Síndrome da Desconfiança Institucional, que pode gerar a apatia política pelo baixo interesse político e pela pouca participação, portanto, trata-se da expectativa que os indivíduos nutrem em relação ao comportamento de outros indivíduos no meio social. (MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 11-13.).

⁹⁴ PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Brasil sobe uma posição no ranking do IDH e fica em 79º entre 187 países*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3909>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁹⁵ MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 238.

nas instituições políticas, salvo quando ela impacta indiretamente no desempenho das instituições democráticas, por exemplo, violando o primado da lei⁹⁶ ou *rule of law*⁹⁷ e gerando desigualdade política em prejuízo da qualidade da democracia e, por conseguinte, apatia política. Entretanto, aliada a outros múltiplos fatores, como o desempenho governamental, da política, dos partidos políticos, da representação, enfim, a corrupção contribui para a formação do conjunto de relações explicativas do fenômeno da desconfiança.

As discussões apresentadas nos vários capítulos mostraram que, para os vários temas analisados e associados com o debate contemporâneo sobre a democratização – como o fenômeno da adesão ao regime democrático e da legitimidade política; as relações entre educação e democracia; corrupção e democracia; mídia e confiança política; confiança, cidadania, participação e envolvimento político; confiança na justiça e na polícia e; finalmente, a avaliação do desempenho de ações estatais observadas por meio dos serviços públicos –, as atitudes e comportamentos de confiança ou desconfiança política não constituem isoladamente explicações suficientes. Seus determinantes recorrem a múltiplos fatores, como às dimensões socioeconômicas e demográficas, à avaliação de desempenho da economia, da política e de governos específicos, às associações com credos religiosos e partidos políticos, assim como aos fatores associados com a cultura política, a exemplo da própria confiança.

(...) As reflexões apresentadas indicam que a explicação do fenômeno da desconfiança política no Brasil, assim como a de um conjunto de outras atitudes relacionadas aos posicionamentos dos indivíduos a respeito do regime democrático, têm natureza multidimensional e recorrem a valores e avaliações objetivas, como a percepção da economia, da política e dos governos do momento.⁹⁸

Com o aumento da desconfiança dos eleitores nos seus representantes eleitos, o descrédito das instituições políticas, inclusive da Corte Constitucional pátria, o Supremo Tribunal Federal – STF, acarretados pelos escândalos de corrupção no cenário político envolvendo grandes grupos econômicos e a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, tem-se intensificado a insatisfação dos cidadãos, que por meio de movimentos sociais clamam país adentro e rede a fora por reforma política e pelo enfrentamento de temas fraturantes e polêmicos, mas essenciais para o povo, que não são enfrentados pelos representantes eleitos.

⁹⁶ O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo da democracia. E o que é democracia senão um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? E em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito à estas regras? (BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Uma defesa das Regras do Jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1997. 171.).

⁹⁷ Por primado da lei pode-se entender, segundo José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello, basicamente que a lei vale igualmente para todos os indivíduos que se relacionam com ela em situação de igualdade, ou seja, atinge todos os indivíduos e ninguém estaria acima dela. (...) Para concluir, a corrupção impacta na *rule of law*, que reflete diretamente na qualidade da democracia que, por sua vez, influencia a qualidade da *cidadania*. (MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 264 e 270.).

⁹⁸ *Ibidem*. p. 362-363.

Essa insatisfação popular se exterioriza através dos movimentos sociais, como um grito de indignação em busca de uma vida mais digna, a começar pelo desejo por melhores condições no transporte público, e toma o país em uma pauta organizada pelo próprio povo, principal vítima da crise política, com reivindicações variadas, como mais ética na política, o anseio por reforma política, a efetivação dos direitos da saúde, segurança, educação, fim da impunidade e combate à corrupção, enfim, como aconteceu no Brasil nas Jornadas de Junho de 2013, assim como em 2015, quando a população, indignada com a corrupção, saiu às ruas para reivindicar a destituição da Presidente da República, Dilma Rousseff, e manifestar seu apoio ao Juiz Sérgio Moro, que preside o processo que envolve a apuração dos crimes de colarinho branco na denominada Operação Lava-Jato da Polícia Federal.

O legado dos movimentos sociais em rede terá sido afirmar a possibilidade de reaprender a conviver. Na verdadeira democracia.

(...) Aconteceu também no Brasil. Sem que ninguém esperasse. Sem líderes. Sem partidos nem sindicatos em sua organização. Sem apoio da mídia. Espontaneamente. Um grito de indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais e foi se transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais 350 cidades.⁹⁹

Percebe-se que surge das massas a formação de um cidadão crítico,¹⁰⁰ com mais consciência de seus direitos e de suas obrigações, participativo, que anseia pela qualidade da democracia¹⁰¹ e pelo real e efetivo controle dos poderes conferidos aos representantes, deixando a posição de coadjuvante para se tornar protagonista, sem a pretensão de se tornar totalizante na participação política da sociedade hipercomplexa da modernidade, o que lhe exigiria uma atividade política *full time*, em prejuízo de seu

⁹⁹ CASTELLS, Manuel. Op. cit. p. 177-178.

¹⁰⁰ A condição socioeconômica do cidadão merece ser observada, sobretudo por sua ligação com a hipótese do cidadão crítico, avançada por autores com Inglehart¹¹ e Norris¹². O argumento central de ambos é o de que a mobilização cognitiva gera cidadãos com olhares mais críticos para as instituições e o funcionamento dos governos. Norris consolidou a expressão “cidadão crítico” (*critical citizen*) para designar o tipo bem informado que avalia positivamente a democracia, mas é severo no julgamento do funcionamento concreto de suas agências e regras. Ele seria fruto de maior escolarização e informação sobre o sistema político e os negócios públicos, detectadas especialmente nos países pós-industriais e de democracia mais antiga. Inglehart teorizou sobre o pós-materialismo, uma síndrome atitudinal que teria emergido em consequência do desenvolvimento econômico e que envolve comportamento mais questionador em relação a instituições de diversas características, inclusive as governamentais.” (MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 344.).

¹⁰¹ A qualidade da democracia pode ser extraída, ou melhor, compreende-se por regime democrático de qualidade, segundo José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello, aquele que contenha várias fontes de informação, resguarde o exercício do sufrágio universal mediante eleições livres que assegurem a competição por meio de mais de uma opção de escolha, mas que também respeite e dê guarida à efetivação das liberdades públicas e civis, à igualdade política, tenha transparência, preserve a legalidade e a legitimidade das instituições, bem como se ampare na responsividade e responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos. (Ibidem. p. 260.).

próprio progresso pessoal, ainda mais diante da complexidade técnica dos temas e debates políticos.¹⁰²

O anseio por democracia tem aumentado nos países da América Latina¹⁰³, e, notadamente, no Brasil.

“Perto de completar um quarto de século depois de ter restabelecida no Brasil, a democracia é o regime político preferido por mais de dois terços dos cidadãos brasileiros (tabela 2).”^{2,104}

Essa intuição da formação do cidadão crítico extraída dos movimentos sociais é o paradoxo do “homem massa”¹⁰⁵, pois, além de influenciar de forma positiva nas deliberações governamentais¹⁰⁶, aproxima-se do *Homo democraticus*¹⁰⁷ ou democrata¹⁰⁸, portador do espírito democrático, inserido num ambiente democrático e que percebe a democracia não somente como o apoio da maioria, exigindo responsabilidade governamental perante o eleitor, garantindo o poder popular, mas também o controle constitucional efetivo, pelo povo, do exercício do poder.¹⁰⁹

Alerta-se, desde já, que essa percepção em relação ao surgimento de um cidadão crítico ou mais consciente, extraída, sobretudo, dos movimentos sociais, não desconsidera a questão do povo bom ou povo mal, tampouco se trata de uma percepção

¹⁰² Lênio Luiz Streck e Jose Luís Bolzan de Moraes afirmam que a representação política não passou incólume ao processo de rupturas, perdendo a capacidade de resposta às preferências dos cidadãos em uma sociedade complexa, tendo como um dos motivos a quantidade de volume de questões pendentes de solução, o que acarretaria uma atividade *full time*, ou seja, de dedicação completa às questões políticas, o que acaba excluindo o cidadão do cenário político pois já está tomado em prover suas necessidades para uma vida digna no cotidiano, assim como exclui o político da discussão e enfrentamento social dos temas. (STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Op. cit. p. 162.).

¹⁰³ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2007*. Banco de datos em línea. Disponível em: <<http://der.oas.org/INFORME%20LB%202007.pdf>>. Acesso em 19 de junho de 2016.

¹⁰⁴ MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 51.

¹⁰⁵ (...) é o *homem-massa*, de personalidade evanescente, guloso dos noticiários de crimes e escândalos, faminto de técnica, não de ciência, atulhado de pseudo-idéias das quais não criou nenhuma e a todas assimilou mal, robô condicionado para bagatelas, submissão ou violência, “sem vida interior, vazio de sua própria história. Está sempre em disponibilidade para fingir ser qualquer coisa. Tem só apetites, crê que só tem direitos e não crê que tenha obrigações, é o homem sem nobreza (...). (AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4.ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 343.).

¹⁰⁶ FIELD, G. C. *Teoria Política*. Tradução de Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar, 1959. p. 106.

¹⁰⁷ O homem democrático, no pensamento de Darcy Azambuja, é caracterizado por aquele indivíduo que tem consciência e age de forma compatível com a democracia, possui mentalidade e espírito democrático, é elemento decisivo para a existência do regime democrático, quer e sabe o que é democracia e anseia que o regime democrático lhe supra as expectativas. (AZAMBUJA, Darcy. Op. cit. p. 343.).

¹⁰⁸ Na visão de Marta Nunes da Costa, o democrata é o indivíduo que além de ter garantido, pela Constituição, seus direitos e deveres, tem a consciência deles e anseia por participar, de maneira competente e responsável, do processo político se relacionando com o Estado, mas também com a comunidade na qual está inserido, sendo portador de uma cidadania forte, base de uma democracia forte. (COSTA, Marta Nunes da. *Modelos Democráticos*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 113.).

¹⁰⁹ CATLIN, George Edward Gordon. *Tratado de Política*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1964. p. 196.

romantizada e inocente sobre a soberania popular,¹¹⁰ ou de demolatria¹¹¹, mas é decorrente de uma expectativa de transformação social, tanto do sistema político e democrático, ou jurídico político, quanto do próprio homem como ser político, que compreende, ou que quer compreender, a necessidade de melhorar, adequar e respeitar as regras do jogo democrático para considerar que a política, embora não seja tudo, é junto com a democracia, de todos.

Contudo, não se desconsidera, ainda, que o cidadão total pode provocar o excesso de participação e, conseqüentemente, desencadear a saciedade e o aumento da apatia política, como sintomas do pessimismo e do sentimento de impotência diante da lentidão das transformações sociais, vinculado aos três fenômenos do refluxo, quais sejam, a separação, a renúncia e a recusa do cidadão sobre o interesse por política.¹¹²

¹¹⁰ Essa percepção comunga, portanto, com o entendimento de Fábio Konder Comparato que, por um lado, ao interpretar Rousseau, afirma que não há um desencadeamento lógico entre o fato de que o homem é bom e que a sociedade o corrompe e que as deliberações do povo fosse sempre boas. Mas também se ampara em Comparato, quanto à inexistência de soberania inocente, quando se percebe que “a maioria do povo é capaz de esmagar “democraticamente” a minoria, em nome do interesse nacional. Ou – o que é cem vezes pior – que a minoria, detentor do poder de controle social, pode se utilizar periodicamente do voto majoritário popular, para legitimar todas as exclusões sociais, em nome da democracia. Sabemos que uma febre fundamentalista, habilmente instilada, pode levar a legião dos “eleitos” a esmagar os infiéis, em nome da lei divina. (...) Não, a soberania popular não pode ser absoluta. (...) Voltamos, assim, à velha distinção aristotélica entre democracia pura e simples – em que a maioria do povo exerce o poder supremo no seu próprio interesse – e o regime político moderado, a democracia justa, em que o bem comum predomina sobre todos os interesses particulares. Ora, o bem comum, hoje, tem um nome: são os direitos humanos, cujo fundamento é, justamente, a igualdade absoluta de todos os homens, em sua comum condição de pessoas.” (COMPARATO, Fábio Konder. *Introdução*. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 25-28.)

¹¹¹ Frisa-se ainda que essa percepção do cidadão crítico extraída dos movimentos sociais está no sentido de cidadãos que percebem a democracia como governo ou poder do povo, compreensiva do fato de que o direito de nenhuma maioria pode ser absoluto, mas limitado pelos direitos da minoria inseridos em um sistema democrático e funcional da democracia, extirpando-se, desde já, toda e qualquer dúvida quanto à eventual crítica que poderia ser conferida no que diz respeito a uma percepção amparada na Demolatria, que, segundo Giovanni Sartori, trata-se de um dos escoadouros naturais do sentido etimológico ligado à democracia, inerente à consideração do povo mais como um fetiche tendente ao sentido ideal e menos ao sentido real, tampouco trata-se de demofilia que se traduz como paixão pelos pobres, deserdados, excluídos ou desamparados, embora este último sentido expresse a realidade de uma considerável parcela do elemento real e subjetivo da sociedade política, com mesmo e igual poder que as demais. (SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume I – O debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Rev. Téc. Régis de Castro Andrade. São Paulo: Ática, 1994. p. 40-46.)

¹¹² A politização integral da vida em si influenciada pelo estado total, cria o sentimento de que a política é tudo e o indivíduo nada, ou de que a política é tudo, mas não é de todos, através da ilimitada e totalizante publicização da esfera privada pela atividade política, sufocando o cidadão comum já tão onerado pelos ônus e bônus da vida privada, e privilegiando a formação daqueles que conseguem concentrar todas as suas energias em uma das esferas, como é o caso dos fanáticos, ou daqueles que as concentram nas duas, os gênios e, por fim, trazendo a perenidade da intensificação plena da vida política, enquanto que somente em momentos extraordinários, não tão breves e nem tão longos, de grandes rupturas e transformações, tal fato se justificaria. O fenômeno, não tão vinculado à atividade política, mas aos sujeitos que a ela são chamados a participar, traz a possibilidade da renúncia da política pelo cidadão, por interpretar que a política não é tudo e não é de todos, ou que a política é tudo e também de todos, tornando nebulosa e desviante a interpretação que conjuga a necessidade da vida privada e da esfera pública, qual seja, nem tudo é política, pois se trata de apenas uma das várias atividades do homem, o que lhe permite dedicar-se aos afazeres da vida privada, mas também que não é de todos, pois permite que os homens escolham privilegiar uma das esferas e, por fim, que embora não seja de todos, é para todos, como expressão da

Diante desse cenário em busca de efetivação de direitos fundamentais, reforma política, maior participação popular no poder e aumento da consciência sobre a cidadania, desponta a necessidade de conferir instrumentos de controle do poder institucionalizado ao cidadão, notadamente ao eleitor, que já tem no voto, regular e intermitente, a sua principal arma contra os desmandos políticos, porém, ainda poderá contar, no caso brasileiro, com o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente, que está diretamente relacionado ao exercício do sufrágio universal¹¹³, embora de uma maneira diversa da que atualmente experimentamos no Brasil.

No Brasil, não há esse meio de controle político que se pretende compreender e delimitar, qual seja, o direito político¹¹⁴ de revogação do mandato ou destituição de um cargo público por meio de um ato político, decorrente do próprio exercício da cidadania¹¹⁵, com fundamento constitucional decorrente do princípio democrático e da soberania popular¹¹⁶ insculpido na Constituição Federal do Brasil, promulgada a 5 de outubro de 1988.

Na base da democracia estão os direitos políticos, cuja interpretação ampla abrange o direito de participar do processo político de forma geral, seja através do

democracia. Ao final, de maneira mais exclusiva que a separação e a renúncia, juízos de fato, também leva o homem, através de um juízo valorativo, recusar e detestar a política, considerando-a de forma egoística, como sendo uma atividade para aqueles que querem tirar proveito para atender seus próprios interesses privados, suprimindo qualquer esperança de ideal, assim como passa a perceber que a política nada mais é que a vontade do poderio, a lei do mais poderoso, *locus* de realização da força pela substituição da imperatividade das leis jurídicas em detrimento da prática espontânea das leis morais, idealizando somente o derramamento de sangue e a violência como solução para os conflitos. (BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 75-77.).

¹¹³ O sufrágio é universal, isto é, o direito de votar e de ser votado é conferido a todos os cidadãos, independentemente de qualquer distinção quanto, por exemplo, a sexo, classe social ou econômica, mas que atendam as condições indicadas genérica e abstratamente no texto constitucional, relativas à nacionalidade, capacidade, idade e alistamento eleitoral que, no entanto, não desqualificam o sufrágio como universal, desde que sejam prévias, genéricas e abstratamente definidas e aplicáveis a todos os cidadãos.³ Quer-se com isso dizer que o sufrágio universal, construído nos parâmetros do Estado Democrático de Direito, não admite incapacidades eleitorais que atinjam a universalidade e a igualdade definidas segundo critérios materiais. (CARVALHO, Kildare Gonçalves. Op. cit. p. 712-713).

¹¹⁴ Do ponto de vista normativo, englobando os aspectos objetivo e subjetivo, compreendem-se como direitos políticos o conjunto de direitos e deveres peculiares ao cidadão, regulados nas normas e condições de participação daquele, na administração pública, pelos processos de eleição, representação ou nomeação, conforme o caso;" (SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 189).

¹¹⁵ "Art. 1.º 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 – (...); II – a cidadania;" (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

¹¹⁶ "Art. 1.º (...). Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

sufrágio universal materializado no voto periódico, livre, direto, secreto e igual, seja pelo poder conferido aos cidadãos de se candidatarem aos cargos públicos ou de participarem diretamente das deliberações através dos institutos da democracia direta, seja enfim pelo direito de se organizarem em partidos políticos com autonomia e igualdade de oportunidades.¹¹⁷

Os direitos políticos dos cidadãos são poderes ou meios a eles conferidos para que possam participar no exercício do poder político, na formulação da vontade geral, quando escolhem seus representantes ou consentem à tributação, mas também quando pretendem controlar os gastos públicos e exigir prestação de contas dos agentes públicos.¹¹⁸

O direito ao sufrágio, como direito público subjetivo de natureza política, é a essência do direito político, constitui o seu núcleo, que, por sua vez, abrange o direito de votar e ser votado, a capacidade eleitoral ativa e passiva, a possibilidade de participação em agremiações partidárias e da atividade governamental.¹¹⁹

É, ainda, a expressão da liberdade¹²⁰ política do cidadão e a manifestação máxima da soberania popular na escolha dos seus representantes, balizando as políticas públicas desejáveis para o seu progresso como pessoa humana, na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

A liberdade política é o direito do cidadão em tomar parte na organização e exercício do governo, no de votar e ser votado, preenchidas as exigências da lei. Sua manifestação mais geral é o sufrágio.¹²¹

O voto é, antes de ato jurídico, um ato de poder, especificamente, de poder político¹²², ou seja, do poder de organizar e estruturar o Estado, em sua forma Democrática de Direito, assim como de eleger aqueles por meio dos quais o povo

¹¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 681.

¹¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 12 ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 43.

¹¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo. Atlas, 2009. p. 228.

¹²⁰ Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 578.).

¹²¹ AZAMBUJA, Op. cit. p. 179.

¹²² Carlos S. Fayt, na sua excelente monografia sobre o sufrágio, sustenta que a ação de emitir o voto configura um ato político e não um direito político.²³ Na verdade, não é a ação que é o ato. O voto é o ato político que materializa, na prática, o direito público subjetivo de sufrágio. É o exercício deste, como dissemos. Mas, sendo ato político, porque contém decisão de poder, nem por isso se lhe há de negar natureza jurídica. É ato também jurídico. Portanto, a ação de emití-lo é também um direito, e direito subjetivo. Não fosse assim, o direito de sufrágio, que se aplica na prática pelo voto, seria puramente abstrato, sem sentido prático. (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 316).

exercerá, indiretamente, o poder, quando não de forma direta e excepcional, por meio dos mecanismos de participação popular previstos nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Cidadã.¹²³

Intenta-se trazer ao debate acadêmico e, sobretudo, ao cenário político a discussão sobre o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente. A temática encontra-se dormindo, não em berço esplêndido, porque países da América Latina já o preveem, embora não com a mesma pretensão de configuração que se demonstrará, mas com a mesma semelhança e finalidade. Em sono profundo ela está na brasilidade do florão da América, como objeto de propostas de emendas constitucionais que, quando não morosas, tampouco são discutidas e enfrentadas. Talvez até mesmo evitadas, não vingam a aprovação.

Embora com a mesma natureza do voto, mediante eleição popular, conferido aos candidatos a um cargo público, possuindo função social¹²⁴, o voto destituente consubstancia-se não na possibilidade de eleger, mas de deseleger ou destituir o candidato eleito e investido na função política representativa, e, assim como o voto, sacramentado no direito individual, na liberdade pública e nos direitos do homem e do cidadão que agasalham a igualdade civil, a liberdade civil e a liberdade política, conformando as obrigações negativas do Estado.¹²⁵

Tem-se, dessa forma, a tese e a antítese, ou dois lados da mesma moeda do sufrágio universal voltado à formação do quadro de governantes ou autoridades que por via de eleição, são escolhidos pelo cidadão-eleitor, portador da cidadania ativa¹²⁶, mediante representação para atuar em um governo do povo, em nome do povo, para o povo e pelo povo¹²⁷: a tese, configurada no voto em si mesmo, realizado em momento

¹²³ “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. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

¹²⁴ “É, sim, uma *função*, mas *função da soberania popular*, na medida em que traduz o instrumento de atuação desta. Nesse sentido, é aceitável a concepção de que seja “uma *função social*, que justifica sua imposição como um dever.”²⁶” (SILVA, José Afonso da. Op.cit. p. 316).

¹²⁵ AZAMBUJA, Darcy. Op. cit. p. 179.

¹²⁶ “Todo brasileiro pode ascender à condição de cidadão ativo, isto é, de eleitor. Para isto, é necessário que não esteja como conscrito realizando o serviço militar obrigatório, não esteja privado, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos e tenha, no mínimo, dezesseis anos de idade. Preenchendo ele tais requisitos, pode-se inscrever como eleitor. Na verdade, o maior de dezoito, menor de setenta anos, é obrigado a inscrever-se como eleitor (art.14).” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 99.)

¹²⁷ “Como observa Clifford D. May (1987), o crédito por esta definição deveria ir provavelmente para Daniel Webster, em lugar de Lincoln. Webster fez um discurso em 1830 – 33 anos antes do pronunciamento de Lincoln em Gettysburg – no qual falava de um “governo do povo, feito para o povo, pelo povo e prestando contas ao povo.” (AREND, Lipjhart. *Modelos de democracia: desempenho e*

certo e determinado, com o fim de eleger para o exercício do mandato por tempo certo e determinado; a antítese, também configurada no voto em si mesmo, realizado em momento certo e determinado, com o fim de deseleger ou destituir os mesmos eleitos e investidos na função pública antes do término regular do mandato político; a síntese, decorrente da diferenciação binária, implicitamente expressa no código referencial sim/não¹²⁸, imprescindível para conferir legitimidade, condição de existência e validade, à representação que canaliza o poder na relação entre governante e governado.

O palanque brasileiro é propício para o enfretamento do tema, pois o momento pós-eleições 2014 é marcado por escândalos de corrupção dos mais altos escalões dos poderes Legislativo e Executivo, uma crise econômica que estagna o País e uma crise institucional entre os poderes e órgãos do Estado, inclusive com pedido de *impeachment* formalizado e em trâmite contra o Chefe do Executivo, que já se encontra afastada do cargo por decisão do Congresso Nacional, assim como pedido de cassação de mandato do Presidente da Câmara dos Deputados, também afastado de suas funções por determinação judicial.

A análise foca, portanto, em um instituto legitimamente democrático, que tem o povo-ativo como instância de poder, conferindo-lhe mais um meio de controle e responsabilização dos representantes políticos no presidencialismo brasileiro, para além do *impeachment*, sobretudo diante da desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas e em seus representantes. Esse instituto se consubstancia em instrumento de exercício da cidadania¹²⁹ e expressão da soberania popular¹³⁰.

padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 17.).

¹²⁸ “O voto é o instrumento da vontade pessoal em que é possível dizer “sim” ou “não”, “isto” ou “aquilo”, “esta” ou “este”, “aquela” ou “aquele”. Voto é a manifestação firme de decisão que se impõe e que deve ser respeitada. Voto pressupõe liberdade. Não há voto livre e soberano onde não há democracia.” (TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Direito Eleitoral Contemporâneo: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 76.).

¹²⁹ Infere-se, ainda, o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente como um instrumento da cidadania inclusiva no conceito de Robert Dahl, ou seja, aquela capaz de permitir a todo cidadão, sem distinção de qualquer natureza, que exerça o direito de votar para a escolha de seus representantes através de eleições livres, justas e competitivas, assim como o direito de se candidatar aos cargos públicos eletivos, ter garantida a liberdade de expressão e opinião, acesso à fontes alternativas e independentes de informação, formar e participar de organizações ou associações políticas livres e, por fim, exercer todo direito e liberdade em igualdade de oportunidade e condições para o bom desempenho das instituições políticas da democracia em grande escala. (DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001. p. 100.).

¹³⁰ A soberania popular não é arbitrária, segundo o entendimento de José Alfredo de Oliveira Baracho, ela se funda na realidade como consequência do poder de ação e decisão sobre a ordem jurídica, sendo que as estruturas dos regimes democráticos são resultantes da vontade decisória do povo ao qual cabe, como titular da soberania, construir, modificar, reformar e até mesmo destruir seu Estado e o ordenamento jurídico com a finalidade de criar outros. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito e Política. In: José Luiz Borges Horta (Org.). Ensaios Selecionados*. Florianópolis: Conpedi, 2015. p. 138.).

1.2 A *Accountability* Eleitoral e a Diversidade Terminológica (Delimitação Conceitual) do Direito de Revogação de Mandato Político Individual e Coletivo por meio do Voto Destituente

O propósito, nesta seção, é explorar a dimensão de controle e a capacidade de se impor responsabilidade sobre as ações dos representantes políticos do povo por meio do voto destituente, descortinando as dimensões da *accountability* e compreendendo a real capacidade desse mecanismo de freio e contrapeso popular, político e eleitoral como pura expressão da manifestação da soberania popular, para estancar as arbitrariedades no exercício do poder, intensificando a prestação de contas e o controle sobre o mandato conferido aos governantes e aumentando a participação política do real titular do poder, que, diante da desconfiança e descrença nas instituições e governantes, deseja mais que democracia: busca sua qualidade.

Porém, é necessário evidenciar, previamente, que o conceito de *accountability*, e sua aplicabilidade, tem sido uma novidade em determinados países, sobretudo no Brasil. Não há uma delimitação exata do conceito, mas a noção que se tem dele reforça a necessidade de se restabelecer a confiança no desempenho governamental das autoridades.

A dificuldade de conceituação e delimitação do termo *accountability* decorre, de início, da ausência de um termo único em português que lhe traduza do inglês, reforçando a ideia de que se deve interpretar *accountability* no contexto da administração pública para se extrair uma delimitação teórica mais lúcida. O que falta além do conceito, é a sua prática.¹³¹

Ante a ausência de um termo único na língua portuguesa que dê conta do espectro semântico de *accountability*, busca-se compreendê-lo e interpretá-lo por meio de uma forma composta. Por exemplo,

“Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva.”¹³²

Nota-se que a *accountability* envolve, em um primeiro momento, a questão da prestação de contas, referindo-se al cumplimiento de una obligación del funcionario

¹³¹ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*. Quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v. 2. fev/abr, 1990. p. 1-2.

¹³² PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: Já podemos traduzi-la para o Português. *Anais do EnAPG-2008*. Salvador, nov. 2008. p. 02.

público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma.¹³³ Em um segundo momento, relaciona-se com mecanismos formais de sanção, ou melhor, traz em seu bojo, de uma forma direta ou indireta, como consequência, um ônus que se perfaz na aplicação de uma forma de sanção. No caso do voto destituente, trata-se da destituição do cargo ou revogação do mandato público do representante, pelo voto popular, não ocasionando suspensão ou perda dos direitos políticos, inelegibilidade, tampouco sanção de natureza penal ou administrativa, embora a revogação do mandato talvez seja a mais dura das reprimendas.

O próprio dever de prestar contas envolve o risco de ser submetido a consequências sancionatórias. A responsividade e a responsabilização permeiam a *accountability*.

“Responsividade (*responsiveness*) é o conceito utilizado pela literatura anglo-saxão para referir-se à obrigação de governos e representantes de tomar decisões quanto a políticas públicas em consonância com as demandas e expectativas dos membros da comunidade.”¹³⁴ A responsabilização é a ação de aplicar um ônus ao gestor público, mediante algum tipo de sanção – no caso em tela, aos representantes eleitos –, implicando constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público. Tem-se, assim, que “*accountability* é a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.”¹³⁵

Accountability diz “respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório.”¹³⁶ São “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados.”¹³⁷

Somente uma visão ampla de *accountability* possibilitará classificar o voto destituente como uma espécie de instrumento de controle ou de obrigação de prestação de contas dos representantes diante dos representados. A *accountability* se materializa

¹³³ CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latino-americana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.p. 329.

¹³⁴ MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 122.

¹³⁵ ROCHA, Arlindo Carvalho. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*. *Anais do EnANPG-2008*. Salvador, nov. 2008. p. 4.

¹³⁶ MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *Accountability*. Dilemas e Alternativas da Representação Política. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 81.

¹³⁷ ABRUCIO, Fernando Luís; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004. p. 1.

no procedimento eleitoral, por meio do voto como ato político do exercício da cidadania e como expressão do poder do eleitor de (des)eleger seus representantes, permitindo aferir a qualidade da democracia.¹³⁸

Embora tenha caráter progressivo e inesgotável, sua interpretação deve ser elástica para abrigar o fim a que se propõe, qual seja, a garantia de realização do exercício do poder a serviço do interesse público. Dois planos principais de ação da *accountability* se apresentam em todos os modelos ou abordagens de administração pública: o primeiro plano, como já dito, é ínsito ao exercício da soberania popular através de um procedimento eleitoral justo e transparente, realizado por meio de eleições periódicas capazes de legitimar a escolha dos representantes dos cargos políticos e detentores de mandatos políticos, sendo o voto o termômetro da (in)adequação entre responsividade e responsabilização, meio de controle externo e puro do poder; o segundo plano é desenvolvido no seio do Estado, por meio de seus agentes e organizações públicas, Tribunais de Contas, Corregedorias, Controladorias, o próprio sistema de *checks and balances* entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também através da esfera não estatal, o que inclui, além do próprio cidadão, os veículos de comunicação, as organizações e associações da sociedade civil.

A classificação da *accountability* surge da análise desses dois planos. De um lado tem-se a *accountability* vertical, ou eleitoral e política, através da qual a sociedade, inclusive pelos próprios cidadãos, premia ou pune os seus governantes por meio do voto manifestado em eleições livres.¹³⁹ De outro lado tem-se a *accountability* horizontal, que se efetiva internamente na própria estrutura estatal, por meio de órgãos ou agências com poder, vontade e capacitação para fiscalizar, regular, controlar, avaliar e, eventualmente, punir outras agências ou agentes do governo.

¹³⁸ “(...) Se não houver *accountability* vertical, poderíamos concluir que a responsividade estaria fortemente comprometida, e governantes que não tem a obrigação de responder às demandas sociais decerto não teria que temer em agir até mesmo contra a população e, conseqüentemente, não teríamos uma boa democracia. Portanto, a qualidade da democracia seria um fenômeno multidimensional.” (MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 264.).

¹³⁹ Essa perspectiva sustenta-se no modelo “principal-agente”. Eles consideram a *accountability* horizontal como diretamente vinculada à qualidade da *accountability* vertical. O pressuposto que tomam é que o problema da delegação é o eixo central ao debate em torno da *accountability*, vinculando o problema de delegação e de principal-agente às configurações de desenho constitucional de sistemas políticos presidencialistas, semipresidencialistas e parlamentaristas. Um ponto importante para cimentar essa percepção é que a relação entre principal e agente alicerça-se como condicional, fundamentada na possibilidade de destituição do agente pelo principal (fundamento da *accountability*). Contudo, os autores reforçam a percepção que a relação principal-agente é vertical em sua constituição fundamental. Outro reflexo é a complexidade que o desenho institucional pode gerar na capacidade que o principal terá de punir o agente por meio das eleições. (RODRIGO, Diego de Freitas. Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea: considerações sobre eficácia e qualidade democráticas. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*. Paraná Eleitoral. v. I. n° 2. 2012. p. 137-138.

A relação posta na *accountability* horizontal ocorre no interior da estrutura estatal, não havendo a participação direta do cidadão, enquanto que, na relação instaurada na *accountability* vertical, o controle advém do povo, qualificado como cidadão-eleitor, que controla os mandatários do poder e as ações governamentais.

“*Accountability* traduz essa ideia de controle, de fiscalização das ações políticas, sendo que tal controle pode ser exercitado entre os próprios poderes por meio do sistema de freios e contrapesos (*check and balance*), através de uma visão pautada pela horizontalidade em que não há um desnível entre o fiscalizador (ou controlador) e o fiscalizado (controlado). Por outra visão, mas igualmente pautada na ideia de controle, a *accountability* pode ser vertical expressando a ideia de fiscalização pelos cidadãos, dotada de hierarquia, já que o principal ator é consideravelmente mais fraco que o agente, facilmente constatada na relação eleitores-eleitos (políticos). *Accountability*, em suma e tomando por base um conceito aproximado, pode ser entendida como a transparência dos governantes na prestação de contas e, também, na responsabilização destes mesmos governantes pelos seus atos. (...) Em contrapartida, a *accountability* vertical igualmente remete à ideia de controle, mas, desta vez, o controle emerge do povo, ou seja, o próprio cidadão controla os políticos e as ações governamentais.”¹⁴⁰

Para alguns autores, há um terceiro plano de *accountability*, a social ou societal. Trata-se de uma forma de controle vertical, não eleitoral, que reúne um conjunto de elementos ou meios de controle e utiliza ferramentas institucionalizadas ou não, fundada nas ações de várias associações de cidadãos, nos movimentos sociais e na mídia. O escopo dessa forma de controle é identificar e expor as falhas do governo e contribuir com a agenda pública através da propositura de novas soluções, com capacidade de influenciar as decisões políticas que devem ser implementadas pelos agentes públicos, como, por exemplo, as denúncias na mídia ou em ouvidorias e outros órgãos públicos, a mobilização cidadã por meio de organizações não governamentais com fins de monitoramento, etc.¹⁴¹

Nota-se que o conceito de *accountability* deverá abranger a perspectiva política e a institucional. Contudo, o Voto Destituente se insere, sobretudo, na perspectiva política.

A perspectiva política (*accountability* vertical) é associada ao processo eleitoral, mais especificamente, o uso do poder delegado e do cumprimento das promessas dos eleitos em relação aos que os conduziram às suas funções. Ele tendo um viés, de certo modo, pós-mandato. Ressalve-se que o voto destituente possibilita o controle durante o

¹⁴⁰ SANTOS, Pamela de Moura. *Accountability vertical no Brasil: o exercício da democracia participativa e a necessidade de informatização*. PUC-Rio. Certificação Digital n.º 0613.171/CA. p. 12. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=73eb26ad4e0c9d3f>>. Acesso em 17 de abril de 2016;

¹⁴¹ PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. (Eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires. Temas, 2002. p. 32.

mandato e, dessa forma, também passa a ter um viés pós-investidura. A perspectiva institucional (*accountability* horizontal) se refere a um controle administrativo das ações de governo, por meio da prestação de contas dos agentes e gestores públicos, sujeitando-os às respectivas sanções, porém, com uma tendência de controle durante o mandato por meio de agentes ou agências estatais com poder de supervisão e sancionatório, podendo a *accountability* horizontal ser compreendida como:

“(…) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.”¹⁴²

O mesmo autor considera que, para a efetividade da *accountability* horizontal, é necessária a previsão de tipos ou mecanismos de *accountability* vertical, inclusive, mas não só, as eleições, exigidas nos regimes poliárquicos.¹⁴³

A princípio, parece haver certa (com)fusão entre *accountability* vertical e *accountability* social, pois ambas são verticais¹⁴⁴ e representam a dimensão política, democrática e cidadã do instituto. Mas os legitimados ao seu exercício diferem no caso de uma e de outra. Na primeira, o controle do poder está nas mãos diretas dos cidadãos, que o realizam por meio do voto, nas eleições. Na segunda, são as organizações e associações da sociedade civil, como a imprensa, que põem o controle em ação. Porém, ambas acontecem fora do aparelho estatal, característica que as distingue da *accountability* horizontal.

A *accountability* sofre variações em sua abordagem e graus de intensidade em que é aplicada, em função das visões de administração pública, o que evidencia seu caráter progressivo, adaptável e elástico condizente com o fim de garantir a realização do exercício do poder. Trata-se de um fenômeno complexo, sobretudo no atual estágio

¹⁴² O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*. n.º 44. 1998. p. 40.

¹⁴³ *Ibidem*. Op. cit. p. 51.

¹⁴⁴ “Utilizando-se da definição seminal de O'Donnell, enfatiza que a noção de *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto (controle de baixo para cima) ou sob a forma do controle burocrático (de cima para baixo). A noção de *accountability* horizontal, contudo, pressupõe uma relação entre iguais, através do mecanismo de *checks and balances*, da mútua vigilância entre os três poderes, autônomos, do estado. Entretanto, de acordo com o autor, a concepção de O'Donnell apresenta dificuldades, ao contemplar no campo da *accountability* horizontal somente os atos por parte de agentes do estado independentes entre si. Definir *accountability* horizontal tendo como base a autonomia dos poderes não é suficiente. É preciso esclarecer como se situam, nas dimensões vertical ou horizontal da *accountability*, os agentes da sociedade civil.” (CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzaroti Diniz. *Governança e Accountability: algumas notas introdutórias*. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0042312.pdf>>. Acesso em 06 de junho de 2016.)

de desenvolvimento da sociedade hipercomplexa e hipercompetitiva, na qual as investidas do mercado econômico têm submetido os agentes políticos a desafios imensuráveis, colocando o Estado diante do dilema da crise multifacetária, a desencadear mudanças na gestão pública.

Considerando a importância para a compreensão do voto destituente como instrumento de *accountability*, evidenciam-se três abordagens ou modelos teóricos de administração pública, que tratam da *accountability* sob novos e diferentes ângulos, a lhe conferirem uma roupagem que vai além do (re)estabelecimento da confiança pública no desempenho governamental, mas busca o (res)estabelecimento da confiança no serviço público e seus gestores ou agentes públicos e políticos.

A primeira abordagem da *accountability* ocorre no modelo teórico da Administração Pública Tradicional, que distingue a decisão política da execução das políticas públicas. Nesse diapasão, distingue-se o titular da decisão política, que são os líderes políticos eleitos, daqueles que executam as políticas públicas, administradores efetivos e permanentes, sendo, por exemplo, os demais funcionários públicos. Esse modelo, decorrente do pensamento de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber, tem origem e está presente nas grandes burocracias do Estado. A *accountability* caracteriza-se por uma visão formal, hierárquica e jurídica da gestão pública. Não há discricionariedade dos administradores públicos. Eles estão vinculados às leis, normas e regulamentos estabelecidos pelo Legislativo e seus membros, pelos órgãos, agências e Tribunais de Contas da Administração Pública. Este modelo assegura a *accountability* apenas em relação aos agentes públicos eleitos, sendo que estes serão *accountable* perante os eleitores, pois os efetivos ou permanentes não possuem competência para discutir e decidir sobre políticas públicas, cabendo-lhes apenas o dever de implementá-las de forma adequada às leis e regras procedimentais. Isso significa que a *accountability* está restrita a padrões formais de controle, que se perfazem no exame da conformidade-legalidade das despesas públicas, cujo maior exemplo, no Brasil, são os Tribunais de Contas e Controladorias. A coerência do modelo advém do resultado que se extrai de uma política pública, que se perfaz no somatório do acerto da decisão política a uma correta implementação dela. Entretanto, o déficit do modelo decorre da incapacidade do Estado de oferecer resposta efetiva ao aumento constante das demandas por novos serviços públicos e atender os custos crescentes desses mesmos serviços. O déficit de *accountability* está na falta de certeza

de que os resultados esperados serão obtidos, ainda que os administradores efetivem a política pública.¹⁴⁵

A segunda abordagem da *accountability* ocorre no modelo teórico da Nova Gestão Pública, idealizado por Allen Schick, David Osborn, Ted Gaebler, Al Gor e no Brasil, por Bresser Pereira. Embora congregue elementos do modelo tradicional, como critérios de aferição objetivos e controles externos (no caso, por Tribunais de Contas e outros órgãos estatais), essa segunda abordagem critica o modelo tradicional em razão de que o controle da burocracia tem foco nos recursos, e não em resultados, tornando o governo ineficiente. Com essa ênfase no resultado das ações governamentais, o modelo encerra características do mercado que se sobrepõem ao modelo burocrático. Ela trata o cidadão como cliente, está atenta a seus interesses evidenciados pelas demandas dos serviços oferecidos. Acredita-se que o controle dos resultados é o caminho para um governo eficiente. A visão sobre a *accountability* migra de uma visão pública para uma visão privada, tipicamente de mercado, na qual os resultados são a força motriz e a direção da empresa, ou, no caso, das ações governamentais. Surge a figura do administrador-empresário, que busca os melhores resultados possíveis, com maior autonomia e discricionariedade decisória para atingir os objetivos traçados, porém, atrelado ao rompimento da dicotomia entre política e administração, pois quem implementa uma política pública realiza, em certo grau, uma decisão política. A observação rígida das regras e procedimentos, como no modelo tradicional, já não são prevalentes, sendo que os padrões objetivos de medição vão além da conformidade-legalidade, estando baseados em padrões de desempenho, resultados desejados e na existência de controles externos. O resultado é o fator determinante das ações governamentais. A discricionariedade ou o poder da decisão, ou ainda, o modo de agir do administrador é relevante, nesse modelo, para poder atingir os resultados traçados. O déficit do modelo está no fato de que o aumento da discricionariedade sem mecanismos concretos de *accountability*, somado ao entendimento de que os fins justificam os meios, pode promover uma ausência de controle sobre a razoabilidade dos atos do administrador. O déficit de *accountability* se opera no poder de decisão discricionária do agente público e na ausência de estrita observância de suas ações com a conformidade-legalidade.¹⁴⁶

A terceira abordagem da *accountability* ocorre no modelo teórico do Novo Serviço Público decorrente das reflexões de H. George Frederickson, Carl . J. Bellone,

¹⁴⁵ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability*: três modelos teóricos, três abordagens. *Anais do XXXIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro. 25 a 29 set 2010. p. 6-7.

¹⁴⁶ Ibidem. Op. cit. p. 9-11.

Loyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart, Robert B. Denhardt e Alberto Guerreiro Ramos. Neste modelo, a *accountability* se apresenta com uma característica multifacetada, partindo do pressuposto de que a gestão pública não pode ser tratada como um negócio, tampouco os cidadãos como clientes. Destaca-se uma nova postura, fundada no dever de servir os cidadãos, almejar e preservar o interesse público, fomentar mais a cidadania do que o empreendedorismo, pensar de maneira estratégica, porém, agir da forma democrática, reconhecendo a *accountability* como um fenômeno complexo, valorizando as pessoas, e não somente a produtividade. Essa mudança de perspectiva exige do servidor o agir ético fundado no dever de atingir o interesse público por meio da defesa e aplicação dos princípios democráticos. Reconhece a complexidade das funções do servidor público na sociedade contemporânea, sem descartar a importância da eficiência e da produtividade, porém, considerando-as insuficientes para corresponder às expectativas projetadas pela sociedade em relação aos seus administradores. O servidor público torna-se consciente de que seu papel fundamental é o agir ético numa dimensão ampla, que responda às expectativas e necessidades dos cidadãos. O déficit do modelo, além de apresentar o déficit dos modelos anteriores e embora possua princípios democráticos relevantes que devem ser considerados, está no fato de que é um modelo em construção teórica, estando ausente de práticas administrativas sólidas. O déficit de *accountability* está na ausência de mecanismos de responsividade e responsabilização precisos e capazes de reprovar as condutas indesejáveis e reprováveis do servidor, suscetíveis de sanção, em razão de que os princípios éticos, por admitirem certo grau de subjetividade em seu juízo de valor dificultam a *accountability* social e institucional.¹⁴⁷

Nota-se que a teoria da administração pública evoluiu em prol do desejo de uma aplicação mais intensa dos mecanismos de controle, visando o desempenho dos servidores, resultados efetivos e produtividade, mas também o retorno da ética, da moralidade, da probidade, do compromisso, da participação, da transparência, do dever, pautado não somente, mas inclusive, pela compatibilidade entre as expectativas e necessidades dos cidadãos e as ações governamentais.

A terceira abordagem de *accountability* esculpida no modelo do novo serviço público mais depende da prática do que de sua idealização. Nessa abordagem revela-se outra dimensão dos instrumentos de controle, dando ensejo a um novo paradigma de *accountability*, a democrática ou cidadã, na qual incumbe ao servidor com poder e

¹⁴⁷ Ibidem. Op. cit. p. 9-13.

capacidade de resposta tomar decisões, inclusive inovadoras, mas ainda assim estar submetido aos mecanismos de *accountability* democráticos.

Ao contrário, aprenderemos mais de uma série de experimentos *ad hoc* conduzidos por gestores públicos que buscam não ser covardes nem fora-da-lei, mas sim cumprir os propósitos públicos que os cidadãos valorizam. Gestores públicos que buscam produzir os resultados que os cidadãos desejam serão os pesquisadores que irão responder a questão da *accountability*. De fato, a resposta à questão da *accountability* somente poderá emergir da prática – evoluindo de uma variedade de esforços classistas de novos gestores públicos que não desejam obscurecer sua *accountability*, mas sim defini-la e esclarecê-la.¹⁴⁸

Esse experimento requer a intensificação da participação dos cidadãos, já que estes precisam de um melhor desempenho de seu governo¹⁴⁹.

Dessa maneira os mecanismos de *accountability* democráticos, mais que estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade do governo, permitem emergir um novo paradigma de *accountability*, fundado no estabelecimento e reforço do desempenho governamental. “Quanto mais avançado o estado democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.”¹⁵⁰

É da relação entre Estado e sociedade, permeada pela democracia, representada na relação entre governante e governado, que se extrai o significado de *accountability* como um processo de controle permanente, também com dimensão vertical, política ou eleitoral para atingir a duração dos mandatos, no qual os sujeitos principais e participantes são os cidadãos politicamente organizados.¹⁵¹

¹⁴⁸ BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*. Brasília. v. 49, n. 4. Trimestral. 1998. p. 38.

¹⁴⁹ “O mesmo autor Behn ao se referir sobre o envolvimento dos cidadãos e da necessidade de melhor desempenho de seu governo, demonstrando a necessidade de aprofundamento prático e teórico desse experimento de *accountability* questiona pertinentemente: Mas que tipo de desempenho? Cidadãos tem interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas. Assim, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que os cidadãos participem do debate sobre a escolha das metas, e do acompanhamento e avaliação da consecução delas. Ainda quanto à participação e maneira de exercê-la, questiona: Se for assim, quantos serão os cidadãos envolvidos na escolha das metas e no acompanhamento e avaliação de sua consecução? Em que tipo de resultados e desempenho estarão os cidadãos mais interessados? Como eles preferirão engajar-se no desafio de escolher, acompanhar e avaliar? Como preferirão conhecer suas escolhas, os dados? Como poderão estar engajados, mas não excessivamente? Essas são questões operacionais importantes que os experimentos com os novos mecanismos de *accountability* irão colocar. As respostas só irão emergir quando os experimentos evoluírem.” (Ibidem. Op. cit. p. 38).

¹⁵⁰ CAMPOS, Anna Maria. Op. cit. p. 4.

¹⁵¹ ABRÚCIO, Fernando Luís; LOUREIRO, Maria Rita. Incrementalismo, negociação e *accountability*: Análise das reformas fiscais no Brasil. In: *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC* (Parte 2). Coleção Gestão Pública. v. 7. Brasília. 2002. p. 59.

Alguns países da América Latina, como o Brasil, por exemplo, tornaram-se democracias políticas¹⁵², podendo ser consideradas Poliarquias¹⁵³⁻¹⁵⁴. Eles estão em transição da democracia pensada e idealizada para a democracia real, em razão da presença de possibilidade de contestação pública e do direito de participar em eleições e cargos públicos, dois vetores do processo de democratização, campo fértil para a solidificação de mecanismos de controle e responsabilidade, especialmente na dimensão vertical, eleitoral ou societal que se fazem presentes, suprindo os déficits da dimensão horizontal da *accountability*, que nesses países se encontra em processo de solidificação. Tais países incorporam, desse modo, os três componentes da *accountability* herdados das três correntes do pensamento clássico, ou seja, democracia, liberalismo e republicano.¹⁵⁵

O fato é que as eleições periódicas são consideradas o meio principal de *accountability* vertical eleitoral ou política, ainda que não se saiba ao certo a que ponto são, por si sós, eficazes como instrumento de controle do poder.¹⁵⁶

“(...) as instituições democráticas não contêm mecanismos de reforço da representação prospectiva” e, de outro, que “a votação retrospectiva, que toma informações apenas no desempenho passado do candidato, não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsavelmente”.¹⁵⁷

Desse contexto de implementação de instrumentos que intensificam a responsividade e a reponsabilidade dos agentes políticos ou públicos, por meio de mecanismos de *accountability*, pode-se perceber que o voto destituente desponta como um instrumento de controle e responsabilidade eleitoral e político, somando forças com o próprio direito de voto em si e as eleições regulares. Como isso se completa a

¹⁵² A democracia para Robert Dahl compreende um sistema de governo caracterizado igualdade política dos cidadãos e voltado a atender às preferências dos mesmos, sendo que para manter essa responsividade deve conferir plenas oportunidades para que os mesmos estabeleçam suas preferências, as expressem aos demais cidadãos e ao governo, e que sejam tais preferências consideradas, de maneira igual, pelo poder público, sem qualquer espécie de discriminação, seja de conteúdo, seja da origem que provém. (DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 26.)

¹⁵³ “As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.” (Ibidem. Op. cit. p. 31.)

¹⁵⁴ “1) Liberdade de formar e aderir a organizações. 2) Liberdade de expressão. 3) Direito de voto. 4) Elegibilidade para cargos públicos. 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. 6) Fontes alternativas de informação. 7) Eleições livres e idôneas. 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.” (Ibidem. Op. cit. p. 27.)

¹⁵⁵ Guilherme O’Donnell compreende a poliarquia, também, como fruto da condensação de vários processos históricos, decorrentes da democracia, liberalismo, republicano e, inclusive, da influência do capitalismo. (O’DONNELL, Guilherme. Op. cit. p. 30-40.)

¹⁵⁶ Ibidem. Op. cit. p. 28-30.

¹⁵⁷ Ibidem. Op. cit. p. 29.

dimensão vertical da *accountability*, passando a participar e a formar uma arquitetura maior de controle e responsabilidade, em conjunto com as demais dimensões da *accountability*.

Portanto, extrai-se dessa análise que o voto destituente teria o condão de suprir a baixa eficácia que as eleições possuem e, por si só, de garantir a representatividade, na medida em que a *accountability* vertical eleitoral passa a ter não só uma vertente pós-mandato, mas a funcionar como um meio indutor da qualidade da representatividade, diante da mudança de postura que os eleitos deverão adotar, pois estarão sob o risco de destituição, caso não captem ou não adotem os anseios e as políticas preferenciais do povo. Imagina-se que, com isso, passarão a agir no melhor interesse do cidadão, então munido com ferramenta apropriada para “punir” seus representantes eleitos, através do exercício do direito de revogação de mandato individual ou coletivo, em contribuição, inclusive, à retomada da capacidade de governança do estado e ao estreitamento da relação representantes-representados ou principal-agente, por meio de uma nova análise de desempenho e satisfação que se poderia denominar de introspectiva ou endospectiva, ou seja, durante o mandato.

O direito de revogação de mandatos político individual e coletivo por meio do voto destituente, tem sua versão similar no mecanismo americano denominado de *recall*, utilizado para finalidades variadas, mas também para a que se propõe avaliar. Contudo, o objetivo traçado neste trabalho é a análise do direito como poder de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente, expressão da manifestação da soberania popular e instrumento de controle e responsabilização popular e político sobre os representantes eleitos.

Portanto, o voto destituente ou *recall* materializa a revogação dos mandatos políticos.

Porém, ainda que considerado, sob o ângulo da soberania popular, como ferramenta de controle político, o *recall* americano apresenta concepções diversas. De um modo geral, trata-se de um procedimento que permite ao eleitor revogar a investidura, seja ela eleitoral ou administrativa, de um agente público ou revisar uma decisão judicial.

O *recall* é um mecanismo de democracia semidireta, típico dos Estados Unidos da América, adotado no início do século XX em determinados Estados da Federação norte-americana para combater a corrupção e incompetência das autoridades públicas, principalmente em nível local. Caracteriza-se como direito político do cidadão, não sendo permitida a sua utilização contra autoridades federais. O mecanismo existe atualmente em 18 Estados norte-americanos e o seu procedimento básico consiste numa

primeira fase de coleta de assinaturas dos eleitores, mediante caução prévia em dinheiro e, após, a obtenção de um percentual mínimo de assinaturas válidas, resulta numa segunda fase na qual se realiza, de modo geral, uma eleição geral para destituir (e substituir) autoridades públicas estaduais e municipais (geralmente eleitas, inclusive juízes) ou para revogar decisão judicial (de juízo monocrático ou de segundo grau de jurisdição) que tenha negado a aplicação da lei, sendo que sua utilização hoje, nos Estados Unidos, ocorre principalmente em nível local, onde se permite, inclusive, seu uso excepcional para destituição de diretores de escolas.¹⁵⁸

Assim sendo, o presente trabalho centra esforços na análise do *recall* como instrumento de materialização do direito – diga-se, político – de revogação de mandato político individual, mas também coletivo, ou seja, como direito de revogação da investidura ou mandato político eleitoral. Ele englobaria os mandatos conferidos aos representantes do povo na democracia representativa, notadamente, no caso brasileiro, os de Presidente da República e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de Estado-Membro e do Distrito Federal, de Senador, de Deputados Federal, Estadual e Distrital, de Prefeito e Vice-Prefeito, e Vereador, assim como a possibilidade de revogação coletiva de mandatos em relação aos membros das casas legislativas do Poder Legislativo em todos os níveis da República Federativa do Brasil, possibilitando, inclusive a destituição da “chapa” eleita para a respectiva Chefia do Poder Executivo Municipal, Estadual, Distrital e Federal. Frisa-se, mandatos eletivos de membros do Poder Executivo e Legislativo.

A análise do *recall* como instituto consumerista de proteção aos direitos básicos do consumidor¹⁵⁹ contra a existência de real nível de nocividade ou periculosidade decorrente da qualidade de produtos e serviços, que exige do fornecedor a promoção da prevenção e reparação do dano emergente através da chamada dos consumidores para substituição gratuita do produto¹⁶⁰, está excluída da pretensão investigativa que se propõe nesta dissertação. Exclui-se, ainda, da análise o *recall* como processo que autoriza o eleitorado a reformar uma decisão judicial da Corte Constitucional no que

¹⁵⁸ AVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall - A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 138.

¹⁵⁹ Art. 6º. São direitos básicos do consumidor: I – a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; (...) VI – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos; (...) Art. 10º. O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou à segurança. §1.º 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. (VADE MECUM. *Código de Defesa do Consumidor*. Lei n.º 8.078/90. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.800.).

¹⁶⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini; VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*. Comentado pelos autores do anteprojeto. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 180.

tange à constitucionalidade de lei, sendo pertinentes as seguintes críticas, embora a questão da judicialização da política ou politização da justiça ocupe os pensadores contemporâneos.

Na realidade, isso equivale a conferir ao eleitorado o direito de alterar a própria Constituição, sem obedecer aos preceitos nela estabelecidos para a sua reforma. Seria uma reforma feita com violação dos devidos processos legais (due process), e foi sob esse fundamento que, em 1921, a Suprema Corte de Colorado considerou inconstitucional esse tipo de recall, banindo-o, assim, da Constituição daquele Estado, por sinal o único que a havia consagrado, por uma emenda de 1912. Dêsse modo, o recall de decisões judiciais passou para o campo da doutrina, sendo arquivado cremos nós, na história do direito constitucional.¹⁶¹

O objeto do presente trabalho, apesar de poder ser estendido a todos os agentes públicos, eleitos ou nomeados, exclui essa previsibilidade da análise, restringindo-se o exame somente aos agentes políticos¹⁶² eleitos dos poderes Executivo e Legislativo. Exclui-se também da análise o *recall* como instrumento de destituição dos Magistrados membros do Poder Judiciário, embora os Estados norte-americanos utilizem o *recall* também para esse fim. Contudo, quanto a essa finalidade, adianta-se que pode haver violação da independência e imparcialidade dos juízes.¹⁶³

O *recall* que materializa o direito de revogação de mandatos políticos possui variação terminológica, procedimental e finalística, especialmente por ser um mecanismo já adotado por diversos países. Sua semântica pode, pois, apresentar semelhança, como por exemplo no caso dos Estados Unidos da América (*recall*), Suíça (Abberufensrecht ou Abwahrecht) e alguns países da América do Sul (referendo revocatório).

Uma das principais diferenças entre o instituto americano e o suíço seria o fato de que o primeiro permitiria a revogação de mandato individual, já o segundo a dissolução coletiva de uma assembleia. Porém, o direito de revogação de mandatos políticos, individual e coletivo, por meio do voto destituente como mecanismo de

¹⁶¹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O “recall” no direito brasileiro. *Revista Forense*. v. 47, n. 128. Rio de Janeiro, 1950. p. 336.

¹⁶² Os *Agentes Políticos* são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretário das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 246.).

¹⁶³ HARIOU, André. Le droit de révocation populaire. *Revue Politique et Parlementaire*. Paris. t. 70. juil./sept. 1924. p. 75.

controle e responsabilidade sobre os mandatos dos representantes conjuga as duas possibilidades.

A definição do instituto varia na doutrina. O *recall* é a forma de revogação individual de mandatos que confere poder ao eleitorado para destituir funcionários públicos em decorrência de comportamento que não agrada o eleitor, por qualquer motivo.¹⁶⁴

Em alguns estados da União Americana o *recall* tem tido, nesses últimos anos, larga aplicação, não somente para membros da Câmara, como para membros do Executivo e do Judiciário. Certo número de eleitores, de 20 a 25% do total, pode pedir que o cidadão seja submetido ao *recall* ou revogação.¹⁶⁵

É considerado uma forma sumária de *impeachment* popular, consistindo em um instrumento por meio do qual o eleitorado tem o poder de revogar os mandatos políticos antes de sua expiração.¹⁶⁶ O *recall* tem como característica possibilitar substituir o indivíduo que ocupa um cargo público antes do término normal do seu mandato.¹⁶⁷ É um instrumento jurídico-político da democracia semidireta através do qual o eleitor exerce a faculdade de revogar o mandato dos membros de órgãos representativos. Trata-se de uma suspensão da confiança ou anulação da escolha realizada anteriormente, de um expediente político exercido por votação especial para retirar, antes da expiração normal de seu mandato, um oficial do cargo.¹⁶⁸

O *recall* faculta ao povo a destituição, substituição e revogação do mandato conferido a um cidadão antes de seu termo regular, através de nova manifestação do eleitorado.¹⁶⁹ É o direito popular de suprimir mandatos de representantes,¹⁷⁰ um instrumento democrático formal por meio do qual o eleitor tem a possibilidade de remover e substituir um agente público.¹⁷¹ Considera-se que ele é um procedimento que encerra, por meio do voto popular, a posse permanente de um cargo público.¹⁷²

¹⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 291 e 293.

¹⁶⁵ AZAMBUJA, Darci. Op. cit. p. 262.

¹⁶⁶ TRIGUEIRO, Osvaldo. *O regime dos Estados na união americana*. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana, 1942. p. 140.

¹⁶⁷ SAMPAIO, Nelson de Souza. Op. cit. p. 335.

¹⁶⁸ FRANÇA, R. L. (Coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. Verbetes "recall" assinado por A. Machado Paupéno. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 312.

¹⁶⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. 1987. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. p. 30.

¹⁷⁰ TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 478.

¹⁷¹ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989. p. 125.

¹⁷² AIETA, Vânia Siciliano. *Recall e o voto destituente*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo. v. 10. n. 40. jul./set. 2002. p. 161.

O *recall* é considerado, assim, um método deferido ao povo para a remoção de um agente público do cargo que ocupa, consistindo em um direito constitucional do eleitor.¹⁷³

O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas o considera um direito político tipicamente norte-americano, idealizado por Theodore Roosevelt em 1912, que o concebeu como:

(...) o remédio pelo qual o eleitorado norte americano, mediante eleição especial, vota a substituição de um titular de qualquer dos poderes do Estado, antes da expiração do período para o qual foi eleito, se incorrer em fato censurável.¹⁷⁴

As duas funções relevantes do *recall* justificam a preferência, neta pesquisa, pela expressão direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente. A função de freio ou inibição dos candidatos não preparados para cuidar dos assuntos de interesse público por estarem eles previamente conscientes da eventual destituição do cargo por incapacidade ou impopularidade, pode contribuir para a retomada da legitimidade perdida em razão da reiterada ruptura de compromissos e responsabilidades assumidas, combatendo o que vulgarmente se conhece como estelionato eleitoral, mas também assumir a função de servir como mecanismo de controle externo e popular dos mandatos políticos e de responsabilização dos agentes eleitos.¹⁷⁵

Diante da diversidade terminológica e demonstradas as variadas espécies de *recall*, delimita-se a análise do mecanismo objetivando-se, especificamente, o estudo do *recall* como instrumento procedimental e democrático capaz de conferir ao cidadão-eleitor o poder de dispensar, destituir e substituir um ocupante de cargo público eletivo-político antes do término normal do mandato.¹⁷⁶

Não se trata de medida casuística, em atendimento às intempéries da conjuntura política nacional, porquanto é prática rotineira em democracias modernas, como a norte-americanas e europeias. Trata-se, sim, de mais uma ferramenta à disposição da comunidade organizada, para fazer valer a sua vontade. Nesse sentido, não deixa de ser importante instrumento de revigoramento institucional e aperfeiçoamento democrático. Os cidadãos, usando a possibilidade do voto destituente, participam, de maneira eloquente e ativa, do processo político, reforçando o eixo das modernas democracias, assentadas sobre os princípios da autonomia dos cidadãos, da capacidade

¹⁷³ BLACK, Henry Campbell. Entry “*Recall*.” St. Paul: Minn. West Publishing Co. 1968, p. 1433.

¹⁷⁴ SIDOU, J. M.; *Dicionário Jurídico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 469.

¹⁷⁵ BRITO, Gurgel de. *Recall*: Instrumento garantidor de legitimidade representativa. *Revista Direito e Liberdade*. ESMARN. Mossoró. v. 1. n. 1. Jul/dez 2005. p. 307-316.

¹⁷⁶ SAMPAIO, Nelson de Sousa. Op. cit. p. 335-342.

organizativa dos grupos sociais e do ideal coletivo de atendimentos aos compromissos firmados pelos agentes políticos.

(...) A fundamentação do voto destituente se apóia no princípio da responsabilização do mandato. Não se deve guardar nova eleição para apenar-se o mandatário que agir em desacordo com ditames jurídicos, éticos e morais. Trata-se da prerrogativa popular, de usar o poder para retirar seu voto, se considerar que ele não foi honrado. Por outro lado, cremos que se trata de considerável avanço democrático no País, principalmente quando se observa que os ciclos democráticos sempre foram mais tênues que os ciclos autoritários.

(...) O voto destituente constitui, portanto, exercício de participação política, meta do Estado democrático, descentralizador e afeito aos anseios, expectativas e demandas da sociedade.¹⁷⁷

Portanto, considerando a configuração americana quanto ao mecanismo e a melhor adequação entre significado e significante, utilizar-se-á o termo voto destituente para se referir ao direito de revogação de mandato político individual e coletivo pelo exercício de um voto canalizado através de um procedimento destituente e de eleição destituente, sendo ele caracterizado como um instrumento popular de controle e reponsabilidade sobre os agentes políticos membros dos poderes Executivo e Legislativo.

Depreende-se, ao menos em expectativa, o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente, desde que devidamente regulamentado e equalizado prevenindo-se a desestabilização política no meio social, como um instrumento novo para um modo novo de se fazer política e, ainda, como mais uma saída legítima para a apatia política que causa a desconfiança e o descrédito, segrega o homem da política, e chega ao extremo de provocar, no indivíduo, a necessidade de renunciar e recusar a atividade política.

Portanto, espera-se que seja um mecanismo que possibilite a convalidação da decisão da maioria e da vontade geral expressa pelas urnas, seja em eleições regulares ou especiais destituintes, em detrimento daquelas saídas que demandam o uso, por vezes desarrazoado da força através da autodeterminação do cidadão, quebrando as regras do jogo democrático, que no dizer de Norberto Bobbio, perfazem-se na desobediência civil que contraria as leis pelo descumprimento do dever jurídico-político de observá-las, assim como no poder do veto que pode descumprir a decisão da maioria, se bem que em momentos extraordinários para a preservação dos direitos fundamentais da minoria representativa ou da maioria excluída, possam justificar-se.¹⁷⁸

¹⁷⁷ TEMER, Michel. Op. cit. p. 73-74.

¹⁷⁸ BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 80-82.

1.3 Breve Digressão Histórica da Representação

A historicidade do direito de revogação do mandato político como espécie de direito político remete à análise da representação política, cujo conceito e origem, difíceis de precisar, são controvertidos entre estudiosos como Luiz Pinto Ferreira¹⁷⁹, Marcello Caetano¹⁸⁰, José Gomes Canotilho¹⁸¹, Giovanni Sartori¹⁸² e Miguel Reale¹⁸³.

A representação tem sua essência na diferença entre o povo, detentor do poder político, e aqueles que exercem o poder durante um período, ou melhor, os seus representantes, sendo que “um regime se diz representativo quando os governantes ou parte deles exercem sua competência não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua qualidade de representantes, geralmente obtida mediante eleição e apenas por certo prazo.”¹⁸⁴

Os traços da representação se fizeram presentes nas assembleias do Estado grego e romano da Antiguidade. Mas é nas assembleias representativas de várias categorias sociais europeias da Idade Média, como a corte dos monarcas, os Conselhos Consultivos, as organizações corporativas das pequenas indústrias e do comércio dos feudos e as ordens religiosas que instituíram de representação têm seu nascedouro mais profícuo.¹⁸⁵ Porém, o seu caráter foi estabelecido vinculado, surgindo, assim, a pioneira Teoria do Mandato Imperativo, que condicionava a atuação dos representantes à observância estrita e absoluta da vontade dos representados. Os cidadãos, detentores de parcelas da soberania, restringiam o mandato conferido aos seus representantes por meio da fixação prévia da conduta a ser observada por eles e, no caso de abuso ou extrapolação dos poderes e instruções a estes conferidos, os representados tinham o poder de revogar o mandato outorgado.¹⁸⁶

Em 1215, na Inglaterra, com a imposição da Carta Magna pelos Barões Ingleses ao rei João sem Terra, reduziu-se o poder político do rei e foram instituídos os

¹⁷⁹ FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1962. p. 174.

¹⁸⁰ CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996. t. 1, p. 186.

¹⁸¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 531.

¹⁸² SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: 1962. p. 15-16.

¹⁸³ REALE, Miguel. A teoria jurídica da representação política. In: *Seminário sobre modelos alternativos de representação política no Brasil*, Painel II, Brasília: UNB, 1981. p. 45-46.

¹⁸⁴ TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Op. cit. p. 487.

¹⁸⁵ SOUZA, José Pedro Galvão. *Da representação política*. Tese (Livre Docência em Teoria Geral do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 1971. p. 12.

¹⁸⁶ FERREIRA, Luiz Pinto. Op.cit. p. 176.

fundamentos da representação¹⁸⁷. Em 1227-1272, o Parlamento se institui como organismo de representação através da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns.¹⁸⁸ Em 1651, Thomas Hobbes, na tentativa de justificar o poder do soberano, implanta as ideias de autoridade e delegação como legitimação da vinculação de uma pessoa ao poder por meio de um pacto social, formulando os conceitos de pessoa natural e artificial. Para Hobbes, a primeira pronuncia e age em nome próprio, ao passo que a segunda, denominada de ator, age, por autoridade, em representação de outrem ou em nome alheio, por conta do autor, de modo que possa agir amparada no consentimento da multidão composta por cada indivíduo ou pessoa natural.¹⁸⁹ Em 1689, com a aprovação do *Bill of Rights* consagrando o sistema representativo na Inglaterra, John Locke, menos preocupado com a relação entre representante e representado do que com o Parlamento em si, teoriza como lei fundamental de todos os agrupamentos políticos o estabelecimento do Poder Legislativo como poder fiduciário restrito a fins precisos, podendo o povo destituir ou alterá-lo sempre que o ato legislativo não se fundar na confiança que lhe foi conferida pelo povo.¹⁹⁰

No século XVIII, o deputado Edmund Burke, em discurso pronunciado aos eleitores de Bristol, retoma a questão do mandato livre como negativa do mandato imperativo, atribuindo ao mandato a defesa do interesse não de particularismos ou localismos, mas do bem geral representado pelo interesse de uma nação como um todo, rompendo com a representação delegativa, imperativa e vinculativa entre representantes e representados, cujo dilema se apresenta ainda nos dias de hoje.¹⁹¹ Cumpre observar, desde já, que a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, ao tratar da circulação do poder político na diferenciação entre direito e poder político, rejeita o mandato imperativo:

A dupla circulação de público, política (em sentido estrito) e administração (em sentido amplo) implica um processo de filtragem seletiva. Em princípio, as expectativas, valores e interesses presentes no público são os mais diversos e contraditórios. Em relação a essa diversidade incongruente, típica da supercomplexidade da sociedade moderna, a escolha de pessoas e programas mediante o procedimento eleitoral atua seletivamente. Ainda assim, as divergências nas relações políticas, no interior das organizações partidárias e

¹⁸⁷ AQUINO, Rubim Santos Leão et al. *História das sociedades modernas às sociedades atuais*. 39 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 68-71.

¹⁸⁸ TEIXEIRA, J. H. Meirelles. Op. cit. p. 491.

¹⁸⁹ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D' Angina. 2. ed. São Paulo: Martín Claret, 2012. p. 131-135.

¹⁹⁰ 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 de Magda Lopes e Marina lobo da Silva. 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 13 e 77.

¹⁹¹ BURKE, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol*. Tradução de Cid Knipel Moreira. In: Francisco C. Weffort (org.). *Os clássicos da política*. 2º vol. São Paulo: Ática. 2001. p. 29-30.

entre elas, impedem que dos programas e pessoas eleitos seja possível uma imediata decisão vinculante.

(...) Tal imunização envolve, sobretudo a institucionalização do procedimento eleitoral democrático como forma de “generalização do apoio político”, que serve de empecilho ‘a manipulação do sistema político por interesses particularistas e encerra, indissociavelmente, a formação pluripartidária do parlamento, incompatível com o mandato imperativo.¹⁹²

Na França do século XVIII, o mandato representativo foi consagrado de forma revolucionária na ordem constitucional pela liderança burguesa representante do Terceiro Estado, que ainda era formado pelo campesinato e pelos trabalhadores urbanos. Surgem com isso as Assembleias de Deputados e um Poder Legislativo em consonância dos desejos da Nação, e não de uma minoria.¹⁹³ A titularidade do poder se funda na soberania nacional expressa na Declaração Universal dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos,¹⁹⁴ transcendendo-se a relação representados e representantes. Estes últimos estavam munidos do poder de decisão pela nação, subjugando a soberania popular como meio impróprio do exercício do poder, em razão da convicção, amparada nas teorias liberais da representação da nação e da duplicidade, de Montesquieu e Siéyès, respectivamente, de que o povo não possuía capacidade para discutir os assuntos de natureza política¹⁹⁵ e que todo aquele cidadão que reúne as condições necessárias para ser eleitor tem direito de ser representado, mas sua representação não pode ser uma fração da representação do outro, destacando-se na representação duas vontades, a primeira decorrente do cidadão-eleitor manifestada nas eleições, a segunda dos representantes no exercício do mandato¹⁹⁶.

No final do século XVIII, nos Estados Unidos da América, as ideias voltadas para o autogoverno, a representação virtual, as instruções dos eleitores aos representantes, o bem público, a república, tensionada pelos ideais federalistas e nacionalistas, amparados na crença de que o ato de votar e a representação seriam a garantia da liberdade democrática, fizeram emergir a noção de soberania popular, destinando ao povo o papel de governo. Seu exercício se daria por meio de

¹⁹² NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. Tradução do autor. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 88 e 102.

¹⁹³ HOBBSAW, Eric J. *A Era das revoluções*. Tradução de Maria Tereza Lopes e Marcos Penchel. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 92.

¹⁹⁴ “Art. 3º. O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.” (Declaração Universal dos direitos dos homens e dos cidadãos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/>>. Acesso em 17 de dezembro de 2015.

¹⁹⁵ MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2013. Livro XI. Capítulo VI. p. 171.

¹⁹⁶ SIEYÈS, Emmanuel Joseph, *A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?* 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 37-38.

representantes, por razões de ordem prática, dentre as quais a questão da impossibilidade da democracia direta pela impraticabilidade de reunião de um grande número de pessoas no mesmo lugar, prevalecendo um modelo de representação que estabeleceu um Poder Legislativo composto de duas casas: o Senado e a Câmara dos Representantes.¹⁹⁷ O século XIX trouxe a preocupação com a representação das minorias nos parlamentos e a representação profissional decorrente da ascensão política do proletariado na França e Inglaterra. Stuart Mill, sem se afastar das ideias federalistas de Hamilton, Jay e Madison, entendendo pela impossibilidade do povo governar diretamente, defende o aumento da representação política do povo, o que inclui as minorias, erigindo o modelo representativo como tipo ideal de governo. Mill demonstra, porém, preocupação com a qualidade da representação, ou seja, sua eficiência, desempenho e funcionamento.¹⁹⁸ É no mesmo século que se amplia o direito de sufrágio e surgem os partidos políticos como veículos de representação política e expressão da opinião pública, tornando-se elemento essencial da democracia representativa, sendo os seus programas políticos as diretrizes das competições eleitorais.

Entretanto, constata-se que a teoria socialista, fundada nos ideais de Marx, Engels e Lênin, estabeleceu o princípio da responsabilidade dos representantes para com os seus eleitos, ideias atualmente expressas no termo responsividade e *accountability*, sobretudo a vertical.¹⁹⁹ É a partir do momento em que a classe trabalhadora passa a tomar consciência de seus interesses que emerge uma nova relação de correspondência e independência entre representantes e representados, permitindo aos eleitores o direito de revogar a qualquer tempo o mandato concedido.²⁰⁰

A sedimentação do poder legislativo, partidos de massa, eleições periódicas, ampliação do sufrágio universal, a intensificação das relações na sociedade hipercomplexa da modernidade, dentre outros, resultou, no século XX, no surgimento de questões e inúmeras teorias sobre outras formas e a natureza da representação política que inserissem no sistema liberal de representação mecanismos da democracia semidireta. Uma nova perspectiva da relação entre representantes e representados retoma a questão do mandato imperativo.

¹⁹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 31-32.

¹⁹⁸ MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2 ed. São Paulo: Ibrasa, 1993. p. 49-159.

¹⁹⁹ “O escrutínio direto dos governantes exercido pelos eleitores por meio do voto.” (MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Op. cit. p. 123.)

²⁰⁰ ENGELS, Friedrich. Introdução. In: MARX, Karl. *A Guerra Civil na França*. São Paulo: Global, 1986. p.17-30.

Kelsen fez duras críticas ao fato de que o eleito representa a nação, e não seus eleitores, e que argumentos contrários ao mandato imperativo seriam despidos de cientificidade, embasados apenas em ideologia política, sendo a soberania nacional mera ficção política. Ele enfatiza a existência de um vínculo jurídico entre governantes e governados, pois

“Para se estabelecer uma verdadeira relação de representação, não basta que o representante seja nomeado ou eleito pelos representados. É necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido. A garantia típica é o poder dos representados de cassar o mandato do representante caso a atividade deste não se conforme aos seus desejos.”²⁰¹

Dessa forma, não há como compreender a origem do voto destituente, *recall* ou direito de revogação de mandatos políticos sem a análise do surgimento do instituto da representação política. Esta é a relação jurídico-política entre governantes e governados, autorizada e legitimada por meio do voto, que é espécie do gênero direitos políticos, assim como o voto destituente.

Há divergências quanto à origem do *recall* e os estudos mostram que, desde a Antiguidade, já haviam mecanismos semelhantes, como na Grécia Antiga, quando os magistrados eram destituídos pelos próprios eleitores ou em Atenas, por meio do ostracismo.²⁰² Na Idade Média, o mandato imperativo condicionava o representante, sob pena de destituição, à estrita observância das instruções dos representados.²⁰³

O parlamentarismo na Suíça previu o *Abberufungsrecht* ou *Abwahlrecht* como instrumento de controle sobre os mandatos dos membros da assembleia. A diferença para o voto destituente ou *recall* está na revogação coletiva dos mandatos e na dissolução coletiva da assembleia, desencadeando eleições gerais.²⁰⁴ Faz-se um recorte, desde já, para se observar que nada impede a implementação, no Brasil, do voto destituente com mais essa função coletiva dissolutiva, ainda mais na atual conjuntura de crise política do presidencialismo brasileiro noticiada pelos veículos de informação, que

²⁰¹ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fonte, 1998. p. 413-414.

²⁰² “O ostracismo era sobretudo uma lei preventiva, pelo menos na teoria. (...) a “igualdade é o objectivo último dos estados democráticos”, razão pela qual foi criado o ostracismo, para que “fossem ostracizados e banidos da cidade por um período de tempo aqueles que, por razões da sua riqueza, número de amigos ou qualquer outro tipo de influência política, prevalecessem demasiado”. (CARDOSO, Filipe Paiva. Temístocles: Apogeu e Ostracismo. As duas faces da mesma moeda. *Revista Cadernos de Clio*. Curitiba. v. 6. nº 1. 2015. p. 176. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/cli/article/view/43610/26468>>. Acesso em 19 de junho de 2016.).

²⁰³ AVILA, Caio Marcio de Brito. Op. cit. p. 56.

²⁰⁴ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 378-379.

avertam a necessidade de eleições gerais ante a desconfiança dos representados para com os seus representantes e as instituições políticas.

Nos países socialistas, sobretudo nas Constituições Soviéticas, influenciados pelas teorias de Engels, Marx e Lênin, o mandato imperativo se tornou uma diretriz no controle das classes trabalhadoras sob o mandato de seus representantes.²⁰⁵ O movimento operário ressuscitou um mecanismo típico da democracia representativa que a burguesia o considerou anacrônico.²⁰⁶

Mas é a partir da Revolução Francesa, no século XVIII, com a consagração do modelo liberal representativo e, sobretudo, nos territórios da Nova Inglaterra, atual Estados Unidos da América, que o instrumento toma envergadura e se reveste de controle político popular com o fim de conter o abuso de poder e os desmandos dos governantes diante dos escândalos de corrupção e envolvimento de cartéis econômicos na política. O *recall*, instrumento tipicamente progressista e norte-americano, encontrou sólo fértil para se desenvolver nos Estados Unidos, pois o espírito democrático do povo americano fundou-se na soberania popular e manteve o controle do poder nas mãos do cidadão, e o espírito comunal, patriótico e livre erigiu o dogma da soberania popular, que se perfez em princípio não oculto ou estéril, como em certas nações, mas *é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis*.²⁰⁷

Traça-se essa breve digressão histórica do instituto da representação, do mandato livre e imperativo, com o intuito de conhecer o surgimento do poder revogatório ou destituente. A origem e marco temporal desse instituto jurídico-político encontram indícios já na Antiga Roma, porém, o debate-político ideológico que permite configurar o modelo que se pretende investigar emerge na tensão evidenciada, já no século XVIII, quanto à forma de governo que deveria substituir a existente no Antigo Regime absolutista. Esta tensão se instaura entre a tese representativa e a tese democrática. O enfrentamento dessa dualidade teórico-política acabou por configurar o instituto em sua conformação moderna, que se pretende compreender, o *recall* norte americano.

A discussão da sua viabilidade na democracia representativa, de mandato livre ou imperativo, não é mais o único obstáculo para a implementação do mecanismo. Atualmente Estados democráticos e republicanos, inclusive, com sistema de governo

²⁰⁵ AVILA, Caio Marcio de Brito. Op.cit. p. 63-65.

²⁰⁶ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 467.

²⁰⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Leis e Costumes. Livro I. Tradução de Eduardo Brandão. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 65 e 78.

presidencialista, já possuem o direito de destituir representantes eleitos dos cargos que ocupam, antes do término regular dos seus mandatos.

A teoria da representação política atravessa caminhos difíceis, tortuosos, não havendo consenso a respeito. Por certo, o mecanismo se aproxima das teorias de Rousseau²⁰⁸, Kelsen e Locke, porém, há de se ressaltar que todas as teorias da (pós)modernidade possuem insuficiências, inconsistências e autorizam múltiplas interpretações.²⁰⁹ O intuito, aqui, não é desconstruir o instituto da representação na democracia representativa de mandato livre, como no Brasil, condicionando tão somente o direito de destituir representantes eleitos ao retorno do mandato imperativo, embora, a depender de sua configuração, ela possa apresentar uma tendência àquele. Também não se pretende dar-lhe contornos do mandato de direito privado.²¹⁰

Porém, busca-se a construção de um instrumento típico da democracia semidireta consubstanciado em um meio de controle, responsividade e responsabilização pelo povo em relação às autoridades eleitas para que em seu nome governem e exerçam o poder através do consenso e da manutenção da legitimidade desse mesmo poder, servindo como ponto de equilíbrio e equalização entre a democracia representativa e a democracia direta, inclusive, em fortalecimento aos laços morais que a representação avoca, mas que não têm sido suficientes para conter o

²⁰⁸ Rousseau compreendia que a legitimidade da autoridade política fundava-se na vontade geral do povo, único e verdadeiro soberano, não se transferindo a um corpo político, assim como afirmava que a soberania não poderia ser representada, pois é inalienável e indivisível e, por consistir na vontade geral, não se representa. (ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Pietro Nasseti. 3 ed. São Paulo: Martin Claret, 1964. p. 36-37.)

²⁰⁹ A análise dos três fundadores do pensamento político moderno mostra a extensão e a complexidade das pretensões regulatórias e emancipatórias da modernidade, como também as tensões dialéticas entre elas. Hobbes, Locke e Rousseau, cada qual a seu modo, sugerem que as simetrias mais abrangentes dos seus projectos – estado de natureza/sociedade civil; soberano/cidadãos; liberdade/igualdade; direito natural/direito civil; consentimento/coerção – acabam por fracassar quando transpostas para a vida real. De facto, cada um destes “founding fathers” do pensamento político moderno antecipa a possibilidade de um tal resultado, e as suas teorias podem ser vistas como tentativas para impedir que isso aconteça. Aqui reside, talvez, uma das razões das bem conhecidas inconsistências, incoerências e contradições das suas teorias, e também das múltiplas e discrepantes interpretações que elas autorizam.” (SANTOS, Boaventura de Souza. Op. cit. p. 137.).

²¹⁰ O mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado *mandato representativo* para distinguir-se do *mandato de direito privado* e do *mandato imperativo*. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas e este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quanto o mandante assim o desejar. O *mandato imperativo* vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual *seu titular* ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores, antes de agir; estes poderiam cassar-lhes a representação. Aí o princípio da revogabilidade do mandato imperativo. (SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 126).

distanciamento entre representantes e representados, pois os eleitos ainda estão sob o manto sagrado²¹¹ da representação na sua concepção clássico-liberal.

O consenso não sobrevive sem o dissenso. Segundo Norberto Bobbio, não é necessário um consenso unânime, pois são totalitários. O consenso da maioria já basta para a existência da democracia, pois sempre haverá, dessa forma uma minoria dissidente e as sociedades pluralistas tornam esse dissenso possível e necessário.²¹²

O mesmo critério moral adotado pelo eleitor ao depositar a sua confiança nas urnas para eleger o seu representante no exercício do poder, deve servir como baliza da sua avaliação para manter ou não no poder a autoridade eleita até o fim regular do mandato, sob pena de perder a legitimidade expressa nas urnas pela vontade popular e ser destituída antes do fim normal do mandato.

Percebe-se a existência de valores neoliberais sobre o funcionamento e dinâmica dos regimes democráticos, mas, se a democracia está comprometida com os vetores reguladores da igualdade política, autonomia individual, liberdade de expressão e opinião, enfim, nada pode violá-los. A pressão exercida indiretamente por instituições ou grandes conglomerados econômicos e detentores do capital, grupos de interesse motivados por interesses estritamente particulares, cuja relação sempre remete à questão da representação na relação governantes-cidadãos ou eleito-eleitor também o pode.²¹³

²¹¹ Adverte-se, desde já, que não se pretende pela análise do Voto Destituente, desconstruir, sem razão, o instituto sólido da representação, tão útil nas sociedades hipercomplexas de dimensões demográficas vastíssimas e que possibilita ao cidadão crítico e não total, conjugar a vida privada com a esfera pública, já que pode eleger representantes para cuidar da política para todos e dedicar-se a outros afazeres cotidianos, se assim o preferir. Porém, trata-se de submetê-lo a um processo de sublimação do poder, para uma vez encontrado o seu ponto de sublimação e devidamente gaseificado, averiguar a sua conformação com outras partículas do poder e com o reverso da medalha (o Voto Destituente) e, após, retorná-lo ao estado sólido, porém com uma densidade plural e possibilidade permeável ou fluídica. Em última instância, trata-se de confrontar a sua idealização com a sua realidade, pois como promessa não cumprida da modernidade, seu manto distanciou-se da prática democrática. A sua própria ficção parece ter se tornado um alibi inaceitável diante da prova inequívoca dos reais interesses do poder. Dito de outro modo, é necessário profanar o manto sagrado da representação. Amparado no pensamento de Giorgio Agamben no “Elogio da Profanação”, adaptamo-lo ao seguinte silogismo: É preciso tornar puro e profano o manto sagrado da representação. Despir-lhe o nome sagrado e torná-lo útil aos homens comuns. Utilizá-lo e reutilizá-lo de outra forma. Reprogramá-lo, aquebrantando a sua secularização. Após desativado o seu poder, em um consenso neutralizante, devolver-lhe ao uso comum e para o espaço para o qual foi criado, a democracia. Aliás, sobretudo na (pós)modernidade, observa-se que as instituições políticas, antes invioláveis, e para só ficar nelas, assim como os semideuses detentores do poder político na sociedade política, tem sofrido constante profanação, com o objetivo, talvez, de despir-lhes da vaidade do poder. (AGAMBEN, Giorgio. *Profanações*. Tradução de Selvino J. Assman. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 57-71).

²¹² (...) não quero dizer que a democracia seja um sistema fundado não sobre o consenso mas sobre o consenso. Quero dizer que, num regime fundado sobre o consenso não imposto de cima para baixo, uma forma qualquer de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático. Por isto afirmo existir uma relação necessária entre democracia e dissenso, pois, repito, uma vez admitido que democracia significa consenso real e não fictício, a única possibilidade que temos de verificar se o consenso é real é verificando o seu contrário. (BOBBIO, Norberto. Op. cit. 62-63.).

²¹³ COSTA, Marta Nunes da. Op. cit. p. 99.

A representação pressupõe legitimidade, havendo aqui um entrave entre as teorias clássicas liberais e as teorias deliberativas e prularistas que não se pretende aprofundar, mas a que não se pode fechar os olhos, considerando a dimensão pluralista da legitimidade, ou seja, para uma legitimidade que leve em conta o cenário pluralista dos interesses e a busca por maior participação política na democracia, mas que também tem no voto e nas eleições um mecanismo de agregação e expressão dos interesses dos cidadãos.

É interessante notar que ao responder à questão “como se representa” a partir da defesa da independência do representante, as eleições voltam a ser a solução liberal para o governo representativo. A eleição opera como mecanismo de agregação e expressão dos interesses dos cidadãos, ao mesmo tempo em que é o momento de realização da accountability, ao permitir o veredito dos cidadãos em relação às posições assumidas ou propostas pelos representantes para a formação da agenda pública. Nesse caso, os indivíduos podem fazer um julgamento prospectivo – o que os eleitos deveriam fazer – e retrospectivo – se eles fizeram o que deveria ser feito (...). Além do controle eleitoral (accountability vertical), a garantia de representatividade está posta nos mecanismos de checks and balances defendidos pelos Federalistas, ou seja, no controle horizontal entre os poderes(...). A legitimidade da representação está baseada no consentimento expresso por meio de eleições, a qual, juntamente com mecanismos de checks and balances, garante que os representantes serão sábios e virtuosos e legislarão para o melhor interesse da nação; (...).²¹⁴

O consentimento através da aprovação dos cidadãos é a base para a legitimidade das ações dos governantes. Ele requer, portanto, um diálogo permanente entre o sujeito que representa e o sujeito representado, tendo a esfera pública função fundamental para que esse diálogo ocorra. Ela propicia espaços, meios e instrumentos hábeis a ambos os discursos, pois não há legitimidade quando o discurso é unívoco, e não plurívoco, cujas regras estejam amparadas na instituição política por excelência, ou seja, na Constituição, que, além de garantir os direitos e deveres das partes na relação, garante a existência da própria relação das partes.²¹⁵

Dessa forma, a questão é de legitimidade política para o exercício do poder, sendo que, diante da falta ou cessação de legitimidade – diga-se, políticas, pois o direito de revogação é um direito político –, há que se permitir ao povo o direito de não mais respaldar no poder uma autoridade eleita por esse mesmo povo, mas que não age em conformidade com a legalidade, tampouco atende as expectativas e preferências do legítimo titular do poder, ou que não transmita mais credibilidade e confiança, sob pena

²¹⁴ ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. *Repensando Representação Política e Legitimidade Democrática: entre a unidade e a pluralidade*. 2011. 371f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. p. 87-107.

²¹⁵ COSTA, Marta Nunes da. Op. cit. p. 99.

de violação da soberania popular. É necessário que “os cidadãos se façam representar, e isso só acontece se revitalizarmos o conceito de participação e o conceito de ação (política).”²¹⁶

O direito de revogação de mandatos políticos coaduna-se com os princípios republicanos²¹⁷ que conferiram temporalidade ao mandato, pois a temporalidade passaria a ter uma dimensão total ou parcial, ou seja, a primeira se verificaria quando a autoridade eleita cumprisse o período total do mandato, ao passo que a segunda se encerraria com a sua destituição antes de seu término regular por vários motivos, dentre os quais a própria violação aos princípios republicanos, como, por exemplo, quando agisse de modo a privilegiar o interesse privado em detrimento do interesse público ou coletivo. Esses mesmos princípios, que também conferiram caráter irrevogável ao mandato representativo, comportam exceções diante das hipóteses previstas na Constituição Federal, o que demonstra que não há princípio absoluto, permitindo-se que o mecanismo, uma vez inserido na Constituição, seja mais uma dessas hipóteses de perda do mandato antes do seu término regular.²¹⁸

A representação, tal como concebida na tradição da teoria política, entrou em crise²¹⁹, e um meio de se conter o avanço dessa patologia²²⁰ está na utilização de institutos democráticos e que aumentem a participação popular para além das eleições, sendo também o direito de revogação de mandatos políticos uma moeda política para que os representantes eleitos atentem para as aspirações dos representados, contribuindo para o aumento e qualidade da representação.

²¹⁶ COSTA, Marta Nunes da. Op. cit. p. 99.

²¹⁷ Para Paulo Bonavides o *recall* norte-americano entende que o princípio da irrevogabilidade dos mandatos representativos não convive com institutos como o *recall* norte-americano. (BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 337.).

²¹⁸ É irrevogável, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para a sua duração (*cf. nota 42*), salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição (arts. 55 e 56). Em alguns países é possível a revogação do mandato por certo número de votos dos eleitores, é o caso do *recall* nos EUA e da revocação na União Soviética. Os constituintes recusaram incluir a destituição de mandatos em certos casos, conforme várias propostas apresentadas.” (SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 126.).

²¹⁹ O modelo de democracia representativa, como alternativa possível em uma sociedade que se complexificou se tornou incapaz de responder adequadamente a todos os anseios, pretensões, intensões etc. (STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Op. cit. p. 161.).

²²⁰ (...) Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais, onde tinha mais se consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. (SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 42.)

Os fatores que desencadearam o que alguns estudiosos denominam de crise²²¹ da representação política e outros a entendem como paradoxos e promessas não cumpridas²²², são inúmeros, variáveis e, portanto, não homogêneos, difíceis de precisar. Contudo, o ponto comum do diálogo é a observação de que o modelo de democracia ocidental, sobretudo o que vigora no Brasil, que se perfaz no modelo hegemônico-liberal de democracia representativa. Ele necessita de reparos ou, no mínimo, de complementaridade com os instrumentos da democracia participativa na busca de um ponto de equilíbrio a partir do qual se permite construir um regime político sólido.

Outro ponto comum, erigido como sendo um dos fatores de crise, é a questão da identidade entre representante e representado, o que se reflete diretamente no mandato político, já que o “mandato representativo não tem, contudo, conseguido alcançar a identidade entre o povo e seu representante”.²²³

A representação, tal como foi concebida, é o oposto do conceito de democracia direta²²⁴, ou pelo menos de participação, pois a limita ao ato eleitoral e nada mais. Busca-se, no entanto, a expansão do quadro democrático, através da percepção jurídico-política de um mecanismo de controle que possa permitir à representação justificar-se a si mesma pela capacidade de satisfazer o sentimento de representatividade dos cidadãos, amenizando, assim, o distanciamento entre governantes e governados e, conseqüentemente, aumentando a qualidade da representatividade popular, já que, diante da ameaça de destituição, os agentes políticos passariam a olhar com outros olhos as preferências e necessidades dos cidadãos.

A causa desse distanciamento entre vontade dos governantes e vontade dos governados ainda está na fragmentação da vontade geral do povo em vontades parciais,

²²¹ Norberto Bobbio prefere designar o que se entende por crise, como transformações ou dinâmica da democracia em sentido neutro, sem conotação negativa, pois crise aproxima-se de algo que entrará em “colapso iminente”, sendo que para ele, embora a democracia não esteja gozando de boa saúde, assim como nunca gozou, “não está à beira do túmulo.” (BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das Regras do Jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 9.)

²²² Norberto Bobbio traduz as promessas não cumpridas da democracia como “um contraste entre a democracia ideal tal como concebida por seus pais fundadores e a democracia real em que, com maior ou menor participação” vive-se no cotidiano, alertando que muitas das promessas não cumpridas, desde o início eram ilusões, pois não poderiam ser objetivamente realizadas. Algumas, ainda, “mais que promessas, esperanças mal respondidas” e, por fim, outras não resistiram aos obstáculos encontrados no caminho da transformação. Ainda assim, segundo ele, não se poderia conceber a “degeneração da democracia”, exceto pela “sobrevivência do poder invisível ao lado ou sob (ou mesmo sobre) o poder visível, pois todas as demais promessas não cumpridas levaram a democracia à “adaptação natural dos princípios abstratos à realidade”, inclusive diante da inevitável “contaminação da teoria quando forçada à se submeter a prática.” Por fim, elenca algumas delas: “a sobrevivência do poder invisível; a permanência das oligarquias; a supressão dos corpos intermediários; a revanche da representação do interesses; a participação interrompida; o cidadão não educado (ou mal-educado).” (Ibidem. p. 10.).

²²³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Op. cit. p. 223.

²²⁴ COSTA, Marta Nunes da. Op. cit. p. 6.

decorrente do próprio modelo de pluralismo político, da existência de variados grupos de pressão e da divisão do eleitorado, acarretando a transformação da forma de representação, já que o Parlamento teria uma atuação particularizada e expressiva redução em sua autonomia, voltada aos grupos de interesse que contribuíram para a sua eleição. O fenômeno partidário no seio das instituições democráticas como meio de escolha e designação dos mandatários, atrelados que estão à sigla, mas não necessariamente ao programa de governo, do partido, também são, como se tem visto, fatores de “crise.”²²⁵

A dificuldade técnica de determinados assuntos, discutidos precipuamente no Legislativo, somada à redução da força do espaço público da política e à influência da economia também são fatores de crise:

Acentue-se ainda, como fator de crise de representação política as dificuldades técnicas trazidas pelo tipo e conteúdo dos temas discutidos no âmbito do Parlamento, o que transforma a política, muitas vezes, em refém das referências tecnológicas, das estatísticas, das probabilidades e das valorações macro e microeconômicas. Acresça-se ainda o quadro de enfraquecimento do espaço público da política e da sua economização, em decorrência do processo de globalização da economia, fazendo com que as candidaturas percam a sua representatividade, pela homogeneidade de respostas, afastando a diferença, a alternância e a incerteza de resultados, que são próprios do sistema representativo.²²⁶

A expressão *Fantochização da democracia* se refere às insuficiências do modelo de democracia representativa, que não passa ileso pelos processos de ruptura que vem sofrendo o Estado, sobretudo diante de uma sociedade de massa e que se complexificou. Sua complexificação acentua a distância entre aqueles que conquistaram atuação política no cenário político e a possibilidade de uma atuação política direta, seja em razão da já referida tecnicização da política, seja pela alta quantidade de questões pendentes de solução. Essas questões de solução difícil acabam por afastar o cidadão do jogo político, que se arrisca a se tornar um cidadão com atividade política *full time*, além de alertarem para o quadro de enfraquecimento do espaço público e sua "economicização" num cenário de capitalismo financeiro de economia global de mercado, que extermina as alternativas de escolha, colocando o cidadão em estado de apatia política decorrente da inutilidade dos meios de escolha dos representantes, pois

(...) se, em razão de contextos econômicos ou de pautas do capitalismo financeiro, os mercados alteram seus humores com a rapidez volátil da transferência eletrônica de ativos financeiros, fazendo com que as

²²⁵ Ibidem. Op. cit. p. 223.

²²⁶ Ibidem. Op. cit. p. 223.

candidaturas dêem respostas idênticas às questões que lhe são postas, desaparece o caráter representativo do sistema, diluído na homogeneidade de respostas. Quando a incerteza, própria do jogo político eleitoral, produz o pânico econômico e se a este cabe a função de estabelecer as pautas políticas, o sistema representativo, calcado na diferença, na alternância, na incerteza dos resultados etc., a representação política cede espaço às certezas econômicas e desfaz-se o espaço próprio da política e de seus mecanismos.²²⁷

Os sintomas da crise política e, conseqüentemente, os modelos de representação republicana e liberal colocam a questão do mandato eminente e o da representação-mandato²²⁷, sendo fatores de “crise”, dentre outros, a reivindicação de direitos específicos de representação em favor de grupos historicamente marginalizados, a pretensão de grupos surgidos da sociedade civil de representar a vontade popular de uma maneira mais autêntica que o Parlamento e a popularidade de meios que permitam aos cidadãos agirem diretamente:

Um primeiro sintoma consiste na reivindicação de direitos específicos de representação em favor de grupos historicamente marginalizados: as mulheres, os autóctones, certas minorias étnicas ou raciais, etc. Um segundo sintoma concerne mais à pretensão de grupos, oriundos da sociedade civil, de representar, mais autenticamente que os Parlamentos, a vontade popular. Um terceiro sintoma consiste na popularidade de medidas que devem permitir aos cidadãos fazer ouvir diretamente sua voz: por exemplo, no *referendum*, no direito de revocação dos deputados etc. e ao se deter na análise dos dois primeiros sintomas, a autora distingue dois modelos de representação: o modelo republicano e o modelo liberal, que operam dois sentidos distintos de representação: a representação no sentido eminente, em que o representante age por e em nome do representado, sempre tomado como uma unidade, ou seja, exerce sua vontade pela nação em seu conjunto, e a representação-mandato, em que o representante não age em nome da nação em sua totalidade, mas a representação tem por objeto os indivíduos tais como aparecem na sociedade civil que preexiste à comunidade-política.²²⁸

Do diagnóstico sobre a expansão do modelo hegemônico de democracia liberal aos países periféricos, por meio de sua variante neoliberal norte-americana, que se

²²⁷ O modelo republicano, no qual a Assembleia é verdadeiramente o representante da nação no sentido eminente, permite uma concepção sólida de autogoverno, que dá ao poder comum a legitimidade de intervir nas atividades privadas a fim, sobretudo, de assegurar a igualdade. A desvantagem é que essa posição de ‘sobrevôo’ que o modelo republicano confere ao Estado, seu estatuto de criador dos direitos do cidadãos, não deixa espaço para um contrapoder legítimo capaz de ostentar a utilização eventualmente abusiva desse poder. O modelo liberal funda-se numa concepção bastante fraca de autogoverno, enquadrado, limitado, que é pela existência de uma sociedade civil que lhe preexiste e que ele deve respeitar, limitado também pela inclusão dos direitos individuais numa constituição diante da qual os parlamentos devem se inclinar. Mas a vantagem desse modelo reside precisamente nessa concepção de uma sociedade civil vigorosa, formada por indivíduos seguros de seus direitos e bem armados para resistir a toda veledade do poder soberano. O ideal é que se encontrasse um ponto de equilíbrio entre esses dois eixos: o da representação eminente e o da representação-mandato, de modo a alcançar um regime no qual o poder soberano pudesse assumir, pelo menos em certas circunstâncias, o papel de representante no sentido eminente, tendo diante dele uma sociedade civil forte, com a capacidade e a legitimidade de contestá-lo quando necessário. (LEYDET, Dominique. Crise da representação. Tradução de Cleonice Paes Barreto Mourão. In: CARDOSO, Sérgio (Org.) *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 67-89.)

²²⁸ LEYDET, Dominique. Op. cit. p. 67-89.

conduz através de campanhas eleitorais midiáticas e estimulam a substituição das ruas e praças pela privacidade das casas, partidos cada vez menos diferenciados e financiamentos milionários das candidaturas. São contrastantes, nesse ponto, a expansão do regime liberal e, simultaneamente, o seu esgotamento histórico, precipuamente a partir de 1989, quando se intensifica a deterioração do sistema político, que tem suas bases fundadas tanto na formação da opinião pública por meio da ação dos grandes veículos de comunicação, condicionados ao seu turno por uma lógica comercial de busca de audiência e publicidade, quanto na economia capitalista de mercado, que se tornou a forma por excelência de organização da economia e cuja ideologia transforma os cidadãos em consumidores e o processo eleitoral em mercado, o que desencadeou uma desmoralização da política, o desinteresse por tudo o que é público, inclusive pela privatização desenfreada das relações sociais e do próprio Estado. Essa corrosão das estruturas social e cultural pelas relações de mercado esvaziou os parlamentos, concentrou a decisão política no Poder Executivo, descaracterizou ideologicamente os partidos e fez com que as eleições não apresentassem mais disputas e alternativas. Corrompeu, em suma, os processos eleitorais e o exercício do governo, subvertendo a primazia da política e do Estado em favor da financeirização e da prioridade da economia sobre toda a vida social.²²⁹

A crise política tem uma dimensão expressa na crise partidária, que corrompe as bases do sistema político partidário. Ela desestrutura os principais canais da representação, os partidos políticos, coloca em dúvida a necessidade de se manter o monopólio dos partidos políticos sobre a representação, tendo como principal argumento a crise da forma partido político, com a consequente necessidade de sua substituição como instrumento de representação popular e a ausência de controle por parte do eleitor sobre os partidos e suas burocracias dirigentes. A crise da forma partido e o argumento da substituição podem ser apreendidos de indícios como (i) o absentismo eleitoral crescente, que revela a ineficiência do sistema partidário no cumprimento de sua função mediadora de desempenhar seu papel de filtro e construtor do leque de opções apresentado aos eleitores; (ii) os dados relativos à filiação partidária, que indicam que não só que a sua dimensão representativa está em crise, mas também que a dimensão participativa padece; (iii) a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, que provoca o distanciamento na relação representante-representado. O argumento do controle pelo eleitor sobre as estruturas partidárias encontra guarida na

²²⁹ SADER, Emir. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 651-655.

ideia do fim desse monopólio e da possibilidade legal de se apresentarem à eleição candidatos sem vinculação partidária. A abertura da possibilidade da chamada candidatura avulsa evita a “tirania dos partidos” e consiste em uma radicalização do direito do eleitor de apresentar opções ao jogo eleitoral, considerada tão ou mais importante que o próprio direito de votar na caracterização da democracia.²³⁰

No Brasil, o monopólio dos partidos políticos se encontra constitucionalmente previsto no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, sendo expresso nas condições de elegibilidade, como por exemplo a exigência de filiação partidária, a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na respectiva circunscrição e os requisitos etários, tornando inelegíveis, portanto, os inalistáveis, os analfabetos e cidadãos não filiados a partidos políticos²³¹.

A representação se insere, assim, em um contexto de insuficiências, paradoxos e promessas não cumpridas, sob o ângulo do sistema político representativo no Estado Democrático de Direito em tempos de transição paradigmática de uma modernidade ou pós-modernidade reconfortante²³², que exige um diálogo, uma relação de complementaridade, um ponto de (re)equilíbrio entre Têmis e Leviatã.²³³ Deve-se buscar algo mais além do que a mera opção favorável ao governo representativo em

²³⁰ ARAÚJO, Caetano Ernesto P. *Partidos Políticos: Há futuro para o monopólio da representação?*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Brasília. Fevereiro. 2004. p. 1-11. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-1-partidos-politicos-ha-futuro-para-o-monopolio-da-representacao>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

²³¹ “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. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador. § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

²³² “Entre as ruínas que se esconde atrás das fachadas, podem pressentir os sinais, por enquanto vagos, da emergência de um novo paradigma. (...) Enfrentamos problemas modernos para os quais não há soluções modernas.” (SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 16 e 29.).

²³³ “A relação entre Têmis e Leviatã” serve como guia de discussão em vários níveis. O problema do Estado Democrático de Direito é exatamente o de como conciliar poder eficiente com direito legitimador. (...) Não se trata apenas de uma fórmula para “domesticar” ou “domar” o Leviatã. Antes, o problema consiste em estabelecer, apesar das tensões e conflitos, uma relação construtiva entre Têmis e Leviatã, de tal maneira que o direito não se mantenha como uma mera abstração e o poder político não se torne impotente por sua hipertrofia ou falta de referência legitimadora.” (NEVES, Marcelo. Op. cit. p. XVIII e XIX).

detrimento do governo direto e popular. Deve-se buscar a profunda transformação da compreensão e noção do que é ser governado e governante.²³⁴

Em apropriação da metáfora de Marcelo Neves, é preciso buscar um o ponto de (re)equilíbrio entre a democracia representativa e a democracia participativa, entre o pensamento político moderno e o pós-moderno, entre o mandato livre e o mandato imperativo, nos quais os representantes não estariam presos aos interesses dos eleitores, mas também não estariam livres para decidir de acordo com a própria consciência,²³⁵ mas devendo todos respeitar as regras do jogo democrático.²³⁶

Dessa forma, o pano de fundo do jogo do poder, segundo Norberto Bobbio, é o eterno liberalismo velho e novo (neoliberalismo), passando de uma concepção progressista e determinista da história para uma concepção cíclica e indeterminista até a fase da negação da negação na qual se tenta aproveitar os pontos positivos da fase anterior, contornando os embates do (neo)liberalismo com o socialismo, com o *welfare state* ou estado paternalista, e também com a democracia. Pano de fundo relacionado diretamente à garantia das liberdades fundamentais como os direitos políticos e civis e à mínima intervenção do Estado na economia (Estado mínimo) conjugada à busca do mínimo existencial para uma vida digna (dimensão social, cultural e econômica dos direitos fundamentais) coletiva (direito à solidariedade e ao reconhecimento do coletivo) por meio de políticas públicas e assistencialistas aos menos favorecidos ou excluídos através da justiça distributiva, ou melhor, da distribuição equânime da riqueza, além da justiça comutativa.²³⁷

Pode se falar atualmente em direitos de quarta dimensão (os avanços sociais; os estudos genéticos e a revolução tecnológica trouxeram ao cenário reflexões sobre a vida e a morte, a manipulação genética, a biotecnologia e a bioengenharia, abordando, na busca de critérios éticos, reflexões acerca da vida e da morte, e de quinta dimensão (direito à paz).

Todo esse cenário evidenciando a (in)capacidade e desempenho do Estado em implementar as políticas públicas, pois com a extensão dos direitos políticos no estado

²³⁴ COSTA, Marta Nunes da. Op. cit. p. 99.

²³⁵ É livre, porque o representante não está vinculado a seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação política de atender, e a quem, por tudo isso não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. (SILVA, José Afonso. Op. cit. p. 126.).

²³⁶ As regras do jogo democrático podem ser interpretadas, segundo Marco Aurélio Nogueira, como a defesa e o respeito às instituições da democracia, condição para a renovação progressiva da democracia, esta, considerada como “um método de governo, um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, no qual está prevista e facilitada a ampla participação dos interessados,” porém, com a possibilidade de adequação e melhoria dessas mesmas regras, sempre através do consenso dos atores sociais e do primado da lei, em benefício do regime democrático. (NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Das abas do livro*. In: BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 5.

²³⁷ BOBBIO, Norberto. p. 107-121.

liberal representativo democrático e por vezes assistencialista, surge o problema da governabilidade pelo aumento das demandas nas sociedades avançadas.²³⁸

1.4 Estudo Comparado: O *recall* Norte-Americano

Em um panorama comparado, nota-se que inúmeros instrumentos de revogação de mandato estão previstos nas mais diversas constituições dos países democráticos. Exemplifica-se essa afirmação visitando alguns desses diplomas constitucionais e infraconstitucionais para se extrair a melhor compreensão do objeto deste trabalho.

Nos EUA, o *recall* no nível estadual foi primeiro adotado no Estado do Oregon, em 1908, sendo sucessivamente adotado nos Estados da Califórnia, em 1911; Arizona, Colorado, Nevada e Washington, em 1912; Michigan, em 1913; Kansas e Louisiana, em 1914; Dakota do Norte, em 1920; Wisconsin, em 1926; Idaho, em 1933; Alaska, em 1959; Montana, em 1976; Geórgia, em 1978.²³⁹ Em nível municipal o *recall* foi adotado nos Estados de Illinois, Iowa, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nova Jersey, Carolina do Sul, Ohio, Dakota do Sul e Wyoming.²⁴⁰ Registra-se que em 19 Estados norte-americanos há, oficialmente, o processo de *recall*,²⁴¹ havendo, na Virgínia, um procedimento similar de remoção das autoridades eleitas.²⁴² Ressalte-se que os cargos eletivos federais não são alcançados pelo *recall*, já que a Constituição dos Estados Unidos estabelece maneira própria para a sua remoção.

O mecanismo ganhou envergadura no final do século XIX e início do século XX, sendo a Califórnia o Estado americano com mais larga experiência na aplicação do instituto. Adotado pela Califórnia em 1911, durante os primeiros três anos após a sua instituição, o instituto foi experimentado contra titulares de cargos públicos, tendo três senadores estaduais enfrentado eleições revocatórias. Ele permaneceu inutilizado por mais de 81 anos, até que, em 1994, quatro membros do poder legislativo enfrentaram

²³⁸ Ibidem. p. 122-124.

²³⁹ CRONIN, Thomas E. Op. cit. p. 126.

²⁴⁰ SAMPAIO, Nelson de Souza. Op. cit. p. 335-342.

²⁴¹ Alaska, Arizona, California, Colorado, Washington D.C., Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Wisconsin. (RECALL of State Officials. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: < <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.).

²⁴² No Estado de Virginia há um processo similar ao *recall*, diferenciando-se dos demais Estados, pois nestes enquanto os eleitores firmam uma petição de *recall* e realiza-se eleições revocatórias nas quais os próprios eleitores expressam sua escolha por meio do voto, naquele Estado, após a coleta das assinaturas na petição, um Tribunal que julgará a remoção, decidindo a destituição ou não do agente público. (RECALL OF STATE OFFICIALS. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: < <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.).

eleições revocatórias.²⁴³ Constatam dos registros oficiais que, desde 1913, a Califórnia experimentou 161 tentativas de *recall* nos mais diversos cargos, como Governador, Vice-Governador, Procurador-Geral, Comissários, Membros de Conselhos, Magistrados, sendo que houve nove procedimentos instalados em fase de qualificação ou votação, mas apenas em cinco casos resultaram em destituição.²⁴⁴ Quanto ao cargo de Governador, registra-se que, antes de Gray Davis, há um registro de efetiva destituição por meio do *recall*, que se refere ao Governador Lynn J. Frazier, de Dakota do Norte, em 1921. No Arizona, em 1988, Evan Mecham, embora com eleição revocatória designada contra ele, somente não foi destituído através do *recall* porque sofreu condenação em um processo de *impeachment* antes, tendo a Suprema Corte do Arizona conferido precedência e prevalência desta decisão sobre a eleição revocatória, que acabou por não se realizar.²⁴⁵

Na Califórnia, em 2003, o *recall* obteve expressão midiática e internacional, pois o ator hollywoodiano e republicano Arnold Schwarzenegger foi eleito Governador em eleição convocada em decorrência de um *recall* realizado em 07 de outubro, que culminou na destituição do ex-governador democrata Gray Davis, por 55,4% votos a favor e 44,6% contra a sua destituição. Percebe-se que o próprio Governador Schwarzenegger, eleito em oportunidade criada pelo procedimento de *recall* e reeleito governador da Califórnia nas eleições de 07 de novembro de 2006, sofreu investidas de destituição infrutíferas por *recall*, mas acabaram arquivadas em razão da insuficiência de *quorum* que autorizasse chamar eleições revocatórias.²⁴⁶

A Constituição da Califórnia de 1911 é uma das mais antigas da América do Norte, estabelecendo para a revogação do mandato de Governador um *quorum* de

²⁴³ SANTANA, Alexander. *O direito de revogação do mandato político representativo*. Curitiba: Edição do autor, 2004. p. 46.

²⁴⁴ 1913- Senator Marshall Black (R-Prog.) - 28th Senate District (Santa Clara County); 1913 - Senator Edwin E. Grant (D) - 19th Senate District (San Francisco County); 1914 - Senator James C. Owens (D) - 9th Senate District (Marin and Contra Costa counties); 1994 - Senator David Roberti (D) - 20th Senate District (Los Angeles County); 1994 - Assemblyman Michael Machado (D) - 17th Assembly District (San Joaquin County); 1994 - Assemblyman Paul Horcher (R) - 60th Assembly District (Los Angeles County); 1995 - Assemblywoman Doris Allen (R) - 67th Assembly District (Orange County); 2003 - Governor Gray Davis (D); 2007 - Senator Jeffrey Denham (R) - 12th Senate District (Madera, Merced, Monterey, San Benito, and Stanislaus counties); Successful recall attempts: 1913 - Senator Marshall Black (R-Prog.) - Herbert C. Jones (D-Prohib.) elected successor; 1914 - Senator Edwin E. Grant (D) - Edwin L. Wolfe (R) elected successor; 1994 - Assemblyman Paul Horcher (R) - Gary Miller (R) elected successor; 1995 - Assemblywoman Doris Allen (R) - Scott Baugh (R) elected successor; 2003 - Governor Gray Davis (D) - Arnold Schwarzenegger (R) elected successor. (PADILHA, Alex. Estados Unidos da América. California. *Recall attempts that have qualified for the ballot*. Secretário de Estado da Califórnia. Disponível em: <<http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall-history-california-1913-present/>>. Acesso em 10 de abril de 2016.).

²⁴⁵ ZIMMERMAN, J. F. *The recall: tribunal of the people*. Westport: Praeger Publishers, 1997. p. 79.

²⁴⁶ PADILHA, Alex. Estados Unidos da América. California. *Complete List of Recall Attempts*. Secretário de Estado da Califórnia. Disponível em: <<http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/complete-list-recall-attempts/>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

deflagração equivalente a um coeficiente de 12% do número de votantes da última eleição, distribuídos por 5 Municípios, observando-se o mínimo de 1% em cada um deles.²⁴⁷ O artigo 2º, seções 13 a 20, estabelece regras quanto ao *recall*, sendo que, na seção 13, descreve o *recall* como sendo o poder dos eleitores de remover um funcionário eleito. As demais seções estabelecem regras gerais quanto ao procedimento do *recall*, *quorum*, certificação de petição e assinaturas, prazos para as eleições revocatórias, eleição simultâneas, lapso temporal referente ao novo *recall* contra o mesmo agente político.

“(…)

ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

(…)

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

SEC. 14. (a) Recall of a state officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petitions.

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

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

SEC. 15. (a) An election to determine whether to recall an officer and, if appropriate, to elect a successor shall be called by the Governor and held not less than 6 days nor more than 80 days from the date of certification of sufficient signatures.

(b) A recall election may be conducted within 180 days from the date of certification of sufficient signatures in order that the election may be consolidated with the next regularly scheduled election occurring wholly or partially within the same jurisdiction in which the recall election is held, if the number of voters eligible to vote at that next regularly scheduled election equal at least 50 percent of all the voters eligible to vote at the recall election.

(c) If the majority vote on the question is to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who receives a plurality is the successor. The officer may not be a candidate, nor shall there be any candidacy for an office filled pursuant to subdivision (d) of Section 16 of Article VI.

SEC. 16. The Legislature shall provide for circulation, filing, and certification of petitions, nomination of candidates, and the recall election.

SEC. 17. If recall of the Governor or Secretary of State is initiated, the recall duties of that office shall be performed by the Lieutenant Governor or Controller, respectively

SEC. 18. A state officer who is not recalled shall be reimbursed by the State for the officer's recall election expenses legally and personally incurred. Another recall may not be initiated against the officer until six months after the election.

SEC. 19. The Legislature shall provide for recall of local officers. This section does not affect counties and cities whose charters provide for recall.

²⁴⁷ SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de.; VIEIRA, José Ribas. Op. cit. p. 50.

SEC. 20. Terms of elective offices provided for by this Constitution, other than Members of the Legislature, commence on the Monday after January 1 following election. The election shall be held in the last even-numbered year before the term expires.”²⁴⁸

A Seção 13 da Constituição californiana define o *recall* como o poder dos eleitores para remover uma autoridade eleita. A Seção 14 estabelece que se inicia o procedimento contra uma autoridade do Estado por meio da entrega ao Secretário de Estado de uma petição contendo o motivo para a remoção, não se apreciando se as razões para ela são suficientes. Diferentemente da destituição do Governador, a remoção de Senadores, membros de Assembleia e outras autoridades exige o *quorum* de deflagração de no mínimo 20% do número de votantes da última eleição. A Seção 15 dispõe sobre o prazo para se realizar a eleição revocatória e a que elegerá o sucessor, devendo ambas ser realizadas dentro de um prazo de no mínimo 6 e máximo de 80 dias contados a partir da data da certificação das assinaturas. São permitidas eleições simultâneas, podendo ser agendada a eleição revocatória para o prazo de 180 dias da certificação das assinaturas, a fim de se compatibilizar a eleição revocatória com as eleições regulares, desde que observadas as disposições da Seção 16 do artigo VI da Constituição. Estabelece-se, ainda, o *quorum* de deliberação equivalente à maioria dos votantes, hipótese em que a autoridade será removida. As Seções 16 a 19 estabelecem regras para que o Poder Legislativo implemente o *recall* sem afetar os condados e as cidades que eventualmente já tenham regulado o instituto em suas respectivas cartas constitutivas ou leis orgânicas. A Seção 18 trata dos custos da realização do *recall* no caso de a autoridade submetida à remoção não ser removida e da responsabilidade de reembolso dos custos pelo Estado, no caso, bem como estabelece vedação temporária, sendo proibida a realização de novo *recall* no período de 180 dias, contados a partir da realização da eleição revocatória. Por fim, a Seção 20 estabelece que, com exceção dos membros da legislatura, os mandatos inerentes aos cargos eletivos previstos na Constituição se iniciam na segunda-feira após o dia primeiro de janeiro seguinte à respectiva eleição, devendo as eleições ser realizadas no último ano par antes do término do mandato.

Na Califórnia, o dirigente do Estado pode ser removido através do *recall*. O Código Eleitoral da Califórnia²⁴⁹ dispõe detalhadamente sobre o *recall* para os Oficiais

²⁴⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Califórnia. *California Constitution. Oficial California Legislative Information*. Disponível em: <http://www.leginfo.ca.gov/const/article_2>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁴⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Califórnia. *California Elections Code*. Disponível em: <http://www.leginfo.ca.gov/html/elec_table_of_contents.html>. Acesso em 10 de abril de 2016.

ou as Autoridades do Estado, assim como sobre o *recall* para os Oficiais ou as Autoridades locais. A Constituição do Estado exige que o Legislativo preveja a remoção dos agentes locais, sendo que esta disposição não afeta, contudo, os condados e as cidades cujas cartas já regularam o *recall*. O "oficial local" ou a autoridade local pode ser definida como um oficial ou autoridade eletiva de uma cidade, conselho, distrito escolar, distrito de colégio da comunidade, ou distrito especial, ou um juiz de um tribunal de julgamento.

Dessa forma, o Código Eleitoral da Califórnia, em consonância com os dispositivos constitucionais, estabelece, em síntese, nas Seções 11000 a 11386 especialmente quanto ao procedimento do *recall* contra as autoridades do Estado, que: (i) são suscetíveis de revogação os cargos eletivos de Governador, Vice-Governador, Secretário de Estado, Tesoureiro, Controlador, Procurador-Geral, Superintendente da Instrução Pública, Comissário de Seguros, os membros do Conselho Estadual de Administração, legisladores estaduais e Juízes dos Tribunais de Recurso e da Suprema Corte do Estado (§§ 11001, 11006); (ii) os eleitores que iniciarem o processo de *recall* devem ser eleitores registrados e inscritos que, com base na sua residência, estejam qualificados para votar na circunscrição ou distrito pelos quais a autoridade foi eleita (§ 11005); (iii) para se iniciar o processo de *recall* contra um Oficial de Estado, os proponentes devem publicar ou postar um aviso expressando a intenção de circular uma petição de *recall*, ou seja, a Notificação ou Aviso de Intenção (§ 11006); (iv) na preparação da Notificação ou Aviso de Intenção, os proponentes devem garantir que ele esteja em conformidade com a lei da Califórnia, pois, se não cumprir os requisitos legais, os proponentes deverão preparar outro, tendo inclusive de obter novas assinaturas, com o nome e o cargo da autoridade sujeita ao *recall*; (v) as razões para o *recall* são limitadas textualmente a não mais que duas centenas de palavras, sendo que a suficiência da motivação não será submetida à análise, bem como o nome, endereço residencial e assinatura do proponente do *recall*, e, no caso de impossibilidade de recebimento de correspondência no endereço residencial do proponente, dever-se-á informar outro endereço de correspondência (§ 11020, 11041 (a) (2)); (vi) uma cópia do aviso ou da notificação de intenção deve ser enviada à autoridade a que se pretende remover, por meio de entrega pessoal ou por carta registrada, enviando-se o original do aviso ou da notificação de intenção, juntamente com uma declaração informando quando e como foi feita a comunicação à autoridade submetida à destituição ao Secretário de Estado no prazo de sete dias após a notificação, sendo que deverão ser realizadas notificações em separado quanto à intenção de remover para cada autoridade

que se intenta destituir (§ 1021); (vii) uma cópia do aviso ou notificação de intenção, incluindo os endereços e as assinaturas, deverá ser publicada às expensas dos proponentes, pelo menos uma vez em um jornal de grande circulação e, se não houver um jornal de grande circulação na jurisdição do oficial cuja remoção está sendo intencionada, os proponentes podem satisfazer a exigência de publicação afixando aviso de intenção em pelo menos três locais públicos abrangidos pela jurisdição (§ 11022); (viii) os proponentes devem apresentar prova da publicação e, ao mesmo tempo, duas cópias em branco da petição do *recall* proposto ao Secretário de Estado (§ 11042); (ix) no prazo de sete dias após a apresentação do aviso ou notificação de intenção, a autoridade submetida ao *recall* poderá apresentar ao Secretário de Estado uma resposta contendo não mais de duas centenas de palavras (§ 11023 (a)); (x) a resposta deve ser assinada e conter o nome e endereço residencial ou profissional da autoridade submetida ao procedimento (§ 1023 (c)); (xi) apresentada a resposta, a autoridade terá o prazo de sete dias para notificar, por entrega pessoal ou carta registrada, enviando cópia da resposta, um dos proponentes do *recall* (§ 1023 (b)); (xii) os proponentes do *recall* devem observar, obrigatoriamente, o modelo de petição cujo formato deve ser fornecido pelo Secretário de Estado, sob pena de não atender aos requisitos legais e ser considerada inválida, devendo conter precipuamente o pedido de convocação da eleição para escolha do sucessor, instruída com uma cópia do Aviso ou Notificação de Intenção, incluindo a fundamentação de *recall*, os nomes de pelo menos dez proponentes e a resposta, se houver, do oficial que se pretende remover, devendo conter a observação de não apresentação da resposta, se tal fato ocorrer, com a assinatura e dados pessoais de cada um dos proponentes (§§ 11041, 11043, 11043.5); (xiii) os proponentes devem apresentar duas cópias em branco da petição proposta ao Secretário de Estado, no prazo de dez dias após a apresentação da resposta ao aviso de intenção, ou, se nenhuma resposta for apresentada, no prazo de dez dias após a expiração do período de sete dias para a apresentação da resposta, e o Secretário de Estado deve, no prazo de dez dias após o recebimento das cópias da petição, determinar se a forma e o teor da petição satisfazem os requisitos necessários, determinando a notificação dos proponentes, por escrito, quanto às conclusões. Verificando-se que a petição não preenche os requisitos legais, a notificação deve incluir uma declaração de que alterações se fazem necessárias, e, em seguida, os proponentes devem apresentar ao Secretário de Estado, dentro do prazo de dez dias após o recebimento da notificação, duas cópias em branco da petição corrigida. As petições apresentadas em branco serão analisadas, determinando-se sua correção até que o Secretário de Estado constate que não há mais alterações necessárias,

podendo ser retirada a petição antes de o formulário ser aprovado pelo Secretário (§ 11042); para ser aprovada a petição deverá ser assinada por um número equivalente a 12% do número de votantes da última eleição, distribuídos por 5 municípios, observando-se o mínimo de 1% do número de votantes na última eleição, porém, em cada um deles o número de assinaturas necessárias sobre a petição para a remoção de Senadores, membros da Assembleia, membros do Conselho de Administração e Juízes de Tribunais de Recurso deve corresponder, pelo menos, a 20% do número de votantes na última eleição (§ 11221 (c)); a petição de *recall* poderá ser circulada para a obtenção de assinaturas por qualquer pessoa que tenha 18 anos de idade ou mais; contudo somente os eleitores registrados que votaram nas eleições que elegeram a autoridade que se pretende remover poderão assinar a petição de *recall* (§11045); havendo a distribuição de uma petição em mais de um município, deverá conter uma seção separada para cada Município, com o nome do Município para o qual foi distribuída, e apenas os eleitores registrados no Município poderão assinar a referida seção (§ 11407); qualquer eleitor pode retirar a sua assinatura da petição mediante a apresentação de um pedido por escrito ao funcionário responsável pelas eleições no Município em que a petição foi distribuída (§ 11303); dentro de 160 dias contados a partir do momento em que o Secretário de Estado notifica os proponentes informando que a petição preenche os requisitos legais, eles deverão apresentar a petição com o número necessário de assinaturas válidas ao funcionário responsável pelas eleições no Município no qual foi divulgada (§§ 11102, 11103); em trinta dias após iniciado o procedimento do *recall* e a cada trinta dias depois, o funcionário responsável pelas eleições certificará o número de eleitores qualificados que assinaram a petição de *recall*, devendo apresentar os resultados e uma cópia assinada da petição ao Secretário de Estado, que deverá manter uma contagem contínua das assinaturas certificadas por cada Município, transmitindo, no prazo de dez dias, a cada funcionário responsável pelas eleições no Município o número total de assinaturas recolhidas pelos proponentes (§§ 11104, 11108); após conferir se os proponentes obtiveram as assinaturas suficientes para o *recall*, o Secretário de Estado comprovará o fato ao Governador (§ 11109); se a petição for considerada insuficiente pelo Secretário de Estado, os proponentes cujos nomes estão listados no aviso de intenção devem ser autorizados a examinar, dentro de 21 dias da certificação da insuficiência, as assinaturas da petição, a fim de verificar quais assinaturas foram desqualificadas e as suas razões, não sendo este direito de exame disponível para os proponentes ou para o público em geral (§ 11301); ao receber a certificação da suficiência da petição de *recall* do Secretário de Estado, o Governador

deve publicar um aviso para a realização da eleição revocatória e, se necessário, para eleger um sucessor, a realizar-se dentro de no mínimo de 60 e no máximo 80 dias contados a partir da data de certificação de assinaturas suficientes.

De uma forma geral, o procedimento é o mesmo em todos os Estados norte-americanos que preveem o *recall*, havendo poucas diferenças de um local para outro. Uma particularidade relevante é a questão da motivação para a deflagração do procedimento, pois, em apenas 8 Estados norte-americanos, há tipificação expressa em suas constituições ou normas infraconstitucionais das condutas ou situações suscetíveis de iniciar o procedimento do *recall*. Esses são os Estados do Alaska, Georgia, Kansas, Minnesota, Montana, Rhode Island, Virgínia e Whashington, embora na maioria dos Estados não se exija motivo algum, ou melhor, qualquer motivo basta ou é suficiente para iniciar o procedimento, o que revela a natureza política do instituto.²⁵⁰

O Alaska prevê o *recall* no Artigo XI, §8º, de sua Constituição²⁵¹, a qual determina que todos os funcionários públicos eleitos do Estado, exceto os de justiça, estão sujeitos à remoção pelos eleitores da subdivisão do Estado ou política a partir do qual foram eleitos, sendo os procedimentos e fundamentos para a remoção aqueles prescritos pelo legislador. O Estatuto do Alaska, no Título 15, que trata dos institutos da iniciativa popular, referendo e do *recall*, notadamente na Seção 15.45.510²⁵², regulamentando o instituto, descreve como motivos ensejadores da remoção a falta de aptidão ou de saúde física ou mental, a incompetência, a negligência do dever, ou a corrupção. A Geórgia prevê o *recall* de funcionários públicos titulares de cargo eletivo no art. II, §4º, de sua Constituição²⁵³, dispondo que cabe à Assembleia estabelecer mediante lei a regulamentação do instituto, precipuamente, o procedimento, os motivos e outros assuntos afins, tendo o *Georgia's Code*, no Título 21, que estabelece regras para as Eleições, no Capítulo 4º, §21-4-3,²⁵⁴ que trata do *recall* de Autoridades Públicas, previsto como motivos ensejadores do procedimento: conduta incompatível com o

²⁵⁰ RECALL of State Officials. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Alaska. Office the lieutenant governor. The Constitution of the *State of Alaska*. Disponível em: <<http://ltgov.alaska.gov/treadwell/services/alaska-constitution.html>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Alaska. *Alaska Estatutes. Section 15.45.510*. Disponível em: <<http://www.legis.state.ak.us/basis/folioproxy.asp?url=http://www.jnu01.legis.state.ak.us/cgi-bin/folioisa.d/ll/statx07/query=15!2E45!2E470/doc/{@7343}>>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Geórgia. Senado. *Constitution of the State of Georgia*. Disponível em: <<http://www.senate.ga.gov/Documents/gaconstitution.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵⁴ GEORGIA LAW. *Georgia Code*. Disponível em: <<http://www.senate.ga.gov/Documents/gaconstitution.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

interesse público, ou que tenha praticado ato de má-fé durante o mandato, ou violado juramento de posse, tenha má conduta ou negligência no desempenho de suas funções, ou tenha dolosamente desviado recursos ou propriedades públicas.

O Kansas, no art. 4º, §3º, de sua Constituição²⁵⁵ prevê, da mesma forma, que todos os funcionários eleitos no Estado estão sujeitos ao *recall* pelos respectivos eleitores, devendo a lei regulamentar o procedimento e os fundamentos para sua realização, sendo que o *Statute of Kansas*, no Capítulo 25, art. 43, item 25-4302,²⁵⁶ discrimina como motivação para a deflagração do procedimento a condenação criminal, a má conduta no exercício do cargo ou a inobservância das obrigações legais. A Constituição do Estado de Minnesota, em seu art. 8º, Sec. 6²⁵⁷, possibilita o *recall* para os cargos de Senador ou membro da Câmara dos Representantes, Chefe do Executivo do Estado, Juiz do Supremo Tribunal ou do Tribunal de Apelações, ou de um Tribunal Distrital. A Constituição permite que o Supremo Tribunal estabeleça os motivos para o *recall* de um Juiz. Já para os demais cargos, são situações que levam à remoção da condenação por crimes graves, como a prevaricação e outros cometidos durante o exercício do mandato.

O Estado de Montana prevê a possibilidade do *recall* no art. 4º, Sec. 8, de sua Constituição,²⁵⁸ e o Código de Montana, no art. 2º, §16, item 603,²⁵⁹ sujeita à remoção qualquer pessoa ocupante de cargo público, no Estado ou subdivisão política, decorrente de eleição ou nomeação, arrolando como motivos para o procedimento: inaptidão física ou mental; incompetência, perjúrio ou má conduta no exercício do mandato; condenação por crime doloso tipificado no Título 45 do mesmo Código.

O Estado de Rhode Island submete ao *recall* os cargos de Governador, Vice-Governador, Secretário de Estado, Procurador-Geral, Tesoureiro Geral e membros da Assembleia Geral, conforme consta no art. 4º, Sec. 1, de sua Constituição,²⁶⁰ desde que haja o indiciamento da autoridade por crime ou condenação criminal, ou ainda se constatada pela Comissão de Ética a causa provável de violação do Código de Ética.

²⁵⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Kansas. *Constitution of the State of Kansas*. Disponível em: <http://www.sos.ks.gov/other/pubs/KS_Constitution.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Kansas. *Kansas Statutes*. Disponível em: <http://www.kslegislature.org/li/b2015_16/statute/>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Minnesota. *Constitution of the State of Minnesota*. Disponível em: <https://www.revisor.leg.state.mn.us/constitution/#article_8>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵⁸ MCCULLOCH, Linda. Montana Secretary of State. *Constitution of the State of Montana*. Disponível em: <<http://sos.mt.gov/constitution/index.asp>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁵⁹ MCCULLOCH, Linda. Montana Secretary of State. *Montana Code Annotated*. Disponível em: <http://leg.mt.gov/bills/mca_toc/index.htm>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁶⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Rhode Island. *State of Rhode Island General Assembly*. Disponível em: <<http://www.rilin.state.ri.us/riconstitution/Pages/C04.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

Washington, no art. 1º, Sec. 33, de sua Constituição,²⁶¹ prevê o *recall* para os funcionários públicos eleitos do Estado, salvo para os juízes dos tribunais, desde se incorreram na prática de atos de má-fé ou má execução no exercício do mandato, ou violaram seu juramento de posse.

A análise das Constituições e normas infraconstitucionais de alguns Estados norte-americanos é suficiente para revelar, em síntese, que, na maioria dos processos de *recall*, o procedimento é deflagrado por petição assinada por um determinado número de eleitores, dentro de um prazo legal. Nela devem constar os motivos, específicos ou não, que ensejam a intenção, seguida da notificação ao agente público sujeito ao *recall*, facultando-lhe a apresentação de sua defesa ou resposta. Então são marcadas eleições revocatórias, que poderão se realizar, simultaneamente ou não, às eleições para a escolha do substituto do cargo, do seguinte modo: poderá haver uma eleição para o cargo, podendo o acusado disputá-la, constando seu nome na cédula, caso em que será reeleito ou destituído; poderá haver uma eleição, e a cédula única permitirá ao eleitor, primeiramente, votar sobre a destituição ou não da autoridade submetida ao *recall*, escolhendo, em seguida, o nome daquele que deverá substituí-la, hipótese em que a autoridade acusada não concorrerá na qualidade de candidato; por fim, poderá haver duas eleições, a primeira propiciando ao eleitor exarar sua manifestação de vontade quanto à permanência ou não da autoridade acusada no cargo, sendo que, uma vez destituído pela maioria dos votantes, declara-se vago o cargo e se designa nova eleição para a escolha do substituto.²⁶²

Historicamente, as tentativas de remoção em nível estadual têm sido infrutíferas. Entretanto, o *recall* é utilizado com muito mais frequência e sucesso, em nível local, ou seja, municipal, inclusive porque ocorrências como a perda do interesse dos proponentes, a falta de assinaturas suficientes para deflagrar o procedimento, além de renúncias daqueles agentes públicos antes da realização das eleições revocatórias, minam os esforços revogatórios, ainda mais porque a renúncia por vezes é utilizada como saída política para a nomeação do sucessor do próprio grupo de interesse ou partido do renunciante.²⁶³

²⁶¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Washington. Washington State Legislature. *Constitution of the State of Washington*. Disponível em: <http://www.sos.ks.gov/other/pubs/KS_Constitution.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2016.

²⁶² TRIGUEIRO, Osvaldo. Op. cit. p. 149.

²⁶³ RECALL of State Officials. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

Os quadros constantes nos Anexos I e II mostram, comparativamente, como o *recall* é regulamentado em alguns Estados norte-americanos, bem como suas especificidades em cada localidade, trazendo à luz certas variáveis do instituto, sobretudo quanto a algumas particularidades que envolvem o processo, consideradas pontos-chaves do procedimento, como a questão da igualdade ou simetria na aplicação do instituto nos níveis estadual e municipal, a questão dos cargos revogáveis ou agentes públicos sujeitos ao *recall*, a questão do *quorum* de deflagração, legitimidade e iniciativa, e a necessidade ou não de motivação ou fundamentação específica.

Ressalta-se, desde já, que da análise comparativa dos acontecimentos políticos que ocorreram, simultaneamente, quando do *recall* do Governador Gray Davis, em 2003, na Califórnia, mas também quando do *recall* do Governador Lynn J. Frazier, em 1921, no Estado de Dakota do Norte, pode-se concluir que um cenário permeado por fatores políticos e econômicos, oposição bem organizada e financeiramente forte, somadas a um eleitorado cínico e frustrado, são o estopim para a deflagração do procedimento nos países que o preveem. No caso dos Estados Unidos, o *recall* dos dois governadores teriam resultado de uma conjuntura marcada pelas crises enérgica e orçamentária em 2001 na Califórnia e a crise política e econômica intensificada pelas desavenças políticas entre os agricultores e industriais em Dakota do Norte no ano de 1921. Revela-se, todavia, certo risco de manipulação do instituto, sobretudo pela influência do poder econômico de grandes monopólios e oligopólios empresariais e de uma mídia tendenciosa.²⁶⁴

O exame desses fatores políticos e econômicos contribui para analisar a ocorrência de uma eventual uniformidade dos acontecimentos desencadeadores do *recall*, sobretudo para o aperfeiçoamento do mecanismo e prevenção de seus riscos sistêmicos ou efeitos negativos. Essa análise inclusive pode facilitar a futuros agentes públicos prever e se antecipar a potenciais suscetibilidades suas ao procedimento. Como condições para a deflagração, ou até mesmo, para o êxito de um *recall*, em primeiro lugar, o direito de revogação de mandato político, quer seja por meio do *recall* ou de outro instrumento semelhante, deve estar inserido, mediante normas claras, no ordenamento jurídico dos entes políticos, sobretudo em suas normas constitucionais e orgânicas, conforme a natureza da subdivisão política do Estado; em segundo lugar, a existência de um eleitorado dividido ou confuso, ou ambos, fator que geralmente ocorre

²⁶⁴ SCHECTER, David L. *California's right of removal: Recall Politics in Modern Era*. California Politics e Policy. December 2008. p. 1-17. Disponível em: <<http://www.fresnostate.edu/socialsciences/polysci/documents/CaliforniasRightofRemoval.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

quando há uma disputa acirrada na última eleição para o respectivo cargo, agravada pelo fato de que o eleito não se preocupa em sanar rapidamente, de boa-fé, o rescaldo das eleições que o elevaram ao cargo, agravando a desunião do eleitorado e, conseqüentemente, perdendo apoio político e legitimidade para o exercício da função; em terceiro lugar, como elemento condicionante, encontram-se a postura, as ações tomadas e a transparência durante tempos econômicos difíceis, e o próprio caráter e a personalidade da autoridade sujeita à destituição, pois quanto mais corrupta e desonesta, conforme seu histórico político e outras condutas perpetradas ao longo de sua vida pessoal e profissional, maiores são as chances de ser removida;²⁶⁵ em quarto lugar, a existência de uma oposição organizada e bem definida, sobretudo se os proponentes ou defensores do *recall*, ou até mesmo o interessado que se candidata ao cargo, em substituição do removido, possuírem grande poder financeiro e riqueza pessoal, facilitando a captação e cooptação de mais seguidores; a quinta condição é uma mídia complacente, parcial ou tendenciosa, máxime porque a cobertura política de eleições ordinárias e regulares raramente possui a mesma intensidade temporal exposta na cobertura política de eleições revocatórias, estando estas, geralmente, no topo das notícias dos principais jornais das emissoras de maior audiência todas as noites, com riqueza de detalhes e informações; por fim, a sexta condicionante é a formação de um ambiente legal-contencioso, com a judicialização das fases do processo de *recall*, tornando-se verdadeiros dramas judiciais para a mídia interessada.²⁶⁶ Portanto, extrai-se que, se tais fatores estiverem presentes, aumentam sobremodo as chances de destituição do cargo ou revogação do mandato político do acusado.

Nos Estados Unidos da América, o *recall* foi criado e continua sendo utilizado precipuamente como instrumento de controle dos representados sobre os representantes para conter os abusos econômicos praticados por cartéis, o tráfico de influência e o combate à corrupção, como resposta à insatisfação e perda da confiança dos eleitores. Percebe-se o seu papel fundamental no sistema de governo norte-americano, sobretudo nos Estados norte-americanos da Califórnia e de Dakota do Norte.

²⁶⁵ Observou-se que, contextualmente, a terceira condicionante pode ser a variável mais importante. Nos casos Davis e Frazier, as questões econômicas foram muito além do mandato, pois os interesses econômicos pessoais dos governadores foram expostos. Uma semelhança interessante entre os dois *recalls* parece ser o impacto da Grande Depressão ou Crise de 1929 em 1919-1921 e os efeitos do colapso da bolha especulativa na Califórnia em 2000-2002. A doutrina demonstra que os Governadores são muito responsabilizados pelas falhas, erros e equívocos das políticas econômicas, que os levam a tomar medidas mais drásticas e impopulares para colocar o Estado em situação melhor, contudo, quando, além disso, envolvem-se em escândalos de corrupção ou fica nítido que lucram pessoalmente enquanto outros sofrem e tomam prejuízos, tornam-se um “prato cheio” para a mídia. (Ibidem. p. 17-18.).

²⁶⁶ Ibidem. p. 17.

Alguns registros demonstram que, em solo americano, os eleitores têm utilizado o mecanismo para conter condutas despidas de ética e combater a corrupção, rejeitando-o como orientação política. As eleições revocatórias têm um índice de participação popular elevado em relação às eleições ordinárias, sobretudo em cidades de pequeno e médio porte, que atingem 75% (setenta e cinco por cento) dos casos de sua utilização, sendo praticamente não usadas no nível estadual e em grandes cidades, que necessitam de maior mobilização política para a coleta de assinaturas. Isso se deve, em parte, ao fato de que o *quorum* de deflagração, previsto nas respectivas normas, é elevado.

Por força do sintomático aumento da desconfiança dos eleitores em seus representantes eleitos e do descrédito das instituições públicas e políticas, inclusive quanto a o Supremo Tribunal Federal – STF, acarretados pelos escândalos de corrupção no cenário político envolvendo grandes grupos econômicos empresariais e a Petróleo Brasil S/A - PETROBRÁS, tem-se intensificado a insatisfação dos cidadãos, que clamam por meio de movimentos sociais, país adentro e rede a fora, por reforma política e pelo enfrentamento de temas fraturantes e polêmicos, mas essenciais para o povo. Esses temas não são enfrentados pelos representantes eleitos, fortalecendo o direito de revogação de mandatos políticos como mais um remédio a ser ministrado à patologia da crise política.

1.5 Estudo Comparado 2: Outros Institutos Afins no Cenário Estrangeiro

A Columbia Britânica no Canadá prevê o *recall* contra membros do Poder Legislativo, permitindo a cada eleitor a solicitação da deflagração do procedimento perante a Justiça Eleitoral, que, após o exame dos requisitos legais do requerimento, como assinatura e motivação de prévio depósito em dinheiro, determinará a notificação das partes interessadas, emitindo uma petição de *recall* em nome do requerente. Com isso, abre-se o prazo de sessenta dias para a coleta do número mínimo de assinaturas, equivalente a 40% dos eleitores inscritos no distrito eleitoral, e em seguida, sendo certificadas as assinaturas e os requisitos legais, designa-se a eleição para o *recall*.²⁶⁷

²⁶⁷ CANADÁ. British Columbia Law. Disponível em: <http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/96398_02>. Acesso em 04 de junho de 2016.

A própria Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, em seu artigo 43²⁶⁸, trazia uma modalidade de revogação de mandato do Presidente da República alemã, determinando que a duração do seu mandato fosse de sete anos, podendo ele ser deposto através de plebiscito sugerido pelo parlamento alemão por meio do voto de dois terços de seus membros. A instauração do plebiscito implicava a suspensão do exercício do mandato, ou, caso rejeitada a proposta, ele seria reconduzido ao cargo, com a na dissolução do parlamento.

A terceira seção da Constituição da República da Bielorrússia, de 1994, estabelece os princípios básicos do processo eleitoral, inclusive o procedimento para a realização de referendos nacionais e locais. Seu artigo 72²⁶⁹ possibilita a destituição de um parlamentar mediante a iniciativa de 20% do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral, cujos motivos poderão ser regulamentados em lei.

A Constituição Stalinista de 5 de dezembro de 1936, em seu Capítulo XI, que tratava do Sistema Eleitoral, previa²⁷⁰ a obrigação de cada deputado prestar contas de suas atividades aos eleitores, podendo ele ser destituído a qualquer momento pela decisão dos eleitores na forma da lei.

A Constituição da República da Hungria, de 2011, cujo sistema de governo é o parlamentarista, garante o direito de participação de todos, por meio do voto, na eleição dos membros da Assembleia Nacional e em referendos nacionais, sendo objeto deste último, dentre outras matérias, a dissolução da Assembleia Nacional ou de um órgão de representação, conforme dispõem o artigo 8º, §§1., 2., 3., f., g. do Título Referendos Nacionais e o artigo 31, §2º do Título Governos Locais, assim como no artigo XXIII, §7º do Título Liberdade e Responsabilidade. A convocação de referendo nacional é obrigatória pela Assembleia Nacional se houver a iniciativa de pelo menos duzentos mil

²⁶⁸ “Art. 43. The term of office of the Reich President lasts seven years. Reelection is permitted. The Reich President can be deposed by plebiscite, which has to be suggested by the Reichstag. This Reichstag decision requires a majority of two thirds of the votes. Such a decision bars the Reich President from continued exercise of his office. A rejection of the deposition is regarded as a reelection and results in the dissolution of the Reichstag. The Reich President can not be persecuted in a penal matter without the approval of Reichstag.” (ALEMANHA. *Constituição de Weimar*. Disponível em: <http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php>. Acesso em 04 de junho de 2016.).

²⁶⁹ “Article 72. The recall of deputies shall be exercised to the order and instances as determined by the law. The voting for the recall of a deputy shall be exercised to the order determined for the election of the deputy, and on the initiative of no less than 20 percent of the citizens eligible to vote and resident in the corresponding area. The reason and order for the recall of a member of the Council of the Republic shall be determined by the law.” (BELARUS CONSTITUTION. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Belarus_2004.pdf?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.).

²⁷⁰ CONSTITUIÇÃO SOVIÉTICA DE 1936. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/stalin/biografia/ludwig/constituicao.htm>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

eleitores, sendo facultativa se a iniciativa se der pela manifestação de cem mil eleitores.²⁷¹

A República da Romênia possui sistema de governo semipresidencialista e, através dos artigos 2º, §1º (Soberania), e 95, §§1º a 3º (Suspensão do Cargo) da sua Constituição de 1991²⁷², dispõe que a soberania nacional emana do povo romeno, que a exerce através dos seus órgãos representativos, de eleições livres, periódicas e justas, bem como por referendo, estabelecendo a possibilidade de suspender o Presidente do exercício do cargo diante da prática de infrações graves que violem a Constituição, pelos votos da maioria dos Deputados e Senadores em sessão conjunta, após consulta ao Tribunal Constitucional. É garantido o direito de defesa pelo Presidente afastado, e a suspensão pode ser proposta por um terço dos parlamentares, informando-se imediatamente o Presidente do afastamento. Aprovada a proposta, convoca-se referendo popular sobre a remoção do presidente dentro de 30 dias, no máximo.

A Constituição da República da Etiópia, cujo sistema de governo é o parlamentarista, no artigo 12, §§1º a 3º²⁷³, dispõe que toda atividade governamental deverá ser pública e transparente, podendo qualquer funcionário público ou representante eleito ser responsabilizado por violação de dever funcional, estando o representante eleito sujeito ao *recall* no caso da perda de confiança pelos eleitores.

A República Popular Socialista Unipartidária da China, embora não admita a revogação de mandatos pelo voto popular, possibilita a revogação dos mandatos do Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros, Militares, Presidente da Suprema Corte Popular e do Procurador-Geral da República, através do Congresso Nacional Popular, inclusive observados os respectivos níveis de governo e na forma da lei, os mandatos dos Deputados, Governadores e Vice-Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, entre outros, conforme dispõem os artigos 63, 77, 101, 102 da Constituição da República Popular da China, de 1982.²⁷⁴

O Japão, monarquia constitucional, dispõe, no artigo 78 de sua Constituição, que os juízes são suscetíveis de remoção através de *impeachment* popular ou declaração judicial por incapacidade física ou mental que lhe inviabilize o exercício de seus

²⁷¹ HUNGARY CONSTITUTION. Disponível em: <constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁷² ROMANIA CONSTITUTION. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁷³ ETHIOPIAN CONTITUTION. Disponível em: <http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian_Constitution.html>. Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁷⁴ CONSTITUTION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

deveres oficiais. Nos termos do seu artigo 79, submete-se a designação dos juízes da Suprema Corte à revisão na primeira eleição geral dos membros da Câmara dos Representantes e, após um lapso de dez (10) anos, ela novamente será revista pelos membros da Câmara, porém, um juiz poderá ser demitido, se a maioria dos eleitores se manifestarem favoráveis à sua destituição.²⁷⁵

O Capítulo IX da Constituição de Cuba estabelece os Princípios de Organização e Funcionamento dos Órgãos Estatais, enfatizando a eleição dos cargos representativos, a obrigação de prestação de contas e, no artigo 85²⁷⁶, prevendo expressamente, como um dos principais meios de controle dos eleitores sobre os mandatos, a revogação dos mandatos de determinados agentes públicos, na forma da lei.

A Lei nº 89, de 14 de setembro de 1999, publicada na *Gaceta Oficial de La República de Cuba* em 23 de setembro de 1999, regulamentou o dispositivo constitucional dispondo sobre a revogação do mandato dos eleitos para os órgãos representativos, abrangendo os cargos de Delegados, Presidentes e Vice-Presidentes das Assembleias Municipais e Provinciais, além dos Deputados, Presidente, Vice-Presidente e Secretário da Assembleia Nacional, assim como membros do Conselho de Estado.²⁷⁷ A revogação pode ocorrer sem prejuízo de outro procedimento penal, civil, administrativo ou trabalhista (art. 2º). O representante se mantém no cargo até a aprovação da revogação do mandato, embora possa o Conselho de Estado decidir pela suspensão do seu exercício até o fim do processo, diante de casos graves (art. 4º). O descumprimento de obrigações, a má conduta que leve ao demérito público, ou a falta de decoro em um órgão do Poder Popular são os motivos específicos que fundamentam a intenção revogatória (art. 5º). O procedimento difere de acordo com a natureza de cargo, assim como são diferentes para cada cargo a iniciativa e o *quorum* de deliberação.²⁷⁸

²⁷⁵ CONSTITUTION OF JAPAN. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_do_Jap%C3%A3o>. Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁷⁶ CUBA CONSTITUTION. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁷⁷ PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da colônia à 5ª República*. Brasília: Senado Federal, 1989. p. 285.

²⁷⁸ SOUSA, Geter Borges. *Estrutura da Democracia Cubana*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5504>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

No Panamá, há previsão revogatória para os representantes das Províncias, através da iniciativa popular ou pelo partido pelo qual fora eleito, conforme o artigo 151 de sua Constituição.²⁷⁹

(...) los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura).²⁸⁰

O *Abberufunsrecht* ou *Abwahrecht* na Suíça, com resquícios históricos no procedimento de responsabilidade utilizado em Genebra no Século XVII e denominado *Gabreau*, consiste numa modalidade de cesura feita pela Assembleia popular contra funcionários públicos indignos do cargo. Trata-se de um instrumento que permite a revogação coletiva dos mandatos de todos os membros da Assembleia e que possivelmente influenciou a criação do *recall* norte-americano a partir do século XX.²⁸¹ Encontra-se referência de sua previsão e aplicação nos cantões suíços de Berne, Lucerne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie e Tessin.²⁸² O direito de revogação de mandatos coletivos se assemelha muito com outro mecanismo do sistema parlamentarista denominado de dissolução do parlamento, porém, dele se diferencia pelo fato de não decorrer da decisão do Governo, nem do Chefe de Estado a pedido daquele, mas do voto popular.²⁸³

Os países da América do Sul possuem vários institutos que instrumentalizam o direito de revogação de mandato político. Esse direito pode ser encontrado, exemplificativamente, nas Constituições da Colômbia, Equador, Bolívia, Venezuela, Peru e Argentina.²⁸⁴

A Constituição da República Presidencialista da Colômbia de 1991²⁸⁵, em seus artigos 40, 130 a 259, e as Leis n.ºs 131, de 09 de maio de 1994²⁸⁶, 134, de 31 de maio

²⁷⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004?lang=en> Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁸⁰ ZOVATTO, G. Daniel. Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina un balance comparado: 1978-2002. *Revista de Sociología*. n. 24. (2010). p. 94. Disponível em: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2404-Zovatto.pdf>> Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁸¹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto; configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 1998. p. 79.

²⁸² SANTANA, Alexander. Op. cit. p. 36 e 83.

²⁸³ REIS, Palhares Moreira. O *recall* no direito brasileiro. *L&C Revista de Direito e Administração Pública*. v. 5. n. 46. abril de 2002. p. 28.

²⁸⁴ SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Op. cit. p. 50.

²⁸⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

²⁸⁶ COLÔMBIA. *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Lei n.º 131, de 09 de maio de 1994. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

de 1994²⁸⁷, e 741, de 31 de maio de 2002²⁸⁸, disciplinam o instituto, estabelecendo um *quorum* para a convocação da revogação do mandato equivalente a um coeficiente de 40% dos votos válidos. Exige motivação para a destituição fundada na insatisfação geral da população e no descumprimento de programa de governo. Esta última exigência estabelece o que se denomina de voto programático, concebido como uma espécie de mandato imperativo. A participação no procedimento se restringe aos votantes, sendo necessários 60% dos votos para a revogação, vedada temporalmente a realização da eleição antes do término do primeiro ano de mandato. Os Governadores e os Prefeitos podem ser submetidos à revogação. São permitidas eleições simultâneas para a eleição do candidato substituto, podendo, em caso de não revogação do mandato, ser realizado novo procedimento após seis meses, contados a partir da realização do último procedimento revocatório.

A Constituição da República Presidencialista do Equador de 2008²⁸⁹, em seus artigos 61, 105, 106 e 145, estabelece um *quorum* para a convocação da revogação do mandato equivalente a um coeficiente de 10% dos eleitores. Não exige motivação para a destituição. O pleito revocatório, no caso de Presidente da República, é realizado em 60 dias, sendo destituído pela maioria absoluta dos votos válidos ou dos eleitores. É vedada temporalmente a realização da revogação antes da primeira metade e no último ano do mandato, podendo ser revogadas todas as espécies de mandatos em nível provincial e municipal. Não há eleições simultâneas, sendo substituto o respectivo suplente. É proibida a reedição do procedimento revocatório durante o mesmo mandato.

A Constituição da República Presidencialista da Bolívia de 2009²⁹⁰, em seus artigos 11, 157, 170, 171, 195, 240 e 286, regula a revogação de mandatos para todos os cargos, estabelecendo um *quorum* para a convocação da revogação do mandato equivalente a um coeficiente de 15% dos eleitores. Somente é aceitável a revogação diante da prática de faltas gravíssimas. A revogação ocorre por meio de iniciativa popular. É vedada temporalmente a realização da revogação antes da primeira metade e no último ano do mandato. Não há eleições simultâneas, mas, nos casos em que o submetido ao procedimento é o Presidente ou o Governador, os respectivos Vices

²⁸⁷ COLÔMBIA. *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Lei n.º 134, de 31 de maio de 1994. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

²⁸⁸ COLÔMBIA. *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Lei n.º 741, de 31 de maio de 2002. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5247#1>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

²⁸⁹ CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEquador.pdf>>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

²⁹⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Disponível em <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.

assumem o cargo, devendo convocar eleições em noventa dias. É possível o procedimento de revogação apenas uma única vez por mandato, sendo proibidas as reedições. Em agosto de 2008, o Presidente Evo Morales, o Vice-Presidente e mais oito *prefectos departamentales* foram submetidos à consulta popular acerca da sua destituição dos seus respectivos cargos. O resultado legitimou a continuidade do exercício do poder, assim como o projeto de uma nova Constituição da Bolívia, saindo vencedora a situação e sendo mantidos quatro *prefectos departamentales* que defendiam a autonomia.²⁹¹

Na Venezuela, república presidencialista, o denominado *referendo revocatorio* ou o direito de revogação de mandato político já estava previsto desde 1989 para o âmbito estadual e municipal. Em agosto de 2004, o ex-Presidente Hugo Chávez, após a concordância da oposição, foi submetido à consulta popular e manteve-se no poder pela maioria dos votos dos eleitores. O resultado foi capaz de estancar a crise política, fortaleceu a relação da Venezuela com a América Latina, impulsionou a democratização da comunicação no país, embora tenha demonstrado uma cidadania polarizada, que, no entanto, não interferiu na estabilidade política do país.²⁹² A Constituição Bolivariana de 1999,²⁹³ em seus artigos 6º, 70, 72, 197, 198 e 233, trata do referendo. É exigido um *quorum* para a convocação da revogação do mandato equivalente a um coeficiente de 20% dos eleitores. Não há motivação para a destituição do cargo e mandato. A revogação ocorre se o número de votantes for superior ao número de votantes do cargo revogado, exigindo a participação de pelo menos 25%. É vedada temporalmente a realização da revogação antes da primeira metade e no último ano do mandato. Não há eleições simultâneas, sendo substitutos os respectivos suplentes. O referendo é possível apenas uma única vez por mandato, sendo proibidas as reedições. Observa-se que o atual Presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, enfrenta uma grave crise econômica, agravada pela queda do preço do petróleo, com drásticos reflexos políticos e que podem acabar por submetê-lo ao referendo revocatório visando a sua destituição, como defendem seus opositores, que iniciaram uma campanha sob o lema “A minha assinatura vale”. Já foi coletado um mínimo de 200.000 assinaturas válidas de 1,8

²⁹¹ ZOVATTO, G. Daniel. Op. cit. p. 97.

²⁹² ZOVATTO, G. Daniel. Op. cit. p. 118.

²⁹³ 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 06 de junho de 2015.

milhões apresentadas para ativar o referendo, o que depende de certificação pelo Conselho Nacional Eleitoral.²⁹⁴

O Peru, com sistema de governo presidencialista, nos termos do artigo 31 de sua Constituição Política de 1993²⁹⁵, confere poder aos cidadãos para exigir prestação de contas de suas autoridades, participar nos assuntos públicos por meio de referendo, de iniciativa legislativa e remover ou revogar suas autoridades. O mecanismo de revogação se aplica ao cargo de autoridades regionais e municipais, conforme os artigos 2º, alínea “a”, e 20 da Lei n.º 26.300.²⁹⁶

A Argentina, república presidencialista, prevê o direito de revogação em nível provincial, como, por exemplo, em Córdoba (Constituição, artigo 183, § 4º²⁹⁷) e Entre Rios (Constituição, artigo 193²⁹⁸).

O quadro constante no Anexo III possibilita a averiguação comparativa das variáveis formais e materiais do direito de revogação de mandatos políticos experimentadas pelo Estado norte-americano da Califórnia e alguns países da América do Sul.

Portanto, traçado o panorama das variáveis formais e materiais que instrumentalizam o direito de revogação de mandatos políticos por meio da análise documental de alguns países, Estados-membros e províncias da América do Norte, Europa, Ásia, América Latina e América do Sul, passa-se à análise das fontes documentais e à experiência brasileira.

²⁹⁴ G1. Globo.com. *Oposição venezuelana volta às ruas por referendo contra Maduro*. Oposição exige referendo revocatório contra mandato de Nicolás Maduro. País sofre uma grave crise agravada pela queda do preço do petróleo. 06 de junho de 2016 às 08:56. Atualizado em 06 de junho de 2016 às 08:56. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/oposicao-venezuelana-volta-as-ruas-por-referendo-contra-maduro.html>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

²⁹⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=en> Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁹⁶ ZOVATTO, G. Daniel. Op. cit. p. 95.

²⁹⁷ CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. Disponível em: <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_cordoba.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2016.

²⁹⁸ CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS. Disponível em: <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_entrerios.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2016.

CAPÍTULO II – O DIREITO DE REVOGAÇÃO DE MANDATO POLÍTICO POR MEIO DO VOTO DESTITUINTE

2.1 Brasil: Do Império à Assembleia Nacional Constituinte em 1988

O Brasil não experimentou, de forma empírica, a materialização do direito de revogação de mandatos políticos, pois ao menos as fontes objeto de investigação não permitem afirmar, com segurança, que o País, na prática, tenha vivenciado a eleição revocatória nos moldes propostos neste estudo ou de forma similar, qual seja, pelo voto dos próprios eleitores. No País existe a previsão do *impeachment*, embora com a natureza semelhante, se diferenciando sobremaneira do Voto Destituente como será analisado.

Aventa-se que Oswaldo Aranha teria noticiado em declaração que “a cassação de mandato se tem exercido com grande e real benefício para a comunidade rio-grandense”, entretanto, não há registro seguro sobre tal fato na bibliografia consultada, tampouco fonte precisa que demonstre que o instrumento teve aplicação no país.²⁹⁹

No Brasil do Império e da República Velha existiram mecanismos semelhantes que tratavam da possibilidade de cassação ou revogação de autoridades, sendo que se ignorada por todas as Constituições do Brasil, não o foram pelas Constituições republicanas estaduais do Rio Grande do Sul (1891), Goiás (1891), Santa Catarina (1892 e 1895) e São Paulo, pioneiras no estabelecimento do instituto, possibilidade decorrente da autonomia deferida aos Estados-membros pelo princípio federativo.³⁰⁰

À época do Império³⁰¹, consta nos registros documentais normativos pátrios, que o Príncipe Regente José Bonifácio Andrada e Silva, com o intuito de anuir aos votos e desejos dos leais habitantes da Capital e das Províncias de São Paulo e de Minas Gerais, conservando a regência do Reino até que a Constituição Monárquica conferisse organização segura ao Estado, unindo as forças políticas, evitando-se a anarquia e a guerra civil, estabeleceu um centro de governo para defender a liberdade e a integridade do Brasil, criando um Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil que pudesse representar os interesses das Províncias, estabelecendo que a respectiva nomeação dos Procuradores fosse realizada por meio de eleições apuradas pela Câmara

²⁹⁹ PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 297-300.

³⁰⁰ CALIMAN, Auro Augusto. O *recall* no Estado de São Paulo. Brasília. Revista de Informação legislativa a. 42. n. 165. jan./mar. 2005. p. 197.

³⁰¹ PORTO, Walter Costa. Op. cit. p. 297-300.

da Capital da Província, nas quais os eleitores das paróquias juntos nas cabeças-de-comarcas elegeriam os ditos Procuradores, mas também previu a possibilidade de suas remoções dos cargos pelas suas Províncias se não desempenhassem bem suas funções, desde que requeressem a remoção dois terços da Câmara em vereação geral e extraordinária, possibilitando ainda a nomeação de outros Procuradores no lugar dos removidos.

Nota-se, portanto, embora a curta duração do Conselho que inviabilizou a utilização do mecanismo de substituição, que o Decreto de 16 de fevereiro de 1822, possibilitou a remoção do cargo, dos membros do Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, conferindo ao instituto natureza extraordinária, vinculando a questão da motivação ao desempenho insatisfatório das obrigações no cargo, assim como permitindo a escolha de novos nomes em substituição aos removidos.

A remoção estava assim prevista no referido Decreto:

“Tendo Eu anuido aos repetidos votos e desejos dos leaes habitantes desta Capital e das Provincias de S. Paulo e Minas Geraes, que Me requereram Houvesse Eu de conservar a Regencia deste Reino, que Meu Augusto Pai Me Havia Conferido, até que pela Constituição da Monarchia se lhe dêsse uma final organização sábia, justa e adequada aos seus inalienaveis direitos, decoro e futura felicidade; porquanto, de outro modo este rico e vasto Reino do Brazil ficaria sem um centro de união e de força, exposto aos males da anarchia e da guerra civil; E Desejando Eu, para utilidade geral do Reino- Unido e particular do bom Povo do Brazil, ir de antemão dispondo e arreigando o systema constitucional, que elle merece, e Eu Jurei dar-lhe, formando desde já um centro de meios e de fins, com que melhor se sustente e defenda a integridade e liberdade deste fertilissimo e grandioso Paiz, e se promova a sua futura felicidade: Hei por bem Madar convocar um Conselho de Procuradores Geraes das Provincias do Brazil, que as representem interinamente, nomeando aquellas, que têm até quatro Deputados em Côrtes, um; as que têm de quatro até oito, dous; e as outras daqui para cima, tres; os quaes Procuradores Geraes poderão ser removidos de seus cargos pelas suas respectivas Provincias, no caso de não desempenharem devidamente suas obrigações, si assim o requererem os dous terços das suas Camaras em vereação geral e extraordinaria, procedendo-se á nomeação de outros em seu logar.

Estes Procuradores serão noemados pelos eleitores de parochia juntos nas cabeças-de comarca, cujas eleições serão apuradas pela Camara da Capital da Provincia, sahindo eleitos afinal os que tiverem maior numero de votos entre os nomeados, e em caso de empate decidirá a sorte; procedendo-se em todas estas nomeações e apurações na conformidade das Instrucções, que Mandou executar Meu Augusto Pai pelo Decreto de 7 de Março de 1821, na parte em que fôr applicavel e não se achar revogada pelo presente Decreto.”³⁰²

³⁰² BRASIL, Câmara dos Deputados. Decreto de 16 de fevereiro de 1822. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html>. Acesso em 11 de abril de 2016.

Dessa forma, a ordem jurídica do Império brasileiro já traçava um esboço do direito de revogação de mandatos por meio da remoção dos Procuradores Gerais das Províncias.

A Constituição Estadual de Goiás de 1º de junho de 1891, precedendo às demais constituições estaduais, estabeleceu em seu artigo 56, a possibilidade de cassação do mandato legislativo pelo eleitorado, mediante declaração, em processo regulamentar, da perda de confiança no mandatário.

“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.”³⁰³

Observa-se que a Constituição do Estado de Goiás restringiu a possibilidade de cassar o mandato aos membros do poder legislativo, e quanto à motivação erigiu a perda da confiança do eleitorado em seu representante eleito.

A Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina, de 7 de julho de 1982, após um ano da pioneira Constituição goiana, estabeleceu a revocabilidade dos mandatos legislativos após consulta aos eleitores.

“Art. 14. O mandato legislativo pode ser renunciado, e a sua revocabilidade se efetuará quando, consultado o eleitorado por um terço dos eleitores, não obtiver o deputado metade e mais um dos votos com que foi eleito.”³⁰⁴

O Estado de Santa Catarina também restringiu a cassação do mandato aos membros do poder legislativo, estabelecendo um terço dos eleitores como *quorum* de deflagração da revocabilidade, e como *quorum* de deliberação, a metade e mais um dos votos com que o deputado foi eleito, embora o instituto nunca tenha sido praticado por falta de regulamentação.

A divergência de interpretação quanto à própria existência da revocabilidade de forma diferenciada da renúncia do cargo prevista no mesmo dispositivo da Constituição Estadual de Santa Catarina contribuiu para a sua não aplicação prática, pois entendimentos havia no sentido de que o dispositivo constitucional apenas previra a renúncia do representante do cargo mediante a consulta do eleitorado. A confusão hermenêutica se agravou com a Constituição de 1895 daquele mesmo Estado, que no artigo 20 estabeleceu que o mandato não era imperativo e poderia ser removido,

³⁰³ BRASIL. Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Goiás. Constituição do Estado de Goyas de 1891. Disponível em: <<http://www.sectec.go.gov.br/portal/wp-content/uploads/2011/06/Constitui%C3%A7%C3%A3o-1891.pdf>> Acesso em 11 de abril de 2016.

³⁰⁴ CALIMAN, Auro Augusto. Op. cit. p. 199.

possibilitando que os deputados pudessem renunciar a qualquer tempo, obscuridade esta que acabou por extirpar do ordenamento jurídico estadual, com a reforma constitucional implementada em 1910, a existência da revocabilidade.³⁰⁵

Os dois Estados que regulamentaram o mecanismo foram São Paulo e o Rio Grande do Sul, que publicaram suas Constituições republicanas em 1891, logo em seguida à Constituição goiana, prevendo a revogação do mandato parlamentar pelos eleitores.

No Estado de São Paulo, cujo poder legislativo era bicameral, composto de um Congresso Estadual formado pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores, poderiam os parlamentares ter o mandato cassado, a qualquer tempo, por meio de prévia consulta ao eleitorado, conforme constava nos artigos 5º e 6º, §3º da Constituição republicana paulista.

“Art. 5.º O poder legislativo é exercido pelo Congresso.

§1.º O Congresso compõe-se de duas câmaras, a dos deputados e a dos senadores, elegíveis por sufrágio direto e maioria de votos.

(...)

Art. 6.º 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.

(...)

§ 3.º 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.”³⁰⁶

Extrai-se do texto constitucional paulista que o mecanismo se restringiu aos mandatos dos membros do poder legislativo, precipuamente aos deputados e senadores, fixando o *quorum* de deliberação do mecanismo em um terço do eleitorado do Estado, estipulando como *quorum* de deliberação, assim como na Constituição de 1892 de Santa Catarina, metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito.

A norma que regulamentou a cassação do mandato parlamentar pelo eleitorado no Estado de São Paulo, instituía o Regulamento Eleitoral no Estado, em regulamentação do regime eleitoral estadual previsto na Lei n.º 21, de 27 de novembro de 1891, e tratava-se do Decreto n.º 20 de 06 de fevereiro de 1892 que no Título em que

³⁰⁵ REIS, Palhares Moreira. Op. cit. p. 30.

³⁰⁶ BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Constituição Estadual de 1891. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

normatiza as eleições especiais, estabeleceu no seu Capítulo III, por meio dos artigos 154, 155, 156, 157, 158, 159 e 197 o direito de 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, polo menos, dos votos com que foi eleito.

Artigo 155. - A proposta, manuscripta ou impressa, tera as assignaturae dos proponentes reconhecidos por tabellião, e será instruida 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 intermedio da secretaria de Estado dos negocios do interior ao presidente da camara de que fizer parte o representante, cujo mandato se pretender cassar, afim de verificar o mesmo presidente si está ella nos termos legaes.

Artigo 157. - No prazo de 20 dias, contados do em que fôr entregue a proposta áquelle presidente, será communicada a sua decisão á dita secretaria de Estado, que a fará publicar no *Diario Oficial*.

§ 1.º - Si a proposta fôr considerada receptivel, o governo mandará convocar o eleitorado para responder á seguinte consulta:

Deve-se ter por cassado o mandato legislativo do representante F.....

§ 2.º - A votação sobre a consulta terá logar dentro de tres mezes, contados da data em que tiver sido communicada ao governo a decisão de que trata este artigo, em dia que o mesmo governo designar.

§ 3.º - Si dentro do prazo de 20 dias, marcado para a referida communicação, não fôr 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 cedula -- sim -- ou -- não, conforme quizer ou não cassar o mandato.

Artigo 159. - Si a consulta referir-se á mais de um mandato legislativo, o eleitor escreverá na sua cedula os nomes dos representantes em litigio, accrescentando adiante de cada um delles -- sim -- ou -- não, nos termos do artigo antecedente. Neste caso, a cedula que fôr omissa em mencionar algum dos nomes dos representantes, ou em accrescentar a particula indicativa do voto será apurada somente quanto aos nomes a respeito dos quaes a resposta, affirmativa ou negativa, tiver sido expressada pela dita particula.”

(...)

Artigo 197. - Em qualquer eleição, inclusive a consulta sobre revogação do mandato, o eleitor poderá votar por meio de cedula impressa.”³⁰⁷

O Decreto estadual paulista n.º 20/1892 estabeleceu como requisito da petição ou proposta de revogação do mandato que a mesma fosse manuscrita ou impressa, contendo as assinaturas devidamente reconhecidas por tabelião, devendo ser instruída com certidões de que os eleitores se encontravam regularmente inscriptos nos livros ou listas de registro eleitoral das comarcas do Estado.

Quanto ao procedimento para o processamento da proposta, esta seria protocolada perante a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior que a remeteria ao

³⁰⁷ BRASIL, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Decreto n.º 20, de 06 de fevereiro de 1892. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1892/decreto-20-06.02.1892.html>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

Presidente da respectiva Câmara da qual pertencesse o representante, para verificação da Casa se a proposta observava os termos legais. O Presidente da Casa, no prazo de 20 (vinte) dias, contados da data do recebimento da proposta deveria comunicar a sua decisão à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, cabendo a esta a publicação da decisão no Diário Oficial do Estado, sendo que a sua não comunicação no prazo, permitiria ao Governo considerar recebida a proposta dos eleitores. Uma vez recebida a proposta o Governo estadual convocaria o eleitorado para manifestar-se a respeito da consulta proposta nos termos do §1º do art. 157 do Decreto n.º 20/1892. A consulta, mediante a votação do eleitorado deveria ocorrer, em data a ser designada, dentro do prazo de 03 (três) meses contados a partir da data da comunicação da decisão do Presidente da Câmara ao Governo, por meio da referida Secretaria.

No dia da votação o eleitor se manifestaria, de forma escrita, apondo na cédula a partícula indicativa sim ou não, de acordo com a sua vontade em cassar ou manter o mandato do representante. Se a consulta tivesse por objeto mais de um candidato, caberia ao eleitor escrever o nome dos mesmos, acrescidos das partículas indicativas sim ou não, sob pena da não consideração e apuração do voto no caso da cédula ser omissa quanto ao nome ou indicação da partícula.

Quanto ao órgão de processamento do mecanismo, nota-se que, conforme o Decreto n.º 20/1892, na sua fase de deflagração até a data da efetiva consulta ao eleitorado, competia à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior em conjunto com o Presidente da respectiva Casa a apreciação do procedimento, sendo que se pode deduzir do mesmo Decreto que, caberia aos Juízes de Direito e na sua falta, impedimento ou nas comarcas do interior, aos Juízes de Paz, autoridades incumbidas do alistamento eleitoral e da organização definitiva das Comarcas, a realização das eleições revocatórias após designação da data pelo Governo Estadual. O *quorum* de deflagração do *recall* foi estabelecido pela Constituição paulista de 1891, havendo no Decreto sua vinculação observância.

Ressalte-se que as posteriores Constituições estaduais paulistas, promulgadas em 1935, 1947, 1967/69 e 1989 não previram a cassação ou revogação do mandato parlamentar como o fez a Constituição Estadual de 1891.³⁰⁸

O Estado do Rio Grande do Sul estabelecendo a não obrigatoriedade do mandato legislativo, previu a possibilidade de renúncia e de sua revocabilidade no artigo 39 da Constituição estadual de 14 de julho de 1891.

³⁰⁸ FERREIRA, Maria Helena Alves; ROGERI, Silvia Regina Soares (Coord.). *Quadro comparativo das constituições do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 32-38.

“Art. 39 – O mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo, e também cassado pela maioria dos eleitores.”³⁰⁹

Assim como no Estado de São Paulo, o Estado do Rio Grande do Sul regulamentou a revocabilidade do mandato legislativo por lei infraconstitucional. A Lei Estadual n.º 18, de 12 de janeiro de 1897, mais de cinco anos após a Constituição estadual, com redação similar e estrutura de elaboração legal semelhante ao Decreto paulista n.º 20/1891, dispôs artigos 98, 99, 100, 101, 102, 103 do Título IV intitulado de “Da revogação do mandato”, sobre algumas questões peculiares que envolvem o instituto.

“Art. 98. Para ser cassado o mandato de representante do estado nos termos do artigo 39 da Constituição, é necessário:

I – que assim o proponha a quarta parte do eleitorado do respectivo districto;

II – que na consulta feita ao districto o representante em litígio não obtenha em seu favor metade e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.

Art. 99. A proposta, manuscripta ou impressa, terá as assignaturas dos proponentes reconhecidas por notário e será instruída com certidão de se acharem, todos elles, inscriptos como eleitores nos livros ou listas do registro eleitoral do districto.

Art. 100. Esteja ou não funcionando a Assembleia dos Representantes, deverá a proposta ser dirigida por intermédio do Secretário de Estado dos negócios do interior e exterior ao Presidente d’aquela corporação, afim d’este verificar si está nos termos legaes.

Art. 101. No prazo de vinte dias contados daquele em que for entregue a proposta, o presidente da Assembléia comunicará sua decisão à secretaria de Estado dos negócios do interior e Exterior, que a fará publicar na folha que insere o expediente oficial.

§ 1º Si a proposta estiver nas condições da presente lei, o presidente do Estado mandará convocar o eleitorado para responder sobre a seguinte consulta: Deve-se ou não considerar cassado o mandato do representante do Estado, F.?

§ 2º A votação sobre a consulta terá logar em dia designado pelo governo e dentro de três mezes, contados da data em que tiver sido comunicada a decisão de que trata o art. 101.

§ 3º Si dentro do prazo de vinte dias, marcados para a referida comunicação, não for esta feita, o governo considerará recebida a proposta dos eleitores e procederá pelo modo estabelecido nos parágrafos antecedentes.

Art. 102 – O eleitor escreverá em sua cédula: SIM ou NÃO, conforme quiser ou não cassar o mandato.

§ único. O voto será dado nas condições prescritas no artigo 61.

Art. 103. Si a consulta referir-se a mais de um representante, o eleitor escreverá na cédula os nomes dos representantes em litígio, acrescentando adiante de cada um d’eles SIM ou NÃO, nos termos do artigo antecedente.

§ Único. Quando a cédula fôr omissa em mencionar alguns dos nomes dos representantes, ou em acrescentar a partícula indicativa do voto, será apurada

³⁰⁹ BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Constituição Estadual de 1891. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=frKwldvbn2g%3D&tabid=3456&language=pt-BR>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

somente quanto aos nomes a respeito dos quaes a resposta, afirmativa ou negativa, tiver sido expressada.”³¹⁰

Nota-se que a legislação, de maneira semelhante à norma paulista, também limitou a aplicação da revocabilidade aos mandatos legislativos, bem como estabeleceu requisitos mínimos a serem observados na petição da proposta, quando exigiu que a proposta fosse manuscrita ou impressa, devendo ser assinada pelos proponentes, cujas assinaturas serão conferidas por notário que emitirá documento certificando que os eleitores signatários se encontram inscritos como tais nos livros e listas do registro eleitoral do distrito.

O procedimento também em muito se equipara ao do Estado de São Paulo: a proposta deveria ser dirigida ao Presidente da Assembleia de Representantes por meio da Secretaria de estado dos Negócios do Interior e Exterior para verificação das formalidades legais. Da data do recebimento da proposta, o Presidente da Assembleia dos Representantes teria vinte dias para comunicar a sua decisão à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, e esta deveria publicá-la no Diário Oficial do Estado. Estando a proposta em conformidade com a Lei Estadual n.º 18/1897, o Presidente do Estado, determinaria, dentro do prazo de três meses contados da data da comunicação da decisão do Presidente da Assembleia de Representantes à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, a convocação do eleitorado para manifestarem-se, em consulta, sobre a cassação do mandato do representante cujo mandato está submetido à revogabilidade. O Governo poderia considerar recebida a proposta dos eleitores dando seguimento ao procedimento, no caso de o Presidente da Assembleia de Representantes não observar o prazo de vinte dias para a comunicação de sua decisão à Secretaria de Estado.

A consulta ao eleitorado se materializaria com a sua manifestação escrita em cédula, na qual o eleitorado deveria expressar a sua vontade por meio das partículas indicativas Sim ou Não, conforme desejasse ou não cassar o mandato do representante. Havendo representantes em litígio, deveria o eleitor, escrever os nomes na cédula, acrescentando logo à frente de cada um deles a respectiva partícula indicativa. A cédula omissa quanto a alguns dos nomes dos representantes ou quanto à partícula indicativa não seria apurada, somente apurando-se no que se referia aos eventuais nomes cujas respostas, afirmativa ou negativa, tivessem sido expressamente lançadas pelo eleitor.

Quanto ao órgão de processamento do mecanismo, nota-se que, de acordo a Lei Estadual 18/1897, da fase de deflagração procedimental até a data da efetiva consulta ao

³¹⁰ CALIMAN, Auro Augusto. Op. cit. p. 200-201.

eleitorado, competia à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e do Exterior em conjunto com o Presidente da Assembleia de Representantes e ao Presidente do Estado a apreciação do procedimento, precipuamente no que dizia respeito às formalidades legais da proposta. Embora seja obrigação do Presidente do Estado a convocação do eleitorado para a manifestação da consulta sobre a revocabilidade, pode se deduzir da interpretação sistemática da Constituição de 1891 que caberia à Justiça ordinária ou a um tribunal especial a realização das eleições revocatórias após designação da data pelo Governo. O *quorum* de deflagração do *recall* foi estabelecido pela Constituição paulista de 1891, havendo no Decreto sua vinculação observância.

Contudo, foi durante a Assembleia Nacional Constituinte que a intenção de se implementar o Voto Destituente surgiu, inclusive com a terminologia que lhe é considerada como a mais adequada neste trabalho, nos debates políticos através do Relatório da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, cujo relator tratou-se do Deputado Liysanêas Maciel do Partido Democrático Trabalhista - PDT, autor da proposta n.º 7715, além de outras proposições semelhantes, como a n.º 1587 do Deputado Domingo Leonelli e a n.º 6213 da Deputada Cristina Tavares, embora não tenham tido êxito em razão da forte oposição que acabou por converter a ideia na materialização da ação de impugnação de mandato eletivo.

Percebe-se na Introdução ao Relatório da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias a desejanabilidade dos constituintes em elaborar uma Constituição popular, próxima do povo, útil ao povo e que atenda às reivindicações populares. Desde a simplificação da linguagem, evitando-se o uso excessivo de linguagem jurídica erudita e distante que atende apenas a interesses liberalóides e conservadores encontradas nos discursos dos representantes das velhas garantias individualistas com o intuito de encobrir, por meio de uma redação vaga e abstrata, as reivindicações que almejam mudanças básicas e fundamentais, até o aumento da participação política do cidadão através da descentralização e da desconcentração do poder, possibilitando a efetiva participação da comunidade nos processos decisórios em todos os níveis de governo, propiciando um salto qualitativo democrático, na qual o direito individual passa a ser lido sob o ângulo do social e da coletividade, em comunhão com os direitos coletivos.³¹¹

³¹¹ MACIEL, Lisânêas. *Relatório e Anteprojeto*. 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. Câmara dos Deputados. Vol. 76. 1987. p. 2-3. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-76.pdf>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

É nesse cenário de anseio por alteração radical da ação política que surge a necessidade de se abandonar as velhas práticas políticas, aproximando o representante eleito do eleitor, pois aquele não recebe pronta e acabada sua tarefa, da qual prestaria conta apenas a cada quatro anos. O aumento do controle do poder pelos cidadãos pugna pela transparência ou visibilidade do poder, pressupostos da democracia. Sem conhecimento, informação e publicidade não há controle de processo decisório pela opinião pública.

O contexto de busca de intensificação da participação popular propiciou à Subcomissão, ao tratar dos direitos políticos, perceber, sob outro ângulo, uma nova interpretação ao princípio da democracia e da soberania popular, trazendo o Voto Destituente como um instrumento de materialização desse anseio por participação, prestação de contas, controle do poder e responsabilidade pública, extraindo a exegese de que todo poder emana do povo e com ele será exercido.

A Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, cumprindo rigorosamente a metodologia e prazos de trabalho estabelecidos, percorreu os Estados da Federação com o intuito de auscultar os vários segmentos da sociedade, sobretudo os mais populares. Durante a realização dos trabalhos, houve a participação substancial de instituições, estudiosos, conferencistas, entidades de classe, associações de bairro, comunidades carentes, e outros interessados com valiosas contribuições, culminando com mais de 400 (quatrocentas) sugestões, todas avaliadas e eventualmente encaminhadas a outras Subcomissões, conforme as atribuições e competências.³¹²

Inúmeras sugestões foram submetidas à apreciação da Subcomissão. Dentre elas, a sugestão 6213³¹³, de autoria da Deputada Cristina Tavares, dispunha sobre a possibilidade de cassação do mandato eletivo do representante eleito em razão da prática de corrupção ou no caso de exteriorização de riqueza sem causa. A sugestão n.º 1587³¹⁴, de autoria do Deputado Domingos Leonelli, dispunha que a lei estabeleceria a forma pela qual a maioria dos eleitores poderia destituir do cargo, o governante eleito que decaísse da confiança coletiva no exercício do mandato. Ainda houve a sugestão n.º 8812³¹⁵, de autoria do Deputado José Ignácio Ferreira erigindo como direito e dever, a participação do cidadão na formação da vontade popular, através do voto. E a sugestão 7715³¹⁶, de autoria do Deputado Lysâneas Maciel, que estabelecia o dever de prestação

³¹² Ibidem. p. 3.

³¹³ Ibidem. p. 21.

³¹⁴ Ibidem. p. 22.

³¹⁵ Ibidem. p. 28.

³¹⁶ Ibidem. p. 30.

de contas dos detentores de mandatos eletivos perante os eleitores em relação às atividades que exerciam.³¹⁷

Essas foram as principais sugestões analisadas pela Subcomissão, que culminaram na redação dos artigos 17, 18 e 19 do anteprojeto, inseridos dentro do Capítulo que dispunha da Soberania, da Cidadania e dos Direitos Políticos.

“Art. 17. – Os detentores de mandatos eletivos Têm o dever de prestar contas de suas atividades aos eleitores.

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.”³¹⁸

O estabelecimento do voto destituente, expressamente consagrado na proposta como espécie de direito político, foi justificado diante de motivos como a existência de abusos de poder, práticas de corrupção e impunidade, já preocupantes à época, que ameaçavam a própria credibilidade do sistema democrático, considerando-o como poderoso instrumento de controle dos representantes pelo eleitorado, entendendo-se que a mera existência desse dispositivo na Constituição poderia coibir determinados abusos e irresponsabilidades.³¹⁹

O anteprojeto, em menção ao *recall* dos americanos, ou *rappel* para os juristas franceses, definia o instituto, em sentido amplo, como uma medida que munia o eleitorado do poder de, em determinadas condições, substituir um ocupante de cargo público antes do término normal do respectivo mandato, cuja natureza jurídica se tratava de uma revogação de mandato, ou verdadeira suspensão de confiança ou, ainda, anulação da nomeação ou escolha anterior realizada.³²⁰

Embora o voto destituente tenha sido a princípio, idealizado no anteprojeto de maneira tímida quanto aos mandatos suscetíveis de revogação, pois abrangia apenas os detentores de mandatos eletivos do poder legislativo nos três níveis da federação, surgiu como um avanço na questão da participação política do cidadão e controle do poder político pelo povo. A proposta foi enfática ao fundamentar-se na teoria da soberania fracionada e na compreensão de que o mandato político seria uma delegação de

³¹⁷ Ibidem. p. 5.

³¹⁸ Ibidem. p. 7.

³¹⁹ Ibidem. p. 5.

³²⁰ Ibidem. p. 5.

representação popular, sendo que, se cada membro do povo possui parcela da soberania, nada mais coerente que, uma vez delegado o exercício do poder aos representantes, o eleitor pudesse revogar a qualquer momento tal delegação. Nota-se que a justificção preocupou-se em trazer as experiências estrangeiras com o instituto, mencionando que tal medida já tem previsão em vários Estados da Federação Norte Americana, assim como em diversos países europeus, inclusive a União Soviética e outras nações do bloco socialista.³²¹

Por fim, a proposta não adentrou nas questões peculiares, tampouco a justificativa abordou os riscos e efeitos sistêmicos que envolvem o instituto, a não ser quanto, de forma restrita ao poder legislativo, à questão do princípio da simetria e da isonomia normativa, preferindo relegar à lei, de natureza expressamente complementar, a função regulamentadora da matéria, entendendo por suficiente que a Constituição deva assegurar apenas o direito de revogação. Da maneira constante no projeto, caberia ao legislador infraconstitucional, por meio de lei de natureza complementar, a ser elaborada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da promulgação da Constituição, regulamentar o voto destituente, inclusive as questões que o envolvem como a questão dos *quoruns* de deflagração e deliberação, órgão competente para o seu processamento, contraditório e ampla defesa, reedição no mesmo mandato, eleições simultâneas, vedação temporal, enfim, sob pena de caber ao Tribunal Constitucional, diante da omissão legislativa, baixar norma interpretativa do princípio constitucional e aplicá-lo provisoriamente.³²²

Portanto, durante as discussões prévias à elaboração da Constituição Federal de 1988, observa-se que além de espécie de direito político conferido ao eleitorado, o voto destituente como materialização do direito de revogação foi erigido em verdadeiro princípio político a nortear a legislação infraconstitucional e o poder constitucional derivado, embora não tenha sido concretizado, dando lugar à ação de impugnação de mandato eletivo.

2.2 Análise Crítica das Propostas de Emenda Constitucional no Congresso Nacional Brasileiro

Após 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, foram apresentadas diversas propostas de emenda constitucional relacionadas ao direito de revogação de mandatos políticos. Algumas já

³²¹ Ibidem. p. 5.

³²² Ibidem. p. 5.

foram arquivadas, outras estão em trâmite no Senado Federal e Câmara dos Deputados. Tratam-se das seguintes propostas: Proposta de Emenda Constitucional n.º 80, de 28 de outubro de 2003; Proposta de Emenda Constitucional n.º 82, de 05 de novembro de 2003; Proposta de Emenda Constitucional n.º 73, de 09 de dezembro de 2005; Proposta de Emenda Constitucional n.º 477, de 07 de abril de 2010; Proposta de Emenda Constitucional n.º 8, de 09 de fevereiro de 2015; Proposta de Emenda Constitucional n.º 21, de 10 de março de 2015; e Proposta de Emenda Constitucional n.º 17, de 07 de abril de 2016.

Todas as propostas de emenda constitucional foram apresentadas perante o Senado Federal, exceto a Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010, apresentada à Câmara dos Deputados. Excetuadas as Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 8/2015, 21/2015 e 17/2016, as demais se encontram arquivadas nas respectivas Casas do Congresso Nacional.

Far-se-á o exame de cada um delas. Contudo, observa-se, desde já, que as Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 8 e 21 de 2015 tramitaram, durante certo período, conjuntamente no Senado Federal, sendo que a Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015 trata-se de reapresentação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003, com o mesmo objeto e justificção.

Frise-se, também, que as Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80/2003, 82/2003 e 73/2003 tiveram tramitação conjunta no Senado Federal a partir de 13 de abril de 2006, data do Requerimento n.º 150/2006³²³, porém foram arquivadas ao final da legislatura de acordo com o artigo 332³²⁴ do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

³²³ BRASIL. Senado Federal. *Requerimento de autoria do Senador Jefferson Péres, solicitando a tramitação conjunta das Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80, de 2003, 82, de 2003 e 73, de 2005, por regularem a mesma matéria.* Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/02/2006&paginaDireta=03808>>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

³²⁴ “Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II – as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III – as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV – as comparecer favorável das comissões; V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const. art. 49); VI – as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const. art. 52); VII – pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC 35/2001)”. (BRASIL. Senado Federal. *Resolução n.º 93, de 1970.* Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.).

A Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º 80/2003³²⁵, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares (Partido Socialista Brasileiro - PSB do Sergipe), apresentada em 28 de outubro de 2003, previa como forma de exercício da soberania popular, tratando de assunto jurídico relacionado a direito eleitoral e alterando a redação do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, dois institutos da democracia participativa ampliando as maneiras do exercício da soberania popular pelo eleitor, sendo um deles, o direito de revogação de mandatos políticos, de maneira individual ou coletivamente, relegava à Lei Ordinária a regulamentação da matéria.

A referida proposta estabeleceu de maneira geral e simplista, sem ser expressa, a possibilidade de se exercer o direito de revogação de mandato, individual e coletivo, de membros dos poderes. O que permite concluir que seria possível quanto aos mandatos políticos dos poderes Executivo e Legislativo, a aplicação do direito de revogação, notadamente, quanto aos cargos e mandatos do Presidente, Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, de Prefeito e Vice-Prefeito, de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores.

A proposta é omissa quanto a todos os aspectos particulares que envolvem o instituto ou instrumentos que sirvam para a efetivação do direito de revogação de mandatos políticos, não tendo abordado questões como a vedação temporal, *quorum* de deflagração ou iniciativa e deliberação, simetria, motivação, eleições simultâneas e reedições. Observa-se na justificativa, que o proponente e os Congressistas que firmaram a proposta preferiram delegar ao legislador infraconstitucional, para por meio de lei de natureza ordinária cuidar do procedimento, disciplinando toda a matéria, estabelecendo os pressupostos e as condições para a materialização do direito de revogação, escusando a Constituição Federal de 1988 de conter normas detalhadas ou minuciosas.

No caso de ser aprovada a proposta, o artigo 14 da Constituição Federal de 1988 seria acrescido de dois incisos, os incisos IV e V, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 14
.....
IV – direito de revogação, individual e coletivo;
V – veto popular.”

³²⁵ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404?o=d>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

A justificação legislativa da Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003 que cria o direito de revogação de mandato, individual e coletivo, sequer menciona a maneira como se dará o exercício desse direito, sendo que a título de comparação justificativa, se socorre da experiência norte-americana e suíça na revogação individual e coletiva de mandatos por meio das modalidades do *Recall* e do *Abbrufungsrecht*, como mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades nas democracias semidiretas de certos sistemas constitucionais, por meio do qual se permite a destituição de um funcionário ou parlamentar antes mesmo do fim de seu mandato ou da expiração do prazo legal e regular do mandato.

No ano de 2003, inúmeros veículos de comunicação noticiaram a situação política pela qual atravessava o Estado da Califórnia nos Estados Unidos da América que evidenciava a eleição do astro hollywoodiano Arnold Scharzenegger em detrimento da destituição do Governador democrata Davis Gray. A eleição do astro do cinema tirou um pouco do foco quanto ao significado e envergadura do instituto do *recall*, contudo não foi capaz de obscurecer o processo de destituição do representante do povo e as novas eleições como mecanismo de aprimoramento da democracia, segundo a época opinou Tereza Cruvinel na coluna “Panorama Político” do Jornal “O Globo”, do dia 9 de outubro de 2003:

Nota melancólica para a política a eleição do ator Arnold Schuwarzenegger para Governador da Califórnia, ao fim de uma campanha em que as idéias deram lugar a falas dos personagens por ele vivido no cinema. É o espetáculo ampliando seus domínios. O mesmo episódio traz por outro lado, um alento ao futuro da democracia, consolidando o recall como a instituição do arrependimento eleitoral, ao permitir a revogação do mandato de governantes que frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição. Ah, se ele chega ao Brasil um dia.³²⁶

A justificativa aduz, também, as lições de Nelson de Souza Sampaio quanto à origem do direito de revogação, sua característica e locais onde fora aplicado, a experiência brasileira no final do século XIX, por meio da previsão constitucional do mecanismo nas Constituições Estaduais do Rio Grande do Sul e Goiás, em 1891. Remonta aos primórdios do regime representativo na Idade Média com a existência do mandato imperativo até a revolução de 1789 na França, traçando um breve histórico do reaparecimento da revogação coletiva de mandatos em alguns cantões da Suíça e nos Estados-Membros da Alemanha Federal cujo instituto já se fazia conhecido desde a

³²⁶ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

República de Weimar, concluindo com a sua criação na modalidade de revogação individual de mandatos políticos na América do Norte. Enfatiza que tanto na União Soviética quanto em várias outras democracias populares, o mecanismo é adotado contra membros dos corpos do poder legislativo.

A proposta estabelece como motivação o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, sobretudo em um País como o Brasil que assegura a democracia participativa ou semidireta, e que promoveu a sua redemocratização com a promulgação da Carta Política de 1988. Ressalta a coexistência no Brasil, da democracia representativa, na qual a fonte primária de poder, o povo, se governa por meio de mandatários eleitos, com a democracia direta, cuja expressão seria mecanismos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Desse modo, o objetivo da proposta é a inserção de mais dois mecanismos da democracia semidireta ou participativa no sistema democrático brasileiro, sendo um deles o veto popular, e o outro, o direito de revogação de mandato político, ora sob análise.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2015 foi protocolada em 28 de outubro de 2003 no Protocolo Legislativo – PLEG do Senado Federal, tendo sido publicada no Diário Oficial do Senado n.º 176, em 29 de outubro de 2003, na página 33948. A partir de 06 de julho de 2005, passou a tramitar de forma conjunta com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003 em razão do requerimento formulado pelo Senador Jefferson Péres e respectiva aprovação.³²⁷ A partir de 12 de abril de 2006, passou a tramitar também em conjunto com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, conforme requerimento do Senador Jefferson Peres e respectiva aprovação.³²⁸ Instalada a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a matéria foi distribuída ao Senador Pedro Simon para emissão de relatório. Em 15 de março de 2007, foi recebido o relatório do Senador Pedro Simon com voto pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, na forma do substitutivo que apresentou, e pela prejudicialidade das propostas n.ºs 80/2003 e 82/2003. Em 15 de março de 2009 é objeto de duas emendas do Senador Antonio Carlos Valadares, sendo retirada de pauta para

³²⁷ BRASIL. Senado Federal. *Requerimento n.º 619, de 2005*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 78, na página 18925, em 10 de junho de 2005. A aprovação do requerimento foi publicada no Diário Oficial do Senado Federal n.º 97, na página 22320, em 07 de julho de 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=07/07/2005&paginaDireta=22320>>.

>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

³²⁸ BRASIL. Senado Federal. *Requerimento n.º 150, de 2006*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 18, na página 3808, em 10 de fevereiro de 2006. A aprovação do requerimento foi publicada no Diário Oficial do Senado Federal n.º 57, na página 11798, em 07 de julho de 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/02/2006&paginaDireta=03808>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

aguardar a realização de audiência pública. Nos dias 23 e 24 de setembro de 2009, é realizada audiência pública destinada à instrução da matéria, destacando-se a presença de Paulo Kramer, Cientista Político e Professor da UnB, João Baptista Herkenhof, Juiz de Direito e Professor da UFES, Fábio, Konder Comparato, Professor Titular da USP. Justificaram a ausência o Cientista Político, Murilo Aragão, e o Professor Dalmo Dallari. Em 24 de setembro de 2009 o Senador Pedro Simon reexamina o relatório e no dia 15 de outubro de 2009 a matéria é reexaminada e devolvida pelo Senador Pedro Simon com voto que concluiu pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 73/2005, na forma do Substitutivo que apresentou, e pela prejudicialidade das propostas nºs 80/2003 e 82/2003. Em 22 de dezembro de 2010 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ envia a proposta a Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal - SSCLSF determinando o arquivamento do processo referente à mesma em razão do término da 53ª legislatura na forma do artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal, sendo o mesmo arquivado em 15 de fevereiro de 2011. O Senador Antonio Carlos Valadares apresenta requerimento³²⁹, em 11 de março de 2011, solicitando o desarquivamento da matéria, nos termos do artigo 332, §1º³³⁰ do Regimento, tendo sido aprovado o requerimento em 17 de março de 2013³³¹, bem como nomeado como Relator o Senador Walter Pinheiro em 26 de setembro de 2013, inclusive para emitir relatório. O Relator apresentou, em 12 de dezembro de 2013, o voto favorável à proposta, nos termos do substitutivo que apresenta, estando a matéria pronta para a Pauta na Comissão. Incluída em pauta no dia 28 de novembro de 2014, a

³²⁹ BRASIL. Senado Federal. *Requerimento nº 179, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, solicitando o desarquivamento da presente matéria, nos termos do art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 33, em 12 de março de 2011, na página 6536. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/63404>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

³³⁰ “Art. 332. (...) §1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do *caput*, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.” (BRASIL. Senado Federal. *Resolução n.º 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.).

³³¹ BRASIL. Senado Federal. *Aprovação do requerimento nº 179, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, solicitando o desarquivamento da presente matéria, nos termos do art. 332, § 1º, Regimento Interno do Senado Federal*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 37, em 18 de março de 2011, na página 6536. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/63404>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

matéria foi retirada de pauta e determinado o seu arquivamento³³², ocorrido definitivamente em 27 de janeiro de 2015 na Secretaria do Arquivo do Senado Federal.

Observa-se que a referida proposta tramitou por mais de 11 (onze) anos no Senado Federal, sendo que, se aprovada, entraria em vigor na data de sua publicação, contudo, não seria aplicada à eleição que viesse a ocorrer até um ano da data de sua vigência³³³, diante do comando normativo insculpido no artigo 16³³⁴ da Constituição Federal de 1988, que traduz o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral.³³⁵

A Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º 82/2003³³⁶, de autoria do Senador Jefferson Péres³³⁷ do Partido Democrático Trabalhista do Estado do Maranhão

³³² BRASIL. Senado Federal. *Arquivamento da matéria*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 210, em 12 de março de 2011, na página 88. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

³³³ “Como exemplo prático da aplicabilidade do princípio da anualidade podemos citar a Lei Complementar n.º 135, a chamada Lei da Ficha Limpa, que, apesar de ter sido publicada em 2010, somente passou a valer um ano depois. Em agosto de 2010, ao julgar o primeiro caso concreto que discutiu o indeferimento de um registro de candidatura por inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) chegou a entender que a lei seria aplicável às eleições gerais daquele ano, mesmo tendo sido publicada há menos de um ano da data das eleições. No entanto, prevaleceu entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) de que a norma não deveria ser aplicada ao pleito de 2010, em respeito ao artigo 16 da Constituição. A decisão foi tomada no julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário (RE) 633703. A ementa desse julgamento adverte que a Lei da Ficha Limpa interferiu em uma fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Para o STF, essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre 10 e 30 de junho, quando ocorrem as convenções partidárias, já que “o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior (de realização das eleições)”. Diante dessa compreensão, a Justiça Eleitoral começou a julgar, a partir das eleições municipais de 2012, milhares de processos envolvendo casos de candidatos considerados inelegíveis com base na norma.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Princípio da anualidade eleitoral é garantia de segurança jurídica*. Imprensa. Assessoria de Comunicação. 20 jul. 2015. 16h30. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Julho/principio-da-anualidade-eleitoral-e-garantia-de-seguranca-juridica>>. Acesso em 16 de fevereiro de 2016.)

³³⁴ “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.)

³³⁵ O referido princípio da anualidade, segundo, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, tem o fim de garantir segurança jurídica diante do clamor e das conveniências do momento, impossibilitando que se altere as regras do jogo eleitoral e tome de surpresa o eleitorado e os candidatos, sendo que no âmbito do direito eleitoral torna-se ainda mais rigorosa a necessidade de se conferir segurança jurídica, proibindo-se, com base nele, a retroatividade das regras do jogo e que as mesmas não sejam aplicadas às eleições que eventualmente venham a realizar-se em menos de um ano (anualidade) da data da respectiva alteração. Por fim, o referido princípio proíbe novas interpretações de cunho normativo e de natureza eleitoral. (ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes Araújo. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Verbatim. 2016. p. 317.)

³³⁶ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.82/2003*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63682>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³³⁷ Advogado e Senador da República Federativa do Brasil, eleito para o período compreendido entre os anos de 1995/2003 e 2003/2011, falecido em 23 de maio de 2008. (BRASIL. Senado Federal. *Jefferson Peres*. Dados Pessoais. Bibliografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/36>>. Acesso em 06 de junho de 2016.)

– PDT-DF, apresentada em 5 de novembro de 2003, estabelecia o plebiscito de confirmação de mandato, como nova forma de exercício da soberania popular, alterando os artigos 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição Federal de 1988, desencadeado por meio de petição de revogação de mandato subscrita por um percentual mínimo de eleitores, abrangendo todos os mandatos políticos do Poder Executivo, englobando no Poder Legislativo apenas os mandatos políticos dos Senadores.

Dessa forma, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003 abrangia os cargos de Prefeito, Governador e Presidente da República. Embora omissa, quanto aos cargos de Vice-Prefeito, Vice-Governador e Vice-Presidente da República, por força de normas constitucionais que estabelecem a estrutura do poder Executivo³³⁸, inserindo os vices no âmbito do Poder Executivo, conclui-se pela sua extensão subsuntiva a estes cargos, sobretudo porque nos impedimentos e vacâncias dos cargos dos Chefes do Executivo nas três esferas de poder, assumirão, em substituição ou sucessão, os respectivos vices. Quanto aos cargos e respectivos mandatos políticos dos membros do Poder Legislativo, a proposta alcança apenas os mandatos dos Senadores, excetuando-se os mandatos políticos de Deputados Federais, Estaduais e Distritais, assim como os mandatos políticos de vereadores, na justificativa de que a esses últimos haveria necessidade de se adotar, no Brasil, o sistema distrital no âmbito de uma ampla reforma política. A justificação da exceção residiria na inviabilidade de aplicação do referido instrumento de controle popular no atual sistema proporcional para a eleição dos cargos de vereadores e deputados, diferentemente dos mandatos de Senadores que são eleitos em pleitos majoritários.

Nota-se que o instituto objeto da proposta cuida, terminologicamente, do direito de revogação de mandato às avessas das demais propostas de emenda constitucional ora examinadas, pois ao invés de trazer a possibilidade de revogação, dá a conotação da possibilidade de confirmação do mandato, embora os efeitos, tanto nesta quanto nas demais propostas, sejam os mesmos, qual sejam, a destituição ou manutenção do exercente do cargo e mandato políticos.

O plebiscito de confirmação de mandato é desencadeado por meio de petição de revogação de mandato. A proposta é omissa quanto à qual órgão estatal seria o competente para a apreciação do procedimento, o que nos leva a considerar que a

³³⁸ A Constituição Federal de 1988 normatiza os cargos de Presidente e Vice-presidente da República, Governador e Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito nos artigos, respectivamente, 76 a 83, 28, e 29. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

intenção do legislador, em consonância com as regras de competência estipuladas na CF/1988, seria a de munir o Poder Judiciário por meio ou da Justiça Comum, ou da Justiça Eleitoral, diante de seu caráter especial na análise de questões eleitorais, podendo ainda nesse ponto inferir a competência do Supremo Tribunal Federal, da Justiça Federal ou dos respectivos Tribunais de Justiça dos Estados, em razão da prerrogativa de foro dos cargos submetidos ao plebiscito, porém todos dentro do âmbito do Poder Judiciário. Na justificativa da proposta, o legislador constitucional relegou à lei ordinária a normatização específica com observância das normas gerais trazidas na proposta, bem como quando tratou do percentual mínimo necessário de eleitores para subscrever a petição de revogação de mandato, preferiu a terminologia circunscrição, e, ainda, levando-se em conta que as regras de competência são, geralmente, de natureza constitucional, pode-se concluir que a intenção legiferante pressupunha a Justiça Eleitoral como órgão competente para a análise e acompanhamento jurídico do procedimento do plebiscito de confirmação de mandato. Outro elemento relevante para amparar essa possível interpretação, é o fato de que embora omissas, tanto a proposta n.º 80/2003 quanto a de n.º 82/2003 passaram a tramitar conjuntamente com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, em razão da conexão dos assuntos, tendo esta última, instituído como se observará, a Justiça Eleitoral como órgão competente para a realização da consulta popular através do referido plebiscito.

Se aprovada, seriam alterados os artigos 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição Federal de 1988, que passariam a ter 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.
.....(NR)”

“Art. 29.(NR)”

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

§ 2º Se o número de votos em favor da confirmação do mandato for inferior ao obtido por algum dos candidatos ao cargo, nas eleições que se realizarem simultaneamente ao plebiscito de que trata o § 1º, nas quais terão direito a voto os eleitores que se manifestarem pela revogação do mandato, este considerar-se-á encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte.

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

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

“Art.	32.
.....	
.....	
§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras dos arts. 77 e 82, e dos Deputados Distritais coincidirá com as dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.	
.....	
. (NR)”	
“Art.	55.
.....	
.....	
§ 5º Aplica-se aos Senadores, no que couber, o disposto nos §§ 1º a 3º do art. 29 e no § 3º do art. 82, sendo de quatro anos o mandato do sucessor daquele que tiver seu mandato revogado, observado o § 4º do art. 57.	
..... (NR)”	
“Art.	82.
.....	
§ 1º Realizar-se-á, nos termos da lei, plebiscito de confirmação do mandato presidencial, concomitantemente às eleições municipais, no caso de subscrição, por dez por cento do total de eleitores, de petição de revogação de mandato.	
§ 2º Se, no plebiscito a que se refere o § 1º, a maioria absoluta do eleitorado se manifestar pela revogação do mandato, este, assim como o do Vice-Presidente, considerar-se-á encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte.	
§ 3º Os procedimentos referentes ao plebiscito de confirmação do mandato prosseguirão, quanto ao sucessor, quando qualquer das hipóteses do <i>caput</i> do art. 79 ocorrer após a apresentação da petição de que trata o § 1º à Justiça Eleitoral.	
§ 4º No caso do § 2º, assumirá o cargo de Presidente, para exercício por dois anos, o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, em eleição realizada na forma do art. 77, cujo primeiro turno ocorrerá simultaneamente ao plebiscito de que trata este artigo. (NR)”	

A justificação legislativa da analisada proposta de emenda constitucional que trata do plebiscito de revogação de mandatos políticos, se ampara, sobretudo, no assentimento do povo, por meio do voto, que confere a legitimidade necessária à representação do mandato, como expressão máxima do exercício do poder político pelo seu titular soberano no regime democrático. Nota-se a preocupação com a possibilidade de mutação da opinião popular conferida na eleição que erigiu o representante político, como consequência inclusive da mutabilidade das circunstâncias políticas e do comportamento dos governantes. Após o pleito eleitoral, é possível que a esperança e a confiança popular conferida ao representante eleito se convertam em decepção e desconfiança, por vários motivos, dentre eles, pelo descumprimento das promessas de campanha por alguns políticos eleitos ou pelo comportamento desonesto de outros. Observa-se a crítica à longa duração do mandato político como um obstáculo à superação das crises de legitimidade, não sendo congruente a permanência, no cargo e durante todo o exercício do mandato, daqueles que não mais possuem a confiança do eleitor, carecendo de legitimidade para o exercício dos cargos para os quais foram eleitos.

Assim como o referendo e a iniciativa popular, a justificativa considera o mecanismo do plebiscito de confirmação do mandato como instrumento típico da democracia semidireta, no qual insta o eleitor a manifestar-se quanto aos mandatos de seus representantes, sempre que uma parcela do eleitorado desencadear o procedimento por meio de petição solicitando a consulta popular para tal fim.

A título de comparação jurídico-política, com o intuito de fortificar a inserção do instituto no direito pátrio, a justificativa também se socorre da experiência norte-americana do *recall*, que em passado recente, no Estado da Califórnia, um Governador foi destituído por decisão popular acusado de gestão temerária da coisa pública. Enfatiza que, tanto a Áustria, que possui em sua Constituição a possibilidade de destituição do Presidente da República por meio de plebiscito convocado por dois terços do Parlamento, quanto a Venezuela, cuja Constituição permite a revogação de todos os mandatos de cargos eletivos, já possuem mecanismos semelhantes. Frisa, ainda, que na Venezuela, o mecanismo de revogação é o plebiscito, que será convocado por solicitação de no mínimo vinte por cento dos eleitores da circunscrição, estabelecendo uma vedação temporal para a sua realização, já que se deve respeitar o transcurso da metade do mandato.

Ainda, em sede de justificação legislativa, faz uma sucinta comparação entre o plebiscito de confirmação do mandato e o *impeachment*, que embora sejam as formas de destituição do Chefe do Poder Executivo, em um âmbito de legalidade, no regime presidencialista, há uma vantagem do plebiscito sobre o *impeachment*, que se situa no fato de que aquele se perfaz, diversamente do *impeachment*, em juízo popular direto sobre o exercício do cargo eletivo, enaltecendo a vontade soberana e popular dos legítimos titulares do poder, que não se vincula a qualquer motivação descritiva em lei para a destituição do respectivo cargo, tampouco à demonstração da prática de determinado crime de responsabilidade, viabilizando a destituição por qualquer motivo, como por exemplo, em razão da consideração insatisfatória da gestão do representante, pelo povo.

Por fim, em sede de justificativa, a proposta traz à tona o registro do *recall* nas Constituições Estaduais de alguns Estados durante a República Velha, em relação aos mandatos dos membros do Poder Legislativo, apesar de teorizada dentro de um contexto de voto distrital.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003, embora tenha estabelecido regras básicas para a normatização no instituto, possibilitando à lei ordinária a sua regulamentação específica, tratou de algumas questões peculiares que envolvem o

direito de revogação de mandatos e sua respectiva materialização ou viabilidade empírica.

A questão da igualdade de tratamento entre os entes da federação, decorrente da aplicação do princípio da simetria ou do paralelismo, foi enfrentada na proposta, pois a princípio estabeleceu-se ser possível a revogação dos cargos dos membros do Poder Executivo em suas três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal, conforme o §1º do artigo 29, §2º do artigo 32, e §1º do artigo 82 da Proposta de Emenda Constitucional. Uma análise menos detida da proposta induz à conclusão precipitada de que a mesma não cuidou do plebiscito de revogação de mandato para os cargos de Governador e Vice-Governador, já que quanto ao mesmo cargo executivo em âmbitos federal e municipal, a norma foi expressa em sua terminologia. Entretanto, em uma leitura mais atenta, percebe-se que o §2º do artigo 32, quando se refere à eleição do Governador e do Vice-Governador, determinou a observância da regra contida no artigo 82 que também sofre modificação para tratar da consulta popular no nível presidencial.

A questão do *quorum* ou da iniciativa, legitimidade ou titularidade para a deflagração do plebiscito de confirmação do mandato foi estabelecida na proposta: no caso de plebiscito de confirmação do mandato de Prefeito, este se realizará concomitantemente com as eleições estaduais³³⁹, exigindo-se o *quorum* de deflagração correspondente a dez por cento do total de eleitores do Município, que deverão subscrever a petição de revogação de mandato; no caso de plebiscito de confirmação do mandato de Presidente, este se realizará concomitantemente às eleições municipais, exigindo-se também o *quorum* de deflagração correspondente a dez por cento do total de eleitores do Brasil, que deverão subscrever a petição de revogação de mandato; aplicam-se as mesmas regras quanto ao *quorum* de deflagração no caso de plebiscito de confirmação de mandato do Governador e Vice Governador Estadual e Distrital.

Observa-se que a Justiça Eleitoral é a competente para o processamento do plebiscito de confirmação de mandato.

³³⁹ Observa-se que se aprovada a Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003, o artigo 28 da Constituição Federal de 1988 sofreria alteração de texto e, conseqüentemente, o artigo 82 que seria mencionado no texto do artigo 28 com a redação da proposta, também sofreria alteração, a ela sendo acrescentado os §§1º, 2º, 3º e 4º conforme consta na proposta. Os artigos 28 e 82 vigentes tem 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 no art. 77.” “(...) Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

Quanto à questão do *quorum* de deliberação no dia da realização do plebiscito de confirmação de mandato, a proposta foi atenta, ao estabelecer para os cargos de Prefeito que se o número de votos em favor da confirmação do mandato for inferior ao obtido por algum dos candidatos ao cargo, nas eleições que se realizarem simultaneamente ao plebiscito, este se considerará encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte. Observa-se que todos os eleitores, inclusive os que subscreveram a petição de revogação de mandato terão direito de votar nas eleições que serão simultâneas, ocorrendo o plebiscito de confirmação de mandato e a eleição de eventuais novos representantes para o cargo. Havendo a revogação do mandato, assume o cargo de Prefeito, pelo exercício de dois anos, o candidato que obtiver mais votos nas eleições simultâneas.

Nota-se que para os Municípios com até duzentos mil eleitores, em havendo a revogação do mandato, o candidato eleito assumirá imediatamente o cargo, exercendo o mandato pelo período de dois anos. Já nos casos de Municípios com mais de duzentos mil eleitores, o representante, cujo mandato foi revogado, terá seu mandato encerrado no dia primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

Observa-se ainda que, aplicam-se aos Senadores, no que couberem, as regras estabelecidas para os Prefeitos. Já quanto aos Governadores dos Estados, aplicam-se as regras estabelecidas para o Presidente da República.

A maioria absoluta do eleitorado é o *quorum* de deliberação para o cargo de Presidente da República, e seu respectivo Vice, no plebiscito de confirmação de mandatos. Atingido o *quorum*, encerra-se o referido mandato em primeiro de janeiro do ano seguinte.

Verifica-se que, tanto a nível Municipal, Estadual e Federal, o plebiscito abrangerá de uma só vez a chapa, ou seja, submete-se ao procedimento de confirmação de mandato o titular do cargo e seu respectivo vice. Deduz-se essa afirmação, ainda, pela regra trazida na proposta no sentido de que, quanto ao sucessor, prosseguirão os procedimentos quando as hipóteses de substituição por impedimento ou sucessão por vacância ocorrerem após a apresentação da petição de revogação de mandato à Justiça Eleitoral. Dessa forma, caso as hipóteses elencadas no artigo 79³⁴⁰ da Constituição Federal de 1988 ocorram antes da apresentação da petição, o respectivo sucessor estaria a salvo do plebiscito de confirmação de mandato.

³⁴⁰ “Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

A proposta, quanto à questão da motivação, não elenca situações que poderiam desencadear o procedimento, pois a intenção do legislador, conforme pode ser verificado na justificativa da proposta, é propiciar ao eleitorado, a possibilidade de revogar o mandato de seu representante por qualquer motivo, sejam eles, decepção, descumprimento de promessas, comportamento desonesto, desconfiança e consequente perda de legitimidade, por considerar insatisfatória ou temerária a respectiva gestão, enfim, como a vontade do povo é soberana não estaria jungida à demonstração da prática de determinado crime de responsabilidade pelo governante.

Questões quanto à vedação temporal, a possibilidade ou não de eleições simultâneas e reedições da aplicação do instituto durante o mesmo mandato, foram enfrentadas pela proposta. Ao estabelecer a data exata para a realização do plebiscito de confirmação de mandatos, ora concomitantemente às eleições municipais, ora concomitantemente às eleições estaduais, de forma indireta proibiu a sua realização antes e depois desta data, solucionando as questões da vedação temporal e da reedição da aplicação do instituto no mesmo mandato. A questão das eleições simultâneas foi expressamente enfrentada na proposta que estabeleceu a sua realização de maneira simultânea ao plebiscito de confirmação de mandato.

O procedimento é híbrido ou misto, sob o ângulo jurídico-político, pois se inicia e processa-se perante a Justiça Eleitoral, sendo, portanto, judicial, tornando-se mais político quando da realização do plebiscito de confirmação de mandato, ocasião em que o eleitorado, por meio do voto, exercerá a respectiva escolha. Permite-se inferir que o mecanismo analisado na proposta tem natureza mais política e menos jurídica, pois a decisão final quanto à revogação ou não do mandato, da manutenção ou não do cargo, cabe ao cidadão-eleitor.

Da análise da justificativa da proposta, extrai-se a intenção do legislador constitucional em estabelecer normas constitucionais, gerais e básicas, destinando à lei ordinária os detalhes que são inerentes aos procedimentos do instituto, inclusive e, sobretudo, a garantia do contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003 foi protocolada em 05 de novembro de 2003, no Protocolo Legislativo – PLEG do Senado Federal, tendo sido publicada no Diário Oficial do Senado n.º 182 em 06 de novembro de 2003, à folha 35458, permanecendo na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC à espera da designação de Relator. Em 14 de novembro de 2003, é distribuída ao Senador Marcelo Crivella para a emissão de Relatório. Em 09 de junho de 2005, o Relator

devolve à Comissão em virtude da solicitação n.º 123/2005 da Secretaria-Geral da Mesa, com a finalidade de atender requerimento de tramitação conjunta com a proposta n.º 80/2003. Em 09 de junho de 2005, o requerimento n.º 619³⁴¹, de 2005, do Senador Jefferson Peres aguarda inclusão na ordem do dia para ser votado, sendo incluída extrapauta, por ordem do plenário, em 06 de julho de 2005. Em 08 de fevereiro de 2006 é enviada a Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, atendendo solicitação para leitura de requerimento. Em 09 de fevereiro de 2006 é enviada ao Plenário para leitura do requerimento n.º 150, de 2006³⁴², solicitando a tramitação conjunta com as Propostas de Emenda Constitucional n.º 80/2003 e 73/2005. Em 12 de abril de 2006 é aprovado o requerimento, pois as propostas regulam a mesma matéria. É enviada à Comissão de Constituição e Justiça, em 17 de abril de 2006 onde aguarda designação de Relator. Em 16 de maio de 2006 é distribuída ao Senador Pedro Simon, para emitir relatório. Em 01 de fevereiro de 2007 é devolvida à Comissão pelo Relator, para aguardar a instalação de Comissão. Em 15 de fevereiro de 2007 é instalada a Comissão e a matéria é novamente distribuída ao Senador Pedro Simon para a emissão de relatório. Em 15 de março de 2007, o Relator apresenta o relatório à Comissão de Constituição e Justiça, manifestando-se pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, na forma do substitutivo que apresenta, e pela prejudicialidade das propostas n.º 80/2003 e 82/2003. Em 26 de março de 2009 é incluída na pauta de reunião da Comissão, sendo concedida vista ao Senador Vaudir Raupp, em 08 de abril de 2009, nos termos regimentais. Em 15 de abril de 2009, estando pronta para a inclusão na pauta da Comissão é retirada de pauta para aguardar a realização de audiência pública em data oportuna conforme requerimento n.º 20, de 2009-CCJ, de iniciativa do Senador Renato Casagrande. Nos dias 23 e 24 de setembro de 2009 é realizada audiência pública, conforme já foi relatado quando se examinou a Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003. Em 24 de setembro de 2009 devolve-se a proposta ao Relator para reexame do Relatório. O Senador Pedro Simon a devolve, em 15 de outubro de 2010, com voto que conclui pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, na forma do substitutivo que apresenta, e pela

³⁴¹ BRASIL. Senado Federal. *Requerimento n.º 619/2005 do Senador Jefferson Peres solicitando tramitação conjunta das Propostas de Emenda Constitucional n.º 80/2003 e 82/2003*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 97, em 07 de julho de 2005, à folha 22320. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=07/07/2005&paginaDireta=22320>>. Acesso em 25 de abril de 2016.

³⁴² BRASIL. Senado Federal. *Requerimento n.º 150/2006, do Senador Jefferson Peres solicitando a tramitação conjunta das Propostas de Emenda Constitucional n.º 80/2003, 82/2003 e 73/2005*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 57, em 07 de julho de 2005, à folha 11798. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=13/04/2006&paginaDireta=11798>>. Acesso em 25 de abril de 2016.

prejudicialidade das propostas n.ºs 80/2003 e 82/2003. Em 07 de janeiro de 2011 é arquivada nos termos do artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal, sendo o processo, definitivamente arquivado em 15 de fevereiro de 2011 na Secretaria do Arquivo – SAQ.

Observa-se que a referida proposta tramitou por mais de 10 (onze) anos no Senado Federal, sendo que, se aprovada, entraria em vigor na data de sua publicação, contudo, não se aplicando aos mandatos em curso. Ressalta-se que, embora expressa quanto à sua não aplicabilidade aos mandatos em curso, deve-se atentar sempre para o comando normativo insculpido no artigo 16 da Constituição Federal de 1988, que traduz o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral, e dessa forma, por alterar o processo eleitoral, não seria aplicável à eleição que ocorresse até 1 (um) ano da data de sua vigência.

A Proposta de Emenda Constitucional – Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, proposta³⁴³ pelo Senador Eduardo Suplicy³⁴⁴ do Partido dos Trabalhadores – PT/SP, apresentada em 9 de dezembro de 2005, aborda assunto jurídico relacionado a direito eleitoral, alterando a redação dos artigos 14 e 49, bem como acrescentando o art. 14-A à Constituição Federal de 1988, instituindo a revogabilidade de mandatos políticos no Brasil, em todas as esferas ou níveis de governo, por meio de referendo popular deflagrado por iniciativa popular perante a Justiça Eleitoral. Durante sua tramitação foi requerida³⁴⁵ a tramitação conjunta com as propostas n.ºs 80/2003 e 82/2003.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, quanto aos cargos revogáveis, submete o cargo de Presidente da República e dos membros do Congresso Nacional (Senador e Deputado Federal) à possibilidade de revogação pelo referendo popular. Contudo, também possibilita a revogabilidade dos cargos do chefe do poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo nos níveis estaduais e municipais, cabendo aos respectivos entes da federação a normatização nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, respectivamente, possibilitando deduzir a abrangência para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado e Distrito Federal, de

³⁴³ A proposta é de autoria do Senador Eduardo Suplicy e outros Senadores, contudo, não foi possível identificar, no site do Senado Federal, quais os demais Senadores que firmara a proposta.

³⁴⁴ Professor, Administrador e Pós-Graduado *stricto e lato sensu* em Economia, tendo sido Senador da República Federativa do Brasil, eleito com exercício do mandato no período compreendido entre os anos de 1991 a 2015. (BRASIL. Senado Federal. *Eduardo Matarazzo Suplicy*. Dados pessoais. Biografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/17>>. Acesso em: 25 de abril de 2016.)

³⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. *Ofício SF/604/2015 da Presidência do Senado Federal referente a requerimento, formulado pelo Senador Lasier Martins, de tramitação em conjunto das Propostas de Emenda à Constituição n.º 8 e 21, de 2015*. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=166575&tp=1>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

Prefeito e Vice-Prefeito, de Deputados Estaduais e Distritais, e de Vereadores. Note-se que a proposta não abrangeu os Vices ocupantes de cargos políticos no Poder Executivo, podendo ser deduzido que estes estarão sujeitos à destituição quando do exercício, ainda que temporário do cargo principal, ou nos casos de substituição por impedimento ou sucessão por vacância.

A revogação se dará por meio de referendo popular desencadeado por iniciativa popular perante a Justiça Eleitoral. Esta proposta, conforme se pode extrair da intenção do legislador constante na justificativa, exalta a confiança que permeia a relação política por meio do mandato.

Se aprovada, alterar-se-ia a redação dos artigos 14 e 49, bem como, acrescentar-se-ia o artigo 14-A ao texto da Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação:

“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 a 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, a 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.”³⁴⁶

A justificação legislativa da referida proposta de emenda constitucional que trata do referendo popular para a revogação de mandatos políticos fundamenta-se, sobremaneira, na questão da confiança entre Governantes e Governados, diferenciando essa questão, da questão do mandato imperativo.

Ressalta que a soberania popular jamais poderia ser alienada ou transferida, caso contrário, desapareceria, sendo que os representantes do povo não recebem, ainda que minimamente, parcelas do poder político supremo, mas exercem suas atribuições como delegados do povo soberano, estando obrigados ao dever de prestar contas de sua gestão.

A justificativa conceitua o mandato como a relação jurídica que vincula os agentes públicos eleitos ao povo que os elegeu, exemplificando que a Constituição Federal de 1988 assim qualifica o mandato em vários dispositivos, como nos artigos 14, §10, 55, 56 e 82.³⁴⁷

Enfatiza que, na substância de qualquer mandato há uma relação de confiança, que se perfaz na entrega para alguém da responsabilidade pelo exercício de determinada atribuição. Dessa forma, no caso do mandato político há uma relação de confiança, no sentido de entrega, pelo mandante, ao mandatário, da responsabilidade pelo desempenho de um cargo ou função pública.

A justificativa aduz, citando doutrina de *Karl Loewenstein*, que se tem qualificado, de maneira comum, o mandato político como uma relação de representação, embora seja necessário distinguir, sobretudo em regimes presidencialistas, o *status* jurídico dos parlamentares e dos chefes do Poder Executivo. Desde sua origem inglesa,

³⁴⁶ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em 25 de abril de 2016.

³⁴⁷ “Art. 14. (...) §10 O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.” (...) “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 decoro 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.” (...) “Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I – investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, de Prefeitura de Capital, ou Chefe de missão diplomática temporária; II – licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.” (...) “Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

o povo confia aos parlamentares que formam o Parlamento, o encargo de votar as leis no interesse público, sem privilégios, além de delegarem aos mesmos a função fiscalizatória da atuação dos agentes estatais, sobretudo do Poder Executivo, para a verificação de sua conformidade legal, sempre em atenção ao interesse coletivo, ao bem comum do povo e ao interesse nacional. Desse modo, seu papel político é a atuação como representantes ou delegados do povo soberano, sobretudo, diante do poder que monopoliza o poder de coagir ou impor, prevenindo-se abusos. Já, a confiança depositada ao Chefe do Poder Executivo encontra nas eleições o seu viés legitimador, que o obrigará a, no caso do Presidente da República, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil, como consta no artigo 78 da Constituição da República. Nesse ponto, não há propriamente uma relação de representação, mas há a expressão da concessão de consentimento³⁴⁸ popular para o representante eleito exercer sua função política, inclusive os poderes coativos que a Constituição e as leis lhe conferem, para que o possibilite representar o País perante os Estados estrangeiros.

Frisa a justificativa legislativa, a diferença entre confiança e mandato imperativo. A relação básica de confiança, segundo a justificativa legislativa não se confunde com o chamado mandato imperativo. Neste, o mandante dita ao mandatário, de forma específica e vinculativa, sem possibilidade de discricionariedade, quais ações ou declarações de vontade devem desempenhar. Naquela, são livres para desempenhar suas funções da forma como entenderem.

Observa que, como pressuposto essencial de toda relação de confiança, é a própria existência da confiança, pois, uma vez desaparecida esta, os poderes e responsabilidades confiados ao mandatário poderiam ser revogados, não de forma imediata ou de pleno direito, porém, por meio da manifestação de vontade dos mandantes. Observa, ainda, que o ordenamento jurídico brasileiro não possui esse instrumental revogador de mandatos políticos, já que não há nas leis pátrias, o poder revocatório qualificado de potestativo ou formador, sendo essa falha, de natureza grave, pois compromete a legitimidade do processo democrático.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2003, na tentativa de considerar a necessidade política de implementação do instituto da revogação popular de mandatos

³⁴⁸ Ao colocar a ênfase no consentimento, os indivíduos encontraram o seu poder, mesmo que indireto, através do ato eleitoral, reiterado em períodos regulares de tempo. O consentimento aplica-se à aceitação dos meios de escolha ou métodos de seleção, assim como os resultados obtidos através desses meios. (COSTA, Marta Nunes da. *Modelos Democráticos*. Op. cit. p. 13).

eletivos no Brasil, e ainda com o intuito de embasar, ou melhor, justificar a introdução do referendo popular, conferindo utilidade popular ao instituto, trouxe, também em sede de justificativa, dados levantados diante da opinião pública que demonstram a crescente perda de confiança do povo brasileiro nos agentes públicos, precipuamente nos que exercem as funções parlamentares. Em pesquisa realizada pelo Ibope, entre os dias 18 e 22 de agosto do ano de 2005, aferiu-se que de 16 (dezesesseis) instituições ou profissionais elencados, a credibilidade dos órgãos do Congresso Nacional, dos partidos políticos e dos políticos em geral é a mais baixa de todas. Apenas 20% (vinte por cento) dos interrogados manifestaram confiança no Senado, 15% (quinze por cento) na Câmara dos Deputados, 10% (dez por cento) nos partidos políticos e 8% (oito por cento) nos políticos em geral. A polícia tem mais credibilidade que o Senado, com 35% (trinta e cinco por cento) da população lhe conferindo credibilidade. Em comparação com outros profissionais e instituições, tem-se 81% (oitenta e um por cento) de credibilidade nos médicos, e na Igreja Católica 71% (setenta e um por cento) dos entrevistados nela confiam. Analisando esse quadro, percebe-se o preocupante e inquietante grau de descrédito das instituições políticas no Brasil.

A justificativa legislativa trouxe, em dados, uma pesquisa realizada pelo instituto chileno Latinobarómetro durante o ano de 2005, na qual se verificou que o povo brasileiro está entre os que, na América Latina, menos prezam pela democracia, pois 59% (cinquenta e nove por cento) dos consultados manifestaram de forma negativa ao serem indagados sobre se a democracia seria preferível a qualquer outro regime político.

A título de experiência estrangeira salienta que na América Latina, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, promulgada em 1999, no artigo 72, adotou o procedimento denominado de referendo revocatório abrangendo todos os cargos providos por eleição popular. Já, nos EUA, 14 (catorze) Estados implementaram o *recall* em suas Constituições, sendo pioneira em 1911 a Califórnia, e a Geórgia, por último, em 1978.

Ainda em sede de razões, a proposta está fundamentada na realidade brasileira que, ao menos em tese, durante o início da República experimentou a criação da revogação popular de mandatos eletivos, tendo sido previsto nas primeiras Constituições Estaduais Republicanas, notadamente, no artigo 39 da Constituição de do Rio Grande do Sul e artigo 56 da constituição do Estado de Goiás, além das Constituições de 1892 e 1895 do Estado de Santa Catarina.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2005 surge em num cenário de Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

A proposta é robusta e tratou de enfrentar algumas questões peculiares que envolvem o instituto.

A questão da igualdade de tratamento entre os entes da federação, decorrente da aplicação do princípio da simetria ou do paralelismo é trazida na proposta, inclusive como justificativa da manutenção da necessária harmonia normativa com a União Federal, pois a referida proposta, expressamente, estabeleceu regras básicas e gerais ao referendo popular em nível federal, para os mandatos de Presidente da República e dos membros do Congresso Nacional, mas sem esquecer-se da importância da harmonia e simetria, determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulem, por meio de suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo, estabelecendo normas gerais e básicas, sem prejuízo de que outras espécies normativas, inclusive por lei ordinária do respectivo ente, detalhem a matéria.

A legitimidade ou titularidade para a deflagração do referendo popular por iniciativa popular, trata da questão do *quorum* ou da iniciativa para o desencadeamento do procedimento de referendo popular por meio de iniciativa popular, perante o Tribunal Superior Eleitoral - TSE, exercida mediante a assinatura de: para o cargo de Presidente da República, pela assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados com não menos que cinco décimos por cento em cada um deles; para os cargos de membro do Congresso nacional, pela 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.

Observe-se que esse quorum Estadual, *a priori*, poderia ser aplicado para o Cargo de Governador. Porém, parece que a intenção do legislador foi estabelecer o referido quorum para os cargos de Deputado Federal e Senador da República, pois estes serão referendados ou não pelos eleitores dos Estados pelos quais foram eleitos. Essa dedução da intenção do legislador advém do fato de que a proposta não trouxe de maneira expressa o quorum para a deflagração do instituto em nível Municipal, autorizando, portanto, às Constituições Estaduais e respectivas Leis Orgânicas a tratativa referida.

Nota-se que a proposta possibilitava a revogação do mandato de Senador pelo eleitorado do Estado por ele representado. Estabelecia, também, a dissolução coletiva da

Câmara dos Deputados pelo eleitorado nacional que, uma vez dissolvida, haveria necessidade de convocação de novas eleições a realizar-se no prazo máximo de três meses. O procedimento do referendo para a revogação do mandato do Presidente da República poderia ser desencadeado por meio de requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

Dessa forma, percebe-se que tanto o eleitor, quanto seus representantes eleitos poderiam desencadear o procedimento de referendo popular tendo a proposta estabelecido limites às exigências formais para evitar que a iniciativa popular seja frustrada por razões simplesmente burocráticas. Assim, os signatários da iniciativa popular, deveriam se identificar, exclusivamente, por meio da declaração do seu nome, data de nascimento e Município no qual tem domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional. Nesse ponto, percebe-se que a proposta não exigiu o título de eleitor como documento imprescindível a instruir a iniciativa, embora tenha obrigado à declaração do Município no qual tenha domicílio eleitoral.

O *quorum* de deliberação foi estabelecido pela proposta, sendo considerado sem efeito o referendo popular no caso da soma dos votos nulo e em branco, corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

O órgão estatal competente para o processamento e convocação do referendo popular é a Justiça Eleitoral, no caso o Tribunal Superior Eleitoral quando os cargos revogáveis se tratarem de Presidente da República e membros do Congresso Nacional. As Constituições Estaduais e respectivas Leis Orgânicas dos Municípios, caso tratassem do instituto, por simetria haveriam de estabelecer os Tribunais Regionais Eleitorais – TREs e os Juízes Eleitorais ou as Juntas Eleitorais.

A questão da motivação foi considerada na proposta, tendo o legislador, em sede de justificativa legislativa, optado por permitir a possibilidade de revogação do mandato político do representante eleito por qualquer motivo, sobretudo aqueles capazes que são de gerar desconfiança na relação jurídico-política, entre governante e governado.

A vedação temporal para a realização do referendo popular foi estabelecida antes do transcurso de um ano da data da posse nos respectivos cargos. Proibia a reedição do referendo até a expiração do mandato ou o término da legislatura no caso do resultado do referendo realizado ser contrário à revogação do mandato eletivo.

Não haveria eleições simultâneas, já que os suplentes deveriam assumir os respectivos cargos, em substituição, se houvesse a revogação do mandato do titular. Somente, no caso de dissolução da Câmara dos Deputados, portanto, dissolução

coletiva, é que se previu a necessidade de realização de eleições, diga-se, sucessivas, no prazo máximo de até três meses.

O procedimento é híbrido ou misto, sob o ângulo jurídico-político, pois seu processamento é judicial, entretanto, o referendo em si, é político, já que tem no voto sua máxima materialização. Dessa forma, permite-se extrair a sua natureza menos jurídica e mais política, inclusive porque a deliberação final é do eleitorado.

O contraditório e a ampla defesa não foram tratados expressamente, porém, é de se relevar que, como o procedimento é híbrido, nada impede que na sua fase procedimental a partir da recepção da iniciativa popular até a realização em si do referendo popular possa ser, mediante lei infraconstitucional, regulamentado o direito de defesa, seja escrito, seja por meio da garantia de acesso aos meios de comunicação ou por qualquer outro modo adequado e razoável.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 foi protocolada em 09 de dezembro de 2005 no Protocolo Legislativo – PLEG do Senado Federal, tendo sido publicada no Diário Oficial do Senado n.º 205, à folha 43632, em 10 de dezembro de 2005. Em 13 de dezembro aguarda designação de relatoria, tendo sido distribuída ao Senador Demóstenes Torres em 08 de fevereiro de 2006. A partir de 13 de fevereiro de 2006 a proposta tem tramitação semelhante à das Propostas de Emenda Constitucional n.º 80/2003 e 82/2003, inclusive em razão de requerimento de tramitação conjunta conforme já foi analisado, sendo que entre pedidos de vista e realização de audiência pública, embora tenha prevalecido a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 em relação às demais propostas que com ela tramitavam, foi arquivada em 07 de janeiro de 2011 de acordo com o artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal. Em 17 de março de 2011 é desarquivada, sendo outra vez distribuída, agora ao Senador Romero Jucá para emissão de relatório. O relator apresenta voto em 16 de setembro de 2013 pela rejeição integral da proposta, sendo esta arquivada novamente com fundamento no artigo 332 do Regimento, na data de 30 de março de 2015 na Secretaria de Arquivo – SAQ.

A proposta tramitou por mais de 9 (nove) anos no Senado Federal, sendo que, se aprovada, entraria em vigor na data de sua publicação. Faz-se aqui também a mesma observação quanto ao princípio da anualidade insculpido no artigo 16 da Constituição Federal de 1988 e, portanto, suas normas não se aplicariam à eleição que eventualmente ocorresse até 1 (um) ano da data de sua vigência.

Necessário se faz, nesse ponto da análise das Propostas de Emenda Constitucional, observar os principais motivos que levaram o Relator Pedro Simon a

manifestar-se pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, na forma do substitutivo que apresentou, e rejeitar as propostas n.ºs 80/2003 e 82/2003 para, por fim, considerarmos os motivos que levaram o Relator Romero Jucá a rejeitar integralmente a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 acarretando o seu arquivamento definitivo.

No Relatório³⁴⁹ do Senador Pedro Simon o mesmo elenca os motivos para a prevalência da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 e sua respectiva aprovação integral, cujo Substitutivo apresentado, se aprovado, modificaria a redação dos artigos 14 e 49, e acrescentaria os artigos 14-A e 14-B à Constituição Federal de 1988:

“Art. 14.
IV – direito de revogação de mandato individual;
V - veto popular, na forma da lei.
.....(NR)
Art. 49.
XV – convocar plebiscito e autorizar referendo, exceto, neste caso, nas hipóteses previstas no art. 14-A.
..... (NR)
Art. 14-A. Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, conforme o disposto a seguir:
§ 1º O referendo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, firmada:
I – por pelo menos três por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos nove Estados, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles, para a revogação do mandato do Presidente da República;
II – por pelo menos três por cento do eleitorado estadual respectivo, distribuídos por pelo menos nove Municípios, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles, no caso de revogação de mandato de Senador.
III – por pelo menos um por cento do eleitorado estadual respectivo, distribuídos por pelo menos sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento dos eleitores de cada um deles, no caso de revogação de mandato de Deputado Federal.
IV - O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá realizar-se, também, mediante requerimento da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.
§ 2º O signatário da iniciativa popular deverá firmar nome completo, assinatura, domicílio eleitoral e número do título de eleitor.
§ 3º Os referendos de que trata este artigo serão convocados pelo Tribunal Superior Eleitoral e serão realizados em até três meses após o recebimento da petição do referendo.
§ 4º Nos últimos 20 dias anteriores ao referendo, as partes pró e contra a revogação do mandato terão direito de divulgação de suas teses, na forma prevista na lei para a campanha eleitoral para o cargo a ser referendado.
§ 5º O referendo será considerado sem efeito se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos votos colhidos.

³⁴⁹ BRASIL. Senado Federal. *Relatório-Parecer do Relator Senador Pedro Simon emitido quando da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005*. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/75144.pdf>>. Acesso em 26 de abril de 2016.

§ 6º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo ocupante do cargo até o término do mandato ou o fim da legislatura em curso.

§ 7º Se o resultado do referendo for pela revogação de mandato, dar-se-á posse, em quarenta e oito horas após a publicação oficial do resultado, ao sucessor legal do cargo em questão, convocando-se nova eleição para o cargo, no prazo máximo de três meses.

Art. 14-B Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo de revogação dos mandatos dos respectivos Chefes do Poder Executivo e membros dos Legislativos, observadas no que couber as disposições dos artigos 14-A e 14-B.”

Nota-se, da simples comparação com a proposta original, que o Substitutivo alterou a proposta inicial, trazendo algumas melhorias e corrigindo algumas distorções.

Quanto ao artigo 14, que na proposta inicial estabelecia no inciso IV a iniciativa popular como instrumento do exercício da soberania popular, o Substitutivo trouxe no inciso IV o direito de revogação de mandato individual e incluiu o inciso V que estabeleceu o veto popular, na forma da lei.

O artigo 49 sofreu sutil variação na redação para excepcionar a regra de que cabe ao Congresso Nacional convocar plebiscito e autorizar referendo, sendo que com a redação do Substitutivo, houve maior transparência na regra de exceção, sendo que cabe ao Congresso Nacional autorizar o referendo, exceto nas hipóteses previstas no artigo 14-A, mantendo-se ao Congresso Nacional a atribuição de convocar plebiscito.

O Substitutivo trouxe alterações quanto ao *quorum* de deflagração do referendo popular por meio da iniciativa popular que passou a exigir uma maior porcentagem de subscrição pelo eleitorado, aumentado a exigência de distribuição e porcentagem das assinaturas em cada Estado ou Município, e regulamentando de forma separada e diferenciada os casos de referendo para Senador e Deputado Federal, sendo: para a revogação do mandato do Presidente da República, a iniciativa popular deverá ser subscrita por pelo menos 3% (três por cento) do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos nove Estados, com não menos de 2% (dois) por cento dos eleitores de cada um deles; para a revogação do mandato de Senador, a iniciativa popular deverá ser subscrita por pelo menos 3% (três por cento) do eleitorado estadual respectivo, distribuído por pelo menos nove Municípios, com não menos de cinco décimos por cento dos eleitores de cada um deles; para a revogação do mandato de Deputado Federal, a iniciativa popular deverá ser subscrita por pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado estadual respectivo, distribuídos por pelo menos sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O Substitutivo ainda esclareceu a redação da proposta original quando deixou claro, aquilo que estava obscuro, ou seja, expressamente estabeleceu que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal, poderão, por maioria absoluta de seus respectivos membros requererem o referendo para a revogação do mandato do Presidente da República. A proposta na sua redação original atribuía essa faculdade à maioria dos membros do Congresso Nacional, o que induzia à dedução de que haveria o desencadeamento do referendo popular pela maioria dos membros de ambas as Casas em conjunto. O Substitutivo clareou a redação.

Quanto às formalidades do requerimento, manteve as exigências da proposta inicial, porém acrescentou a exigência de assinatura e indicação do número de eleitor, dispensando a data de nascimento exigida no projeto original.

O Substitutivo impôs data limite para a realização dos referendos que regulamentou, sendo que deverão ocorrer em até três meses após o recebimento da petição do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Inovou o substitutivo, inclusive em relação às outras Propostas de Emenda Constitucional analisadas, pois atentou para a necessidade de estabelecer regras gerais e básicas inerentes à questão do contraditório e à ampla defesa, sendo que estabeleceu 20 (vinte) dias anteriores à realização do referendo, para que as partes a favor ou contra a revogação do mandato exerçam o direito de divulgação de suas teses, na forma prevista na lei para a campanha eleitoral para o cargo a ser referendado.

Por fim, o Substitutivo tratou da questão da substituição do ocupante do cargo submetido ao referendo, determinando que no caso do resultado do referendo for pela revogação de mandato, dar-se-á posse, em 48 (quarenta e oito horas) após a publicação oficial do resultado, ao sucessor legal do cargo em questão. Aqui se deduz que, ou será o respectivo Vice, ou o suplente, a depender se o cargo é de chefe do Poder Executivo ou de membro do Poder Legislativo. Contudo, o Substitutivo autoriza uma permanência provisória do Vice ou Suplente no cargo. Pois exige a convocação de nova eleição para o cargo, no prazo máximo de três meses. Nesse ponto, estabelece-se uma crítica, pois desnecessária a exigência de nova eleição para o cargo, já que o sucessor legal teria a possibilidade de exercer normalmente suas funções, dando solução de continuidade à gestão, sem maiores dificuldades, sem prejuízo de também ser submetido ao referendo pelos mesmos ou outros motivos que destituíram o sucedido.

São as seguintes, as considerações e os motivos do Relator Pedro Simon que fundamentam o voto de aprovação integral da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 na forma do substitutivo que apresenta e da rejeição das Propostas de Emenda

Constitucional n.º 80/2003 e 82/2003: a relevância da tramitação conjunta das proposições, pois tratam de matérias conexas, sendo complementares umas das outras, embora tracem diferentes feições ao *recall* norte-americano, que se pretende importar para o sistema brasileiro por meio da delimitação de elementos importantes à disciplina constitucional do direito de revogação de mandatos; das proposições se extrai uma posição média, unindo-se a figura do direito de revogação individual com a figura do direito de revogação coletiva do direito alemão, diante da perda da confiança popular ou da percepção de deter condições políticas, morais e éticas mínimas para a permanência do representante eleito, no poder; no sistema brasileiro há uma ociosidade de instituições democráticas, participativas e cidadãs diferente do direito constitucional estrangeiro, sendo essas instituições, um progresso em direção à responsabilidade no exercício do mandato, para frear as retóricas, as mentiras, as falsas promessas, potencializadas pelo *marketing* político durante as campanhas eleitorais, mas que se tornam esquecidas após a posse; tais instituições trazem o eleitor ao principal palco diário da política, tornando-o um agente fiscalizador diuturno das ações políticas, das condutas dos representantes e das instituições, impondo-se maior responsabilidade política no desempenho das funções públicas; a adoção de mecanismos dessa espécie é imprescindível, sob pena de se condenar o Brasil, seu sistema e instituições políticas à derradeira falência; a Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003, embora não apresente vícios de inconstitucionalidade formal ou material, falta-lhe maior objetividade na regulamentação do direito de revogação de mandato, individual e coletivo; a Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003, não qualifica o instituto como instrumento da democracia direta, deixando de lado os mandatos legislativos; a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 acrescenta um artigo como cláusula geral à Constituição Federal de 1988, abrangendo o direito de revogação aos mandatos legislativos, designando competências aos demais entes da federação para a regulamentação do instituto, adaptando-o às diretrizes constitucionais gerais, sendo o modelo trazido na proposta o que traça a base mais adequada para a implementação do instituto.

Entretanto, durante a sua tramitação no Senado Federal, conforme narrado acima, houve a redistribuição da referida proposta ao Senador Romero Jucá que em Relatório e Parecer apresentado manifestou-se em voto pela rejeição integral da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 perante a Comissão de Constituição e Justiça, tendo como principais argumentos, os seguintes: não haveria na proposição analisada, vícios constitucionais de ordem formal, sejam orgânicos ou processuais,

observadas que foram as limitações processuais formais inerentes ao processo de reforma constitucional; considera a eleição como a principal expressão da democracia direta no vigente sistema constitucional brasileiro, não havendo o que se questionar na proposta; há quebra de simetria constitucional federativa, ainda que tenha na proposição dispositivo genérico permitindo aos demais entes federativos, sob pena de quebra nuclear do sistema federativo; fere o princípio da isonomia normativa porque não possibilita a perda do mandato do Vice-Presidente da República; deixou de estabelecer a possibilidade de dissolução coletiva do Senado Federal, instituindo esse mecanismo apenas para a Câmara dos Deputados, de forma confusa e obscura, já que a dissolução coletiva tem origem parlamentarista e abrangência institucional, cuja implementação no sistema brasileiro, diante do desenho constitucional em vigor, demandaria maiores reflexões diante dos efeitos sobre toda a estrutura de Poder da República; impropriedade da utilização do referendo para a revogação dos mandatos, pois o instituto pressupõe a necessidade da prévia declaração da revogação por alguma outra instituição, com posterior submissão da decisão à população; conclui pela insuficiência da proposta em resposta à demanda existente, estando a mesma contaminada por vícios de constitucionalidade e de sistema.

A Proposta de Emenda Constitucional – Proposta de Emenda Constitucional nº 477/2010, proposta³⁵⁰ pelo Senador Rodrigo Sobral Rollemberg³⁵¹ do Partido Socialista Brasileiro do Distrito Federal – PDT/DF, apresentada em 07 de abril de 2010, acrescenta o art. 14-A à Constituição Federal de 1988, instituindo a petição destituente e o plebiscito destituente no Brasil, nas esferas estadual e municipal e para Senador, com processamento perante o Supremo Tribunal Federal. A proposta institui ainda, a petição revogatória com o intuito de possibilitar a revogação de leis ordinárias, delegadas, emendas constitucionais e decretos do poder executivo, por meio do voto do eleitorado nacional.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010 abrange, tão somente, quanto aos mandatos revogáveis, os cargos de Governador, Prefeito e Senador.

³⁵⁰ A proposta é de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg, podendo ser identificados, no Relatório de Conferência de Assinaturas da Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010, os Deputados que firmaram a proposição. (BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B521E53068A04732EA584B278E8014ED.proposicoesWeb1?codteor=753556&filename=Tramitacao-PEC+477/2010>. Acesso em: 27 de abril de 2016.).

³⁵¹ Jornalista, Economista e Senador da República Federativa do Brasil, eleito para o período compreendido entre os anos de 2015 a 2023, titular em exercício do mandato. (BRASIL. Senado Federal. *Rodrigo Sobral Rollemberg*. Dados Pessoais. Biografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/perfil/5236>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.).

A revogação se dará por meio de petição destituente a ser protocolada perante o Supremo Tribunal Federal. Uma vez protocolada a petição destituente, cabe à Suprema Corte, através da convocação do Plenário, no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis improrrogáveis, contados da data do protocolo, manifestar-se acerca da admissibilidade da petição atendo-se ao exame da prática, ou não, no exercício da função pública, de atos de improbidade administrativa, de malversação e desvio de recursos públicos, incompatíveis com o exercício responsável, ético e transparente da função pública, e contrários aos princípios constitucionais republicanos, devendo emitir parecer conclusivo, devidamente assinado pelo Presidente da Corte, publicado no Diário Oficial da União em até 5 (cinco) dias úteis, se admissível a petição, tendo eficácia plena e imediata, contra o qual não caberá recurso, determinando-se a realização do plebiscito destituente, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias corridos após a publicação do parecer no Diário Oficial da União no Estado ou Município da autoridade submetida ao procedimento destituente, sendo que a omissão do Presidente da Corte implicará em crime de responsabilidade, de acordo com a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950.

Se aprovada, seria acrescentado o artigo 14-A ao texto da Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação:

“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:

de improbidade administrativa;

de malversação e desvio de recursos públicos;

incompatíveis com o exercício responsável, ético e transparente da função pública; e 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 embasadores 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 embasadores 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 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 do 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.”³⁵²

A justificação legislativa da proposta evidencia a experiência norte americana do *Recall*, como sendo uma das três formas de exercício direto do poder político pelo povo americano, entre o referendo e a iniciativa popular das leis. Observa que nos EUA, não há o *recall* para a revogação dos mandatos de autoridades federais eleitas, aplicando-se apenas às autoridades estaduais e municipais, abrangendo, inclusive, juízes, promotores públicos (district attorneys) e xerifes, onde e quando eleitos, com o fim de encerrar o seus respectivos mandatos antes do prazo normal. Explica que o instituto americano significa literalmente “chamar de volta”, ou seja, trata-se de um instituto que permite a um número significativo de eleitores americanos destituir ou chamar de volta uma autoridade eleita que em razão de comportamento inadequado, seja por corrupção, inépcia, omissão, violência ou outra qualquer, não possui mais a condição de

³⁵² BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/210*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472552>>. Acesso em 27 de abril de 2016.

legitimidade com que possuía quando eleita. O número de eleitores é proporcional ao número de votantes na última eleição realizada na circunscrição (Estado, Município ou Distrito), sendo a decisão tomada em votação especial, podendo coincidir com outra eleição, exigindo-se a confirmação da destituição desde que atingida a maioria simples dos votantes.

O legislador constituinte, quando da elaboração da proposta enfatizou o princípio da democracia como sendo o pilar básico de institutos como o que se analisa, já que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, mas também diretamente por meio de alguns institutos, em determinadas situações constitucionalmente autorizadas.

Ainda, em sede de experiência estrangeira, a justificativa cita três exemplos na América do Sul que possuem constitucionalmente o voto destituente, com significativas semelhanças e ligeiras diferenças.

No Equador, a Constituição equatoriana permite que todos os cidadãos em pleno gozos de seus direitos políticos possam revogar o mandato de qualquer autoridade eleita, mediante o voto popular. Há vedação temporal para a realização do processo, sendo proibida a sua utilização antes do término do primeiro ano de mandato para o qual a autoridade foi eleita, assim como no último ano de mandato. O *quorum* de deflagração é de no mínimo 10% (dez por cento) dos eleitores inscritos no registro eleitoral correspondente ao nível de governo do representante questionado. A atribuição da promoção e processamento do procedimento é do Conselho Nacional Eleitoral que deve, uma vez iniciado o processo, convocar no prazo de 15 (quinze) dias o referendo ou a consulta popular para a revogação do mandato. A maioria absoluta dos eleitores é o *quorum* de deliberação.

Na Bolívia, toda autoridade eleita pode ser submetida ao procedimento de revogação de mandato, exceto os membros do poder Judiciário. Há vedação temporal para a realização do procedimento que não poderá ser utilizado antes do transcurso da metade do mandato, tampouco no último ano do mandato, inclusive é proibida a sua reedição contra a mesma autoridade questionada durante o mesmo mandato. O *quorum* do pedido de revogatória ou que desencadeará o processo destituente é de no mínimo 15% (quinze por cento) dos cidadãos da respectiva circunscrição eleitoral.

Na Venezuela, o povo é protagonista na revogação dos mandatos públicos de cargos eletivos, sendo proibida a realização do referendo antes da metade do respectivo mandato, estando sujeitos à revogação todas as autoridades e magistraturas eleitas. O *quorum* deflagrador do mecanismo é de no mínimo 20% (vinte por cento) dos eleitores

inscritos na respectiva circunscrição eleitoral. Uma vez convocado o referendo e atingido o *quorum* de participação de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos eleitores inscritos, haverá a revogação caso se atinja a maioria dos participantes, ocasionando a imediata destituição do representante, assumindo o suplente na forma das normas constitucionais. É proibida a reedição do referendo durante o mandato. Em tese, é possível a destituição de órgãos colegiados, embora a redação do texto da Constituição seja obscura, havendo divergências interpretativas.

A principal diferença nesses três países está nos cargos eletivos suscetíveis do referendo. O Equador permite a revogação de todos os cargos eletivos, exceto os cargos de magistrados, pois estes são preenchidos mediante concurso público. A Bolívia permite que todos os cargos eletivos sejam revogados, exceto os da magistratura. Já na Venezuela, todos os cargos eletivos, incluídos os da magistratura podem ser revogados.

A justificativa funda-se em duas motivações principais: a primeira, amparada na busca do aperfeiçoamento de nossas instituições democráticas; a segunda fundamentada na preservação de valores democráticos como o da maioria, o da liberdade e o da igualdade fundados nos princípios fundamentais ou primários que lhe conferem sustentação, ou seja, na soberania popular, na qual expressa o povo como única fonte de poder, e na participação, direta e indireta como efetiva expressão da vontade popular.

A proposta não tratou de algumas questões peculiares que envolvem o instituto como a questão do contraditório e ampla defesa, reedição, vedação temporal, eleições sucessivas, enfim.

A questão da igualdade de tratamento entre os entes da federação, decorrente da aplicação do princípio da simetria ou do paralelismo e da isonomia normativa nos níveis de governo ou entre poderes, é um ponto fraco da proposta, pois esta estabelece a possibilidade de revogação de mandato político pelo plebiscito destituente, desencadeado por petição destituente, apenas para os ocupantes de cargos de chefe do executivo estadual e municipal, além de Senador. Dessa forma, conclui que os cargos e mandatos de Presidente da República, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, assim como o de vereador, estariam resguardados da possibilidade de revogação popular. É de se observar, ainda, que não houve a menção aos vices chefes do executivo, embora essa opção parece ser adequada, já que a Constituição Federal de 1988 possui normas sólidas e significativas quanto à substituição ou sucessão no cargo, em casos de impedimento ou vacância que podem ser bem observadas.

A legitimidade ou titularidade para a deflagração do plebiscito destituente por meio da petição destituente foi estabelecida na proposta, exigindo-se a subscrição de, no

mínimo, 10% (dez por cento) dos eleitores votantes do estado ou município da autoridade eleita questionada. O *quorum* de deliberação pelos eleitores é o correspondente à maioria absoluta dos votos válidos.

O órgão estatal com atribuição para o processamento do plebiscito destituente é judicial, notadamente, o Supremo Tribunal Federal. O procedimento tem natureza híbrida ou mista sob o ângulo jurídico-político, porém, assim como no *impeachment*, possui um rol de hipóteses ou motivações que permitem a destituição da autoridade questionada. Embora o voto popular possa conferir grau de intensidade político ao instituto, o rol de motivos jurisdiciona o instituto, lhe conferindo um grau de intensidade mais jurídico que político, pois uma vez não observado rigorosamente, a deliberação popular poderá ser questionada e apreciada pelos órgãos judiciais ordinários, no caso pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

A motivação, portanto, para a destituição de uma autoridade do cargo ou para a consequente revogação do mandato está prevista na proposta em rol taxativo, estando suscetível ao respectivo procedimento destituente a autoridade eleita que tenha praticado, no exercício da função pública, atos de improbidade administrativa, de malversação e desvio de recursos públicos, incompatíveis com o exercício responsável, ético e transparente da função pública, e contrários aos princípios constitucionais republicanos.

O instituto tem por finalidade a perda do mandato de prefeito, governador ou senador, sendo exigida petição formal que contenha o nome completo, o cargo ocupado e a exposição de motivos que fundamentam a petição destituente, devidamente instruída com a lista contendo as assinaturas de cada eleitor em situação regular perante a justiça eleitoral, indicando o nome completo e legível, o número do título de eleitor, a zona eleitoral, o município e a respectiva unidade da federação.

A petição destituente deve ser protocolada no STF, tendo como primeiro signatário ou responsável qualquer cidadão eleitor no gozo pleno de seus direitos políticos e civis. Uma vez realizado o plebiscito destituente, em havendo a decretação da perda de mandato, assumirá o substituto legal no prazo máximo de 48 (quarente e oito) horas após a decretação do resultado oficial pela justiça eleitoral. Observa-se que embora haja a exigência de parecer do STF, parece que cabe à Justiça Eleitoral a decretação do resultado. A redação é obscura e duvidosa, sendo que se pode deduzir que a Corte Constitucional, uma vez emitido o parecer conclusivo oficiaria à Justiça Eleitoral para que, a partir de então, realizasse, apurasse e divulgasse o resultado do plebiscito destituente.

A proposta n.º 477/2010 foi apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados em 07 de abril de 2010, sendo remetida à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 09 de abril de 2010, para a conferência das assinaturas. Encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 15 de abril de 2010, e recebida pela Comissão de Constituição e Justiça em 23 de abril de 2010, é publicada no Diário da Câmara dos Deputados de 27 de abril, na página 16293. Foi arquivada em 18 de maio de 2012 com fundamento no artigo 105³⁵³ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A proposta, se aprovada, entraria em vigor na data de sua publicação. Ressalta-se, mais uma vez, a necessidade de observância do artigo 16 da Constituição Federal de 1988.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015, proposta³⁵⁴ pelo Senador José Antonio Machado Reguffe³⁵⁵ do Partido Democrático Trabalhista do Distrito Federal – PDT/DF, apresentada em 9 de fevereiro de 2015, aborda assunto jurídico relacionado a direitos eleitorais e partidos políticos, acrescentando o art. 14-A à Constituição Federal de 1988, instituindo a revogabilidade de mandatos políticos no Brasil, em todas as esferas ou níveis de governo, por meio da ação de revogabilidade de mandato político a ser ajuizada por qualquer eleitor perante a Justiça Eleitoral. Durante sua tramitação foi requerida³⁵⁶ a tramitação conjunta com a Proposta de Emenda Constitucional n.º

³⁵³ “Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I – com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV – de iniciativa popular; V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno aprovado pela Resolução n.º 17, de 1989, e alterado até a Resolução n.º 4, de 2015*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 27 de abril de 2016.).

³⁵⁴ A proposta é de autoria do Senador José Antonio Machado Reguffe, contudo, constata-se a autoria, dentre outros, dos seguintes Congressistas que a firmaram: Senador Aloysio Nunes Ferreira, Senadora Ana Amélia, Senador Antonio Anastasia, Senador Ataídes Oliveira, Senador Aécio Neves, Senador Benedito de Lira, Senador Blairo Maggi, Senador Cristovam Buarque, Senador Delcídio do Amaral, Senador Fernando Bezerra Coelho, Senador Garibaldi Alves Filho, Senador Humberto Costa, Senador Hélio José, Senador Ivo Cassol, Senador José Medeiros, Senador Lasier Martins, Senador Luiz Henrique, Senador Magno Malta, Senadora Maria do Carmo Alves, Senador Otto Alencar, Senador Paulo Paim, Senador Romero Jucá, Senador Romário, Senador Tasso Jereissati, Senador Valdir Raupp, Senador Waldemir Moka, Senador Zeze Perrella. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119642>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.).

³⁵⁵ Jornalista, Economista e Senador da República Federativa do Brasil, eleito para o período compreendido entre os anos de 2015 a 2023, titular em exercício do mandato. (BRASIL. Senado Federal. *José Antonio Machado Reguffe*. Dados Pessoais. Biografia. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5236>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.).

³⁵⁶ (BRASIL. Senado Federal. *Ofício SF/604/2015 da Presidência do Senado Federal referente a requerimento, formulado pelo Senador Lasier Martins, de tramitação em conjunto das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 8 e 21, de 2015*. Disponível em:

21/2015 proposta em 10 de março de 2015 que se analisará oportunamente, pela similaridade de objetos e assuntos, embora esta última seja mais abrangente que aquela outra, por tratar de outro instituto da democracia participativa além do direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, qual seja, o veto popular.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015, quanto aos cargos revogáveis, submete à possibilidade de revogação, os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador do Estado e Distrito Federal, de Prefeito e Vice-Prefeito, de Senador, de Deputados Estaduais e Distritais, e de Vereadores.

A revogação se dará por meio do ajuizamento da ação de revogabilidade de mandato político perante a Justiça Eleitoral. Esta proposta resgata, de certo modo, o mandato imperativo³⁵⁷, pois atrela a revogação do mandato ao descumprimento das propostas e compromissos de campanha registrados pelo candidato durante a campanha, na própria Justiça Eleitoral, no caso, questionado. Uma vez registradas as propostas e compromissos de campanha cabe à Justiça Eleitoral a promoção da ampla divulgação do material em seus respectivos *sites* oficiais na *Internet* para a consulta por todos os eleitores.

Se aprovada, será acrescentado o artigo 14-A ao texto da Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação:

“Art. 14-A. Os mandatos políticos do Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, de Prefeito e Vice-Prefeito, de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores podem ser revogados pela Justiça Eleitoral, durante o seu exercício, cumpridas as seguintes etapas:
I – durante a campanha eleitoral, os candidatos deverão registrar suas propostas e compromissos de campanha perante a Justiça Eleitoral, que será responsável pela publicação de todo esse material em seus *sites* oficiais e na internet para a consulta por todos os eleitores;
II – eleito o candidato, qualquer eleitor, que tenha votado nele ou não, poderá ajuizar ação de revogabilidade de mandato político perante a Justiça Eleitoral, com fundamento no descumprimento de propostas e compromissos, registrados na própria Justiça Eleitoral, durante a campanha;
III – A Justiça Eleitoral deverá julgar a ação de revogabilidade de mandato político em até 90 dias.”³⁵⁸

<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=166575&tp=1>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.).

³⁵⁷ Em comunhão com a ideia do retorno ao mandato imperativo, é de se notar que a Corte Constitucional trouxe à luz a (re)discussão do mandato imperativo (re)proposto no julgamento do caso paradigmático envolvendo infidelidade partidária quando da apreciação das ações diretas de inconstitucionalidade n.ºs 3.999/2007 e 4.086/2008.

³⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015*. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=160534&tp=1>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2015.

A justificação legislativa da referida proposta de emenda constitucional que trata da revogabilidade de mandatos políticos, remete à experiência norte americana do instituto denominado de *recall*, inserido na Carta de Los Angeles, por Theodore Roosevelt em 1903, considerando que *o recall se constitui na revogação do mandato, sendo a retirada do poder de alguém que tenha sido eleito para uma função pública.*”³⁵⁹

A justificativa funda-se em duas motivações principais: a primeira, inerente à garantia do verdadeiro titular do poder, o eleitor, de que o eleito ou mandatário irá honrar as propostas e compromissos de campanha que o elegeu, pois o seu descumprimento ou desvirtuamento o sujeitaria à possibilidade da decretação da perda do mandato pela Justiça Eleitoral; a segunda motivação da justificativa se ampara no fato de que a inclusão do sistema de revogação de mandatos pelo eleitor é condição indispensável para a legitimidade das instituições democráticas no Brasil. Uma relacionada à confiança e legitimidade do poder na relação entre Governantes e Governados. Outra inerente à busca da plenitude democrática ou intensificação da qualidade da democracia.

A proposta apresenta-se de uma maneira genérica, tendo deixado de enfrentar algumas questões peculiares que envolvem o instituto, o que talvez a sujeitará à modificação ou à não aprovação pelo Congresso Nacional.

A questão da igualdade de tratamento entre os entes da federação decorrente da aplicação do princípio da simetria ou do paralelismo se resume no enfrentamento da questão dos cargos revogáveis, quando sujeitou, à revogabilidade, os mandatos políticos do Presidente, Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, de Prefeito e Vice-Prefeito, de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores, deixando de enfrentar e estabelecer regras gerais aplicáveis aos demais entes federativos, sendo que sequer estabeleceu a obrigação daqueles entes instituírem o mecanismo em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, tampouco fez menção à possibilidade de lei complementar, ordinária ou outra espécie normativa em regulamentar o instituto de natureza político-eleitoral.

A legitimidade ou titularidade para a deflagração do mecanismo da revogabilidade, que tendo em vista a sistemática judicial adotada, supre a questão do *quorum* ou da iniciativa para o desencadeamento do processo de revogação do mandato,

³⁵⁹ ZVIRBLIS, Alberto Antônio. *Democracia participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil*. São Paulo: RCS, 2006. p. 70.

cabe a qualquer eleitor que, tendo votado ou não no mandatário, ajuizará a respectiva ação de revogabilidade de mandato político perante a Justiça Eleitoral, órgão competente para a apreciação, processo, deliberação e julgamento da revogação do mandato.

Já quanto à questão da motivação, a proposta estabelece como único motivo para a possibilidade de revogação do mandato o descumprimento das propostas e compromissos de campanha, devidamente registrados na própria Justiça Eleitoral, durante o exercício do mandato. A proposta é omissa quanto às questões da vedação temporal, possibilidade ou não de eleições simultâneas e reedições da aplicação do instituto durante o mesmo mandato.

O procedimento, por ser judicial, tem natureza processual, o que faz presumir que o proponente destinou às leis infraconstitucionais a regulamentação do mecanismo, inclusive e, sobretudo, a garantia do contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes. A maneira como a proposta trata a revogação de mandatos políticos, cujo meio ou instrumento de materialização daquele direito é a ação judicial, permite extrair a natureza mais jurídica e menos política do mecanismo, ainda mais porque a decisão final quanto à revogação ou não do mandato cabe a um órgão do poder judiciário. Dessa forma, tem-se um julgamento da revogabilidade de mandatos políticos por um órgão judicial da forma como é estabelecido na proposta.

A proposta n.º 8/2015 foi protocolada em 09 de fevereiro de 2015 no Protocolo Legislativo – PLEG do Senado Federal, tendo sido publicada no Diário Oficial do Senado n.º 8 em 10 de fevereiro de 2015. Em 27 de maio de 2015 a Presidência do Senado Federal encaminha à Secretaria-Geral da Mesa, solicitação, constante no Ofício SF/604/2015 referente a requerimento n.º 650, de 2015, formulado pelo Senador Lasier Martins, de tramitação conjunta das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 8 e 21 de 2015. Em sua 4ª Reunião, no dia 18 de junho de 2015, a Mesa do Senado aprovou o requerimento do Senador Lasier Martins, tendo sido recebida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 23 de junho de 2015, na qual aguardava distribuição e relatoria. Em 25 de setembro de 2015, o Presidente da Comissão, Senador José Maranhão, designa Relator da matéria o Senador Antonio Anastasia. O Relator, em 11 de março de 2016 solicitou o desapensamento da proposta n.º 21/2015, visando tramitação autônoma. A Mesa do Senado Federal, em 29 de março de 2016 aprovou o desapensamento, passando as propostas a ter tramitação autônoma. A proposta n.º 8/2015 retornou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e desde 30 de março de 2016 aguarda distribuição e designação de Relator.

A proposta, se aprovada, entraria em vigor na data de sua publicação, devendo ser observado ao artigo 16 da Constituição Federal de 1988.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 21, de 10 de março de 2015, proposta³⁶⁰ pelo sergipano Senador Antonio Carlos Valadares³⁶¹ do Partido Socialista Brasileiro – PSB/SE, apresentada em 10 de março de 2015, cria mais dois institutos da democracia participativa que viabilizam as maneiras do exercício da soberania popular pelo eleitor, tratando de assunto jurídico relacionado a direito eleitoral, conferindo nova redação ao artigo 14 da Constituição Federal de 1988, e instituindo o direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo. A proposta n.º 21/2015 tramita em conjunto com a proposta n.º 8/2015 conforme já observado, tendo objeto mais amplo que esta, pois além do instituto aqui examinado, criou o veto popular.

A referida proposta, apesar de não trazer indicativa e discriminadamente os cargos revogáveis como consta na Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015, estabeleceu de maneira geral a possibilidade de se exercer o direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, diferenciando-a da Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2005 que previa o exercício do direito de revogação coletivo, o que permite concluir que possibilita a revogação dos mandatos políticos do Presidente, Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, de Prefeito e Vice-Prefeito, de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores.

A proposta é omissa quanto à maioria dos aspectos particulares que envolvem o instituto ou instrumentos que sirvam para a efetivação do direito de revogação de mandatos políticos, não tendo abordado questões como o *quorum* de deflagração ou iniciativa e deliberação, simetria, motivação, eleições simultâneas e reedições. Observa-se na justificativa, que o proponente e os Congressistas que firmaram a proposta

³⁶⁰ A proposta é de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, contudo, constata-se a autoria, dentre outros, dos seguintes Congressistas que a firmaram: Senador Aloysio Nunes Ferreira, Senador Alvaro Dias, Senadora Ana Amélia, Senador Antonio Anastasia, Senador Cristovam Buarque, Senador Davi Alcolumbre, Senador Donizeti Nogueira, Senador Douglas Cintra, Senador Elmano Férrer, Senador Fernando Bezerra Coelho, Senador Garibaldi Alves Filho, Senador Humberto Costa, Senador Ivo Cassol, Senador José Agripino, Senador José Medeiros, Senador José Pimentel, Senador João Capiberibe, Senadora Lídice da Mata, Senadora Maria do Carmo Alves, Senador Paulo Bauer, Senador Paulo Paim, Senador Reguffe, Senador Roberto Rocha, Senador Romário, Senador Telmário Mota, Senadora Vanessa Grazziotin. (BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006?o=d>>. Acesso em: 04 de junho de 2016.)

³⁶¹ Advogado e Senador da República Federativa do Brasil, eleito para o período compreendido entre os anos de 2011 a 2019, titular em exercício do mandato. (BRASIL. Senado Federal. *Antonio carlos Valadares*. Dados Pessoais. Biografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/3>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.)

preferiram delegar ao legislador infraconstitucional, para por meio de lei de natureza ordinária cuidar do procedimento, disciplinando toda a matéria, estabelecendo os pressupostos e as condições para a materialização do direito de revogação, escusando a Constituição Federal de 1988 de conter normas detalhadas ou minuciosas.

A questão da vedação temporal é o ponto que a diferencia da proposta n.º 80/2003, que se perfaz na delimitação de um período ou lapso temporal no qual fica proibido o exercício do direito de revogação foi estabelecida no §12º da Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015, o qual proíbe nos primeiros dois anos contados a partir da data da posse nos respectivos cargos de Presidente da República e membros do Congresso Nacional, a revogação dos mandatos políticos. Portanto, passam a serem revogáveis os mandatos políticos depois de transcorridos dois anos contados da data da posse nos respectivos cargos. Considera-se ainda que a regra é geral e vincula os Estados, Municípios e Distrito Federal na normatização do direito de revogação de mandatos políticos para os cargos Governador e Vice-Governador do Estado e do Distrito Federal, Deputado Estadual e Distrital, Prefeito e Vice-Prefeito Municipal e Vereador.

No Brasil, o período que compreende o mandato político é de quatro anos para Presidente da República³⁶² e Deputado Federal³⁶³, e de oito anos para Senador.³⁶⁴ Assim sendo, conforme determina a proposta n.º 21/2015, para aqueles que iniciam seus mandatos de forma regular, ou seja, no ano seguinte ao da realização das eleições respectivas, não há qualquer questionamento interpretativo, pois seus mandatos somente estariam sujeitos à revogação, passados mais da metade do exercício do mandato, já que a data da posse ocorre para os cargos do Executivo, no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição³⁶⁵, e para os cargos do Legislativo a partir do dia 1º de

³⁶² Art. 82 O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da eleição. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

³⁶³ Art. 44. (...) Parágrafo único: Cada Legislatura terá a duração de quatro anos. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

³⁶⁴ Art. 46. (...)§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

³⁶⁵ 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 no art. 77. (...) Art. 29. (...) III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição; (...) Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de

fevereiro do primeiro ano da legislatura³⁶⁶. Entretanto, interpretando a referida proposta, questiona-se como ficaria o caso do suplente de Senador ou Deputado Federal, e ainda, o caso do Vice-Presidente da República ao tomar posse e assumir o cargo de Presidente da República ou de membro do Congresso Nacional em caso de perda, renúncia ou cassação do mandato e vacância do cargo enfim, por exemplo, após dois anos do início do exercício dos cargos pelos titulares? Estariam os seus mandatos sujeitos à revogabilidade ou não, já que a Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015 estipula a vedação temporal de dois anos da data da posse nos respectivos cargos? Observa-se assim que, embora tenha a proposta tratado da questão da vedação temporal, a insuficiência normativa é evidente.

No caso de ser aprovada a proposta o artigo 14 da Constituição Federal de 1988 será acrescido de dois incisos, os incisos IV e V e do §12º passando a ter a seguinte redação:

“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.”³⁶⁷

A justificativa legislativa da proposta n.º 21/2015 que cria o direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo enfatiza a sua reapresentação perante o Senado Federal, pois no ano de 2003 houve iniciativa de implementação do direito por meio da proposta n.º 80/2003, não tendo sido aprovada ao longo do tempo em que tramitou na casa. A título de comparação justificativa, trás a experiência Norte Americana e Suíça na revogação individual e coletiva de mandatos por meio das modalidades do *recall* e do *Abbrufungsrecht*, como mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades nas democracias semidiretas

janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

³⁶⁶ Art. 57. (...) § 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

³⁶⁷ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.

de certos sistemas constitucionais, por meio do qual se permite a destituição de um funcionário ou parlamentar antes mesmo do fim de seu mandato ou da expiração do prazo legal e regular do mandato.³⁶⁸

A justificativa da proposta remonta ao ano de 2003, no qual inúmeros veículos de comunicação noticiaram a situação política pela qual atravessava o Estado da Califórnia nos Estados Unidos da América que evidenciava a eleição do astro hollywoodiano Arnold Scharzenegger em detrimento da destituição do Governador democrata Davis Gray.

A justificativa aduz, também, as lições de Nelson de Souza Sampaio quanto à origem do direito de revogação, sua característica e locais onde fora aplicado, a experiência brasileira no final do século XIX, por meio da previsão constitucional do mecanismo nas Constituições Estaduais do Rio Grande do Sul. Remonta aos primórdios do regime representativo na Idade Média com a existência do mandato imperativo até a revolução de 1789 na França, traçando um breve histórico do reaparecimento da revogação coletiva de mandatos em alguns cantões da Suíça e nos Estados-Membros da Alemanha Federal cujo instituto já se fazia conhecido desde a República de Weimar, concluindo com a sua criação na modalidade de revogação individual de mandatos políticos na América do Norte. Enfatiza que tanto na União Soviética quanto em várias outras democracias populares, o mecanismo é adotado contra membros dos corpos do poder legislativo.

A proposta estabelece como motivação o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, sobretudo em um País como o Brasil que assegura a

³⁶⁸ “O Recall – é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. Determinados números de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato. Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. (...) Doze dos Estados membros da União americana aplicam o recall, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam. A instituição inexistente no plano federal. Na órbita estadual, conforme assinala Duverger, são modestos os seus resultados: um único governador, o de Oregon, em 1821, caiu pelo recall. (...) A Constituição de Weimar em seu artigo 71 dispunha sobre a destituição do Presidente do Reich, a pedido do Reichstag, através da votação popular. Feita a consulta popular, o recall se consumava com a queda do Presidente (...). Na antiga União Soviética, os publicistas do regime jactavam-se do direito de revogação, previsto no artigo 142 da Constituição, que instituía uma espécie de mandato imperativo dos chamados representantes das classes trabalhadores. Os deputados ficavam obrigados a prestar conta aos eleitores de seu trabalho, e podiam ter o mandato revogado a qualquer momento. (...) O Abberufungsrecht – é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata como o recall, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembleia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembleia só terá findo seu mandato após votação na qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular. Sete cantões da Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o Abberufungsrecht. (BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 378-379.).

democracia participativa ou semidireta, e que promoveu a sua redemocratização com a promulgação da Carta Política de 1988. Ressalta a coexistência no Brasil, da democracia representativa, na qual a fonte primária de poder, o povo, se governa por meio de mandatários eleitos, com a democracia direta, cuja expressão seriam mecanismos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Desse modo, o objetivo da proposta é a inserção de mais dois mecanismos da democracia semidireta ou participativa no sistema democrático brasileiro, sendo um deles o veto popular, e o outro o direito de revogação de mandato político ora sob análise.

A proposta n.º 21/2015 foi protocolada em 10 de março de 2015 no Protocolo Legislativo – PLEG do Senado Federal, tendo sido publicada no Diário Oficial do Senado n.º 27 em 11 de março de 2015, nas páginas 423-432, republicada no Diário Oficial do Senado n.º 104, em 04 de julho de 2015 nas páginas 5-14. A partir de 27 de maio de 2015 a sua tramitação é a mesma da proposta n.º 8/2015 em razão do requerimento formulado pelo Senador Lasier Martins, solicitando tramitação conjunta com aquela proposta. O Relator da matéria constante na proposta trata-se do Senador Antonio Anastasia. O Relator, em 11 de março de 2016 solicitou o desapensamento da proposta n.º 21/2015, visando tramitação autônoma. A Mesa do Senado Federal, em 29 de março de 2016 aprovou o desapensamento, passando as propostas a ter tramitação autônoma. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015 retornou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo sido, em 30 de março de 2016, distribuída ao Senador Antonio Anastasia para emissão de relatório.

A proposta, se aprovada, entraria em vigor na data de sua publicação, aplicando-se o artigo 16 da Constituição Federal de 1988.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 17, de 07 de abril de 2016, proposta³⁶⁹ pelo Senador Randolfe Rodrigues³⁷⁰ do Partido Rede Sustentabilidade - REDE/AP, cria o referendo revocatório, conferindo nova redação aos artigos 49 e 81, e inserindo o

³⁶⁹ A proposta é de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, contudo, constata-se a autoria, dentre outros, dos seguintes Congressistas: Senador Alvaro Dias, Senadora Ana Amélia, Senadora Angela Portela, Senador Cássio Cunha Lima, Senador Dalirio Beber, Senador Davi Alcolumbre, Senador Donizeti Nogueira, Senador Douglas Cintra, Senador Dário Berger, Senador Eduardo Amorim, Senador Elmano Férrer, Senador Hélio José, Senador Ivo Cassol, Senador José Medeiros, Senador Lasier Martins, Senador Lindbergh Farias, Senadora Lídice da Mata, Senadora Regina Sousa, Senador Reguffe, Senador Roberto Requião, Senador Roberto Rocha, Senador Romário, Senadora Rose de Freitas, Senador Sérgio Petecão, Senador Valdir Raupp, Senador Walter Pinheiro, Senador Wilder Morais e outros. (BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/125473>>. Acesso em 06 de junho de 2016).

³⁷⁰ Professor e Senador da República Federativa do Brasil, eleito para o período compreendido entre os anos de 2011 a 2019, titular em exercício do mandato. (BRASIL. Senado Federal. *Randolfe Rodrigues*. Dados pessoais. Biografia. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5012>>. Acesso em: 04 de junho de 2016.).

artigo 86-A, todos da Constituição Federal de 1988, e instituindo o direito de revogação de mandato do Presidente e Vice-Presidente da República.

A referida proposta restringiu a garantia do direito de revogação de mandato político através da deflagração do referendo revocatório apenas sobre os mandatos do Presidente e Vice-Presidente da República, em conjunto, trazendo como justificativa o fato tão somente de tratar-se dos mais altos mandatários da Nação.

A proposta é omissa quanto a alguns aspectos particulares que envolvem o tema deixando de abordar questões como o *quorum* de deliberação, simetria, motivação, contraditório e ampla defesa. Presume-se que, diante da omissão na proposta, os proponentes preferiram deixar ao legislador infraconstitucional a regulamentação do referendo, precipuamente quanto ao seu procedimento.

A questão da vedação temporal foi tratada na proposta que determina a proibição da revogação no primeiro ano de mandato, trazendo como justificativa, o fato de que a maioria dos Países que preveem o mecanismo proíbe sua utilização no primeiro ano de mandato, mas também porque se deve evitar que um Presidente recém-eleito tenha o mandato revogado antes de lhe ser possível apresentar resultados concretos do seu plano de governo. A proposta proíbe a reedição ou nova utilização do referendo durante o mesmo mandato, no caso de deflagração, porém a revogação seja rejeitada pela população, não tendo o proponente justificado esse ponto, a não ser pela sua compreensão subjetiva considerando crucial a referida proibição.

Quanto às eleições simultâneas ou sucessivas, optando pela realização de eleição direta e sucessiva, a proposta estabelece, desde que aprovada a revogação do mandato por maioria de votos, não se computando os em branco e os nulos, que deverá ser realizada nova eleição direta de Presidente e de Vice-Presidente da República, no primeiro domingo após noventa dias da realização do referendo, observado o § 2º do artigo 81 que limita o mandato dos eleitos, no caso de impedimento ou vacância dos cargos, ao período restante do mandato dos antecessores, dispondo que o referendo deve ser realizado no primeiro domingo após o sexagésimo dia da convocação.

A titularidade ou legitimidade para a convocação do referendo é da competência exclusiva do Congresso Nacional, mediante o *quorum* de deflagração correspondente à maioria absoluta de ambas as Casas, acrescentando-se o inciso XVIII ao artigo 49 da Constituição Federal. Observa-se que a proposta possibilita a realização do referendo revocatório nos dois últimos anos do período presidencial, mediante eleição direta, alterando a redação do artigo 81, § 1º da Carta Magna.

No caso de ser aprovada a proposta o artigo 49 da Constituição Federal de 1988 será acrescido do inciso XVII, alterando-se a redação do §1º do artigo 81, e acrescentando-se a Seção III-A ao Capítulo II do Título IV por meio do artigo 86-A, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 49.....
XVIII – convocar referendo revocatório, nos termos do art. 86-A.” (NR)
“Art. 81.....
§ 1º Exceto na hipótese do § 2º do art. 86-A, ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.” (NR)
Seção III-A
Do Referendo Revocatório
Art. 86-A. O mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República pode ser revogado, por meio de referendo convocado pela maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso Nacional, na forma do inciso XVIII do art. 49.
§ 1º O referendo será realizado no primeiro domingo após o sexagésimo dia da convocação.
§ 2º Aprovada a revogação do mandato por maioria de votos, não computados os em branco e os nulos, será realizada nova eleição direta de Presidente e de Vice-Presidente da República, no primeiro domingo após noventa dias da realização do referendo, observado o § 2º do art. 81.
§ 3º Os mandatos revogados extinguem-se com a posse dos novos eleitos.
§ 4º É vedada a revogação no primeiro ano de mandato.
§ 5º Rejeitada a proposta, é vedado propor outro referendo revocatório até o fim do mandato.”³⁷¹

A justificativa legislativa da Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016 que cria o direito de revogação de mandato por meio do referendo revogatório aduz ao apelido conferido à Constituição Federal, conhecida como Constituição Cidadã, tanto porque trouxe a prevalência dos direitos e garantias fundamentais, quanto porque aprofundou a experiência democrática, de uma forma jamais experimentada no Brasil, ainda quando dos debates travados na Assembleia Nacional Constituinte, tenha deixado de adotar o direito de revogação de mandatos políticos, considerado como o “suprassumo da democracia”, intitulado de *recall* ou de referendo revocatório, conforme a experiência norte-americana e latino-americana.

Notabiliza que durante os movimentos sociais de junho de 2013 no Brasil, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Joaquim Barbosa, defendeu a implementação do instituto no Brasil, embora a ideia tenha sido abandonada. A justificativa ainda caracteriza o Brasil como sendo um país atrasado em comparação a outros países da América Latina, pois não prevê a possibilidade de destituição popular

³⁷¹ (BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016*. Disponível em:<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125473>>. Acesso em 04 de junho de 2016.).

direta e legítima do poder, de um representante eleito antes do término regular de seu mandato.

A título de comparação estrangeira, a proposta observa que, não são poucos os ordenamentos que acolhem a possibilidade de revogação de mandatos eletivos, referindo-se, dentre outros, aos Estados norte-americanos que o possuem, sobretudo a Califórnia que o utilizou em 2003, além da Suíça, Venezuela, Bolívia, Peru, Colômbia e Argentina.

O fundamento da proposta ampara-se na soberania popular que destina ao povo a origem do poder, cabendo a este mesmo povo que elegeu um representante, destitui-lo, em havendo a perda de confiança dos cidadãos. Note-se que o texto da proposta não estabeleceu motivação específica para a deflagração e êxito do *recall*, pois assentada está na justificativa que basta a perda da confiança do cidadão para que se exerça o direito à revogação. Considera a metodologia do referendo proposto menos traumática que a metodologia do *impeachment*, pois a decisão, ao fim e ao cabo, caberá diretamente à população, e não aos seus representantes.

Sem deixar de alertar para o perigo de uso indevido do instituto, evitando-se a instabilidade política e tornando-se um instrumento gerador de crises, o legislador reformador esclarece ainda que, o aumento da participação popular por si só justificaria as várias vantagens do direito de revogação de mandatos, arrolando como fatores favoráveis ao referendo o estímulo à participação, o aumento do controle e monitoramento das atividades dos eleitos, reduzindo o distanciamento entre Governantes e Governados e evitando-se que o eleitorado continue sendo representado, até o fim regular do mandato, por autoridades que deixaram de ter, no exercício do cargo, sequer a aceitabilidade mínima que lhes confere legitimidade. Por fim, ainda como vantagem, embasa a proposta no fato de que o direito de revogação de mandatos funcionaria como um impulsionador e motivador de padrões de comportamento ético-político, exigidos e admitidos pelo eleitorado, diante da constante ameaça de destituição.

A finalidade da proposta apresentada é a institucionalização de uma saída para momentos de grave crise política, por meio de um instrumento direto do exercício da soberania popular que permita ao povo a decisão revocatória, ainda que seja considerada como um esforço de radicalização do conceito de democracia e soberania popular.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016 foi protocolada no Serviço de Protocolo Legislativo – SEPRTL do Senado Federal, em 07 de abril de 2016, tendo sido

determinada sua publicação, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na Sessão de 07 de abril de 2016, no Diário Oficial do Senado n.º 43, em 08 de abril de 206, nas páginas 123-130. Desde 07 de abril de 2016, a matéria encontra-se aguardando distribuição e designação de Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

A proposta, se aprovada, entraria em vigor na data de sua publicação, justificando-se a possibilidade de imediata vigência, no fato de que o Supremo Tribunal Federal já havia decidido que não há direito adquirido a regime jurídico, além de reconhecer a retroatividade mínima (aplicabilidade imediata) das Emendas Constitucionais, conforme decidido na Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 30/DF, cujo Relator tratou-se do Ministro Luiz Fux. Contudo, conforme já foi exposto a título de crítica em relação às demais propostas analisadas, tal argumentação em defesa da sua aplicabilidade imediata, além de revelar uma intenção política na tentativa de se estancar a crise política que tem vivenciado o País, o que é sublime, mas também revelando uma intenção populista e partidária, o que é lamentável, sendo reforçada essa presunção, pela averiguação da data em que foi a proposta apresentada no Senado Federal, inclusive em havendo outras duas em trâmite que poderiam ser discutidas e emendadas, além do fato de ser possibilitado o referendo somente quanto aos cargos de Presidente e Vice-Presidente do Brasil, tal posicionamento viola o princípio da anterioridade.

Há de se ressaltar que, embora restritiva quanto aos sujeitos suscetíveis de revogação, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 é uma proposta robusta, por três motivos: em primeiro lugar foi proposta por um renomado político brasileiro, o Senador Eduardo Suplicy, cuja idoneidade moral e conhecimento jurídico-político se evidenciam pelas várias reeleições para o cargo de Senador, sendo conhecido por ser um dos mais atuantes Congressistas brasileiros; em segundo lugar, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 teve tramitação conjunta com as Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80/2003 e 82/2003, sendo que esta última previa o *quorum* de 10% do eleitorado nacional, estadual ou municipal, tratando exclusivamente dos pleitos majoritários, entretanto prevaleceu a Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, conforme já demonstrado pelo relatório do então à época Relator, Senador Pedro Simon, embora esta mesma proposta tenha sido arquivada no ano de 2015; em terceiro lugar porque todas as propostas referidas foram submetidas à audiência pública com a participação de renomados juristas, destacando-se a presença de Paulo Kramer, Cientista Político e Professor da Universidade de Brasília - UnB, João Baptista

Herkenhof, Juiz de Direito e Professor da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Fábio, Konder Comparato, Professor Titular da USP.

O quadro constante no Anexo IV sintetiza, comparativamente, as variáveis formais e materiais do direito de revogação de mandatos políticos constantes nas Propostas de Emenda Constitucional arquivadas ou em trâmite nas respectivas casas do Congresso Nacional brasileiro.

Observa-se que no portal e-Cidadania do Senado Federal, ferramenta eletrônica criada³⁷² para propiciar o aumento da participação popular nas atividades legislativas e aproximar os representantes dos representados, sujeitando todas as proposições legislativas à opinião pública, as propostas de emenda constitucional que tratam do direito de revogação de mandatos políticos e que estão em trâmite naquela Casa de Leis possuem, embora com escassas manifestações, a quantidade seguinte de manifestações favoráveis ou contrárias: a proposta n.º 8/2015 encontra-se com 52 manifestações a favor e 1 contrária;³⁷³ a proposta n.º 21/2015 encontra-se com 19 manifestações a favor e nenhuma contrária;³⁷⁴ e a proposta n.º 17/2016 encontra-se com 24 manifestações a favor e 12 contrárias³⁷⁵.

O exame das Propostas de Emenda Constitucional arquivadas ou que tramitam no Congresso Nacional brasileiro revela por um lado que, a princípio parecer haver parlamentares solidários à implementação do direito de revogação de mandatos políticos antes do seu término regular no ordenamento jurídico brasileiro, mas por outro lado, sobretudo pela análise de sua tramitação ou temporalidade na tramitação, desconsiderando as dificuldades e entraves burocráticos próprios do procedimento legislativo, expõe uma ausência de vontade política em se debater de forma adequada e com a profundidade que a temática merece.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003 tramitou por mais de doze anos no Senado Federal até ser arquivada, e somente foi reproposta pelo mesmo autor, conforme a Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015, em 10 de março de 2015.

³⁷² BRASIL. Senado Federal. *Resolução n.º 23/2013 do Senado Federal que estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=266807&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

³⁷³ BRASIL. Senado Federal. e-Cidadania. Consulta Pública. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=119642>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

³⁷⁴ BRASIL. Senado Federal. e-Cidadania. Consulta Pública. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=120006>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

³⁷⁵ BRASIL. Senado Federal. e-Cidadania. Consulta Pública. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=125473>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003 percorreu antes de ser arquivada, mais de sete anos no Senado federal. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 tramitou por mais de nove anos na mesma casa de leis, até ser arquivada. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010 teve a duração de mais de dois anos e foi arquivada na Câmara dos Deputados. As referidas Propostas de Emenda Constitucional foram arquivadas porque comandos normativos dos respectivos regimentos internos de ambas as casas do Congresso Nacional assim o estabelecem. Ressalte-se que as propostas n.º 80/2003, 82/2003 e 73/2005 se submeteram à audiência pública com a presença de juristas renomados, sendo os arquivamentos definitivos um desperdício de tempo, dinheiro público, e porque não de ideias. Contudo, a crítica que se faz, e que acaba por fortalecer a percepção da ausência de vontade política dos representantes políticos eleitos na implementação de tal direito, se fundamenta no fato de que os mesmos regimentos internos que permitiram legalmente os arquivamentos das propostas possuem dispositivos para que se continue a tramitar, no Senado Federal³⁷⁶ ou na Câmara dos Deputados³⁷⁷, as proposições daqueles parlamentares que tiverem sua legislatura finda, ainda mais quando cada uma delas foi proposta em coautoria ou firmadas por mais de um parlamentar, em cumprimento à exigência de comando normativo constitucional.³⁷⁸

Já as Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 8/2015, 21/2015 e 17/2015 estão em trâmite há pouco tempo, porém, pela conjuntura política que vive o País, atravessando uma drástica crise econômica e política, avassaladora das instituições públicas democráticas, inclusive com processo de *impeachment* da Presidente da República em andamento, não permite deduzir-se com clareza se as proposições

³⁷⁶ “Art. 332. (...). § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.” (BRASIL. Senado Federal. Resolução n.º 93, de 1970. *Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 04 de junho de 2016).

³⁷⁷ “Art. 105. (...). Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno aprovado pela Resolução n.º 17, de 1989, e alterado até a Resolução n.º 4, de 2015*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 27 de abril de 2016).

³⁷⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016).

legislativas se amparam mais na consciência da necessidade e vontade do aumento da participação e controle popular, aproximação do eleitorado, transparência, mecanismo de contenção de quadros graves de crise econômica e política ou de representatividade em busca da tão almejada qualidade democrática, e menos em artimanhas populistas, eleitoreiras e golpistas pela disputa do poder a todo custo, desvirtuando a finalidade do mecanismo.

Sob o ângulo das peculiaridades que circundam a implementação do direito de revogação de mandatos políticos, as quais tratam das suas variáveis formais e materiais, extrai-se que, de uma maneira geral cada uma delas apresenta uma insuficiência a respeito da regulamentação desses pontos fundamentais, ora sendo omissas, reducionistas e limitadoras, ora retirando da soberania popular a decisão sobre a remoção, o que acaba por desvirtuar a natureza política do instituto e contribuir para o enfraquecimento do controle político e uniforme sobre os agentes públicos eleitos.

Embora da análise comparada, inclusive da regulamentação do instituto nos países estrangeiros, se perceba que tais peculiaridades por vezes foram remetidas à legislação infraconstitucional, compreende-se que devem sofrer o mínimo de normatização constitucional, ainda que na forma de regras gerais e uniformes para todos os entes políticos da República Federativa do Brasil, reduzindo-se os riscos e efeitos sistêmicos de sua implementação inadequada e disforme, mas também se evitando a formação de um cenário legal-contencioso através da judicialização das fases do procedimento, causadora de morosidade e de dramas judiciais midiáticos que podem influir na decisão política quanto à destituição do cargo ou revogação do mandato, despindo o mecanismo de controle da sua capacidade de por fim aos eventuais quadros drásticos de graves crises econômico-políticas ou de representatividade.

Portanto, evidenciada a diversidade terminológica do mecanismo (direito de revogação individual e coletivo; plebiscito de confirmação de mandato; referendo revocatório; plebiscito destituente e outros) e suas nuances político-jurídicas, estes são, em síntese, o panorama histórico-político do direito de revogação de mandatos políticos e suas variáveis formais e materiais.

2.3 Os Prós e Contras e as Limitações Temporais, Materiais e Procedimentais do Voto Destituente

Da mesma forma que qualquer instituto jurídico-político, o Voto Destituente, se mal implementado, e despedido de um exame detido de seus meios e fins, pode desencadear mais problemas do que soluções. Dessa maneira, torna-se necessário conhecer os seus pontos fracos e seus pontos fortes, os argumentos a favor e os argumentos contra a utilização do direito de revogação de um modo geral, para que se extraia a real eficácia de sua utilização pelos cidadãos.

O exame dos fatores negativos, sobretudo, permitirá conhecer o grau de imperfeição do exercício do direito e sua garantia, mas também possibilitará o seu ajuste por meio das válvulas de contenção dos riscos cuja intensidade de regulação pode ser extraída das suas limitações temporais, materiais e procedimentais, prevenindo-se a instabilidade política e a inserção simplesmente teórica do instituto no ordenamento jurídico, tornando-o subutilizado. A dialética entre os prós e contras, possibilitará uma síntese mais racional de sua utilização, evitando-se o seu manuseio desenfreado e como subterfúgios para a tomada do poder de forma ilegítima, protegendo aqueles agentes públicos que atuam com ética e em cumprimento de suas funções legais das investidas ou ameaças de destituição que podem ser desencadeadas pela massa popular manipulada por interesses escusos e mesquinhos.

Assim sendo, percebe-se que os defensores do *recall* que argumentam a favor do instrumento, sustentam a princípio que: o representante eleito é um servidor, por exemplo, defendem que o mecanismo fornece uma maneira a mais para que os cidadãos mantenham o controle sobre os agentes públicos eleitos incompetentes, ou que não estejam representando de forma adequada e satisfatória os interesses de seus constituintes, ou que a estes são indiferentes, sendo que os opositores que argumentam contra o mecanismo, afirmam que poderá levar a um excesso de democracia, assim como a ameaça de um *recall* diminui a independência das autoridades eleitas, e que poderia minar o princípio de se eleger bons candidatos dando-lhes uma chance para governar até a próxima eleição, bem como pode levar a abusos por parte de grupos de interesses específicos bem financiados.³⁷⁹

Quanto à eficiência e utilidade do instituto, também o sopesamento dos seus riscos e a consideração dos efeitos sistêmicos, como medida preventiva e reducionista de custos e consequências indesejáveis se faz necessária. Como efeitos positivos, tem-se que o direito de revogação funcione como: uma válvula de escape em momentos críticos de tensão democrática ou freio e contrapeso no controle dos abusos do poder;

³⁷⁹ RECALL of State Officials. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

surta um efeito inibidor do distanciamento da vontade e interesse do eleitorado e a vontade e interesse dos representantes; promova a inserção e a consolidação de valores como a responsabilidade, a transparência e a deliberação em comunhão com os anseios da sociedade, fomentando a participação política e o estreitamento da fiscalização das atividades dos governantes; estimule o comportamento ético-político esperado pelo eleitor; permita o controle permanente do cidadão sobre os eleitos, possibilitando a destituição do representante antes de novo pleito ou encerramento normal do mandato; sirva de remédio a ser ministrado diante da patologia de uma democracia representativa, em crise. De outro modo, a sua utilização abusiva acarretaria: a diminuição da independência do representante durante o mandato; desencadearia excessos na propagação maliciosa pela oposição causando a banalização do instrumento, lhe suprimindo o caráter extraordinário; altos custos do procedimento eleitoral para o Estado e para a própria população interessada, ainda mais se adotado nos três níveis de governo e de representação política dos poderes legislativo e executivo; o retorno ao viés imperativo do mandato, causando o engessamento de ações políticas imprescindíveis, ainda mais diante de um cenário político-econômico em uma sociedade hipercomplexa que exige de seus líderes políticos e gestores públicos também uma gestão empreendedora, mas voltada ao interesse público, por vezes somente alcançada com certo grau de discricionariedade e independência na execução das políticas públicas.³⁸⁰

Favoravelmente ao instituto, argumenta-se que por ser decorrência do próprio direito de sufrágio universal, deve ser conferido ao eleitor, da mesma forma que lhe é conferido o direito de eleger seus representantes, o direito de destituí-los do cargo por entender que optou de maneira equivocada, além de possibilitar a manutenção constante de um diálogo entre governantes e governados, fazendo com que aqueles captem os anseios de seus eleitores, prestando-lhes contas do desempenho de suas funções, emergindo desse diálogo o poder de controle sobre os eleitos e funcionários públicos.³⁸¹ Trata-se, dessa forma, de um instrumento que confere aos eleitores que agiram de forma errônea ou escolheram mal seus representantes em uma eleição, o poder de solucionar essa falha, extirpando da vida pública agentes políticos incompetentes.³⁸²

A crítica desfavorável pode ainda ser apontada nos seguintes argumentos: o mecanismo fere os princípios republicanos, enfraquecendo toda a estrutura e atuação

³⁸⁰ SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Op. cit. p. 46-49.

³⁸¹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. Op. cit. p. 83.

³⁸² WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: Mac Millan, 1912. p. 196.

governamental, já que retira a chance dos bons agentes públicos em concluir seus mandatos com tempo e independência, inclusive adotando medidas impopulares quando necessárias, sendo que as eleições regulares já fazem o papel do *recall* quando possibilita ao eleitor a faculdade de manter ou não o eleito no cargo, eliminando o risco de manipulações de grupos de interesses opostos sobre a opinião pública; trata-se de um mecanismo de intimidação dos agentes públicos que provoca o desinteresse de bons agentes públicos exercerem funções públicas, já que podem ser destituídos a qualquer tempo e por qualquer motivo; cria confusão ao eleitorado que acaba opinando, sem provas, pela destituição, pois o procedimento é despido de debates sérios quanto à motivação, onerando os eleitores que teriam que se manter sempre informados sobre as atividades de seus representantes, havendo dúvidas quanto à capacidade do eleitor médio em discernir e escolher de modo justo; provoca instabilidade política decorrente das paixões das massas populares suscetíveis de influência e manipulação indevidas, polarizando a eleição e para o aprofundamento das divergências políticas; haveria outros meios institucionais menos radicais e estigmatizantes para a destituição do eleito do cargo pelo próprio mecanismo de controle estatal exercido pelo poder judiciário ou através do processo de *impeachment*, evitando o alto custo das eleições.³⁸³

A argumentação favorável é obtida também das seguintes premissas: aumenta o grau de representação política, pois tendo o direito de destituir da mesma forma que os eleitores possuem o direito de eleger, garante-se de maneira mais durável a responsabilidade dos eleitos, que acabam por se manter sempre atentos em relação aos desejos populares, agindo de maneira ética e proba no desempenho dos serviços públicos; trata-se de um meio eficaz de prevenir e reprimir a influência de interesses escusos, precipuamente quanto à corrupção, fazendo com que os eleitos se preocupem mais com seus eleitores do que com agentes financiadores de suas campanhas eleitorais; produz o aumento do grau de interesse dos cidadãos nas questões públicas de seus interesses, estreitando a relação eleitor-eleito; possibilita que os bons governantes continuem no poder sendo reeleitos, tornando-os mais eficientes na implementação e execução das políticas públicas do interesse da população; serviria como lenitivo para quadros de grave instabilidade política, diminuindo a tensão emocional do eleitor e contribuindo para a paz social ou para o retorno da normalidade social; é uma alternativa menos jurídica e mais política, mais desburocratizante e pontual, em relação

³⁸³ CRONIN, Thomas E. Op. cit. p. 135-139.

ao processo de *impeachment* que tende a ser frustrado ou moroso devido aos interesses dos representantes e pela dificuldade de obtenção de provas.³⁸⁴

A análise crítica da doutrina francesa percebe fragilidade no instituto sob o ângulo político e jurídico. Sob a ótica política, argumenta-se que é um instituto que privilegia a democracia direta em detrimento da representativa, pois a repudia de certa forma, e de maneira consciente, estando muito próximo do mandato imperativo sem precisar se essa vinculação objetiva à organização da participação direta ou à desestabilização da representativa, bem como, submete a julgamento popular, não os atos dos agentes públicos no exercício da função que lhes são próprias, mas o próprio indivíduo investido na função pública.³⁸⁵

Sob a ótica jurídica, considera que a maneira como os publicistas americanos configuraram o *recall* vai ao encontro da própria visão prática americana em relação à responsabilidade dos dirigentes políticos para com o povo, já que enxergam a máquina administrativa como um empreendimento posto a serviço do interesse público, tratando o mecanismo como um meio que auxilia na organização da responsabilidade dos agentes públicos, já que confere ao povo, dono do negócio, retirar da função pública aquele funcionário que não esteja gerindo bem os negócios ou que esteja com a responsabilidade comprometida. A crítica que estabelece se refere ao fato de se a destituição é um meio eficaz e adequado de se aplicar uma sanção adequada a eventuais erros, evitando-se que se desencadeie tensão social e que se movimente todo o aparato estatal para algo desnecessário, submetendo, equivocadamente, o agente ao clamor público de um julgamento popular, por vezes, não isento de paixões. Analisando se a destituição é aplicável a todos os funcionários públicos de modo geral, tece que, ainda que se aplique somente aos agentes políticos, trata-se de um método equivocado que não distingue a responsabilidade política, da responsabilidade penal.³⁸⁶

Confere-se, ainda, da análise da doutrina brasileira como sendo pontos desfavoráveis: evidencia-se como um procedimento desnecessário que demanda altos recursos para a sua realização, provocador de perturbações políticas se utilizado de modo frequente; não soluciona os males da democracia representativa, pois a causa real dos desvios éticos estaria no próprio homem e nos povos, não estando imune à destituição dessas mesmas causas; por ter um imediato campo de aplicação e um procedimento complexo e dispendioso para ser colocado em funcionamento, o direito de revogação não atinge o escopo de melhorar as instituições políticas, reduzindo as falhas

³⁸⁴ CRONIN, Thomas E. Op. cit. p. 133-135.

³⁸⁵ HARIOU, André. Op. cit. p. 67-71.

³⁸⁶ Ibidem. Op. cit. p. 71-75.

humanas; a simples modificação de textos legais inserindo remédio tão simples, não resolveria as distorções do sistema representativo, cujas origens estão arraigadas em complexas e profundas causas sociais; resgataria o mandato imperativo conferindo aos mandatos dos representantes eleitos, a característica dos mandatos de direito privado, de forma inconciliável com o conceito moderno de mandato político que estreita a relação eleito-eleitor por laços de natureza apenas moral; sua adoção reflete o reconhecimento de que o povo é incapaz de escolher representantes eficientes e honestos; funciona como um estimulador da bajulação do representante em relação ao representado ao invés de fomentar o seu senso de responsabilidade; acabaria por afastar da política homens independentes.³⁸⁷

A mesma doutrina pátria elenca como argumentos favoráveis ao direito de revogação os seguintes: propicia o aumento da participação do povo na vida pública, fomentando o interesse pela política; estimula o senso de responsabilidade dos eleitos; mantém maior harmonia e sintonia entre representantes e representados; faz ressurgir a possibilidade de aumento do prazo do mandato; pode ser de grande utilidade em casos extremos.³⁸⁸

O Senador Fernando Collor de Melo, propondo medidas para uma ampla reformulação dos Sistemas Eleitoral e Partidário e da Geopolítica, baseada na opinião especializada e nas aspirações da sociedade, fundamentando as bases e os componentes do que seria necessário para uma reforma política brasileira, analisando o Voto Destituente, contribuiu com as seguintes considerações: o voto destituente ou *recall* trata-se do mais polêmico instituto para se debater em uma reforma política; são vários os motivos favoráveis, mas também os contrários, que ao final acabam por se equivaler; a experiência internacional demonstra que é pouco utilizado e sem nenhum resultado prático, sobretudo pelo alto custo, complexidade de aplicação e pela necessidade de um grande número de assinaturas para deflagrá-lo; porém, poderá aperfeiçoar a democracia direta e conferir direito ao eleitor para destituir um político que não esteja receptivo às mínimas expectativas da população ou tenha conduta incompatível com o exercício do mandato; seria necessário a criação de um modelo que tenha um funcionamento correto, seja mais simples e com menor custo para ser utilizado em casos extremos de pública e notória repercussão e de veracidade devidamente comprovada que o justifique, evitando-se a sua utilização mais como vingança, retaliação, divertimento da oposição e do eleitorado, e menos como correção e justiça; como medidas para solucionar as crises

³⁸⁷ SAMPAIO, Nelson de Souza. Op. cit. p. 341.

³⁸⁸ Ibidem. p. 340.

institucionais e reduzir os custos da sua materialização prática, sugere que o Voto Destituente abranja apenas os cargos do Poder Legislativo, ou seja, os cargos de vereador, deputados e senadores, pois para os cargos do Poder Executivo, resta-lhes o processo de *impeachment* sob o crivo dos respectivos poderes legislativos.³⁸⁹

O Senador Fernando Collor, quando da elaboração das propostas para uma reforma política, reuniu manifestações de várias personalidades políticas, cujas citações se fazem necessárias e adequadas, pois expressam algumas opiniões atuais sobre o Voto Destituente no cenário político brasileiro:

“Valendo mais de mil leis sobre fidelidade partidária, o voto destituente garante à política o julgamento mais competente do juiz mais justo, que é o povo.

Samir Achôa (ex-deputado federal).

Hoje, estamos às voltas com a necessidade de abrir, mais ainda, o processo político, ampliando a ideia do controle social. Os valores da transparência, da ética, da dignidade, do atendimento ao bem estar da comunidade precisam receber reforço, por meio de mecanismos que permitam à representação política prestar contas de suas atividades e, ao povo, maior fiscalização sobre atos, posturas e decisões dos agentes políticos. O voto destituente constitui, portanto, exercício de participação política. Meta do estado democrático, descentralizador e afeito aos anseios, expectativas e demandas da sociedade.

Michel Temer (vice-presidente da república)

(...)

A criação do voto destituente(...)pode transformar-se, no Brasil, numa ‘conspiração de suplentes.

Henrique Eduardo Alves (presidente da Câmara dos Deputados)

O voto revocatório ou destituente, insisto em dizer, servirá às retaliações entre correntes políticas antagônicas, sobretudo no período em que se sucede à eleição, diplomação e posse dos eleitos. Por qualquer motivo, mesmo por uma antipatia injustificável, cada um se sentirá com poder bastante para provocar o processo, de custo e duração imprevisível.

João Menezes (ex-deputado)

O voto destituente é uma ameaça ao pleno exercício do mandato parlamentar. É passível de manipulações perigosas pelo poder econômico. Não é possível no sistema proporcional aferir a vontade do eleitorado. (...) Pode levar à manipulações pelo poder econômico e oligarquias regionais. É uma insegurança ao pleno exercício do mandato parlamentar.

Lídice da Mata (Senadora)³⁹⁰

Alega-se ainda, que não há como comprovar a afirmação de que o *recall* gere desinteresse para o desempenho de funções públicas por indivíduos independentes e competentes, assim como não tenha como comprovar que confere qualidade à

³⁸⁹ MELLO, Fernando Affonso Collor. *Reconstrução Política Brasileira*. Bases e Componentes para a Reforma Política. Brasília. mar 2015. Biblioteca do Senado Federal. t. II. P. 237. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512632>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

³⁹⁰ MELLO, Fernando Affonso Collor. Op. cit. p. 238 e 240.

representação ou que sirva de combate às condutas indesejadas, embora seja “uma arma por detrás da porta.”³⁹¹

À vista da crítica em relação ao instituto, assim como da observação da experiência internacional e das propostas de emenda constitucional pátrias analisadas, sobretudo do exame das limitações temporais, materiais e procedimentais do mecanismo, emerge a necessidade de se ajustar a regulamentação do mecanismo, de maneira adequada, evitando, de certa forma, a ocorrência de desigualdade no exercício da soberania, desvios nos sistemas eleitorais³⁹² e instabilidade política.

A preocupação quanto à busca de uma razoável regulamentação do instituto, torna-se ainda mais relevante sob o ângulo da representação das minorias, como no caso brasileiro³⁹³, cujo sistema eleitoral é majoritário para certos cargos e proporcional para outros,³⁹⁴ sendo que uma regulamentação que não preserve a representatividade das minorias, sobretudo no poder legislativo, poderá provocar a supressão destas pelas maiorias representativas mal intencionadas, acarretando, ainda que indiretamente, a intensificação do bipartidarismo³⁹⁵, violando o pluripartidarismo e, conseqüentemente, o pluralismo político³⁹⁶ como fundamento da República Federativa do Brasil.

³⁹¹ CRONIN, Thomas E. Op. cit. p. 145-146.

³⁹² “Os sistemas eleitorais são o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.).

³⁹³ “O Sistema proporcional consiste em cada partido eleger o número de representantes de acordo com a sua força eleitoral. Essa força é medida pelo chamado *quociente eleitoral*, dividindo-se o número de votos válidos pelo número de lugares (“cadeiras”) a preencher no legislativo. Tal sistema é o utilizado no Brasil para a eleição dos Deputados Federais (art. 45 da CF). O mesmo princípio se estende à escolha dos Deputados Estaduais e os Vereadores. (...) O sistema eleitoral majoritário é o mais utilizado no Brasil. Consiste na representação, em um determinado território, ao candidato que obtiver a maioria (absoluta ou relativa) de votos. Em nosso País a escolha dos chefes do Poder Executivo (Presidente e Vice, Governador e Vice e Prefeito e vice) é feita pelo *sistema majoritário por maioria absoluta*, em um ou dos turnos se necessário (art. 29, II, da CF). Já a escolha dos senadores federais segue o *sistema majoritário por maioria simples* (art. 28 da CF).” (DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 107-108.)

³⁹⁴ “Pelo sistema majoritário, divide-se o território do País em circunscrições eleitorais correspondentes aos mandatos, elegendo-se em cada uma delas o candidato mais votado. (...) Pode haver nosistema majoritário, escrutínio em dois turnos: se nenhum candidato alcançar maioria absoluta, realiza-se uma segunda votação, considerando-se eleito o candidato que tiver obtido maior número de votos entre os primeiros colocados na primeira votação. (...) O sistema de representação proporcional visa assegurar a cada corrente de opinião, entre as quais se repartem os eleitores, um número de representantes proporcional às suas respectivas forças eleitorais, sendo aplicável, no Brasil, na composição da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais.” (CARVALHO, Kildare Gonçalves. Op. cit. p. 728).

³⁹⁵ “Sistemas *bipartidários*, que se caracteriza pela existência de dois grandes partidos que se alternam no governo do Estado. Não se excluem outros partidos, os quais, por motivos diversos e sem quaisquer interferências do Estado, permaneçam pouco expressivos, embora possam ganhar maior significação sob o impacto de algum novo fator social. (...) Sistemas *pluripartidários*, que são a maioria, caracterizando-se pela existência de vários partidos igualmente dotados da possibilidade de predominar sobre os demais.” (DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 139-140.).

³⁹⁶ José Afonso da Silva, ao analisar o caráter pluralista da sociedade democrática do ocidente e suas diversas dimensões (pluralismo de opinião, econômico, social, político, partidário, de ideias e de instituições de ensino, cultural e de meios de informação), destaca a liberdade de associação e o

Essa distorção acabaria indo na contramão da própria vontade popular expressa nas urnas pelas eleições, desvirtuando o papel do sistema eleitoral e do sistema partidário que se perfaz na organização da vontade popular, comprometendo os sistemas e submetendo-os ao risco de controle de forças oligárquicas e do poderio econômico de políticos abastados e partidos com maior representatividade.

O sistemas eleitorais majoritário e proporcional brasileiros possuem inúmeras vantagens e desvantagens.³⁹⁷

Este último é ainda mais complexo³⁹⁸, sendo baseado no sistema de lista aberta hierarquizada conforme os candidatos que obtiverem mais votos dos eleitores, e na aplicação dos quocientes eleitoral e partidário, com o objetivo de preservar a representatividade das diversas forças e grupos de interesse existentes na sociedade, garantindo-lhes o direito de assento nos órgãos representativos, o que torna dificultoso, mas não impossível, a implementação do Voto Destituente, surgindo vozes propugnando pela adoção do voto distrital, sistema que permitiria, inclusive, a melhor utilização do mecanismo ou, ainda, o exemplo alemão, considerado um dos melhores do mundo, sendo objeto de muito estudo em sede de direito comparado, pois promoveu a estabilidade institucional da Alemanha no pós-guerra, consistindo, dentre outras

pluralismo dos partidos políticos como possibilidade de escolha diante da oportunidade de várias candidaturas além da oportunidade aos vários partido políticos se fazerem representar no poder político com assento nas cadeiras das Assembleias.” (SILVA, José Afonso. Op. cit. p. 130).

³⁹⁷ Os críticos apontam as seguintes inconveniências do sistema majoritário: pode conduzir ao governo, com maioria no Parlamento, um partido que saiu vitorioso das eleições sem ter obtido uma quantidade superior de votos; a influência positiva ou negativa que poderá ter para os partidos de acordo com o critério adotado na subdivisão do país em circunscrições eleitorais, levando-se em conta as características, social e econômica, do eleitorado presente nessas circunscrições, ainda mais pela presença e eventual pressão e atuação manipuladora de grupos de interesses esforçados na captação de votos visando um resultado que lhes atenda o interesse; a “geometria eleitoral” caracterizada, por vezes, pela prática do sistema, deformando a representação da vontade do eleitorado, diante da eventual falta de representatividade de um candidato eleito, em relação à totalidade do eleitorado; a eventual ausência ou considerável dificuldade de representação das correntes minoritárias de opinião, já que as minorias em geral nunca chegam ao governo, não havendo lugar para os partidos menores; o sistema majoritário de dois turnos tende ao “multipartidarismo temperado por alianças”, debilitando ao extremo o funcionamento do governo, assim como submetendo a risco, em decorrência da excessiva pulverização partidária e instabilidade política, as próprias instituições democráticas. Já quanto ao sistema proporcional, algumas delas são: provoca a multiplicidade de partidos enfraquecendo e desestabilizando governos, sobretudo no parlamentarismo; arruína e desintegra o sistema partidário, pois propicia uniões absurdas e oportunistas entre partidos às vezes com programas partidários ideologicamente opostos, contribuindo para o aumento da desconfiança do eleitorado na legitimidade da representação; confere, em excesso, importância às pequenas agremiações políticas, lhes proporcionando excessiva influência política em descompasso com a sua representatividade, ferindo o princípio da justiça representativa; torna mais clara a luta ideológica e o contraste da sociedade de classes; fomenta o dogmatismo de posições que poderá pôr em prisco a ordem democrática. (BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 321 e 325.).

³⁹⁸ Ainda como vantagens do sistema proporcional aventa-se que o mesmo produz resultados mais justos em relação às várias forças eleitorais existentes, reduzindo-se os riscos de causar prejuízos às minorias. Por outro lado, como desvantagens, favorece a corrupção já que confere vantagem aos candidatos com maior poder econômico quando realizado em circunscrições eleitorais maiores que demandam maiores gastos, enfraquece o vínculo entre representantes e representados, causando o distanciamento na relação eleitor-eleito. (CAGGIANO, Monia Hermam Salem. Op. cit. 165.).

particularidades, no sistema que permite ao eleitor de um distrito eleitoral, de forma direta, escolha a metade dos parlamentares do respectivo Estado, sendo que a outra metade, o eleitor escolherá o parlamentar que consta nas listas apresentadas pelos partidos.³⁹⁹

A verificação do critério de distribuição de cadeiras a serem preenchidas nos órgãos representativos do poder legislativo brasileiro depende da apuração do número de votos válidos. Apurados, o quociente eleitoral é estabelecido por meio da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras existentes, perfazendo-se, dessa maneira, o número mínimo de votos que o partido político precisa atingir para eleger candidatos. A divisão do número de votos obtidos por cada agremiação partidária pelo quociente eleitoral permite extrair o quociente partidário, prevendo o número de cadeiras que irá ocupar. Leva-se em conta, ainda, o número de votos atribuídos ao partido, denominado de voto legenda, assim como o número de votos atribuídos a todos os candidatos da mesma agremiação. São eleitos aqueles candidatos mais votados do partido ou coligação, estabelecendo-se a lista de suplentes.⁴⁰⁰

O voto distrital⁴⁰¹, assim como os demais sistemas, possui suas vantagens e desvantagens. As vantagens⁴⁰² estariam relacionadas à estabilidade política e governamental e conferiria uma maior satisfação e percepção do eleitorado quanto à representatividade.⁴⁰³ De outro modo, como desvantagens, poderia prejudicar as minorias, enfraquecer o multipartidarismo, conferir maior poder às oligarquias regionais e partidárias.⁴⁰⁴

Extraí-se ainda que, tais sistemas eleitorais implementados também em razão do menor espaço territorial, em tese melhorariam o desempenho da representatividade e reduziriam o distanciamento entre representantes e representados, nos quais, também em tese, o desempenho do voto destituente seria melhor utilizado, pelo fato de que o poder invisível poderá ser melhor controlado e também notado. Talvez, tais sistemas

³⁹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 689.

⁴⁰⁰ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Op. cit. p. 731.

⁴⁰¹ É o sistema majoritário distrital realizado em circunscrições (porções territoriais) eleitorais menores, nas quais a representação política é eleita. (CINTRA, Antônio Otávio. *O Sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital. 2000. p. 6-7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/007234.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2016.).

⁴⁰² Poderiam ainda ser elencadas como vantagens a maior proximidade com eleitor, estreitando-se o vínculo entre representante e representado, diante da presunção de que em distritos ou circunscrições menores o eleitor tem mais conhecimento sobre o candidato, forçando este a ter um comportamento mais responsável. (CINTRA, Antônio Otávio. Op. cit. p. 6-7.).

⁴⁰³ CAGGIANO, Monica Hermam Salem. Op.cit. p. 146.

⁴⁰⁴ CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *O que é voto distrital?* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991. p. 23-40.

sejam fruto da experiência do Panopticon. Entretanto, o olho do poder pode ser usado por representantes e representados na relação de representação, o que pode ser bom ou extremamente ruim, pois ambos tornam-se vigias.⁴⁰⁵

A contínua existência do poder onividente é considerada por Norberto Bobbio como promessa não cumprida da modernidade, única capaz de degenerar a democracia e, segundo ele, o regime democrático continua mantendo sua concreta atuação exclusivamente pela possibilidade de alternância de grupos de poder mediante o procedimento eleitoral e o voto livre.⁴⁰⁶

Portanto, nota-se que os vários sistemas possuem seus aspectos positivos e negativos, embora o sistema distrital, por permitir maior controle do eleitor em relação ao eleitorado, parece ser o mais compatível com a utilização do Voto Destituente, embora não esteja impedido este de ser utilizado em outros sistemas eleitorais. Percebe-se, ainda, que o fato do sistema distrital se fundar em circunscrições eleitorais menores, não é o suficiente para conter as distorções que o Voto Destituente possui pela sua própria natureza, já que irão existir, ainda que em proporções menores. Por isso se extrai a necessidade de regular as válvulas de contenção e inibição de riscos sistêmicos do mecanismo através da calibração de seus limites temporais, materiais e procedimentais.

O Voto Destituente, tanto em um sistema quanto no outro, deve servir como uma medida de retorno da estabilidade política e de manutenção da legitimidade dos representantes eleitos, e não como mais um fator de desvantagem dos sistemas eleitorais.

A cautela na utilização do voto destituente é necessária para que não se transforme em instrumento de revanchismos políticos ou desencadeamento de terceiro turno eleitoral, obtemperando-o com a exigência de um quorum de deflagração qualificado reprimindo a politicagem e fomentando a política.

⁴⁰⁵ Michael Foucault define o Panopticon de Jeremy Bentham, editado no final do século XVIII da seguinte maneira: Com o panoptismo, eu visio a um conjunto de mecanismos que ligam os feixes de procedimentos de que se serve o poder. O panoptismo foi uma invenção tecnológica na ordem do poder, como a máquina a vapor o foi na ordem da produção. Esta invenção tem de particular o fato de ter sido utilizada em níveis inicialmente locais: escolas, casernas, hospitais. Fez-se nesses lugares a experimentação da vigilância integral. O panoptismo não foi confiscado pelos aparelhos de Estado mas estes se apoiaram nessa espécie de pequenos panoptismos regionais e dispersos. (...) De fato, o poder em seu exercício vai muito mais longe, passa por canais muito mais sutis, é muito mais ambíguo, porque cada um de nós é, no fundo, titular de um certo poder e, por isso, veicula o poder. O poder não tem por função única reproduzir as relações de produção. As redes da dominação e os circuitos da exploração se recobrem, se apoiam e interferem uns nos outros, mas não coincidem. (FOUCAULT, Michael. *Microfísica do Poder*. Tradução de Roberto Machado. 4 ed. Rio de Janeiro: Graal. 1984. p. 209-228.).

⁴⁰⁶ BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 11.

A análise comparada do instituto em outros países que o adotam, também possibilitou extrair questões acessórias que circundam o direito de revogação e sua materialização, conferindo condição efetiva de sua implementação prática, com o intuito de prevenir e reduzir os efeitos negativos próprios da natureza do mecanismo e que podem ser intensificados se normatizados de maneira insuficiente ou inadequada, sem o devido sopesamento de suas consequências para o Estado e para a população que arcarão com os prejuízos econômicos, financeiros e políticos de seu uso abusivo e destemperado.

Assim sendo, as peculiaridades que circundam o direito de revogação de mandatos políticos são questões acessórias ou limitações temporais, materiais e procedimentais, que devem ser normatizadas para o pleno e eficaz uso dessa garantia de controle político, e foram extraídas, sobretudo, da análise das fontes documentais pátrias e estrangeiras, pois nota-se que trataram de uma forma ou de outra, ainda que às vezes de forma insuficiente, de todas ou de algumas dessas particularidades.

São possíveis inúmeras configurações normativas das próprias questões acessórias, que acabam por possibilitar a existência, também, de variáveis formais e materiais do direito de revogação de mandatos políticos e sua efetivação por meio do Voto Destituente.

As peculiaridades mais relevantes e trabalhadas pelos comandos normativos analisados foram: a questão do contraditório e ampla defesa; a questão da igualdade e simetria de sua implementação nos níveis Federal, Estadual e Municipal; a questão dos cargos revogáveis; a questão do *quorum* de deflagração, legitimidade e iniciativa; a questão do *quorum* de deliberação; a questão da motivação; a questão da vedação temporal, eleições simultâneas ou sucessivas e reedições.

Repita-se que, do exame comparado das fontes documentais percebe-se a possibilidade dessas peculiaridades serem remetidas ao regramento da legislação infraconstitucional, evitando-se a exacerbação normativa constitucional, inclusive no caso do Brasil que possui uma Carta Política extensa e rígida. Entretanto, por estar afeto diretamente ao exercício da cidadania, torna-se prudente a previsão mínima de regramento constitucional, tanto para uniformizar a utilização do direito e sua garantia para todos os entes políticos do Estado, quanto para minimizar os riscos e efeitos sistêmicos próprios de sua natureza, evitando-se a judicialização das fases do procedimento, acarretadora de morosidade e de dramas judiciais midiáticos influenciadores da decisão popular, desnaturando a sua capacidade de controle do poder e de solução cirúrgica para graves crises econômico-políticas ou de representatividade.

Além da análise, faz-se um exame crítico dessas questões, visando contribuir para o esclarecimento do objetivo específico deste trabalho, qual seja, a implementação do Voto Destituente como garantia da materialização do direito de revogação de mandatos políticos e como mecanismo de controle político direto pelos eleitores sobre os mandatos políticos, na tentativa de se responder às seguintes questões: poderá servir de lenitivo à crise/dilema de representação instalada no Brasil? Ou, ainda: É possível a implementação político-jurídica do Voto Destituente como garantia da materialização do direito de revogação de mandatos políticos no Brasil?

2.3.1 Julgamento Político ou Jurídico? (A Questão do Contraditório e da Ampla Defesa)

Questiona-se se o Voto Destituente é um mecanismo que instrumentaliza um julgamento político ou jurídico?

Aqui, mais que o Voto Destituente, diga-se de imediato, político por natureza, o próprio procedimento revocatório desde a sua deflagração possui natureza política.

Porém, trata-se de um mecanismo de natureza híbrida, sendo um instrumento de natureza jurídico-política do exercício da cidadania. Jurídico porque, em primeiro lugar deve estar inserido na Constituição e Leis Orgânicas dos entes políticos. Em segundo lugar, confere um direito e uma garantia ao eleitor, titular da capacidade eleitoral, dimensão ativa da cidadania. Em terceiro lugar, embora haja outras possíveis configurações, mas que se distanciam da roupagem que se pretende conferir ao mecanismo, a deflagração do procedimento vinculada à iniciativa e legitimidade e a decisão da revogação do mandato ou destituição da autoridade eleita do cargo, cabe soberanamente ao povo, cidadão-eleitor.

A materialização do direito de revogação de mandatos políticos possui, normalmente, duas fases principais. A primeira fase que se inicia com a deflagração do procedimento pelo protocolo da petição contendo o número mínimo de assinaturas dos eleitores interessados, observando-se a ampla defesa, e se estende até a data da realização da eleição que se prefere denominar de eleição revocatória ou destituente. A segunda fase é a própria realização da eleição revocatória, na qual o eleitor irá manifestar sua vontade, escolha ou opção, exarando através do “sim”, a sua concordância com a destituição, ou através do “não”, a sua rejeição, ocasião em que exerce em sua plenitude, o poder do qual é titular, sendo apurado o resultado pela autoridade competente, que por vezes, também é um órgão judicial.

Geralmente, essas duas fases principais são processadas por um órgão estatal, precipuamente um órgão judicial, mais um motivo que lhe confere a natureza jurídica ou, ainda, judicante ou judicial, o que se pôde extrair de algumas propostas arquivadas ou em trâmite no Congresso Nacional brasileiro revelando a vontade do legislador pátrio, sem prejuízo da menção das fontes documentais internacionais investigadas, senão vejamos: a proposta n.º 82/2003, arquivada no Senado Federal, submetia a petição de revogação de mandato para o plebiscito de confirmação de mandato à Justiça Eleitoral; a proposta n.º 73/2005, também arquivada na mesma casa do Congresso, atribuía ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE o recebimento da proposta de iniciativa popular, assim como a competência para autorizar o referendo popular; a proposta n.º 477/2010, arquivada na Câmara dos Deputados, submetia a petição destituente ao Supremo Tribunal Federal, competindo a este o parecer conclusivo quanto à realização do plebiscito destituente; por fim, a proposta n.º 8/2015, em trâmite no Senado Federal, atribui a competência para o julgamento da ação de revogabilidade de mandato político à Justiça Eleitoral.

Revela-se que há preocupação em se facultar à autoridade sujeita à destituição o exercício do direito de defesa em sua plenitude, geralmente realizado, por escrito, na fase procedimental anterior à realização da eleição revocatória. Se implementado no Brasil, a observância do direito ao contraditório e à ampla defesa em sua plenitude tornar-se-ia obrigatória diante do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1988⁴⁰⁷, assim como dos tratados internacionais do qual o Brasil é signatário. O contraditório e a ampla defesa além de garantia de direito fundamental do acusado, possibilita ao eleitor conhecer os motivos e as razões porque a autoridade não deve ser destituída, formando sua convicção e contribuindo para a qualidade do voto, reduzindo os riscos de manipulações indiscriminadas de grupos de interesse.

Decorre dessa análise, a necessidade de se dar ciência à autoridade sujeita à destituição, dos motivos e fundamentos pelos quais não deve continuar no exercício dos poderes que lhe foram confiados, facultando-lhe prazo e modo razoáveis para a apresentação de sua defesa escrita, mas também por meio dos veículos de comunicação, sobretudo, em sede de propaganda política eleitoral, na forma a ser regulamentada por norma infraconstitucional, assim como a necessidade de se dar ciência aos proponentes

⁴⁰⁷ “Art. 5º. (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

do procedimento e ao cidadão eleitor que irá, sopesando as razões invocadas, proferir o veredicto final, amparando o contraditório e ampla defesa no binômio informação-reação.⁴⁰⁸

Dessa maneira, observando-se as devidas comparações e adequações em relação ao que se espera de um órgão judicial no julgamento de uma lide e ao cidadão eleitor no julgamento da destituição por meio do Voto Destituente, nas devidas proporções e razões, delimitados por um procedimento em contraditório e de plena defesa, espera-se que:

“O Juiz, por força de seu dever de imparcialidade, coloca-se entre as partes, mas equidistante delas: ouvindo uma, não pode deixar de ouvir a outra; somente assim se dará a ambas a possibilidade de expor suas razões, de apresentar as suas provas, de influir no convencimento do juiz. Somente pela soma da parcialidade das partes (uma representando a *tese* e a outra, a *antítese*) o juiz pode corporificar a *síntese*, em um processo dialético. É por isso que foi dito que as partes, em relação ao juiz, não tem papel de antagonistas, mas sim de “colaboradores necessários”: cada um dos contendores age no processo tendo em vista o próprio interesse, mas a ação combinada dos dois serve à justiça na eliminação do conflito ou controvérsia que os envolve.”⁴⁰⁹

A natureza política se extrai da própria essência do direito e do voto, espécies de direito político, expressão máxima do poder pelo exercício puro da cidadania, fundada na soberania do veredicto popular, perfazendo o direito de revogação de mandatos políticos por meio do voto destituente, uma forma sumária de *impeachment* popular,⁴¹⁰ a ser exercido na eleição revocatória, trata-se de moeda de poder e controle político.⁴¹¹

Depreende-se, portanto, do procedimento destituente, diferenciando-o do processo de *impeachment*, o seu viés mais político, e menos jurídico, inclusive porque não exige, a depender de sua configuração, motivação específica e vinculativa como o faz o artigo 85 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil ao arrolar os atos do Presidente da República considerados crimes de responsabilidade que o sujeitam ao *impeachment*.

2.3.2 A questão da Igualdade e Simetria nos níveis Federal, Estadual e Municipal

⁴⁰⁸ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do Processo*. 19ª edição, revista e atualizada. Malheiros Editores. São Paulo: 2002. p. 56-57.

⁴⁰⁹ *Ibidem*. p. 55.

⁴¹⁰ TRIGUEIRO, Osvaldo. *Op. cit.* p. 140.

⁴¹¹ SCHECTER, David L. *Op. cit.* p. 4.

A questão da possibilidade de implementação do Voto Destituente em todos os níveis de governo no Brasil, diretamente vinculada à questão dos cargos revogáveis, tem resposta fundada em princípio constitucional. O exame das fontes documentais demonstra várias configurações no que diz respeito à implementação do direito e sua garantia em todos os níveis de governo de um ente político. Contudo, faz-se necessário conhecer a forma de Estado para a melhor adequação jurídica do mecanismo.

Em quase todos os Estados estrangeiros analisados e que possuem o direito de revogação de mandatos, nota-se a sua previsão, ora em todos os níveis, ora em apenas um ou alguns, seja em nível Federal, Estadual, Municipal, ou em Condados, Distritos e Províncias. Os projetos de emenda constitucional brasileiros averiguados, o regulamentava em quase todos os níveis de governo. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003 e a Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015, embora omissas, trouxeram alterações no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 que trata dos modos diretos de exercício da cidadania, podendo-se extrair a vontade do legislador, ainda que presumida, quanto à intenção de se aplicar o instituto em todos os níveis de governo e para todos os cargos dos poderes executivo e legislativo. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003 possibilitava a revogação apenas para os pleitos majoritários. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 estabelecia a possibilidade da remoção para Presidente da República, Deputados e Senadores, destinando aos Estados e Municípios a regulação para a destituição dos respectivos Chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010 possibilitava a destituição de Senadores, Governadores e Prefeitos. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015 abrange todos os cargos dos poderes executivo e legislativo. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016 restringiu a aplicação a nível federal para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.

O Brasil é um Estado federal⁴¹², tendo adotado o federalismo de equilíbrio⁴¹³, o dual ou cooperativo⁴¹⁴, mas também o simétrico⁴¹⁵, conforme dispõem os artigos 1º, 18

⁴¹² José Afonso da Silva, se referindo ao federalismo, esclarece que se trata de uma forma de Estado intitulada de federação ou Estado federal, formado pela união de unidades políticas ou comunidades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, ou seja, autonomia federativa, assim como o Brasil, cuja federação não foi instituída pela Constituição de 1988 que apenas reconheceu essa natureza, cuja origem remonta à 1889 com a Proclamação da República, mantendo-a, mediante declaração constante no artigo 1º, configurando o País como uma República Federativa formada pela União (dotada de personalidade jurídica de direito internacional, entidade federal composta pela reunião das partes componentes, autônoma em relação aos Estados, e a quem compete o exercício da soberania do Estado brasileiro) indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. (SILVA, José Afonso. Op. cit. 91-92.).

e 60, §4º da Constituição Federal de 1988⁴¹⁶. Dessa forma, embora todos os entes da federação possuam autonomia⁴¹⁷ (auto-constituição; auto-organização; auto-governo; auto-administração; e autonomia financeira), estando a União adstrita integralmente a Constituição da República, os Estados, através do poder constituinte decorrente, possibilitados a elaborarem suas próprias Constituições estaduais e o Distrito Federal e os Municípios permitidos a criarem suas leis orgânicas, todos devem obediência ao princípio da simetria.

Embora não haja uma definição clara e uniforme para o princípio da simetria, pode-se extrair o seu significado supostamente oculto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que sempre o associou à noção de que os Estados, no exercício de suas competências autônomas, devem adotar tanto quanto possível os modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União, ainda que esses modelos em princípio não lhes digam respeito por não lhes terem sido direta e expressamente endereçados pelo poder constituinte federal.⁴¹⁸

⁴¹³ “Quanto à maior ou menor concentração de poder, temos o Federalismo centrípeto, o centrífugo e o de equilíbrio. O centrípeto é o Federalismo que proporciona uma maior concentração de poder no governo central (foi o que ocorreu no Brasil, com a carta de 1967); o centrífugo implica numa maior descentralização, com redução dos poderes centrais e ampliação dos poderes regionais (EUA); e o de equilíbrio, que visa instaurar uma equilibrada e equitativa repartição de poderes entre o governo central e regionais (tendência da constituição brasileira de 1988).” (SILVA NETO, Manoel Jorge. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p.191.).

⁴¹⁴ “O Federalismo dual teve sua gênese na fase inicial da federação americana, os quais instituíram uma maior separação entre o órgão central e as porções estaduais, circunstância decorrente de outorga de rol considerável de competências aos estados- membros (...)”(JUNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de direito constitucional*. 5 ed.. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 876.)

⁴¹⁵ Dircêo Ramos Tordecillas concebe que o grau de simetria no sistema federal é medido através do nível de conformidade ou uniformidade que possui uma unidade política em relação a todo o sistema ou em relação a outras unidades políticas componentes do mesmo sistema, por exemplo, o nível de conformidade e uniformidade, como do ato normativo de um Estado-membro em relação à União, assim como em relação a outros Estados-membros da Federação. Por outro lado, a assimetria é aferida quando as diversidades inseridas em uma sociedade maior, encontra expressão política através dos governos componentes, por exemplo, como acontece com várias normas da Constituição Federal de 1988 que provocam assimetria, mas reconhecendo as diferenças, busca a equalização e a diminuição das desigualdades. (RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 62-63.).

⁴¹⁶ “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:” (...); “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (...); “Art. 60. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁴¹⁷ “Revela a autonomia um poder de auto-organização, porém elevada ao seu conceito máximo, do qual se traduz na auto-constituição, no autogoverno, na auto-administração e na autonomia financeira.” (CAMARGO, Nilo Marcelo de Freitas. *A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010. p.40).

⁴¹⁸ Para uma melhor compreensão do princípio da simetria, consultar o julgamento da Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 3647, 2079 e 3619 pelo Supremo Tribunal Federal. (BRASIL. Supremo

Portanto, observa-se que a maneira mais adequada de previsão do direito e sua garantia no ordenamento jurídico brasileiro, seria a sua inserção simultânea em todos os níveis de governo e uniformidade de sua aplicação aos mandatos e cargos políticos dos poderes executivo e legislativo, evitando-se conflitos jurídicos e alegações de violação dos princípios da igualdade ou da simetria causando demandas judiciais desnecessárias. Além do que, não se justifica a sua implementação em um ou dois níveis de governo, e em outro não.

2.3.3 As Questões do *Quorum* de deflagração, iniciativa e legitimidade

A questão da iniciativa ou legitimidade e *quorum* de deflagração, para não desvirtuar a natureza política do instituto e reduzindo o seu uso abusivo e malicioso, inclusive visando proteger as minorias representativas no sistema político proporcional, já que no Brasil é possível eleições para cargos proporcionais, como no caso dos Vereadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais, evitando-se a “conspiração de suplentes” que foi uma das justificativas para a rejeição do instituto na Assembleia Constituinte,⁴¹⁹ indica que deve ser conferida, preferencialmente, à manifestação popular, dependendo de um número mínimo de assinaturas na petição destituente, dentre outros requisitos formais, para que o procedimento destituente possa se iniciar.

Ressalte-se que a manifestação popular geralmente é realizada pelo eleitor apto e que esteja inscrito e quite com suas obrigações eleitorais na circunscrição eleitoral pela qual a autoridade foi eleita, ainda que não tenha votado na última eleição para o cargo, ou seja, a primeira vez em que exercerá o sufrágio, sendo exigido um *quorum* geralmente vinculado ao número total de eleitores expressos para o respectivo cargo na última eleição, ou vinculado ao número total de eleitores na última eleição ou ao número do eleitorado nacional à época do pedido destituente, conforme se observa nas variáveis do instituto, sobretudo nos Estados norte-americanos analisados.

As Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80/2003 e 21/2015 são omissas e, portanto, não indicam o *quorum* de deflagração. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003 estabelecia o *quorum* de deflagração equivalente a 10% dos eleitores nacionais, estaduais ou municipais, respectivamente, pois possibilita a revogação apenas

Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

⁴¹⁹ AIETA, Vânia Siciliano. Op.cit. p. 164.

para os cargos majoritários. A proposta n.º 73/2005 exigia 2% do eleitorado nacional ou estadual, distribuídos em sete estados ou municípios com não menos de 0,5% em cada um deles, pois possibilitava a revogação apenas para os cargos de Presidente da República, Deputado Federal, Senador, e para a dissolução da Câmara dos Deputados. A proposta n.º 477/2010 estabelecia 10% dos eleitores nacionais, estaduais ou municipais, respectivamente, pois possibilitava a revogação apenas para os cargos de Senador, Governador e Prefeito. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015 estabelece que qualquer eleitor poderá ajuizar a ação perante a Justiça Eleitoral. A proposta n.º 17/201 possibilita a deflagração pela maioria absoluta de ambas as casas do Congresso Nacional.

O fato da Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016 possibilitar que ambas as casas do Congresso Nacional, por maioria absoluta deflagre o referendo revocatório, embora seja perfeitamente possível, é contra a natureza política do instituto, de uso popular pelo eleitor, além do que se aproxima de mecanismos similares do sistema parlamentarista, não sendo adequado, portanto, em sistemas presidencialistas como no caso brasileiro, ainda mais quando há uma agravada crise de representatividade em relação aos próprios parlamentares.

A possibilidade de partidos políticos deflagrarem o procedimento é percebida no estudo comparado, podendo ser possibilitada no Brasil caso haja a implementação do direito e sua garantia, como mais um esforço de recuperação da credibilidade e do fortalecimento dos partidos políticos nacionais, indo ao encontro da questão do mandato imperativo de baixa intensidade, sugerido neste trabalho, embora dele independa o Voto Destituente, em consonância com a questão da infidelidade partidária já analisada pelo STF⁴²⁰, ainda mais se o legislador optar por estabelecer motivação específica para a revogação do mandato, estabelecendo em lei um rol taxativo de condutas sujeitas à destituição do cargo como ocorre na Colômbia com o voto programático, em razão do descumprimento do programa de governo, e assim como prevê a proposta n.º 8/2015, que como motivação específica indica o descumprimento das propostas e compromissos de campanha. Contudo, esta opção deve ser analisada com profundidade e adotada com cautela para aumentar a democratização dos partidos políticos, diminuindo o

⁴²⁰ A questão da fidelidade partidária pode ser melhor compreendida através do exame das Ações Diretas de Inconstitucionalidades n.ºs 3999/2007 e 4086/2008, nas quais a Corte Constitucional Suprema do Brasil trouxe à luz a (re)discussão do mandato imperativo (re)proposto no julgamento do caso paradigmático envolvendo infidelidade partidária quando da apreciação das ações diretas de inconstitucionalidade. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 3999/2007 e 4086/2008*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

agravamento da crise de representatividade, inclusive com outras eventuais medidas preventivas da ditadura partidária e da crise institucional.

O Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela, órgão responsável pela realização e normatização do referendo revocatório naquele País, conforme ficou evidenciado em decisão de 2003 do Supremo Tribunal de Justiça venezuelano⁴²¹, determinou a possibilidade de deflagração da consulta popular tanto pelos eleitores constituídos em grupos, quanto pelos partidos políticos.

“Em este sentido, las normas que fueron dictadas por el Consejo Nacional Electoral regularon una etapa inicial, previa a la propia solicitud de referendo revocatorio de mandato, que permitia establecer o regular los mecanismos y las personas que participarían en todo el proceso del mencionado referendo. Así, se dejó establecido en la norma *in comento* que la posibilidad de solicitar tal tipo de referendo correspondia exclusivamente a los partidos políticos y a los electores, quienes en este último caso debían previamente constituirse como agrupación, a través del cumplimiento de determinados requisitos por ante el Consejo Nacional Electoral.”⁴²²

A permissão para que as pessoas jurídicas deflagrem o procedimento, salvo os partidos políticos, não se harmoniza com a natureza política do instituto, e se implementado no Brasil com essa possibilidade, embora apenas deflagatória e não decisória, poder-se-ia aventar violação ao artigo 14 da Constituição Federal de 1988 que estabelece os requisitos e pressupostos da capacidade eleitoral ativa e o modo e exercício direto e indireto da soberania. O Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela na decisão judicial identificada sob o n.º 1139, de 5 de junho de 2002, foi proibitivo quanto a esta possibilidade.

“Asimismo, la Sala Constitucional en la sentencia *in comento*, preciso que el referendo revocatorio de mandato sólo puede tener su origen en una iniciativa popular y bajo ningún supuesto, en la iniciativa de personas jurídicas, sean públicas o privadas: “dado que esta última posibilidad no se corresponde con la *ratio* de la institución, cual es, que el cuerpo electoral que eligió considere conveniente someter a revisión la actuación de sus representantes.”⁴²³

⁴²¹ “Fue precisamente el escenario de inexistencia de texto legal que regule el referendo revocatorio de mandato el que se presentó en el año en el que se verificó el requisito de carácter temporal; previsto en el texto constitucional para activar el referendo revocatorio del Presidente de la República, situación que obligó a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sus sentencias n.º 2073/2003 y n.º 2341/2003, del 4 y 25 de agosto de 2003 respectivamente, facultar de manera extraordinaria al Consejo Nacional Electoral, es decir, al máximo organismo administrativo en materia electoral del país, para que dictara un cuerpo normativo tendente a regular el referendo revocatorio.” (BRITO, David Matheus. La regulación del referendo revocatorio de mandato em Venezuela y em Colombia. *Revista de Derecho Electoral*. n. 6, Segundo semestre, 2008. p. 3-4. Disponível em: <https://www.redib.org/recursos/Record/oai_articulo797737-regulacion-referendo-revocatorio-mandato-venezuela-colombia>. Acesso em 06 de junho de 2008.).

⁴²² Ibidem. p. 6.

⁴²³ Ibidem. p. 11.

Os Estados norte-americanos citados nesse trabalho estabelecem de uma maneira geral, *quoruns* de deflagração que variam entre 12% a 40% do total dos votos dos eleitores para o respectivo cargo nas últimas eleições. Os Países da América do Sul comparados, de modo geral, preveem *quóruns* que variam entre 15% a 40% dos votos válidos na última eleição. Atenta-se para o fato de que, *quóruns* insignificantes aumentariam o custo para o Estado, assim como o risco do uso malicioso do instituto fortalecendo a conspiração de suplentes ou o conluio de uma oposição organizada e robusta, desejosa do poder, tornando frágil o instituto, inclusive no caso do Brasil que possui sistema político proporcional para os cargos de Vereador, Deputado Estadual e Deputado Federal, o que acabaria por privilegiar a maioria em detrimento da minoria desprotegida, corrompendo todo sistema proporcional. Por outro lado, a previsão de *quóruns* rígidos e qualificados poderá causar a inutilização do instrumento, em prejuízo ao eleitor que terá que suportar a autoridade indesejada no cargo até o término regular do mandato.

Dessa forma, se implementado no Brasil o Voto Destituente, extrai-se da análise comparada, como sendo mais adequadas ao sistema político e ao cenário eleitoral pátrio, proposições que previnam a má utilização do instrumento e que protejam as minorias representativas no caso das eleições para os cargos de Vereador, Deputado Estadual e Federal.

A análise comparada e fatores como a inexperiência do Brasil na utilização do instituto, o curto período democrático experimentado na sua história, a necessidade de proteção às minorias representativas, somada à necessidade de se evitar o exercício indiscriminado e eleitoreiro do procedimento, até mesmo pelos custos estatais, evidenciam a dificuldade na previsão da metodologia para o *quorum* de deflagração, precipuamente no sistema político proporcional, embora possa ser contornada essa dificuldade, a depender do quantitativo e modo do *quorum* deliberativo que se fixar.

Assim sendo, se implantado no Brasil, sem desconhecer a necessidade do aprofundamento acadêmico e debate político quanto à sua metodologia, um *quorum* deflagatório possível a se estabelecer, considerada uma média evidenciada pela análise comparada nos Estados norte-americanos e nos Países da América do Sul, com larga experiência na matéria, poderia ser, respectivamente:

- para os mandatos políticos de Presidente da República ou de Vice – Presidente da República, em conjunto ou em separado: 20% (vinte por cento) do eleitorado nacional

na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

- para o mandato político de Senador: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

- para o mandato político de Deputado Federal: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

- para os mandatos políticos de Governador ou de Vice-Governador, em conjunto ou em separado: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

- para o mandato político de Deputado Estadual: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

- para os mandatos de Prefeito ou de Vice-Prefeito Municipal, Governador ou Vice-Governador do Distrito Federal, em conjunto ou em separado: 20% (vinte por cento) do eleitorado municipal ou distrital na última eleição regular, respectivamente;

- para os mandatos políticos de Vereador ou de Deputado Distrital: 20% (vinte por cento) do eleitorado municipal ou distrital na última eleição regular, respectivamente;

- para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, ou dos mandatos políticos dos membros de ambas as casas do Congresso Nacional: 20% (vinte por cento) do eleitorado nacional na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

- para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Assembleias Legislativas: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

- para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Câmaras Municipais ou Câmara Legislativa do Distrito Federal: 20% (vinte por cento) do eleitorado municipal ou distrital na última eleição regular, respectivamente.

- excepcionalmente poderia ser deflagrado a qualquer momento, salvo no último ano do respectivo mandato, se atingido o *quorum* de deflagração de 40% do total do eleitorado,

nacional, estadual, municipal ou distrital, respectivamente, na última eleição regular para os respectivos cargos.

Exemplifica-se: O Município de Campestre no Estado de Minas Gerais possuía 15.751 eleitores inscritos em dezembro de 2011.⁴²⁴ Se, por hipótese, nas eleições municipais de 2012, fosse esse o número de eleitores e, ainda por hipótese, tenha comparecido às urnas 14.000 votantes para o cargo de Vereador, incluídos os votos válidos, brancos e nulos, poderia ser deflagrado o procedimento destituente, com a coleta de no mínimo 3.150 assinaturas, correspondentes a 20% do eleitorado municipal.

Percebe-se que o *quorum* estabelecido *a priori*, poderia levar a distorções no sistema político proporcional, sobretudo quanto ao cargo ou mandato de vereador em Municípios com poucos eleitores, pois exigirá por vezes um *quorum* deflagatório mais rígido e qualificado que o próprio *quorum* deliberativo, inclusive bem mais alto que o próprio número de votos pelo qual fora eleito para o cargo, porém esta distorção pode ser contornada pela fixação do *quorum* de deliberação, analisado a seguir, equivalente ao número de votos obtidos pelo candidato eleito na última eleição, protegendo-se, dessa forma, as minorias representativas.

Por fim, outras alternativas possíveis são as que o vinculam a um número mínimo de eleitores e a uma porcentagem dos eleitores inscritos, optando-se pela que for maior, criando-se uma escala crescente ou decrescente de acordo com o número de eleitores inscritos na respectiva circunscrição eleitoral, com o intuito de contornar essa dificuldade, como fazem os estados da Califórnia e Flórida, por exemplo.

2.3.4 A Questão do *Quorum* de Deliberação

Outra questão intrigante, mas peculiar ao Voto Destituente, é a que envolve o *quantum* para o *quorum* de deliberação na eleição revocatória.

As considerações feitas às questões da legitimidade e iniciativa para a deflagração do procedimento se fazem ainda mais pertinentes nesse ponto, pois a decisão da destituição ou não do cargo e revogação do mandato, na configuração que se pretende conferir ao Voto Destituente, nesse trabalho, cabe exclusivamente ao indivíduo portador da capacidade eleitoral ativa em pleno gozo de seus direitos políticos, no

⁴²⁴ Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral - TSE. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do Eleitorado*. Consulta quantitativo. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

exercício da cidadania, em respeito à soberania do maior de todos os veredictos e à natureza política do procedimento.

As Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80/2003 e 21/2015 são omissas e, portanto, não indicam o *quorum* de deliberação. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003 estabelecia o *quorum* de deliberação equivalente à maioria absoluta dos votos no plebiscito de confirmação de mandato para os cargos ou mandatos de Presidente da República e Governador, enquanto que para os cargos ou mandatos de Senador e Prefeito se o número de votos em favor da confirmação do mandato fosse inferior ao obtido por algum dos candidatos ao cargo, nas eleições que se realizarem simultaneamente ao plebiscito, nas quais terão direito a voto os eleitores que se manifestar pela revogação do mandato, este se consideraria encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 tornava o referendo sem efeito se a soma dos votos nulos e em branco correspondesse a mais da metade do total dos sufrágios expressos na eleição revocatória para a revogação dos cargos de Presidente da República, Deputado Federal, Senador e para a dissolução da Câmara dos Deputados, neste último caso, deveria ser convocada eleição sucessiva no prazo máximo de três meses. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010 estabelecia o equivalente à maioria absoluta dos votos válidos apurados no plebiscito destituente para os cargos de Senador Governador e Prefeito. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015 determinou a competência da Justiça Eleitoral para o julgamento, no prazo de até 90 dias, da ação de revogabilidade de mandatos políticos. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/201 prevê a maioria de votos, exceto brancos e nulos.

Na América do Sul, a Colômbia exige 60% dos votos para a revogação dos mandatos de Governador e Prefeito. O Equador exige a maioria absoluta dos votos válidos ou dos eleitores para a revogação de todos os cargos a nível Provincial ou Municipal. Por fim, a Venezuela exige que o número de votantes seja superior ao do número de votos obtido para o cargo na última eleição, com a participação mínima de 25% do eleitorado, no âmbito Federal, Estadual e Municipal, respectivamente.

Depreende-se que a mesma dificuldade observada para a fixação do *quorum* de deflagração para o sistema político proporcional, como ocorre no Brasil para os mandatos ou cargos de Vereador e Deputados, encontra-se para a fixação do *quorum* de deliberação com o intuito de proteger as minorias representativas.

Contudo, se implantado no Brasil, uma alternativa plausível seria a fixação do *quorum* deliberativo, da seguinte maneira:

- para os mandatos políticos de Presidente da República ou de Vice – Presidente da República, em conjunto ou em separado: maioria absoluta do eleitorado nacional no ano das eleições destituíntes;
- para o mandato político de Senador: maioria absoluta do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral no ano das eleições destituíntes;
- para o mandato político de Deputado Federal: torna-se sem efeito a Eleição Destituínte se se apurar que o candidato submetido ao procedimento destituínte manteve o número de votos da última eleição regular na qual fora eleito;
- para os mandatos políticos de Governador ou de Vice-Governador, em conjunto ou em separado: maioria absoluta do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral no ano das eleições destituíntes;
- para o mandato político de Deputado Estadual: torna-se sem efeito a Eleição Destituínte se se apurar que o candidato submetido ao procedimento destituínte manteve o número de votos da última eleição regular na qual fora eleito;
- para os mandatos de Prefeito ou de Vice-Prefeito, de Governador ou Vice Governador do Distrito Federal, em conjunto ou em separado: maioria absoluta do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral no ano das eleições destituíntes;
- para o mandato político de Vereador e de Deputado Distrital: torna-se sem efeito a Eleição Destituínte se se apurar que o candidato submetido ao procedimento destituínte manteve o número de votos da última eleição regular na qual fora eleito;
- para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros de cada Casa ou de ambas as Casas do Congresso Nacional: maioria absoluta do eleitorado nacional no ano das eleições destituíntes;
- para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Assembleias Legislativas, ou dos mandatos políticos dos membros das respectivas Câmaras de Vereadores, ou dos mandatos políticos dos membros da Câmara Legislativa do Distrito Federal: maioria absoluta do eleitorado da circunscrição eleitoral estadual, municipal ou distrital, respectivamente.

Exemplifica-se: O Município de Campestre no Estado de Minas Gerais possuía 15.751 eleitores inscritos em dezembro de 2011.⁴²⁵ Se, por hipótese, nas eleições municipais de 2012, fosse esse o número de eleitores e tivessem comparecido às urnas 14.000 votantes para o cargo de Vereador, incluídos os votos válidos, brancos e nulos, e, ainda por hipótese, fosse 15.751 os eleitores inscritos no ano da eleição destituínte,

⁴²⁵ Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral - TSE. (BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

poderia ser destituído do cargo, mediante a apuração de 7.876 votos a favor da destituição, equivalente à maioria absoluta do eleitorado municipal na data da eleição destituente.

É possível, ainda, prever a possibilidade dos próprios suplentes ou sucessores de candidatos destituídos, serem submetidos, também, à destituição, quando assumem o poder, mas o procedimento destituente pode impedir ou dificultar essas hipóteses em razão da duração de seu trâmite aliada às questões da vedação temporal, custo e duração regular do mandato.

Ressalte-se que os *quóruns* sugeridos como plausíveis eventualmente demandariam a (re)programação da urna eletrônica visando facilitar o exercício do sufrágio pelo eleitor, evitando-se confusões desnecessárias ao expressar a sua vontade, a depender de como a questão da destituição é proposta, e talvez elevaria o custo da realização da eleição para o Estado, podendo ser a matéria regulamentada por norma infraconstitucional, inclusive por Resolução do Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

2.3.5 As Questões da Vedação Temporal, Eleições Simultâneas ou Sucessivas e a Reedição

O voto destituente pode ser realizado a qualquer tempo durante o mandato político? Deverá haver eleições simultâneas ou sucessivas? Deve ser permitida nova eleição destituente, por outro ou pelo mesmo motivo, contra o representante já submetido ao voto destituente durante o exercício do mandato, não tendo sido ele destituído?

A resposta para essas indagações depende da configuração conferida ao instituto, consideradas as limitações temporais que se perfazem nas questões da vedação temporal, das eleições simultâneas ou sucessivas, e da possibilidade de reedição do procedimento durante o mandato contra o mesmo representante e pelos mesmos ou outros motivos.

Ainda, nesse ponto, são inúmeras as variáveis do mecanismo relacionadas às limitações temporais, conforme pôde ser observado do exame das fontes documentais estrangeiras e pátrias.

As Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80/2003 e 21/2015 são omissas quanto a essas limitações temporais, exceto aquela última que permite a revogação do mandato somente após dois anos da data na posse dos respectivos cargos. A proposta n.º

82/2003 permitia a destituição exatamente na metade do exercício do respectivos cargos, coincidindo as realização do plebiscito quanto aos cargos de Prefeito e Senador, com as eleições regulares estaduais, e para os cargos de Presidente, Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador com as eleições regulares municipais, proibindo a reedição do procedimento, mas permitindo eleições simultâneas ao plebiscito. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005 proibia a realização do referendo revocatório no primeiro ano de mandato, bem como a sua reedição, não havendo eleições simultâneas ou sucessivas, assumindo o respectivo suplente para os cargos de Presidente da República, Deputado Federal e Senador, exceto no caso de dissolução da Câmara dos Deputados, hipótese na qual seria convocada eleição sucessiva no prazo máximo de três meses. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010 era omissa quanto à vedação temporal e a reedição, proibindo-se a realização de eleições simultâneas ou sucessivas, devendo o substituto legal assumir o cargo no prazo máximo de 48 horas após decretação do resultado oficial pela Justiça Eleitoral. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015 é omissa quanto à vedação temporal, reedição e eleições simultâneas ou sucessivas. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/201 proíbe o referendo revocatório no primeiro ano de mandato e, sendo rejeitada a proposta, fica proibida sua reedição até o final do mandato, prevendo eleições simultâneas após 90 dias da realização do referendo.

Nota-se que os Estados norte-americanos, em sua maioria, adotam a vedação temporal em prazos contados a partir do início do exercício no cargo e antes do final de seu respectivo término, variando entre seis meses a um ano, tanto no primeiro caso como no segundo. Os Estados norte-americanos são mais flexíveis na fixação do período, do que os Países da América do Sul. A Califórnia permite eleições simultâneas e a reedição do procedimento. Na América do Sul, a Colômbia proíbe a revogação antes do primeiro ano de mandato, bem como sua reedição, permitindo eleições sucessivas em 30 dias. O Equador veda a revogação no primeiro e último ano do mandato, proíbe a sua reedição, não havendo eleições simultâneas ou sucessivas, assumindo o respectivo suplente. A Bolívia veda a remoção antes da primeira metade do mandato e no último ano, proíbe a reedição e para os cargos de Presidente da República e Governador, assume o respectivo Vice que deverá convocar eleições em 90 dias. Já a Venezuela veda a utilização do referendo antes da primeira metade do mandato, podendo ser realizado uma única vez durante o mandato, não se realizando eleições simultâneas ou sucessivas, mas assumindo o respectivo suplente.

A Justiça venezuelana já reconheceu a possibilidade de se proceder a um novo pedido de referendo, no caso do anterior não ter preenchido os requisitos formais previstos em lei, não podendo ser considerado válido, tampouco surtir efeitos jurídicos.

“Em outra orden de ideas, em cuanto a las posibilidades para solicitar el referendo revocatorio del mandato de un funcionario de eleccion popular em um mismo periodo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se encargo de delimitar que no se podra hacer mas de una solicitud de referendo revocatorio hubiese sido declarada procedente, pues em caso contrario, es decir, que no hubiese cumplido con las exigencias o requisitos, tal solicitud no podra considerarse valida y, por ende, no podra surtir efectos juridicos, pudiendo en esto casos, promoverse una nueva solicitud (Sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia n.º 1139/2002 del 5 de junio de 2002, y n.º 2432/2003, del 29 de agosto de 2003, del 23 de octubre de 2003 y n.º 502, de 5 de abril de 2004).”⁴²⁶

A questão da possibilidade de realização de eleições simultâneas ou sucessivas, como se percebe da experiência estrangeira, remete à consideração sobre a obrigatoriedade do eleitor, previamente à escolha do sucessor ou substituto, ter que necessariamente expressar sua vontade, votando a favor ou contra a destituição do agente público, sob pena de nenhum voto ser contabilizado àquele que concorre com o sujeito a ser destituído ou ao próprio acusado quando há apenas uma eleição e o mesmo é um dos candidatos.

O artigo 11382 do Código Eleitoral da Califórnia dispunha que nenhum voto seria contabilizado ao candidato sem que, previamente, o eleitor votasse contra ou a favor da destituição do agente público. Durante a eleição revocatória do Governador Gray Davis, no ano de 2003, houve o ajuizamento de ação judicial por quatro eleitores em conjunto com a associação “California Informed Voters Group” contra o Secretário de Estado da Califórnia e outros agentes públicos, fundamentando o pedido de declaração de inconstitucionalidade da normativa eleitoral porque violava os seus direitos constitucionais insculpidos na 9ª, 14ª, 15ª, 19ª e 26ª emendas constitucionais.⁴²⁷ Argumentavam os proponentes que exigir que se votasse a favor ou contra a destituição do Governador Gray Davis a título de pré-requisito de validade em relação ao segundo voto que decidiria o substituto ou sucessor do removido, seria inconstitucional por afronta ao livre exercício do voto. Em 29 de julho de 2003, essa questão foi superada

⁴²⁶ BRITO, David Matheus. Op. cit. p. 12.

⁴²⁷ Emendas acrescentadas à Constituição dos Estados Unidos, ou que a emendam, propostas Pelo Congresso e ratificadas pelas Legislaturas dos vários Estados, de acordo com o Artigo 5 da Constituição Original. (Universidade de São Paulo. *Constituição dos Estados Unidos da América de 1787*. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>>. Acesso em 10 de abril de 2016.).

quando se julgou procedente a ação e aos eleitores foi garantido o direito de não votar ou expressar sua vontade quanto à destituição ou não referente ao *recall*, lhes facultando apenas decidir quem deveria substituir o acusado submetido à remoção, considerando-se válidos os votos daqueles eleitores que assim votassem.⁴²⁸

Tais circunstâncias limitadoras são imprescindíveis para que o direito e sua garantia não sejam usurpados, além de servir de garantia para os próprios eleitos contra investidas eleitoreiras ou tentativas ilegítimas de destituição.

Uma possível delimitação dessas condicionantes temporais, se houvesse a implementação do direito e sua garantia no Brasil, seria proibir a destituição no primeiro ano do mandato contado a partir da data da posse no cargo, assim como no último antes de seu término, com o intuito de permitir que o eleito possa ter um tempo razoável para por em prática seu programa de governo, assim como evitando gastos desnecessários com a realização de eleições revocatórias em período próximo à realização de eleições ordinárias para o mesmo cargo, nas quais o eleito poderá não mais ser reeleito.

A possibilidade de utilizar-se o mecanismo apenas uma única vez durante o mandato e a realização de eleições especiais, sucessivas ou simultâneas, coincidentes com as eleições regulares, como posta na proposta n.º 82/2003, é uma saída para a redução dos gastos públicos e uniformização procedimental, podendo também ser previsível um *quorum* de deflagração mais rígido e qualificado permitindo-se a excepcional deflagração e a realização de eleições especiais a qualquer tempo, com pleito dentro de três meses, contados da apresentação do Relatório ou Parecer do Órgão Competente, ainda mais diante de situações excepcionais de graves crises, como a que atravessa o Brasil.

Percebe-se, ainda, visando reduzir os gastos públicos, que a vedação temporal poderia ser aplicada de maneira diferente para a deflagração e para a realização de eleição destituente, sendo uma alternativa, a vinculação obrigatória da realização da respectiva eleição destituente às datas de realização das eleições regulares municipais e estaduais, conforme a natureza do cargo, que se realizam de dois em dois anos no Brasil, como o fez a referida proposta n.º 82/2003, porém, permitindo-se a deflagração do mecanismo apenas após os seis primeiros meses de mandato ou do exercício do cargo até cinco meses antes da realização das eleições regulares, proibindo-se reedições.

⁴²⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Califórnia. Findlaw. *Case n.º. 03CV1460 BTM (JFS)*. Memorandum decision and order granting motion on the pleadings and declaring California Elections Code § 11382 unconstitutional. United States District Court Southern District of California. Disponível em: <<http://news.findlaw.com/hdocs/docs/elections/partnoyshlly072903opn.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

Diante das inúmeras configurações possíveis, torna-se possível prever, também, situações excepcionais à vedação temporal, exigindo-se *quorum* deflagratório mais qualificado e, em algumas situações, como se houver a possibilidade de destituição conjunta das respectivas chapas referentes aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, Governador e Vice-Governador, Presidente e Vice Presidente da República, determinar a convocação de eleições simultâneas ou sucessivas para a eleição de novos candidatos.

Dessa forma, tem-se uma alternativa plausível, extraída da análise comparada das fontes documentais investigadas, sendo:

- Vedação temporal para todos os cargos: nos primeiros seis meses de mandato a contar da data da posse e no último antes do término regular do mandato, devendo a eleição destituente coincidir com as eleições regulares na forma prevista na proposta n. ° 82/2003 no caso da primeira fase do procedimento tramitar em tempo suficiente e compatível com a realização das eleições regulares;
- Exceção à vedação temporal: pode ser deflagrado e realizado a qualquer momento, salvo no último ano antes do término do mandato e respeitada a vedação de seis meses do exercício do cargo para a deflagração, desde que se atinja o *quórum* qualificado de 40% (quarenta por cento) do número de eleitores de cada circunscrição eleitoral, respectivamente ao cargo, na última eleição regular;
- Em qualquer hipótese não há eleição simultânea ou sucessiva, assumindo o respectivo substituto legal ou suplente pelo período final do mandato, exceto se houver a possibilidade de destituição conjunta das respectivas chapas quanto aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, Governador e Vice-Governador, Presidente e Vice Presidente da República.

2.3.6 A Questão da Motivação

É preciso motivação para a deflagração do procedimento? Deve haver motivação relevante para a revogação de mandato político ou a simples insatisfação ou desconfiança do cidadão-eleitor é suficiente para a sua deseição/destituição?

A questão da motivação, considerada limitação material, mas também, procedimental, é uma das mais importantes peculiaridades do direito e sua garantia, pois a depender da configuração que se lhes confira, o procedimento aproximará do processo de *impeachment*, mas ainda sim guardando suas características próprias conforme já

considerado, assim como poderá haver a descaracterização de seu viés mais político e menos jurídico, embora continue sendo um instrumento de controle popular.

A motivação, seja ela geral ou específica, estreita vínculo com a questão do contraditório e da ampla defesa, conferindo juridicidade ao procedimento, segurança jurídica e transparência, bem como auxiliando a livre formação da convicção do “júri popular”, legitimando ainda mais o direito e sua garantia materializado através de um processo ou procedimento *sui generis*, delineado pelo seu viés jurídico e político.

As Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 80/2003, 82/2003, 73/2005 e 21/2015 se omitem quanto aos motivos que eventualmente possam provocar a revogação do mandato político. A proposta n.º 477/2010 possibilita a destituição do cargo da autoridade que praticar improbidade administrativa, malversação e desvio de recursos, proceder de forma incompatível com o exercício responsável, ético e transparente da função, ou contrariar os princípios constitucionais republicanos. A proposta n.º 17/201 é omissa, porém sua justificativa legislativa evidencia a perda da confiança do eleitor no representante como causa do efeito revogatório.

Dos Estados norte-americanos analisados, nove deles exige motivação específica. A Colômbia prevê a insatisfação geral da população ou o descumprimento de programa de governo, possibilitando naquele país o exercício do Voto Programático com efeito destituente sobre mandato político contra a autoridade eleita que não cumpra com seu programa de governo. A Bolívia prevê a prática de faltas gravíssimas para a remoção. Já a Venezuela e o Equador não exigem motivação.

A não exigência ou a omissão na legislação estrangeira e nas propostas de emenda constitucional analisadas, assim como as suas singularidades procedimentais, permite deduzir que ainda quando omissas expressamente, exigem que a petição deflagatória do procedimento para a revogação atenda requisitos formais, sendo um deles a motivação ou fundamentação pelo qual se pretende a revogação do mandato. Percebe-se, dessa forma, que a motivação sempre haverá, seja ela genérica ou específica. A motivação genérica se traduz naqueles motivos que gerem a perda da confiança do eleitor em relação ao eleitorado, ou seja, qualquer motivo é motivo para a remoção, ainda que não previstos expressamente. A motivação específica ocorre quando é previsto um rol taxativo de condutas, ainda que dependa de regulamentação e suplementação por normas de outra natureza, nos comandos normativos constitucionais ou infraconstitucionais.

A análise denota que, ainda que não haja motivos expressos em lei, sempre haverá um motivo que de uma forma ou de outra norteia a vontade do eleitor para não mais querer a autoridade no exercício do cargo, isto é, nenhum motivo já é um motivo.

Extrai-se, também que, por vezes a perda de confiança ou a desconfiança, geralmente não expressa como motivação, está taxada em rol taxativo-legal dentre outras condutas possíveis de descaracterização, sendo que o simples fato de haver a previsão de um rol taxativo e legal para a deflagração do procedimento, embora o aproxime, nesse ponto, do processo de *impeachment*, por si só não descaracteriza a natureza do instituto, pois o veredicto final é amparado exclusivamente na consciência do eleitor que em grande parte é leigo, permitindo-lhe decidir de forma discricionária ou mesmo arbitrária, já que decide conforme a sua própria consciência através do Voto Destituente, ainda que tenha parâmetros fáticos e normativos que o auxiliem na formação de sua convicção política decisória.

Observa-se que, mesmo ausente um rol taxativo de motivações específicas, a petição deflagradora do procedimento revocatório, normalmente, deve conter a exposição dos motivos, gerais ou específicos que revelam a intenção destituente dos proponentes, propiciando o exercício do contraditório e da ampla defesa, ainda que a decisão final seja puramente política. O Estado norte-americano do Novo México exige como fase procedimental, inclusive, a realização de uma audiência pública para se determinar se há mesmo causa provável para os motivos alegados.

A análise histórica do *recall* demonstra a sua estreita relação com o instituto da representação, evidenciando-se a existência de cortes epistemológicos que conferiram ao mandato, ora uma roupagem livre, ora imperativa. Contudo, é perfeitamente possível, como já o fazem países altamente democráticos e de democracia representativa com mandato livre, a adoção do mecanismo ainda que não se exija do mandato uma conformação imperativa.

Entretanto, da análise comparativa do ordenamento constitucional da Colômbia evidenciou-se que aquele País exige, como motivação específica, o descumprimento do programa de governo possibilitando o voto programático, concebendo-se uma espécie de mandato imperativo, assim como a proposta n.º 08/2015 exige o descumprimento das propostas e compromissos de campanha como causa da motivação e o dever do candidato de registrar, perante a Justiça Eleitoral, durante a campanha eleitoral, suas propostas e compromissos de campanha.

Ressalte-se, ainda, que no Brasil a (re)discussão do mandato político imperativo foi (re)proposta pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do caso paradigmático

envolvendo infidelidade partidária quando da apreciação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 3999/2007, 4086/2008, e dos Mandados de Segurança n.ºs 26602, 26603 e 26604, sobre as Resoluções n.ºs 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral.

A matéria foi levada ao STF também sob o argumento de que a norma constitucional não previa hipótese de perda do cargo eletivo por infidelidade partidária, porém o STF e o TSE reconheceram a sua existência implícita nos dogmas constitucionais através da exegese que levou em conta a interpretação sistemática da Carta Magna.

Em voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, no qual defendeu o voto como “patrimônio dos partidos políticos”, afirmou-se que as migrações partidárias surpreendem o cidadão e os partidos de origem, gerando um desequilíbrio de força no Parlamento, transgressão ao sistema eleitoral e fraude à vontade popular. Por sua vez, o Ministro Carlos Alberto Menezes fundamentando seu voto entendeu pela existência de um vínculo necessário, até mesmo imperativo entre o eleitor e o candidato, permeado pelo partido político, e que lhe submete à dependência do partido político, obtendo o eleito e titular do mandato, na representação eleitoral, a sua legitimação eleitoral através da influência partidária, sendo candidato do partido, e não de si próprio.⁴²⁹

O exame da manifestação do Ministro Celso de Mello em voto proferido no Mandado de Segurança n.º 23.603-1/Distrito Federal, permite extrair, em síntese, algumas premissas quanto aos partidos políticos, a representação, a fidelidade partidária e a relação mandante-mandatário: a essencialidade dos partidos políticos no processo de poder e na conformação do regime democrático, a importância do postulado da fidelidade partidária, o alto significado das relações entre o mandatário eleito e o cidadão que o escolhe, o caráter eminentemente partidário do sistema proporcional e as relações de recíproca dependência entre o eleitor, o partido político e o representante eleito; o parlamentar não é o dono exclusivo do mandato, pois o partido também tem direito ao mandato ou ao lugar, à cadeira; a Constituição consagra o estatuto jurídico dos partidos políticos com o intuito de regular o seu processo de institucionalização, mas também para garantir aos cidadãos o acesso ao poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias, e a estas o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos; os partidos políticos institucionalizados atuam como canais intermediários

⁴²⁹ BOVERIO, Thiago Fernandes. *Fidelidade partidária e a eficácia normativa da resolução do Tribunal Superior Eleitoral que disciplina o procedimento de perda do cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa*. Sendo Federal. Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS. Biblioteca Digital. Brasília. DF. 2008. p. 26. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/162890/MONOGRAFIA-Thiago%20Fernandes%20Boverio.pdf?sequence=4>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

entre a sociedade civil e a política, atendendo os desejos, reivindicações das diversas ideologias que se manifestam no seio da comunhão nacional; os partidos concorrem para a formação da vontade política do povo; o princípio da autonomia partidária não torna imune os partidos quanto às normas constitucionais; os partidos políticos são instrumentos de ação democrática e a eles compete a garantia do sistema representativo; o partido político é um meio fundamental do processo de legitimação da democracia, pois o povo como fonte de onde emana a soberania nacional, tem neles o instrumento para exercer as funções de regência política do Estado; a existência de duplo vínculo partidário configurado nas relações partido político e candidato eleito, assim como entre o cidadão e o representante por ele eleito; a existência de dupla perspectiva da fidelidade partidária, sendo a primeira evidenciada pela fidelidade do representante eleito ao partido político cuja legenda se elegeu, e a segunda fidelidade estabelecida entre o eleito e o cidadão que o elegeu; a infidelidade partidária é um gesto de intolerável desrespeito à vontade soberana do povo; a infidelidade partidária fraudava a vontade do povo e lesa o modelo de democracia representativa; a função do sistema político proporcional confere o mandato político ao partido e não ao candidato; urge concretizar o princípio constitucional da fidelidade partidária; a infidelidade mais que um desvio ético político é um ultraje ao princípio democrático.⁴³⁰

A fidelidade partidária ainda evitaria a difusão dos chamados “partidos de aluguel”, ou seja, partidos com pouca expressão que se tornam palanques informais para abrigar dissidentes de outras agremiações.⁴³¹

“Na atualidade, a legislação eleitoral estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação aos partidos. Os parlamentares podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Consideram que não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua iniciativa. Os partidos muitas vezes, toleram violações flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos.

(...) Outro indicador do frouxo relacionamento entre políticos e partidos no Brasil é a completa ausência de mecanismos que vinculem os partidos políticos a alguns compromissos programáticos e organizacionais mínimos. Os mecanismos que obrigam os parlamentares a seguirem a liderança

⁴³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Mandado de Segurança n.º 23.603-1/DF. Tribunal Pleno. Fidelidade Partidária. A essencialidade dos Partidos Políticos no processo de poder. Mandato Eletivo. Vínculo Partidário e Vínculo Popular. Infidelidade Partidária. Causa geradora do direito de a Agremiação Partidária prejudicada a vaga obtida pelo sistema proporcional. Hipóteses excepcionais que legitimam o ato de desligamento partidário. Relator Min. Celso de Mello. DJe n.º 241. Brasília, 19 dez. 2008, p. 100-102.

⁴³¹ SILVA, Geraldo José. *A questão da fidelidade partidária na reforma política*. Senado Federal. Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS. Biblioteca Digital. Brasília-DF. 2008. p. 18. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161203/monofinalfinal%20corrigido%201211%20%282%29%20%283%29A.pdf?sequence=1>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

partidária em votações-chave têm um forte impacto sobre a coesão organizacional.”⁴³²

A absoluta ausência de comprometimento com o programa partidário da agremiação pela qual se elegeu e com os princípios doutrinários acarreta a desmoralização dos partidos, causando-lhes, conseqüentemente, enfraquecimento, constatando-se que no Brasil, são peças simplesmente formais, de desconhecimento dos próprios filiados, existindo apenas para cumprir com as determinações da Justiça Eleitoral quando do seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral ou para o estabelecimento do quociente eleitoral, sendo que o que deve se buscar é o justo equilíbrio entre a liberdade de agir e votar do representante conforme suas convicções e sua consciência e um mínimo de fidelidade partidária, através de mecanismos *interna corporis* previstos no estatuto partidário e que assegurassem aplicações de sanções, sobretudo as penas máximas da desfiliação ou expulsão, pela prática de atos no exercício do mandato ou pelos votos e atitudes dissonantes dos princípios doutrinários, do programa partidário, das diretrizes legitimamente estabelecidas pela direção do partido, sem prejuízo de mecanismos externos como o *recall* que munindo o eleitor do poder destituidor de mandatos ou cargos em relação às autoridades eleitas com comportamentos políticos desviantes.⁴³³

Sob o ângulo estrutural partidário, o Brasil possui fatores conflitantes de forma simultânea, que em outros países seriam excludentes ou conflitantes, como o regime presidencialista, um legislativo bicameral com prerrogativas exclusivas, sistema político eleitoral majoritário e proporcional, e agremiações políticas com baixa densidade e grau extremamente baixo de fidelidade partidária.⁴³⁴ O Brasil é o campeão da troca dos partidos, inclusive entre os Países da América do Sul, embora essas mudanças ocorram normalmente em outras democracias como Estados Unidos e Itália, havendo motivos fortes para essas ocorrências, como o processo de desestabilização que atingiu os sistema partidário brasileiro na sua primeira década de existência e a percepção e expectativa, pelo político eleito, no sentido de que a mudança confere uma oportunidade de maximizar as chances de êxito na carreira, comprometendo, desse modo, a representatividade do sistema político brasileiro.⁴³⁵

⁴³² DANTAS, Josemar. *A Fidelidade e a nova lei eleitoral*. Correio Brasiliense. Brasília. 11 out. 1993. Caderno Direito e Justiça. p. 2.

⁴³³ BOVERIO, Thiago Fernandes. Op. cit. p. 40-41.

⁴³⁴ FREZZA FILHO, Ezio. *Contribuição para uma reforma política: fidelidade partidária*. Dissertação (Mestrado). UNAERP, Ribeirão Preto, 2003. p. 150. (não publicado)

⁴³⁵ MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados: 1985-1998*. 1999. Tese. (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999. p. 4, 42 e 197.

O relacionamento frouxo na relação partido-eleito transforma os partidos em simples veículos eletivos, não havendo a consolidação de vínculos profundos, fator esse que distingue profundamente os partidos brasileiros dos partidos de outras Nações mais desenvolvidas da América Latina.⁴³⁶ A instituição e a alteração dos sistemas políticos, na maioria das vezes, ocorrem para a proteção e favorecimento de alguns interesses ou para a realização conjunta de um ideal de normas eleitorais, cujo enfraquecimento partidário decorre da própria opção da maior parte dos membros da classe política brasileira, preservando o caráter elitista do sistema político no qual pertencem.⁴³⁷

No sistema político representativo a adoção de um mínimo de fidelidade partidária é a prudência que se requer, devendo ser aplicada com moderação para se evitar os monopólios e oligopólios políticos, evitando-se que desvie de sua finalidade de manutenção da coesão partidária prejudicando a conquista de objetivos legítimos, porém, não pode desfigurar o político, transformando-o em mero autômato, em boca sem vontade, retirando-lhe a independência, em afronta à sua liberdade de convicção e consciência, destinado a apenas manifestar as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, muitas vezes não constituídos por indivíduos titulares de mandatos conferidos pelo eleitor.⁴³⁸

“Assim, mesmo que necessário o instituto para a manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado até o ponto de (i) ofender a natureza da representação; (ii) substanciar mecanismo de violação de direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de fidelidade (a pretexto de manter a coesão partidária faculta-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos.”⁴³⁹

A fidelidade partidária se traduz no dever do parlamentar em obedecer às diretrizes do partido e manter-se vinculado a ele durante o mandato, preservando a coerência ideológica da agremiação, em respeito ao capital conquistado pelo partido político assim como em observância do programa ideológico partidário, cuja autonomia para a sua construção, a Constituição confere aos partidos através da possibilidade de inserir em seus respectivos estatutos partidários, mecanismos de fidelidade e disciplina partidárias.⁴⁴⁰ Dessa forma, a exigência de fidelidade partidária através da vinculação

⁴³⁶ MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: O Brasil numa Perspectiva Comparativa*. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. *Novos Estudos Cebrap*, nº 29, mar. 1991. p. 34-58.

⁴³⁷ NICOLAU, Jairo M. A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-1996). *Monitor Público*. Rio de Janeiro. v. 3. n. 10. jul./set. 1996. p. 41-45.

⁴³⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá. 1998. p. 29. (1ª ed)

⁴³⁹ *Ibidem*. p. 31.

⁴⁴⁰ MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Fidelidade partidária: um panorama institucional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Biblioteca Digital. Brasília.

obrigatória do político às diretrizes programáticas da agremiação partidária é de suma importância para a democracia.

Nessa mesma linha de pensamento, em comunhão com a questão da vinculação do exercício do mandato ao programa de governo estabelecido pelo partido, sob pena de infidelidade partidária decorrente da titularidade do mandato, inclusive no caso de mudança de partido quando não houver justa causa, discorre Manuel Ferreira Filho sobre a dupla função partidária que se perfaz no estabelecimento de um programa de governo e na escolha de indivíduos eficientes e dispostos a executar esse mesmo programa:

Desempenhando os partidos adequadamente estas duas funções, as eleições perderiam o caráter de mera escolha de homens para governar, ganhando a dimensão de seleção entre programas de governo. (...) Disto decorre que, em última análise, o titular do mandato é o partido, que o exerce por meio de homens que não passam de seus órgãos de expressão.⁴⁴¹

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal, a expectativa é de que aumente o fortalecimento do vínculo entre partido e representante. O duplo vínculo partidário e a dupla perspectiva da fidelidade reconfiguraram o mandato representativo lhe conferindo um duplo vínculo: um de caráter popular e outro de índole partidária.

Ainda no voto do Ministro Celso de Mello, citando Lélío Bastos, refere-se à perspectiva dessa reconfiguração da representação, assentada na evolução e conjugação dos mandatos imperativo e livre, decorrentes do Antigo Regime e do Estado liberal, denominada de mandato representativo partidário:

“O mandato representativo partidário opera a partir da conjugação de elementos comuns aos modelos precedentes (‘mandatos imperativo e representativo’) para fazer brotar uma nova concepção de mandato político em que este tem por titular o partido e está baseado: na subordinação do eleito ao estatuto e ao ideário programático do seu partido por meio do qual o obteve, a espelhar a confiança do povo na agremiação, como única realidade da técnica político-jurídica hábil a representar aqueles valores em torno dos quais se opera o ‘consenso social’ pelo voto da maioria. na representação que o partido recebe dos eleitores para agir em seu nome (autorização), cujo exercício há de se dar por meio dos seus filiados ante a sua qualidade de pessoa jurídica (realidade da técnica jurídico-política) que não dispõe de corpo físico para tanto (...)”⁴⁴²

jun./2004. p. 1-4. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

⁴⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 23 ed. atual. São Paulo: Saraiva. 1996. p. 79.

⁴⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Mandado de Segurança n.º 23.603-1/DF. Tribunal Pleno. Fidelidade Partidária. A essencialidade dos Partidos Políticos no processo de poder. Mandato

Contudo, o fortalecimento dos partidos políticos é uma questão que demanda prudência para se evitar o efeito oposto, ou seja, a criação de superestruturas partidárias com poder excessivo das burocracias partidárias com a concentração do poder na estrutura partidária, tornando o mandatário um simples autômato.

À vista disso, desvela-se no direito de revogação de mandatos políticos por meio do Voto Destituente, uma dimensão hábil de controle dos eleitores sobre a execução do programa de governo, das promessas de campanha ou eleitorais a que se comprometeram os eleitos, podendo a infidelidade partidária, notadamente o descumprimento do programa ideológico partidário, conjuntamente com outras situações ou condutas, servir de motivação, seja geral ou específica, para a destituição do representante eleito.

O descumprimento do programa partidário, além de causa de infidelidade partidária, passaria à causa motivacional para a deflagração do procedimento destituente, permeabilizando a relação partido-representante-povo através do mandato imperativo de baixa intensidade, no qual o representante eleito não estaria totalmente adstrito às instruções do partido pelo qual se elegeu, mas também não tão livre para desprezá-las sem justa causa em afronta ao capital político formado pela agremiação, exigindo-se um mínimo de coerência ideológica e fidelidade aos eleitores, em consonância com a teoria do mandato representativo partidário que se perfaz na conjugação dos modelos imperativo e livre, decorrentes do Antigo Regime e do Estado liberal, servindo como ponto de equilíbrio entre a democracia representativa e a democracia participativa, assim como causa de fortalecimento dos partidos políticos e de contenção da crise política na sua dimensão partidária.

A consulta das fontes documentais internacionais e pátrias demonstra ser desnecessária a discriminação legal de um rol taxativo prevendo condutas ou situações motivadoras da destituição do eleito do cargo que ocupa, cuja ausência motivacional não inviabiliza a utilização do mecanismo pelo exercício do poder destituente popular. Tampouco desnaturaria a natureza política do Voto Destituente.

Porém, a sua previsão taxativo-legal, se prevista, poderia elencar a fidelidade partidária e o descumprimento do programa partidário, dentre inúmeras outras como a própria desconfiança e insatisfação do eleitorado, prática de crimes dolosos,

Eletivo. Vínculo Partidário e Vínculo Popular. Infidelidade Partidária. Causa geradora do direito de a Agremiação Partidária prejudicada a vaga obtida pelo sistema proporcional. Hipóteses excepcionais que legitimam o ato de desligamento partidário. Relator Min. Celso de Mello. DJe n.º 241. Brasília, 19 dez. 2008. p. 100-102.

prevaricação, malversação de dinheiro público, improbidade administrativa, descumprimento dos deveres legais, violação à constituição, falta de decoro e condutas incompatíveis com o cargo, enfim.

Contudo, a ausência de previsão legal do rol taxativo quanto aos motivos que ensejariam a destituição, parece ser a alternativa que mais preserva a característica política do direito de revogação de mandatos por meio do voto destituente.

2.4 Da E-Democracia ao E-Voto Destituente

Uma preocupação que desponta na implementação do direito de revogação de mandatos políticos por meio do Voto Destituente, inclusive se for utilizado de maneira indiscriminada, se refere aos custos do procedimento. Embora se trate de um procedimento a princípio simples, a sua regulamentação inadequada, além de judicializar as fases procedimentais, acabará por torná-lo subutilizado ou até mesmo impedirá a sua inserção no cenário jurídico-político brasileiro, pois poderá elevar o custo econômico e financeiro para o Estado.

A investigação das fontes documentais internacionais e das Propostas de Emenda Constitucional no Brasil propicia extrair que a utilização do mecanismo não é complexa. Geralmente possui de duas há quatro fases. A Califórnia estabelece um procedimento preliminar ao período de coleta oficial de assinaturas, na qual se publica um Aviso ou Notificação de intenção do *recall* e da possível abertura oficial do prazo para o recolhimento das assinaturas, bem como notifica a autoridade acusada para apresentar a defesa e o órgão estatal responsável pelo processamento do *recall*.

O Estado do Novo México prevê, ainda, a realização de uma audiência pública antes da convocação das eleições para considerar se há mesmo causa, razão, motivo ou circunstância para a destituição. Uma crítica que se poderia estabelecer nesse ponto é a possibilidade dessa audiência interferir no resultado final, se o resultado da audiência concluir pela existência de motivos para remoção, além de aumentar os custos do procedimento. Por outro lado, pode servir como garantia do contraditório e ampla defesa, ocasião em que o candidato poderia realizar uma espécie de defesa preliminar.

Deduz-se que o imprescindível é a segurança jurídica na certificação das assinaturas dos eleitores, assim como a ampla publicidade de todos os atos do procedimento e a oportunização de contraditório e ampla defesa, sendo que uma alternativa viável se houvesse a implementação no Brasil, seria além da exigência de defesa escrita, a disponibilização para a autoridade destituente e os proponentes ou

agregações políticas defensoras da destituição, de acesso aos veículos de comunicação na forma de propaganda política eleitoral, a contar da data da emissão do Relatório ou Parecer conclusivo do Órgão Estatal até vinte quatro horas antes da data da realização da eleição destituente, propiciando-lhes amplo acesso ao eleitorado, e a este, tomar conhecimento dos argumentos favoráveis e contrários, auxiliando na formação de sua convicção política.

Considerando os requisitos formais e legais que a petição destituente deverá preencher, se deduz da análise comparada, como suficientes, os seguintes: o órgão para o qual é dirigida; o nome completo, a naturalidade, o estado civil, a profissão, o endereço domiciliar, residencial ou profissional com CEP, de cada eleitor; o número da cédula de identidade, o número do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, número do Título de Eleitor com a respectiva zona eleitoral, Município e Estado de cada eleitor; a motivação geral e específica ou fatos e fundamentos do pedido; o pedido de destituição; assinatura de cada um dos eleitores em situação de regularidade perante a autoridade eleitoral competente, ou lista anexa ou a ser anexada.

Plausível também seria exigir que a petição destituente fosse instruída com a cópia autenticada do título de eleitor e de eventuais provas documentais, se houver, assim como que as assinaturas de cada um dos eleitores em situação de regularidade perante a autoridade eleitoral competente fossem reconhecidas.

A exigência de autenticação de documentos e o reconhecimento de firma pode ser um fator desestimulador e dificultador para a coleta de assinaturas, embora no caso do Brasil se tenha os benefícios da justiça gratuita. Porém, parece razoável, pois conferem segurança e certeza jurídicas, precipuamente, na conferência e certificação das assinaturas pelo órgão estatal competente, inclusive podendo ser validadas apenas aquelas assinaturas com data de autenticação inferior a seis meses da data do protocolo da petição destituente perante o Órgão estatal, fomentando-se a mobilização política e evitando-se que o procedimento de coleta de assinaturas se arraste por um longo período do mandato a ser revogado, organizando-se o calendário eleitoral.

Os requisitos e a forma e prazo dos atos procedimentais para a sua efetivação, geralmente são regulamentados em lei infraconstitucional. Mecanismos de certificação como as chaves eletrônicas, os “tokens”, ou até mesmo a biometria já utilizada pela Justiça Eleitoral brasileira, poderiam ser considerados.

A proposta n.º 477/10 exigia: o nome completo, cargo ocupado e exposição de motivos embaixadores da Petição Destituente; e listas em anexo, 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. Protocolo da petição perante o Supremo Tribunal Federal, tendo como primeiro signatário ou responsável qualquer cidadão eleitor no gozo pleno de seus direitos políticos e civis.

A Califórnia prevê também, dentre inúmeras outras exigências procedimentais, como requisito da petição de defesa da autoridade acusada, que a resposta deve ser assinada e conter o nome e endereço residencial ou profissional da autoridade submetida ao procedimento.

O Senador Fernando Collor, dentre as propostas para uma reforma política, aduziu o seguinte procedimento:

“Instituição do voto destituente (*recall*), sempre durante as eleições, a cada três anos, para os mandatos parlamentares (vereadores, deputados e senadores), constituído de três fases: (1) requerimento de intenção com justificativa (nos doze meses anteriores à eleição correspondente à metade do mandato, até dois meses antes da eleição), perante a justiça eleitoral, por iniciativa de três por cento do eleitorado (municipal ou estadual); (2) defesa por escrito por parte do parlamentar; (3) em caso de validação das assinaturas e recusa da justificativa pela justiça eleitoral, inclusão do nome do parlamentar para votação destituente na eleição correspondente à metade do mandato, necessitando de maioria absoluta dos votos para confirmar a destituição. Se confirmada a destituição, a respectiva cadeira fica vaga até a próxima eleição para o cargo. No caso de voto destituente, é proibida qualquer campanha oficial a favor ou contrária. Em caso de renúncia do parlamentar antes da votação destituente, assume o mandato o suplente, para o qual, nesta condição, não são aplicadas as regras limitadoras de reeleição e exercício do mandato.”⁴⁴³

Note-se nesse procedimento que a renúncia do mandato pode trazer grande prejuízo ao Estado que movimentou e organizou toda a máquina eleitoral para a realização da eleição destituente. Uma alternativa a ser pensada seria aquela que colocasse limite no prazo para a renúncia com ou sem a responsabilidade, total ou parcial, do candidato submetido ao procedimento destituente, quanto aos custos da eleição. Dessa forma, poderia a autoridade eleita, por exemplo, renunciar até à data da apresentação de sua defesa escrita perante a Justiça Eleitoral sem ter que arcar com os custos do procedimento despendidos com a mobilização da estrutura logística das eleições. Assim, poderia proceder à renúncia até o prazo final para a apresentação da defesa escrita.

Deduz-se como sendo um procedimento plausível, eventualmente menos oneroso para o Estado e possível de ser implementado no Brasil, o seguinte: a fase inicial teria seu marco com o protocolo da petição destituente perante um Órgão Estatal,

⁴⁴³ MELLO, Fernando Affonso Collor. op. cit. p. 32.

preferencialmente do Poder Judiciário, devendo preencher todos os requisitos legais e formais e conter as assinaturas ou a lista de assinaturas com a quantidade mínima exigida, não se estabelecendo, portanto, prazo para a coleta de assinaturas. Após o protocolo da petição, o órgão estatal competente realiza o exame das exigências formais e legais no prazo máximo de até 15 dias contados da data do protocolo ou distribuição, ou seja, aprecia se a petição preencheu todos os requisitos legais, sobretudo conferindo se a petição contém motivação geral ou específica, bem como certifica se possui o número mínimo de assinaturas necessário à deflagração do procedimento, hipótese em que, não preenchidos os requisitos legais, deverá rejeitá-la de plano extinguindo-se o procedimento, em decisão irrecorrível e irretratável. Estando a petição em conformidade com os requisitos legais, determinará a notificação da autoridade que se pretende a destituição, para que no prazo de 15 dias, exerça o contraditório e a ampla defesa, através de manifestação por escrito. Apresentada ou não a defesa, o Órgão Estatal emitirá, no prazo máximo de até 15 dias contados a partir do recebimento da defesa escrita ou da expiração do prazo de defesa, um Relatório ou Parecer conclusivo, irrecorrível e irretratável, determinando, se for o caso, a extinção do procedimento pela ausência dos requisitos legais ou designando eleição destituente, a realizar-se, conforme o caso, no prazo de três meses ou na data da realização das eleições regulares estaduais ou municipais na forma da lei e de acordo com a natureza do mandato a ser revogado, deflagrando-se, assim, a próxima fase procedimental. Em havendo a aprovação da destituição, o substituto legal, o suplente ou o eleito, a depender da configuração normativa que se dê ao instrumento de controle, deverá tomar posse no cargo dentro do prazo de 10 dias contados a partir da divulgação do resultado oficial da eleição. Se a decisão for pela manutenção da autoridade no cargo, prossegue o seu mandato até o seu término regular, encerrando-se o procedimento.

Ressalte-se que, por ser um procedimento *sui generis*, dispensa a observância do duplo grau de jurisdição, sendo possível a sua realização integral num prazo máximo de até 180 dias.

Contudo, estima-se que seriam precisos cerca de R\$500 milhões para a realização da votação a nível nacional em pleitos plebiscitários, fator que atenta para a necessidade de eventualmente se proibir a realização das eleições especiais quando há

proximidade das eleições regulares, sendo uma alternativa para a redução dos custos, a fórmula adotada pela proposta n.º 82/2003.⁴⁴⁴

O Tribunal Superior Eleitoral estimou o custo das eleições eleitorais regulares no Brasil, nas eleições de 2014, em R\$4,80 (quatro reais e oitenta centavos) por eleitor, sendo que àquela época, o País contava com aproximadamente 143.000.000 (cento e quarenta e três milhões de eleitores), quase 71% (setenta e um por cento) da população do País, sendo Estado de São Paulo o maior colégio eleitoral, com quase 32.000.000 (trinta e dois milhões de eleitores), e o Estado de Roraima o menor colégio eleitoral do País, contando com cerca de 300.000 (trezentos mil eleitores).⁴⁴⁵

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) informou que para as eleições de 2010 (1º e 2º turnos), nos 5.567 municípios brasileiros, o custo da eleição foi cerca de R\$ 480.000.000,00 (quatrocentos e oitenta milhões de reais) ao erário, sendo R\$ 70 (setenta milhões) milhões inferior ao que a União tinha disponível para a execução dos pleitos, pois a dotação orçamentária prevista tinha reservado R\$ 549 milhões (quinhentos e quarenta e nove milhões de reais) para as atividades eleitorais, tendo sido gasto nas eleições anteriores R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais) e, em 2002, R\$ 495.000.000,00 (quatrocentos e noventa e cinco milhões). O custo por eleitor em 2010 foi de R\$ 3,56 (três reais e cinquenta e seis centavos), em um universo 135.804.433 (cento e trinta e cinco milhões, oitocentos e quatro mil e quatrocentos e trinta e três) votantes, dois centavos a menos que o custo nas eleições de 2006. Nas eleições de 2002, o custo por eleitor foi de R\$ 4,31 (quatro reais e trinta e um centavos). Justificaram-se os gastos públicos com a aquisição dos sistemas de transmissão das informações via satélite, com as campanhas em rádio, televisão e jornais impressos esclarecendo a população sobre questões eleitorais, além de gastos com a alimentação dos mesários que recebem, cada um, R\$20,00 (vinte reais), perfazendo-se um total de R\$82.000.000,00 (oitenta e dois milhões de reais), além dos gastos com o transporte das urnas e materiais para votação, custando em torno de R\$35.000.000,00 (trinta e cinco

⁴⁴⁴ ZAMPIER, Déborah. *Plebiscito poderá custar R\$500 milhões aos cofres públicos*. Agência Brasil. Brasília. 29 jun. 2013. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-29/plebiscito-podera-custar-r-500-milhoes-aos-cofres-publicos>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *TSE estima em R\$ 4,80 o custo do voto por eleitor nas eleições de 2014*. Rádio Câmara. 05 de outubro de 2014 às 10:21. Atualizado em 05 de abril de 2016 às 16:31. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ELEICOES-2014/475210-TSE-ESTIMA-EM-R\\$-4,80-CUSTO-DO-VOTO-POR-ELEITOR-NAS-ELEICOES-DE-2014.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ELEICOES-2014/475210-TSE-ESTIMA-EM-R$-4,80-CUSTO-DO-VOTO-POR-ELEITOR-NAS-ELEICOES-DE-2014.html)>. Acesso em 06 de junho de 2016.

milhões de reais) aos cofres públicos para se organizar toda a estrutura eleitoral no país com dimensões continentais.⁴⁴⁶

O custo com a articulação da Justiça Eleitoral para se realizar, portanto, somente a Eleição Destituente ou eleições especiais, dependendo da forma com que se regulamenta o direito de revogação de mandatos políticos, individual e coletivo, por meio do voto destituente, é uma variável considerável não devendo ser desprezada.⁴⁴⁷

Atualmente no Brasil, tem-se uma Justiça Eleitoral totalmente especializada e modernizada, eficiente e composta por técnicos capacitados, mas que é considerada, talvez não sem razão, pelos leigos, como uma Justiça esporádica em razão da periodicidade de sua atuação em relação aos pleitos eleitorais. Visão que não deixa de ser levada em conta, porém míope para aqueles que conhecem os meandros do direito eleitoral e sua incessante atividade.

O argumento do alto custo, embora seja um grande obstáculo a se superar, não se sustenta, por si só, diante de um instituto fundado em um direito fundamental da pessoa humana. Nesse ponto, todo gasto despendido e esforço empregado na sua implementação teria sua justificativa amparada na ampliação e respeito à cidadania e soberania popular.

Não é do desconhecimento de todos que o Estado tem gastos muito mais supérfluos com outras ações públicas e governamentais que por vezes escoam pelos canais da corrupção para bolsos privados?

Os altos custos com o procedimento eleitoral remetem a questões como as da vedação temporal, a realização de eleições simultâneas ou sucessivas, reedições, inclusive à necessidade ou não de aumento da duração do mandato representativo proibindo-se reeleições, bem como sobre a previsibilidade de sua deflagração e realização virtual.

Registra-se como modo de redução de custos e meio inibidor da prática abusiva e conspiratória do mecanismo, que os americanos adotaram a responsabilidade financeira dos proponentes do *recall* pelos custos do procedimento quando não houver atingido o seu fim e, portanto, quando mantido o eleito no cargo, em conjunto com outras medidas como as já analisadas e referentes às limitações temporais do instituto

⁴⁴⁶ CONGRESSOEMFOCO. *TSE: eleição custa R\$480 milhões os cofres públicos*. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/tse-eleicao-custa-r-480-milhoes-aos-cofres-publicos/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁴⁷ COLEMAN, Charley. *Recall elections*. Reino Unido. Parliament. 2011. p. 7. Disponível em <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05089>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

que se perfazem na regulamentação da vedação temporal e proibição de reedição mais de uma vez durante o mesmo mandato.⁴⁴⁸

Um ponto chave do debate envolve o potencial da internet e da e-democracia ou democracia virtual em contribuir para o amadurecimento do regime democrático, possibilitando a instalação, dentre outros meios de participação democrática e virtual, do mecanismo que se poderia denominar de e-Voto Destituente.

A tecnologia criou a rede mundial de computadores que trouxe possibilidades antes inimagináveis, possibilitando a propagação das informações, o aumento da participação política, a intensificação das relações humanas e o estreitamento do distanciamento entre representantes e representados. É notória a contribuição da era ou revolução tecnológica para as relações sociais, inclusive permitindo a interação da sociedade em rede por meio da utilização de computadores, celulares ou outros dispositivos com acesso à *web*, quiçá, na participação política dos cidadãos.

As conquistas digitais acabaram por fortalecer a democracia, tornando-se pesadelos para o mundo político e para ditaduras, tendo a internet um gene democrático.⁴⁴⁹ Estreitamente ligada ao direito de acesso à informação e à liberdade de expressão e opinião, garantias fundamentais da pessoa humana e direito público subjetivo protetor do ser humano no desenvolvimento de sua vida social, insculpido no artigo 5º da Constituição Federal de 1988⁴⁵⁰, desponta a e-democracia como canal de medição do grau de informatização dos órgãos governamentais e da participação popular nas políticas públicas.⁴⁵¹

A liberdade de informação abrange a busca, o acesso, o recebimento assim como a difusão de informações e dados ou ideias pelos mais variados meios, livre de censura, responsabilizando-se abusos.⁴⁵² Somente o cidadão informado possui condições de

⁴⁴⁸ HARIOU, André. op. cit. 64-65.

⁴⁴⁹ PETRY, André. *Nossa melhor aposta*. Veja. São Paulo. Ano 43. n. 18. p. 132-134, 5 maio 2010. p. 132.

⁴⁵⁰ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...); XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;” (BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.).

⁴⁵¹ ALEXEI, Pavlichev; GARSON, G. David. Political implications of digital (e -) government. In: *Digital Government Principles and Best Practices*. IGI Global, 2004. Disponível em: <http://common.books24x7.com/book/id_6508/book.asp>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

⁴⁵² SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 223

formar um juízo próprio e de contribuir no processo democrático, na forma posta na Lei Fundamental.⁴⁵³

A efetivação do direito à informação como dimensão de uma sociedade democrática garante a igualdade aos cidadãos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, resguardado o sigilo da fonte, tornando amplamente públicos para toda a sociedade os acontecimentos do interesse público.⁴⁵⁴

A democracia coloca os meios de comunicação no centro do debate, cuja problemática que os cerca devem ser dirimidas para o próprio bem da construção do regime democrático, já que só haverá qualidade democrática através de cidadãos bem informados, que tenham a visão de mundo, quais são os seus problemas e alternativas possíveis, e os meios de comunicação de massa, portanto, são esse componente central.⁴⁵⁵

A e-democracia ou democracia virtual é uma vertente da democracia, cuja implementação supõe a construção gradativa de uma infraestrutura possibilitadora da interação entre os inúmeros atores sociais, garantindo-se a afirmação dos direitos dos cidadãos no plano teórico-discursivo, mas também no plano experimental e prático do mundo fenomênico, estreitando as relações sociais no Estado Democrático de Direito, sob a tríplice relação indivíduo-sociedade-política.⁴⁵⁶

A democracia eletrônica já é tida como um futuro democrático para a humanidade. A base é o potencial instantâneo de estreitamento, articulação, rearranjo, mobilização política e interação política entre os atores sociais, como ficou demonstrado nas Jornadas de Junho de 2013 no Brasil que se iniciou por meio de protestos contrários à elevação dos preços da passagem do transporte público urbano em São Paulo e tomou o País com uma pauta variada de reivindicações políticas⁴⁵⁷, evidenciando o novo paradigma e personagem das transformações sociais, senão principal, ao menos coadjuvante com o povo, qual seja, as redes sociais, em um momento no qual a

⁴⁵³ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998. p. 305.

⁴⁵⁴ SILVA, Roseli de Sousa e. O direito à informação e a efetivação da sociedade democrática. *Revista de Direito das Novas Tecnologias*, Recife, v. 1, n. 1, jan./jun. 2006, p. 87.

⁴⁵⁵ MIGUEL, Luiz Felipe. *Cidadania, mídia e política*; relacionamento sociedade civil, meios de comunicação e parlamento: seminário nacional. 2º Painel. Mídia Democrática, Informação Pública e Participação do Cidadão na Formulação de Políticas. (Série ação parlamentar; n. 342). Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara. 2008. p. 70.

⁴⁵⁶ CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *E-democracia: a democracia do futuro?* 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009. p. 135.

⁴⁵⁷ SILVA, Regina Helena Alves da. (Org.). *Ruas e redes*. Dinâmicas dos Protestos BR. Belo Horizonte: Autêntica, 2015. p. 39.

tecnologia de comunicação e de informação desempenham uma função estruturante na nova ordem mundial.⁴⁵⁸

Espera-se que ocorra, inclusive, uma nova formatação do sistema de pensamento das pessoas e da ideia da própria ideia de comunicação, assim como aconteceu, na primeira grande revolução na comunicação, com o desenvolvimento, pelo homem, da linguagem, pois a internet proporciona a ampliação de várias capacidades naturais, permitindo a interação plena entre o que se desejar.⁴⁵⁹

A internet desponta como um novo espaço público de interação e estreitamento das relações sociais, trazendo ao cidadão e a sociedade de um modo geral, mecanismos de participação e controle na formulação, deliberação e efetivação das políticas públicas do Estado, facultando aos cidadãos opinarem e dialogarem entre si e entre os órgãos governamentais.

“Tanto a regulamentação das atividades da Administração Federal quanto a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm notabilizado os institutos de participação. Conselhos, comissões e comitês participativos; a audiência pública; a consulta pública, o orçamento participativo, o referendo e o plebiscito são importantes referências entre nós de instrumentos concretos para a implementação do diálogo entre a Administração e a sociedade.”⁴⁶⁰

A internet como esfera pública da estrutura comunicacional do agir comunicativo está aberta para o diálogo fazendo parte de uma rede super-complexa ramificada e especializada, mas acessível ao leigo:

“A esfera pública constitui principalmente como uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerando no agir comunicativo, não com as funções, nem com o conteúdos da comunicação cotidiana”
(...)Qualquer encontro que não se limita a contatos de observação mútua, mas que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimenta-se num espaço público, constituído através da linguagem. Em princípio, ela está aberta para parceiros potenciais do diálogo, que se encontram presentes ou que poderiam vir a se juntar (...). Quanto mais elas [as esferas públicas] se desligam de sua presença física ... tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública

⁴⁵⁸ PARENTE, A. *Enredando o pensamento: rede de transformação e subjetividade*. In: PARENTE, A. (Org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas de comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2010. p. 92.

⁴⁵⁹ KLAIN, Gabriel Schmitz; SCHÜLLER Kelvin Krumberg; MELO, Cimara Valim de. *O aprimoramento da comunicação nas instituições de ensino com o uso das tecnologias da informação e da comunicação*. Tear: Revista de Educação Ciência e Tecnologia, Canoas, v.1, n.1, 2012. Disponível em: <<http://seer.canoas.ifrs.edu.br/seer/index.php/tear/article/viewFile/28/8>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

⁴⁶⁰ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 165.

(...)“Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado. Ela representa uma rede super-complexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com os pontos de vista funcionais, temas, círculos políticos, assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém ainda assim acessível a leigos (...).”⁴⁶¹

A internet é um fenômeno causador de repercussão no mundo jurídico, embora quanto à edição de leis, ainda não se tenha chegado num ponto comum em relação à segurança e aceitação pelos atores sociais que permita o desenvolvimento de um sistema conceitual eficiente para a resolução de conflitos jurídicos, em razão da necessidade de se revisar conceitos como o de soberania, limites de vigência e eficácia de jurisdição.⁴⁶²

O Supremo Tribunal Federal adjetivando o atual estágio social como sendo a era da sociedade da informação ou sociedade de comunicação, salientando o papel da imprensa como instância de comunicação social, já reconheceu que a rede mundial de computadores é um território virtual de livre veiculação de ideias e opiniões, discussões, debates, enfrentamentos dialógicos e tudo aquilo que se defina como comunicação, perfazendo-se em artefato ou empreitada tecnológica de grandes e sedutoras possibilidades informativas e de relações interpessoais.⁴⁶³

As fronteiras de tomadas de decisão estatal se transformam constantemente, sendo que em um primeiro momento o *locus* do Estado Democrático passou de cidade-estado à nação-Estado ou país, para em momento posterior expandir seu escopo de programas políticos e sociais e, num terceiro e quarto estágios aumentar o número de países e de pessoas vivendo sob o regime democrático, cujos governos democráticos mantêm relações constantes com autoridades não democráticas.⁴⁶⁴ É perceptível que um quinto estágio ou uma nova fronteira estatal de decisão política seja alcançada e construída pelos cidadãos, através da internet e da vertente eletrônica ou virtual da democracia, ou seja, a e-democracia ou democracia virtual, como um novo espaço

⁴⁶¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 92, 93 e 107.

⁴⁶² REINALDO FILHO, Demócrito Ramos. *Responsabilidade por publicações na internet*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. vii.

⁴⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 130/DF. Regime constitucional da "liberdade de informação jornalística", expressão sinônima de liberdade de imprensa. A "plena" liberdade de imprensa como categoria jurídica proibitiva de qualquer tipo de censura prévia. A plenitude da liberdade de imprensa como reforço ou sobretutela das liberdades de manifestação do pensamento, de informação e de expressão artística, científica, intelectual e comunicacional. Liberdades que dão conteúdo às relações de imprensa e que se põem como superiores bens de personalidade e mais direta emanção do princípio da dignidade da pessoa humana. Relator: Min. Carlos Britto. *DJe* n.º 208. Brasília, 06 jan. 2009. p. 14-16.

⁴⁶⁴ DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 25.

virtual e *locus* de participação popular criando *cyberespaços*⁴⁶⁵ de interação política e social.

O maior obstáculo ainda é o acesso popular a todo esse aparato eletrônico. Pesquisa realizada em 2009, pela Fundação Getúlio Vargas, constatou que no Brasil há um computador para cada três habitantes num universo de 60 milhões de computadores, e já prevendo o aumento em 2012 para 100 milhões.⁴⁶⁶ O Instituto Vox Populi divulgou, em 2009, pesquisa aferindo que a internet e o rádio são as mídias preferenciais dos brasileiros em matéria de credibilidade.⁴⁶⁷

É dever do Estado a efetivação do direito à informação e seus consectários da opinião pública e liberdade de expressão, a fim de atender os anseios da sociedade e munir os cidadãos de instrumentais, seguros, hábeis e legítimos na busca por maior controle e participação sobre os representantes eleitos e na deliberação de políticas públicas, quiçá, na revogação de mandato político individual ou coletivo por meio do voto destituente eletrônico ou virtual.

Contudo, entender participação, na sua vertente virtual, apenas como sendo uma questão de acesso físico pessoal ao aparato tecnológico é um equívoco, mais que acesso é preciso promover a redução da própria apatia política, expandindo o interesse dos cidadãos pelas questões políticas, esta sim, o maior obstáculo da realização da política deliberativa, e não os empecilhos à liberdade de expressão ou de comunicação,⁴⁶⁸ assim como se precaver do poder onividente, pois a computadorcracia é uma vertente de duas faces, tanto pode contribuir para a melhoria do poder democrático através do controle do povo sobre quem detém o poder, quanto pode sujeitar esse mesmo povo ao controle de quem detém o poder.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ Como um dos principais efeitos da transformação em curso, aparece um novo dispositivo de comunicação no seio de coletividades desterritorializadas muito vastas que chamaremos “comunicação todos-todos. É possível experienciar isso na Internet, nos chats, nas conferências ou fóruns eletrônicos, nos sistemas para o trabalho ou para a aprendizagem cooperativos [...] Com efeito, o ciberespaço em via de constituição autoriza uma comunicação não midiática em grande escala que, a nosso ver, representa um avanço decisivo rumo a formas novas e mais evoluídas de inteligência coletiva. (LÉVY, Pierre. O que é virtual? Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 13.).

⁴⁶⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *20ª Pesquisa Anual do Uso de TI*, 2009. Disponível em: <<http://www.eaesf.fgvsp.br/subportais/interna/relacionad/gvciapesq2009.pdf>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

⁴⁶⁷ NOBLAT, Ricardo. Rádio e internet são as mídias de maior credibilidade. *O Globo*, Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/post.asp?t=radio-internet-sao-as-midias-de-maior-credibilidade&cod_Post=240181&a=111>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

⁴⁶⁸ MAIA, Rousiley C. M., *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. Disponível em: <http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1252.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁶⁹ Norberto Bobbio apresenta uma visão pessimista e não confiante sobre a capacidade da possibilidade da tecnologia virtual, que ele denomina de computadorcracia vir a contribuir para com a democracia governada, mas é bem convicto quanto aos benefícios que ela poderá trazer à democracia governante. BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 26-30.

No Brasil há portais como o da e-democracia⁴⁷⁰ que possibilitam aos cidadãos a efetiva participação na discussão, deliberação e decisão das políticas públicas. A guisa de exemplo do potencial da internet, na busca pela implementação da e-democracia, em comunhão com o que fora analisado, algumas plataformas eletrônicas já implementadas e disponibilizadas aos cidadãos para o debate e opinião públicas para a solução de problemas sociais como os sítios Cidade Democrática⁴⁷¹, Vote na Web⁴⁷², e e-Cidadania⁴⁷³, demonstram o futuro da democracia no Brasil.

“Nesse tempo, talvez o eleitor nem precise ir aos postos eleitorais. De casa, pressionará, levemente, um dispositivo mecânico para exprimir suas preferências acerca de candidatos ou seus pontos de vista sobre qualquer consulta popular.”⁴⁷⁴

Dessa forma, percebe-se a contribuição que a internet e a democracia virtual poderão trazer à implementação eletrônica, total ou integralmente, na forma virtual, desde que superados os entraves tecnológicos do acesso universal, a segurança e legitimidade das participações e a apatia política.

O instrumental tecnológico poderá ser o fator desconstrutivo do argumento da inviabilidade da implementação do direito de revogação de mandatos individual e coletivo por meio do Voto Destituente, mediante Eleições Destituíntes em procedimento destituente pelo alto custo que a estrutura de uma eleição demanda. A revolução tecnológica tem superado barreiras antes intransponíveis, mas parece ser um fator de redemocratização da democracia com o aumento da participação cidadã e consciente nas deliberações públicas, sobretudo tornando rotineiramente utilizados mecanismos da democracia direta, atualmente subutilizados como o plebiscito, o referendo popular e a iniciativa privada.

Nota-se que no Brasil já há parlamentares preocupados e comprometidos com esse ideal. Constata-se que a Câmara dos Deputados, por exemplo, já aprovou projeto de lei de autoria do Deputado Felipe Maia do Democratas do Rio Grande do Norte,

⁴⁷⁰ E-democracia: A proposta do e-Democracia é, por meio da Internet, incentivar a participação da sociedade no debate de temas importantes para o país. Acreditamos que o envolvimento dos cidadãos na discussão de novas propostas de lei contribui para a formulação de políticas públicas mais realistas e implantáveis. (E-DEMOCRACIA. *Participação Virtual, cidadania real*. Câmara dos Deputados. Disponível em :<<http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/home#.VnnZ57YrIrg>>. Acesso em 06 de junho de 2016.).

⁴⁷¹ CIDADE DEMOCRÁTICA. *Transforme vontades em resultados*. Disponível em: <<http://www.cidadedemocratica.com.br/>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

⁴⁷² VOTE NA WEB. *Vote nos projetos de lei do Congresso e influencie as decisões que afetam todos nós*. Disponível em: <<http://www.votenaweb.com.br/>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

⁴⁷³ E-CIDADANIA. *Senado Federal*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁷⁴ SAMPAIO, Nelson de Souza. Op. cit. 340.

tratando da assinatura digital nos projetos de lei de iniciativa popular, desde que devidamente certificadas.⁴⁷⁵ O próprio Poder Judiciário brasileiro já está em grande parte virtualizado, sendo que muitos processos judiciais são eletrônicos, permitindo que todos os atos processuais sejam virtuais, inclusive as sentenças, como por exemplo o PJe⁴⁷⁶ e o E-Proc.⁴⁷⁷ A Ordem dos Advogados do Brasil já implementou e conferiu aos advogados brasileiros, através de *tokens*, a assinatura digital e sua certificação.⁴⁷⁸

O procedimento destituente será uma ferramenta poderosa do eleitores sobre os mandatos políticos de seus representantes, desconstruindo o argumento contrário à sua implementação que se funda na dificuldade da coleta de assinaturas para a sua deflagração.

“Ainda que se argumente com a dificuldade de coleta e de assinaturas dos interessados, não se pode perder de mira processo de avanço tecnológico da certificação digital e infraestrutura de chaves públicas.”⁴⁷⁹

O Tribunal Superior de Justiça, em seu *site*, informa que a urna eletrônica e a informatização da Justiça eleitoral e das eleições no Brasil garantem a normalidade dos pleitos, a segurança do voto e a liberdade democrática, inclusive através do sistema biométrico de identificação:

“Em todo o processo eleitoral, há mecanismos para garantir a normalidade dos pleitos, a segurança do voto e a liberdade democrática. Por esses critérios, o Brasil se tornou referência mundial em eleições.

Dentre esses critérios, destaca-se o uso da urna eletrônica brasileira, que permitiu, desde 2000, que as eleições passassem a ser totalmente informatizadas.

Em 2008, o sistema biométrico de identificação do eleitor passou a ser adotado em algumas localidades e, desde então, a Justiça Eleitoral vem providenciando gradativamente o cadastramento biométrico de todo o eleitorado brasileiro. Até julho de 2014, mais de 23 milhões de eleitores tiveram suas digitais cadastradas por esse sistema, representando mais um grande avanço na garantia da segurança do voto no Brasil.⁴⁸⁰

⁴⁷⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 2024/2011*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=515598>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁷⁶ BRASIL. Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais. *Processo Judicial Eletrônico*. Disponível em: <<http://pje.tjmg.jus.br/pje/login.seam>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁷⁷ BRASIL. Poder Judiciário do Estado do Tocantins. *Processo Judicial Eletrônico*. Disponível em: <<http://eproc.tjto.jus.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁷⁸ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Minas Gerais. *Minas Digital*. Disponível em: <<http://minasdigital.caamg.com.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁷⁹ Raphael Ramos Monteiro de.; VIEIRA, José Ribas. Op. cit. p. 54.

⁴⁸⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Funcionamento do Sistema Eleitoral no Brasil*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/funcionamento-do-processo-eleitoral-no-brasil>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

Esse pode ser o caminho, conforme a investigação das fontes bibliográficas e documentais permitem vislumbrar, para que num futuro breve, possa ser emplacado o e-Voto Destituente ou *e-Recall*, viabilizando ao cidadão a participação política sem sair de sua própria residência, diminuindo sobremaneira as atividades e custos das eleições, da justiça eleitoral e conseqüentemente, do Estado. Cabe lembrar que a Islândia elaborou por meio de plataformas eletrônicas, o que alguns observadores denominam de wikiconstituição.⁴⁸¹

2.5 Análise Comparada: Impeachment *versus* Voto Destituente

O Voto Destituente possui semelhanças e diferenças com outros institutos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a ação de mandato eletivo e, sobretudo, com o *impeachment*. Cada um deles possui suas particularidades, sendo que nessas peculiaridades é que residem as diferenças do Voto Destituente. Embora alguns deles sejam manifestações diretas do exercício da soberania popular, do Voto Destituente se apartam porque possuem meios e fins diversos, o que dispensa a análise das suas semelhanças e diferenças.

À exceção da ação de impugnação de mandato político, todos os outros institutos são de rara utilização no Brasil. Dispensa-se a análise das similitudes e discrepâncias também em relação à ação de impugnação de mandato político, por ter esta, exclusiva natureza jurídica sem possibilidade de deliberação popular, pois é processada perante o Poder Judiciário que é o órgão incumbido do seu processo e julgamento.

A ênfase que se busca conferir está nas diferenças e similaridades entre o Voto Destituente e o processo de *impeachment* no Brasil, sobretudo em razão do atual cenário político, no qual o Brasil experimenta pela segunda vez, após 1988, a utilização desse processo contra o Chefe do Poder Executivo Nacional.

Feitas tais considerações, passa-se à análise comparativa dos dois institutos.

O pedido de *impeachment* no Brasil já foi requerido por diversas vezes desde que a Constituição Federal de 1988 restabeleceu a democracia no País, sendo 133

⁴⁸¹ O Facebook foi a plataforma básica do debate. O Twitter foi o canal utilizado para relatar o progresso do trabalho e dirimir dúvidas dos cidadãos. YouTube e Flickr foram usados para estabelecer uma comunicação direta entre cidadãos e membros do Conselho da Assembleia Constitucional, assim como para propiciar a participação nos debates que ocorriam por toda a Islândia. (...) O CAC recebeu 16 mil sugestões on-line e off-line, assim como comentários debatidos nas redes sociais. (...) Assim, a lei constitucional enfim elaborada foi literalmente produzida por crowdsourcing. Alguns observadores rotularam-na de wikiconstituição. (CASTELLS, Manuel. Op. cit. p. 32-42.)

pedidos protocolados, 29 pedidos contra o ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello, 17 pedidos contra o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, 34 pedidos contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e 49 pedidos contra a atual Presidente Dilma, 35 destes somente no atual mandato, sendo que apenas duas vezes a solicitação formalizou-se e houve o processamento do *impeachment*.⁴⁸²

A primeira, em 30 de dezembro 1992, contra o ex-presidente da República Collor de Mello que renunciou em 29 de dezembro na tentativa frustrada de sustar o processo, impedindo apenas a perda do cargo, pois foi sentenciado pelo Senado Federal por 76 votos a 3 e condenado à sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, decorrente do julgamento procedente de denúncia por crimes de responsabilidades previstos nos arts. 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, conforme dispôs a Resolução n.º 101, de 1992.⁴⁸³

A segunda, em trâmite perante o Congresso Nacional, com parecer da Comissão Especial da Câmara, aprovado pelo Plenário da Casa baixa, a favor do *impeachment* e contra a atual Presidente da República Dilma Rouseff.

O *impeachment* é o instituto que mais se assemelha do Voto Destituente, sobretudo do ângulo teleológico, pois busca a perda, por um representante político legitimamente eleito, além de outras autoridades, do cargo que ocupa. A questão do *impeachment* é a mais semelhante à questão do Voto Destituente.

Dessa forma, por razões de similaridade e considerando-se o atual cenário político brasileiro, de demérito, descrença e desconfiança da população, de um modo geral, em face das instituições jurídico-políticas e para com os representantes eleitos, no qual, de um lado defende-se que o *impeachment* não é um procedimento legítimo para a situação, e de outro lado defende-se a legitimidade procedimental do instituto e sua devida aplicação diante da falta de popularidade política da atual Presidente e, da prática, em tese, de crime de responsabilidade, vulgarmente denominado de “pedaladas fiscais” para se referir ao descumprimento das Leis de Responsabilidade Fiscal e

⁴⁸² SCHAFFNER, Fábio. *Especialistas debatem se processo de impeachment fere a constituição*. Debate tem gerado controvérsias entre juristas, cientistas sociais e políticos, parlamentares e militantes partidários. Zero Hora. ZHNotícias. Especial. 31/03/2016 - 02h00min . Atualizada em 31/03/2016 - 10h35min. 2016. s.p. Disponível em: <<http://www.zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/03/especialistas-debatem-se-processo-de-impeachment-fere-a-constituicao-5648986.html>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁸³ CARVALHO, Katia de. *Síntese do rito processual seguido no Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello*. Nota Técnica. Dezembro/2015. 2015. p. 6. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho>. Acesso em 06 de junho de 2016.

Orçamentárias nos anos de 2014 e 2015, há de se estabelecer suas diferenças e semelhanças para investigar se o Voto Destituente, se implementado no ordenamento jurídico do Brasil, poderia ser um procedimento legítimo para além do impedimento.

“Por cadeia nos pés!” Derivado do latim *impedicare* (*in*: em; *pedica*: cadeia; *pes*, *pedis*: pés), tem a finalidade de impedir a continuação do exercício do mandato por certos governantes, evitando prejuízos à coletividade.

Assim como o Voto Destituente, trata-se de um mecanismo capaz de retirar do cargo um mau funcionário ou um funcionário que esteja prejudicando o País, notadamente, afastar um Presidente da República que esteja abusando do poder, negligenciando a coisa pública, faltando com o dever e a dignidade que o cargo exige, enfim, precisamente, praticando crime de responsabilidade.

O problema do *impeachment* é, há tempos, no meio dos juristas, cientistas políticos e sociólogos, objeto de divergência, fundada não em sua natureza, características ou finalidade, mas na sua necessidade e aplicabilidade nos tempos modernos. Quiçá, no pós-moderno? Remédio jurídico para crises que se renovam a cada instante, arma de defesa do povo contra falsos salvadores da pátria ou válvula de escape contra os desmandos de maus governantes, a dificuldade de seu exercício é um dos entraves que pode torná-lo obsoleto. A soberania popular reconhecida e resultante das eleições tem sido a bússola da legitimidade das ações dos governantes, sem ela, ou na falta dela, há no *impeachment* uma possibilidade de contenção dos desvios dos governantes que permanecem no poder ao alvedrio do povo, esbulhando seus direitos e estuprando suas vontades e interesses, subjugando o bem comum e o interesse público a interesses outros que não o bem estar da coletividade. No regime presidencialista, desponta como mecanismo de prevenção a investidas não legítimas no poder instituído, pois diante de sua ausência ou de outros instrumentos legais de contenção da irresponsabilidade governamental, as crises se encaminharão para soluções de força, rompendo e rachando o Estado Democrático de Direito.⁴⁸⁴

A origem do *impeachment*, se considerado como processo de responsabilização e de afastamento do poder das autoridades indignas, remonta a tempos longínquos, já na Grécia Antiga e em outras sociedades e agrupamentos, ainda que mais primitivos, sempre houve instrumentos de controle, julgamento e substituição de autoridades

⁴⁸⁴ FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. 1965. p. 31-32. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180677>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

transviadas. O *impeachment* como instituto jurídico-político é criação histórica recente, advindo da Inglaterra.⁴⁸⁵

O pioneirismo inglês, em 1376, no reinado de Eduardo III, difundiu a aplicação do instituto, que à época se tornou frequente, mas que somente teve uma aplicabilidade mais espaçada com o aperfeiçoamento dos costumes políticos e da previsão de outros recursos que atingiam os mesmo objetivos do *impeachment*, presentes no sistema ou regime parlamentarista. Nos EUA, adotado pela Constituição de 1776, sua aplicação foi extensiva a todos os níveis de Governo, abrangendo todos os funcionários civis nomeados pelo governo nacional, estejam no exercício de funções executivas ou judiciais. A Constituição francesa de 1958 também prevê, no artigo 7º, o *impeachment*, antes aplicável a todos os depositários de autoridade pública: aos particulares no caso de atentado à segurança do Estado; aos Ministros em razão de crimes praticados no exercício do cargo. Atualmente, aplicável ao Presidente, exclusivamente, nos casos de alta traição. Releva-se que o *impeachment* francês tinha, à época que vigorava a teoria da irresponsabilidade, ou seja, até 1753, como objetivo destituir do poder aquele que decaísse da confiança do povo, cominando pena no âmbito civil, penal e administrativo.⁴⁸⁶

A Constituição italiana de 1947, constituída da mesma forma que a alemã de 1850, prevê nos artigos 86 e 90, diferenciando-se e inovando em relação a outros países, duas espécies de *impeachment*, uma temporária e outra definitiva, sendo que contra o Presidente, de maneira definitiva, somente será executado quando aquele, por motivo de enfermidade incurável não puder mais exercer o cargo definitivamente ou quando praticar crime de alta traição contra o País ou atentado à Constituição.⁴⁸⁷

A Constituição Venezuelana em seu artigo 233 elenca como falta, no sentido de ausência ou vacância do cargo de Presidente da República, a sua destituição decretada por sentença do Tribunal Supremo de Justiça.⁴⁸⁸

A Constituição da Bolívia em seu artigo 170 estabelece a cessação do mandato do Presidente por remoção ou revogação do mandato, ocasião em que assumirá o Vice-

⁴⁸⁵ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 33.

⁴⁸⁶ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 35.

⁴⁸⁷ COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA DE 1947. Disponível em: <<http://www.quirinale.it/qrnw/statico/costituzione/pdf/Costituzione.pdf>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁸⁸ 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 06 de junho de 2016.

Presidente que deverá convocar de forma imediata, dentro de noventa dias, eleições para a escolha do novo Presidente.⁴⁸⁹

A Constituição colombiana, em seus artigos 174, 175, itens 1 e 2 e artigo 178, item 3, estabelece que cabe à Câmara dos Representantes acusar perante o Senado, dentre outras autoridades, o Presidente da República, sendo da competência e atribuição do Senado, conhecer e processar as acusações, mas se as acusações se referirem a crimes cometidos no exercício da função ou indignidade por má conduta, o Senado poderá apenas impor a pena de destituição da função ou privação temporária ou definitiva dos direitos políticos, seguindo o processo perante a Corte Suprema se a infração comportar outra penalidade.

No Brasil, quase todas as constituições republicanas, com exceção da Constituição de 1937, que silenciou a respeito (art. 53 da Constituição de 1891; art. 58 da Constituição de 1934; art. 88 da Constituição de 1946; art. 85 da Constituição de 1967; art. 83 da Constituição de 1969), estabeleciam que a apuração da responsabilidade do Presidente da República seria apreciada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal.⁴⁹⁰

A Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950⁴⁹¹ definiu os crimes de responsabilidade, sendo que atualmente, na vigência da Constituição Federal de 1988, o *impeachment* está previsto no artigo 85, o qual elenca taxativamente, os crimes de responsabilidade do Presidente da República:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

⁴⁸⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Disponível em <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁹⁰ SOARES, Orlando. Op. cit. p. 420.

⁴⁹¹ BRASIL. Planalto. Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em 06 de junho de 2016.

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.”⁴⁹²

A Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950 que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento do *impeachment*, foi recepcionada, em parte, pela Constituição Federal de 1988.

O Supremo Tribunal Federal, em março de 2016, declarou, em julgamento de medida cautelar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 378),⁴⁹³ ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), em decorrência de processo de *impeachment* contra a Presidente da República, definindo a legitimidade constitucional do rito previsto naquela lei, adotando-se, em linhas gerais, as mesmas regras seguidas pela Corte ao analisar em 1992 a legitimidade procedimental e recepção normativa no caso do *impeachment* do ex-presidente Collor de Mello, que não foram recepcionados pela Constituição de 1988, os seguintes artigos da Lei n.º 1.079/50: 22, *caput*, 2ª parte (que se inicia com a expressão “No caso contrário...”), e seus §§1º, 2º, 3º e 4º, 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como Tribunal de Pronúncia); e 81. Tendo sido conferida interpretação conforme a constituição aos seguintes artigos da mesma lei: 19, 20, 21, 24.

Declarou-se, ainda, a legitimidade constitucional da possibilidade de aplicação analógica dos artigos 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei n.º 1.079/50, os quais determinam o rito do processo de *impeachment* contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, denegando-se o pedido do quorum de 2/3 do Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo.

Observe-se que no Brasil, é possível o *impeachment* além do Presidente da República, contra os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, de acordo com o disposto no artigo 2º da Lei do

⁴⁹² CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF n.º 378/DF Medida Cautelar. Direito constitucional. Medida cautelar em ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de *Impeachment*. Definição da legitimidade constitucional do rito previsto na Lei n.º 1.079/1950. Adoção, como linha geral, das mesmas regras seguidas em 1992. Relator Min. Edson Fachin. DJe n.º 043. Brasília, 08 mar. 2016, p. 59-62.

impeachment.⁴⁹⁴ No auge da crise que assola os poderes da República, e chega a seu ápice em 2016, dois pedidos inéditos de *impeachment* demonstram a situação dramática que chegou o País: contra o Vice-Presidente da República Michel Temer,⁴⁹⁵ e outro contra o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio de Mello.⁴⁹⁶

Então, o *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro possui previsão constitucional e infraconstitucional conforme a Lei n.º 1.079/50, sendo possível a aplicação subsidiária dos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ao seu processamento e julgamento, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões *interna corporis*, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal quando da apreciação de Medida Cautelar na ADPF n.º 378.

Assim como o Voto Destituente, circunda o *impeachment* diversos pontos de controvérsia. Sua natureza seria exclusivamente política ou jurídica? Ou, ainda, constitucional ou penal? Questões como a unidade ou a qualidade da pena diante da possibilidade de destituição do cargo e incapacidade para o exercício de qualquer outro, bem como questões quanto à possibilidade de extinção ou cessação do processo diante de renúncia do Presidente ou no caso deste deixar o cargo por conclusão do respectivo período, assim como quais seriam as funções da Câmara e do Senado, devem ser compreendidas para esclarecer suas diferenças em relação ao Voto Destituente.

Pode-se afirmar que o processo de *impeachment* tem natureza mista, sendo um instituto *sui generis* de natureza política e jurídica ao mesmo tempo.⁴⁹⁷

Pontes de Miranda entende que não há apenas um julgamento político pelo corpo de representantes, mas também a obrigatoriedade da observância de regras de direito material.⁴⁹⁸ Paulo Brossard manifesta-se pela natureza política-administrativa do impedimento.

⁴⁹⁴ Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior compreendem a sua abrangência para os cargos de Prefeito, Advogado Geral da União e, em determinadas situações, aos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica. (ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes Araújo. Op. cit. p. 317.).

⁴⁹⁵ VEJA. *Gilmar ironiza Marco Aurélio: “Não conhecia impeachment de vice-presidente.”* Ministro comentou decisão tomada pelo colega, que determinou que a Câmara dos Deputados analise o pedido de *impeachment* de Michel Temer. 05 de abril de 2016 às 16:14. Atualizado em 05 de abril de 2016 às 16:31. 2016. s.p. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/gilmar-ironiza-marco-aurelio-nao-conhecia-impeachment-de-vice-presidente>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁹⁶ FALCÃO, Marcos. *Não sou semideus, diz Marco Aurélio sobre pedido de Impeachment*. Por Márcio Falcão. 06 de abril de 2016. 15h24. Folha Uol. Folhapress. 2016. s.p. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1758084-nao-sou-semideus-diz-marco-aurelio-sobre-pedido-de-impeachment.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁴⁹⁷ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 37.

⁴⁹⁸ “Não há julgamento político ao arbítrio dos julgadores: há aplicação de regras de direito material, por corpo político homogêneo ou misto. O que se tem por corpo político, homogêneo ou misto. O que se tem

“Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma natureza disciplinar; pois assim se explica a razão por que a cumulação de pena imposta ao Presidente da República pelo Senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio non bis in idem; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito (...) Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é julgado segundo critérios políticos, julgamento que não exclui, antes supõe, é obvio a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.”⁴⁹⁹

Parte da doutrina ainda o compreende como apenas de natureza política,⁵⁰⁰ e outra parte atribui natureza mista ao impedimento, parte de natureza política, parte de natureza penal,⁵⁰¹ sendo que ao entendê-lo como de natureza política, mas com um viés jurídico-penal, porque destinado a aplicar uma pena, deve-se observar uma série de garantias, sob pena de intervenção jurisdicional.⁵⁰²

Contudo, desde já, ressalta-se que há um *plus* jurídico no *impeachment*, sobretudo diante do rol taxativo quanto aos crimes de responsabilidade ou necessidade de motivação para o êxito de seu resultado destituente. Assim, pode-se afirmar que embora misto, tem um grau de intensidade jurídica maior em relação ao grau de intensidade política. Sua natureza constitucional é clara, porém, é misto, ainda, porque se trata de um processo político-jurídico com nuança de processo criminal.⁵⁰³

Nesse ponto, vale ressaltar que a própria Lei n.º 1.079/50, no artigo 38, possibilitou a aplicação subsidiária das normas de processo penal no processo e julgamento do *impeachment*.

por fito, com o impeachment brasileiro, inconfundível com o dos outros Estados, é ao mesmo tempo punir-se o dirigente e dar-se-lhe foro especial durante a permanência do cargo.” (MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 385).

⁴⁹⁹ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 75 e 78.

⁵⁰⁰ FERREIRA, Luiz Pinto. Op. cit. p. 75.

⁵⁰¹ “não se identificam estes por inteiro com o julgamento devido ao cometimento de ilícitos penais. Assim é que, mesmo tendo sido sancionado com a destituição do cargo, pode, ainda, o incurso em crime de responsabilidade vir a ser objeto de condenação no juízo criminal, bastando para isso que o ato ensejador do *Impeachment* seja também descrito pelas leis penais como antecedente de uma sanção. (...) O crime de responsabilidade guarda de característica própria da jurisdição a circunstância de ser apenas cabível dentro das hipóteses legais, se bem que os fatos delituosos, no impedimento, não estejam sujeitos a uma tipicidade tão rigorosa como aquela existente no direito penal.” (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 610.).

⁵⁰² BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: História e Teoria Constitucional Brasileira*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. Op. cit. p. 24-23.

⁵⁰³ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 38.

A dualidade da pena caracteriza o instituto, sendo previstas a pena de perda do cargo e a de incapacidade ou inabilitação, para a autoridade dele destituída, de exercer outro, por um prazo determinado, sem prejuízo da aplicação de outra pena pela justiça ordinária. Nesta esteira, surge a questão da extinção ou cessação do processo na hipótese de renúncia ou de afastamento do cargo por conclusão do mandato.⁵⁰⁴ Há entendimento no sentido de que, deixando o cargo em caráter definitivo, o indivíduo estaria a salvo do julgamento político, embora sujeito à justiça ordinária, exceto no caso de licenciamento ou afastamento temporário do cargo, hipótese que não possui o condão de sustar o processo de *impeachment*.⁵⁰⁵

Entretanto, o ex-presidente Collor, na tentativa de sustar o processo de *impeachment* contra ele instaurado em 1992, renunciou ao cargo, sendo que a Suprema Corte entendeu pelo prosseguimento do processo, condenando-o à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, tendo sido considerado prejudicado o pedido de aplicação de sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia, de acordo com a Resolução n.º 101, de 1992 do Senado Federal.⁵⁰⁶

Quanto ao órgão processante e julgador, o *impeachment* pode ser considerado um Sistema Cameral, Judicial ou Misto. O primeiro defere ao poder legislativo o processo e julgamento, cabendo à Câmara Baixa ou Câmara dos Deputados a análise da acusação e autorização da instauração do processo, perfazendo uma análise de condições de procedibilidade da denúncia, e, ainda, cabendo à Câmara Alta ou Senado Federal, o processo e julgamento, conforme sua origem inglesa, de adoção americana e vigente, inclusive, no Brasil. O segundo sistema, o judicial defere à Corte Suprema o processo e julgamento dos crimes comuns e de responsabilidade, no caso, do Presidente da República. E o terceiro sistema, é estabelecido um tribunal híbrido, mesclado por membros do poder legislativo e do judiciário.⁵⁰⁷

Observe-se que no Brasil, o julgamento se dará no Senado Federal, sob a condução do Presidente do Supremo Tribunal Federal, de acordo com o artigo 27 Lei n.º 1.079/50.

⁵⁰⁴ Gilmar Ferreira Mendes explica que essa situação, à época do *Impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, dividiu o Supremo Tribunal Federal, sendo que os votos a favor ou contra o prosseguimento do processo de impedimento diante da renúncia do então Chefe do Executivo Nacional do Brasil, empataram em quatro a quatro e, como dois Ministros se declararam suspeitos e um impedido, convocou-se três Ministros do Superior Tribunal de Justiça nos termos do Regimento Interno da Corte Constitucional, que entenderam pelo prosseguimento do processo de impedimento diante da possibilidade do Senado aplicar a pena de inabilitação para cargos públicos e, de fato, isso ocorreu, pois a pena foi fixado pelo prazo de oito anos. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.; Op. cit. p. 933.).

⁵⁰⁵ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 38.

⁵⁰⁶ CARVALHO, Katia de. Op. cit. p. 6.

⁵⁰⁷ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 39.

O *impeachment*, embora de origem inglesa e parlamentarista, é um mecanismo que mais se adapta ao regime presidencialista, pois no parlamentarismo existem outros mecanismos para o impedimento do Presidente e de outras autoridades, como o voto de desconfiança ou a queda do Gabinete ou a dissolução do parlamento. O impedimento, portanto, é de utilidade considerável no regime presidencialista cuja responsabilidade recai no Presidente da República, já que os Ministros são de sua exclusiva confiança, sendo aquele quem Governa.

Dessa forma, o *impeachment* é uma válvula de escape e de controle, trata-se de mecanismo de contrapeso, sobretudo contra a hipertrofia do poder executivo.⁵⁰⁸

O método utilizado no Voto Destituente ou no *Recall*, embora similar ao processo de *impeachment*, deste se afasta, pois se trata de um procedimento que permite aos cidadãos eleitores destituir e substituir um agente público eleito ou também nomeado, detentor de mandato eletivo e ocupante de cargo público por eleição, antes do final do mandato ou do exercício regular de suas funções no cargo, ou ainda, a destituição coletiva dos mandatos dos membros de um respectivo órgão de representação, mediante eleição específica para tanto.

Já a metodologia utilizada para a destituição de determinados agentes públicos por meio do *impeachment*, embora também seja, assim como o Voto Destituente, um dispositivo de natureza política, destaca-se mais pelo seu viés jurídico-penal e menos político, em razão de que deve observar um processo legal que tramitará perante o Poder Legislativo, cujas casas desempenham encargos específicos previstos em lei, tendo o Senado como júri, mas também porque vincula a manifestação popular expressa por meio dos votos de seus representantes, seja na Câmara Alta ou na Câmara Baixa, à observância de uma tipificação legal trazida em um rol taxativo que elenca os motivos determinantes ou específicos, de observância e fundamentação jurídica obrigatórias,⁵⁰⁹ como acontece no Brasil, com a previsão constitucional dos crimes de responsabilidade que dão ensejo à remoção do Presidente da República.

O Voto Destituente, entretanto, a depender da configuração normativa constitucional que se pretenda conferir ao mecanismo, não exige, obrigatoriamente, motivação específica e fundamentação jurídica e vinculada do voto. O povo, detentor da

⁵⁰⁸ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 41-43.

⁵⁰⁹ RECALL of State Officials. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

cidadania ativa, é o júri, inclusive sendo o Voto Destituente ou *Recall* catalogado por alguns escritores como uma forma sumária de *impeachment* popular.⁵¹⁰

Feitas essas considerações, dentre tantas outras diferenças para com o Voto Destituente, sob o ângulo e particularidades deste instituto, como as limitações temporais, materiais e procedimentais que visam diminuir o risco de efeito sistêmico negativo, já analisado neste estudo, insta destacar, sob o ângulo do *impeachment*, as diferenças mais importantes, ligada à natureza do instituto, suas penas, autoridade processante e julgadora, regime no qual está inserido e, sobretudo, a questão do exercício do Voto Destituente.

Viu-se que o *impeachment* possui natureza mista, nele contido um *plus* jurídico-penal, sobretudo diante do rol taxativo ou necessidade de motivação para o êxito de seu resultado destituente, possuindo um grau de intensidade jurídico maior em relação ao grau de intensidade política, inclusive porque se considerado de natureza jurídico-penal e política, o respeito às garantias constitucionais da ampla defesa, do contraditório e devido processo legal são fundamentais.

Pode-se afirmar que o mesmo ocorre no Voto Destituente, havendo uma natureza mista, mas com particularidades diversas, já que conta com um devido procedimento previsto em lei, com fundamento constitucional, e, dependendo da opção legislativa, com um rol de motivos para a sua deflagração e deliberação, cujo distanciamento poderá acarretar a apreciação jurisdicional do mérito de seu julgamento político, sem esquecer-se do viés penal, a depender também da existência ou não de motivação para o seu exercício.

Nesse ponto, a diferença está no fato de que o Voto Destituente possui um grau de intensidade política maior em relação ao grau de intensidade jurídica, ainda mais quando sua regulamentação opta pela possibilidade de destituir uma autoridade, no caso o Presidente da República, independentemente de motivação, como por exemplo, pelo descrédito, desconfiança, má gestão, promessas não cumpridas, estelionato eleitoral, escândalos na vida pessoal, escândalos políticos e de corrupção, insatisfação ou baixa popularidade, ou até mesmo, simples falta de decoro e dignidade para o exercício do cargo.

Outro ponto de discrepância que poderia ser levantado é o fato da necessidade de motivação do voto dos representantes eleitos no processo de impedimento, tanto quando do recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados, quanto pela autorização da

⁵¹⁰ TRIGUEIRO, Osvaldo. Op. cit. p. 140.

instauração do procedimento e afastamento do Chefe do Executivo Nacional pelo Senado Federal.

Nesse diapasão, embora haja divergência doutrinária, o voto dos membros dessas casas, não são nada mais, nada menos que ato administrativo verbal, pois não estão no desempenho de atividade legislativa pura e simples, já que há uma mescla entre atividade jurisdicional, legislativa e administrativa, daí resultando a necessidade de conter motivo e motivação, vinculadas à existência ou não de crime de responsabilidade, sob pena de nulidade, ainda que se alegue que são agentes delegatários protegidos sob o manto da representação, pois uma vez investidos de função pública como agentes políticos, participando da estrutura do poder estatal, estão vinculados aos requisitos do ato administrativo, exigidos de quaisquer outros agente públicos, devendo os motivos ser congruentes com a finalidade do ato, sob pena, inclusive da abstenção desmotivada ou o próprio silêncio, possíveis em razão da liberdade do voto, podendo ser considerados como não-votos, ou seja, contrário ao impedimento.⁵¹¹

Presenciou-se no Brasil há pouco tempo (17 de abril de 2016), no processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Roussef, em julgamento público e televisionado, amplamente divulgado na internet,⁵¹² e constante no *site* da Câmara dos Deputados por meio de notas taquigráficas⁵¹³, que os membros da Câmara dos Deputados ao votarem pelo acolhimento do parecer favorável⁵¹⁴ ao recebimento da denúncia de crime de responsabilidade, motivaram suas manifestações, em sua maioria⁵¹⁵, em motivos outros⁵¹⁶ que não o crime de responsabilidade, o que acaba por desconfigurar toda a natureza de um instituto tão relevante para a democracia.

⁵¹¹ “Não são todas as pessoas que tem competência para praticar atos administrativos. Para que o ato assim se qualifique, é necessário que o sujeito da manifestação volitiva esteja, de alguma forma, vinculado à Administração Pública. (...) Caracterizar-se-á, desse modo, a produção de **ato vinculado** por haver estrita vinculação do agente à lei. (...) Motivo, como vimos, é a situação de fato (“alguns denominam de ‘situação de fato’”) por meio da qual é deflagrada a manifestação de vontade da Administração. (...) Sendo um elemento calcado em situação anterior à prática do ato, o motivo deve sempre ser ajustado ao resultado do ato, ou seja, aos fins a que se destina. Impõem-se, desse modo, uma relação de congruência entre o motivo, de um lado, e o objeto e a finalidade, de outro. (FILHO, José Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 18 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007, p. 93-108.

⁵¹² YOUTUBE. *Votação do processo de Impeachment*. 17 abr. 2016. Completo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wxN2WZRcEU>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

⁵¹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Discursos e Notas Taquigráficas*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Acesso em 18 de junho de 2016.

⁵¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Deputado Jovair Arantes*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contr-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>>. Acesso em 18 de junho de 2016.

⁵¹⁵ A grande parte dos Parlamentares utilizaram argumentos sem qualquer vínculo com a existência ou não de crime de responsabilidade. Embora o considerável número de Deputados Federais, assim como o tempo de trinta segundos disponibilizado pela Mesa da Câmara fosse escasso, as motivações se deram

Para se extrair essa conclusão, adotou-se a seguinte metodologia de análise: considerou-se a natureza mista do *impeachment*, ou seja, jurídico-política; considerou-se a vinculação da motivação dos votos dos parlamentares ao crime de responsabilidade atribuídos à Presidente Dilma no que tange às “pedaladas fiscais”, conforme o parecer do Deputado Jovair Arantes; considerou-se como motivação jurídico-política as argumentações dos Parlamentares que aduziram o crime de responsabilidade; considerou-se como motivação pessoal as argumentações dos Parlamentares que não aduziram o crime de responsabilidade; desconsiderou-se as ausências e abstenções.⁵¹⁷

mais por motivações de ordem pessoal do que por motivações jurídico-políticas vinculadas ao crime de responsabilidade, sobressaindo e transparecendo uma certa “conspiração a favor do *Impeachment*”, o que acabou por intensificar a crise e causar descontentamento nos cidadãos, aumentando ainda mais a sua decepção, insatisfação e desconfiança nos representantes eleitos.

⁵¹⁶ A argumentação que motivou a fundamentação da maioria dos votos dos parlamentares, antes de expressarem o sim ou o não, se fundou, única e exclusivamente, em frases como: “Pelo aniversário da minha neta”; “Pelos fundamentos do cristianismo”; “Pelos princípios que ensinei à minha filha”; “Pelo Bruno e o Felipe”; “Pelo meu neto Pedro”; “Pelos maçons do Brasil”; “Pelos produtores rurais, que se o produtor não plantar, não tem almoço nem janta”; “Proposta de que criança troque de sexo na escola”; “Pelo fim da rentabilização de desocupados e vagabundos”; “Pela Família Quadrangular”; “Pelos idosos e pelas crianças”; “Pelo fim da vagabundização remunerada”; “Pela minha mãe nega Lucimar...”; “Pela renovação carismática”; “Pelos médicos brasileiros”; “Pelo fim da CUT e seus marginais”; “Por amor a este país”; “Pelo fim dos petroleiros, digo, do Petrolão”; “Pelos progressistas da minha família, Maria Vitória”; “Pela República de Curitiba”; “Em memória do meu pai”; “Por causa de Campo Grande, a morena mais linda do Brasil”; “Para me reencontrar com a história”; “Pelo estatuto do desarmamento”; “Pelo comunismo que assombra o país”; “Pela nação evangélica”; “Pelo povo destemido e pioneiro do Estado de Rondônia”; “Pelo resgate da autoestima do povo brasileiro”; “Pela BR 429”; “Pela minha esposa, pelo meu filho e minha filha”; “Por Daiane, Mateus e Adriane”; “Por todos os corretores de seguro”; “Pela minha filha Manoela que vai nascer”; “Pela minha mãe que está em casa com os seus 93 anos”; “Pelo meu neto e bisneto”; “Em homenagem ao aniversário da minha cidade”; “Pela minha mãezinha”; “Pela paz de Jerusalém”; “Pelo melhor Estado, o Tocantins”; “Em memória do meu irmão”; “Pela minha mulher que nesse momento luta pela vida”; “Como diz Olavo de Carvalho, “O PT vai dar pt no Brasil: ‘perca’ total!”; “Pelo setor gerador de renda, o setor agropecuário”; “Pelo meu filho Breno e pela minha querida PM de São Paulo”; “Pelos militares de 64”; “Por Sofia e Luna e Guarulhos”; “Sob as bênçãos do grande arquiteto do Universo”; “Pelos meus netos Guilherme, Eliza e Gabriel”; “Pelo povo com nome no SPC”; “Para não sermos vermelhos como a Venezuale e Coreia do Norte”; “Por um pai de 78 anos que me ensinou os princípios da palavra de Deus”; “Pela Sandra, pela Érica, pelo Vítor, pelo Jorge, e por meu neto que está chegando”; “Pelo meu filho que carrega meu nome, Luis Lauro”; “Pelo meu filho de 18 anos.” (ESTADÃO. *As 1001 razões dos deputados aos votar o impeachment*. Por Sonia Racy. 17 abr. 2016. 20h59. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/as-1001-razoes-dos-parlamentares-ao-votar-o-impeachment/>>. Acesso em 18 de abril de 2016.)

⁵¹⁷ A metodologia desenvolvida nesse trabalho levou em conta a argumentação que fundamentou o voto de cada Parlamentar ao expressar a sua vontade, favorável ou contrária, ao recebimento da denúncia e o crime de responsabilidade nela posto, adjetivado de “pedaladas fiscais,” conforme o Parecer do Deputado Jovair Arantes do Partido Trabalhista Brasileiro do Estado de Goiás – PTB/TO, não considerando a denúncia da Ordem dos Advogados Brasileiros, tampouco as argumentações gerais sobre corrupção. Isto posto, considerou-se como argumentação fundada na motivação pessoal e desvinculada do crime de responsabilidade, entre tantas outras fundamentações já demonstradas, em conjunto ou separadas, aquelas que se utilizaram, em parte ou não, das seguintes expressões durante os respectivos votos: “...pelos crimes que cometeu...”; “...farsa...”; “tribunal de exceção...”; “contra o golpe...”; “...injustiça desse processo...”; “...não ao golpe...”; “tentativa de golpe...”; “contra o *impeachment*...”; “...pela democracia...”; “...pela moralidade...”; “pelo *impeachment*...”; “...pelo afastamento...”; “...contra o golpe...”; “...pela Constituição...”; “...pela legalidade...”; “...contra a corrupção...”; “...corruptos...”; “...quebrou o país...”; “...crise política...”; “em defesa dos princípios da administração pública...”; “...pela ética...”; “...em nome dos desempregados...”; “...pelos agricultores...”; “...contra o projeto de poder do Lula...”; “...por Canoas...”; “...pelos gaúchos...”; “...pelo Brasil...”; “...pelos trabalhadores...”; “...pelo voto soberano...”; “...é muita soberba abrir rombos milionários em cofres públicos e achar que não vai acontecer nada...”;

O parecer do Deputado Jovair Arantes, para ser aprovado e, conseqüentemente, ser autorizado o recebimento da denúncia e o prosseguimento do processo de *impeachment*, necessitaria de no mínimo 342 (trezentos e quarenta e dois votos) dos 513 (quinhentos e treze) Deputados ou dois terços do total. A Câmara dos Deputados, por 367 (trezentos e sessenta e sete) votos favoráveis, 7 (sete) abstenções, 2 (duas) ausências e 137 (cento e trinta e sete) votos contrários, autorizou o processamento do *impeachment*, determinando o envio dos autos ao Senado Federal.

Dessa forma, desconsiderando-se as abstenções e as ausências, votaram um total de 504 (quinhentos e quatro) Deputados Federais. Desse número percebeu-se que, conforme metodologia de análise desenvolvida nesse trabalho, entre os votos favoráveis e contrários, aproximadamente 87,30% (oitenta e sete vírgula trinta por cento) dos Parlamentares fundamentaram seus votos na motivação pessoal e cerca de 12,69% (doze vírgula sessenta e nove por cento) na motivação jurídico-política.

Assim, tem-se a seguinte análise:

- Em relação aos 513 (quinhentos e treze) Deputados Federais que compõem a Câmara dos Deputados, 504 (quinhentos e quatro) expressaram votos favoráveis e desfavoráveis ao recebimento da denúncia (*impeachment*), havendo 7 (sete) abstenções e 2 (duas)

“...pela reforma agrária e urbana...”; “...pela prisão na lava-jato...”; “por Caxias do Sul...”; “...pela serra gaúcha...”; “...para corresponder às expectativas dos meus eleitores...” Por outro lado, considerou-se como argumentação fundada na motivação jurídico-política e vinculada ao crime de responsabilidade, entre outras fundamentações, em conjunto ou separadas, aquela que de certa maneira, vinculou o *Impeachment* ao crime de responsabilidade e à admissibilidade da denúncia, utilizando, em parte ou não, das seguintes expressões durante os respectivos votos: “...pela admissibilidade desse processo...”; “...atentou contra a lei de responsabilidade...”; “...roubos no orçamento...”; “...nos exige responsabilidade jurídica de nossos votos...”; “...as pedaladas fiscais aconteceram...”; “...uma Presidente que publicou decretos sem a autorização dessa Casa...”; “porque além de estarem presentes os pressupostos jurídicos e políticos...”; “...atentou contra o orçamento nacional...”; “...só é aceitável caso haja elementos para isso...”; “...em respeito à Constituição, sabendo lá que houve crime de responsabilidade...”; “votar em *Impeachment* só é possível com crime de responsabilidade...”; “...todos são considerados inocentes até que alguém apresente prova de um crime...”; “...não, não pelo prosseguimento da denúncia...”; “...fraude jurídica...”; “...não reconheço legitimidade neste processo, quanto mais em um processo que não tem crime...”; “...estamos julgando a admissibilidade da denúncia...”; “...fraude fiscal...”; “...não aludem ao crime de responsabilidade que seria a causa do *Impeachment*...”; “por um país melhor...e fiscalmente responsável...”; “...querem cassar uma Presidente que não cometeu crime algum...vítima desse processo...”; “...nesse processo jurídico-político minha decisão se baseia em uma parte considerável da comunidade jurídica brasileira, inclusive da respeitadíssima OAB...”; “...meu voto leva em conta o relatório do Deputado Jovair...”; “...impedir a admissibilidade...sendo que não há crime de responsabilidade...”; “...o Brasil já tem a prova de que não há crime...”; “...este processo está se constituindo numa farsa...”; “...contra o *Impeachment* sem crime de responsabilidade...”; “um governo que cometeu crimes e o AGU não conseguiu defender o indefensável...”; “pedaladas fiscais não é crime...”; “pelo desajuste das contas públicas, contra o aumento da inflação...”; “...meus limitados conhecimentos jurídicos não me convenceram da existência de crime de responsabilidade...”; “acolho a denúncia...”; “...crime de responsabilidade...”; “...processo que na essência ou em seu mérito não deveria ter sido aceito...”; “...a Presidente Dilma não cometeu crime nenhum...”; “...inocente...”; “...não cometeu crime nenhum...”; “...não ouvi o argumento da oposição dizendo a causa da admissibilidade...”; “o que está em jogo...as pedaladas fiscais...”; “...acusações eivadas de vício...”; “...pressupõe que haja um crime de responsabilidade...”; “...estudei o processo e o parecer...”; “...a pauta cuida de um processo...”; “...não considerei a corrupção, só sob o ângulo das pedaladas...”; “...não há crime de responsabilidade no parecer do Relator...”; “...pedalada fiscal não é crime...”; “...contra o processo de farsa...”; “... o Relatório é uma farsa...”. Portanto, adotou-se essa metodologia de análise.

ausências, portanto, votaram, a favor ou contra, 98,24% (noventa e oito vírgula vinte e quatro por cento) do total de Deputados Federais, sendo 1,36% (um vírgula trinta e seis por cento) de abstenções e 0,38% (zero vírgula trinta e oito por cento) de ausências;

- Em relação aos 504 (quinhentos e quatro) Deputados Federais que expressaram votos favoráveis e desfavoráveis ao recebimento da denúncia (*impeachment*), 367 (trezentos e sessenta e sete) expressaram votos favoráveis e 137 (cento e trinta e sete) expressaram votos desfavoráveis, o equivalente à aproximadamente 72,81% (setenta e dois vírgula um por cento) e 27,18% (vinte e sete vírgula dezoito por cento), respectivamente;

- Em relação aos 504 (quinhentos e quatro) Deputados Federais que votaram a favor ou contra, o recebimento da denúncia (*impeachment*), 440 (quatrocentos e quarenta) votaram expressando motivação pessoal e 64 (sessenta e quatro) votaram expressando motivação jurídico-política, sendo o equivalente à aproximadamente 87,30% (oitenta e sete vírgula trinta por cento) e 12,69% (doze vírgula sessenta e nove por cento), respectivamente;

- Em relação aos 440 (quatrocentos e quarenta) Deputados Federais que expressaram motivação pessoal em relação ao recebimento da denúncia (*impeachment*), 333 (trezentos e trinta e três) expressaram votos favoráveis e 107 (cento e sete) expressaram votos desfavoráveis, sendo o equivalente à aproximadamente 75,68% (setenta e cinco vírgula oito por cento) e 24,31% (vinte e quatro vírgula um por cento), respectivamente;

- Em relação aos 64 (sessenta e quatro) Deputados Federais que expressaram motivação jurídica em relação ao recebimento da denúncia (*impeachment*), 34 (trinta e quatro) expressaram votos favoráveis e 30 (trinta) expressaram votos desfavoráveis, sendo o equivalente à aproximadamente 53,12% (cinquenta e três vírgula doze por cento) e 46,87% (quarenta e seis vírgula oitenta e sete por cento), respectivamente;

- Em relação aos 504 (quinhentos e quatro) Deputados Federais que expressaram votos favoráveis ou contrários em relação ao recebimento da denúncia (*impeachment*), 333 (trezentos e trinta e três) expressaram motivação pessoal favorável, 107 (cento e sete) expressaram motivação pessoal desfavorável, 34 (trinta e quatro) expressaram motivação jurídico-política favorável e 30 (trinta) expressaram motivação jurídico-política desfavorável, sendo o equivalente à aproximadamente, 66,07% (sessenta e seis vírgula sete por cento), 21,23% (vinte e um vírgula vinte e três por cento), 6,74% (seis vírgula setenta e quatro por cento) e 5,95% (cinco vírgula noventa e cinco por cento), respectivamente;

- Em relação aos 367 (trezentos e sessenta e sete) Deputados Federais que expressaram votos favoráveis em relação ao recebimento da denúncia (*impeachment*), 333 (trezentos

e trinta e três) expressaram motivação pessoal favorável, 34 expressaram motivação jurídico-política favorável, sendo o equivalente à aproximadamente 90,73% (noventa vírgula setenta e três por cento) e 9,26% (nove vírgula vinte e seis por cento), respectivamente;

- Em relação aos 137 (trezentos e sessenta e sete) Deputados Federais que expressaram votos desfavoráveis em relação ao recebimento da denúncia (*impeachment*), 107 (cento e sete) expressaram motivação pessoal desfavorável e 30 (trinta) expressaram motivação jurídico-política desfavorável, sendo o equivalente à aproximadamente 78,10% (setenta e oito vírgula dez por cento) e 21,89% (vinte e um vírgula oitenta e nove por cento), respectivamente.

Permite-se um ensaio na Teoria dos Sistemas⁵¹⁸, já que o impedimento considerado em si mesmo, pode ser considerado um sistema ou método procedimental heterorreferencial que para ter legitimidade, validade e sentido democráticos, funda-se em dois sistemas autor-referenciais, ou seja, no sistema referencial do direito através da consideração valorativa do código referencial jurídico (lícito/ilícito) e no sistema referencial da política através da consideração valorativa do código referencial político (poder/não poder) que operacionalizam e condicionam a legitimidade do sistema do impedimento através de uma retroalimentação constante, heterolegitimante e horizontal-funcional (*input/output* ou *re-entry*) entre o direito e a política, promovendo a auto-reciclagem do *impeachment* decorrente da capacidade de aprendizado dos dois sistemas referenciais.

Dessa maneira, legitimando o procedimento, considerando-se a sua natureza híbrida (jurídico-política), somente poderiam ser aceitáveis como válidos, providos de sentido e compatíveis com o caráter heterorreferencial do processo de impedimento, os votos dos parlamentares que se situassem, em conjugação vinculativa, nos códigos referenciais disjuntivos lícito/poder, lícito/não poder, ilícito/poder, ilícito/não poder perfazendo-se na motivação jurídico-política vinculante e compatível com a natureza híbrida procedimental e conteudística do *impeachment*.

⁵¹⁸ O ensaio proposto sob o ângulo da Teoria dos Sistemas necessita de maior aprofundamento, sobretudo quanto às questões da autopoiese e da alopoiese de Nicklas Luhmann e Marcelo Neves, respectivamente. Embora, a princípio, nota-se que eventuais interferências externas do ambiente político sobre os dois procedimentos estudados (como por exemplo, a pressão popular sobre os parlamentares para votarem contra ou a favor do *Impeachment* (recebimento da denúncia)) seriam perturbações legítimas que não deslegitimariam os procedimentos. Pois ambos (o voto destituente se inserido na Constituição como mais um instrumento das regras do jogo democrático) estariam regulamentados pela norma constitucional, considerada como subsistema do sistema jurídico (direito constitucional) através de sua função de acoplamento estrutural entre o sistema do direito e o sistema político, com mecanismos próprios de filtragem, contenção e estabilização das irritações ou perturbações legítimas e ilegítimas advindas do ambiente externo.

Observa-se ainda que os códigos referências postos, podem ser considerados uma subespécie apenas do código referencial lícito/ilícito, denotando o caráter vinculativo ao sistema do direito, pois a motivação política é ínsita do próprio corpo político representativo, ou seja, ainda que não houvesse expressa motivação política, mas apenas jurídica vinculada aos crimes de responsabilidade (“pedaladas fiscais), os votos poderiam ser tidos como válidos, legítimos e adequados em relação ao conteúdo e à natureza híbrida do *impeachment*, já que os parlamentares estão investidos de representação política.

Contudo, nota-se que o resultado, decorrente da análise das fundamentações e votos dos Deputados Federais, demonstrou a ilegitimidade procedimental do processo, pois prevaleceu os votos que se ampararam apenas no código referencial disjuntivo poder/não poder, perfazendo-se em motivação pessoal não vinculante à natureza híbrida procedimental e conteduística do *impeachment*.

Observa-se que o Voto Destituente, considerado em si mesmo, é um sistema ou método procedimental homoreferencial que para ter legitimidade, validade e sentido democráticos, funda-se em apenas um sistema auto-referencial, ou seja, no sistema referencial da política através da consideração valorativa do código referencial político (poder/não poder) não havendo a interdependência do sistema auto-referencial jurídico ou do direito.

Dessa análise pode-se perceber que o procedimento se distanciou de sua forma procedimental legal prevista na Constituição, sendo ilegítimo ainda, porque não estancou a crise política, sobretudo porque considerável parcela dos cidadãos não tomou a decisão parlamentar como satisfatória, haja vista a forma como foi realizado, os sujeitos envolvidos e a desconfiança nas instituições políticas e, portanto, não sendo alcançada a própria função e finalidade legitimante do procedimento, qual seja, tornar inevitáveis e prováveis decepções em decepções difusas e aceitáveis.⁵¹⁹

(...) a função legitimadora do procedimento não está em se produzir consenso entre as partes, mas em tornar inevitáveis e prováveis decepções em decepções difusas: apesar de descontentes, as partes aceitam a decisão. Um comportamento contrário é possível, mas a parte que teima em manter sua expectativa decepcionada acaba pagando um preço muito alto, o que a força a ceder. Neste sentido, a função legitimadora do procedimento não está em substituir uma decepção por um reconhecimento, mas em imunizar a decisão final contra as decepções inevitáveis.”

(...)“sendo a função de uma decisão absorver e reduzir insegurança, basta que se contorne a incerteza de qual decisão ocorrerá pela certeza de que uma decisão ocorrerá, para legitimá-la. Em certo sentido, Luhmann concebe a

⁵¹⁹ LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Córte Real. Brasília:UNB. p.29-36.

legitimidade como uma ilusão funcionalmente necessária, pois se baseia na ficção de que existe a possibilidade de decepção rebelde, só que esta não é, de fato, realizada. O direito se legitima na medida em que os seus procedimentos garantem esta ilusão.⁵²⁰

Desta análise, desponta que a porcentagem de votos fundamentados na motivação pessoal é bem maior do que a porcentagem de votos fundamentados na motivação jurídico-política, permitindo concluir que, consideradas as premissas postas, a votação desconsiderou a natureza jurídico-política do *impeachment*, votando os Parlamentares conforme a sua consciência, fulcrada em motivos outros que não o crime de responsabilidade, desvelando o efeito inefável do processo do *impeachment*, qual seja, o Voto Destituente, assim como desvelando o *déficit* de legitimidade procedimental e institucional do instituto.

A análise da motivação dos votos poderá ser melhor aferida no Apêndice B.

Entretanto, parte da doutrina entende que a vinculação e motivação do voto ao crime de responsabilidade não se faz necessária, em razão da própria natureza híbrida do instituto, assim como porque o parlamentar está sob o manto da representação e, ao exercer o voto, o faz de maneira política no interesse dos representados, exercendo, inclusive, um juízo de discricionariedade, conveniência, oportunidade e utilidade pública.

“Afeitos à aplicação da lei, consoante métodos estritamente jurídicos, é indubitoso que, de ordinário, os juízes tenham condições para decidir acerca de fatos que, por vezes, transcendem a esfera da pura legalidade, inserem-se em realidades políticas, vinculam-se a problemas de governo, insinuam-se em planos nos quais a autoridade é levada a agir segundo juízos de conveniência e oportunidade e utilidade, sob o império de circunstâncias imprevistas e extraordinárias. Conforme lição de Story, os deveres cuja violação enseja o *impeachment* “são facilmente compreendidos por estadistas e raramente conhecidos dos juízes”. O tribunal que fosse chamado a intervir nessas questões, ou correria o risco de decidir de maneira inadequada, se preso a critérios de exclusiva legalidade, ou, para decidir bem, talvez tivesse de recorrer a critérios metafísicos e extrajudiciais; e não teria nenhum sentido o recurso ao Judiciário.”⁵²¹

Por óbvio, é o *impeachment*, um instituto legítimo, porém, o que se percebe também, além de suas diferenças com o Voto Destituente, é que a falta de legitimidade dos parlamentares perante as desconfianças dos cidadãos em um cenário tomado pela corrupção, macula a representação e coloca em dúvida o resultado do impedimento,

⁵²⁰ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Apresentação. In: LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Córte Real. Brasília: UNB. p.4-5.

⁵²¹ BROSSARD. Paulo. Op. cit. p. 142.

fortalecendo a defesa pela implementação do *impeachment* popular como alternativa para o estancamento de quadros drásticos de graves crises políticas.

Outro fator de descrédito ao *impeachment* embora haja divergência doutrinária⁵²², é o fato de a Câmara dos Deputados receber a denúncia e o Senado Federal julgar os fatos contidos no processo, pois aquela é a casa do povo, este, simboliza os Estados.⁵²³

Ao revés, o Voto Destituente não necessita de qualquer fundamentação, pois se ampara na expressão pura do poder originário e no exercício livre da soberania popular, cabendo a cada cidadão optar livre e desimpedidamente, adotando-se como critério, apenas e tão somente, a sua consciência.

Ainda que haja a previsão legal de um rol de condutas possíveis para a revogação do mandato e, dentre elas, delitos dolosos, tal fato por si só não retira o viés mais político e menos jurídico do mecanismo, pois se trata de um procedimento que, embora realizado por um órgão estatal, por vezes judicial, como se pretendeu nessa análise demonstrar, a sua deflagração e deliberação cabe exclusivamente ao eleitor, embora eventuais violações de garantias constitucionais devam ser apreciadas pelo órgão judicial competente, tanto na fase inicial do procedimento, na qual se possibilita o exercício do contraditório e ampla defesa, quanto na sua fase final, através do combate aos crimes eleitorais e ilegalidades que podem vir a, inclusive, anular a eleição destituente como qualquer eleição regular, porém, nenhum desses fatores ameniza o viés mais político do instituto.

No que se refere à dualidade da pena, dependendo da regulamentação legislativa adotada, o Voto Destituente poderá estar configurado para produzir os mesmos efeitos que o *impeachment*. Entretanto, conforme as análises feitas no direito comparado e nas propostas de emenda constitucional brasileiras, nota-se que o instituto possui uma unidade da pena, no sentido de possibilitar tão somente a destituição ou a perda do cargo pelo indivíduo que o ocupa, sem prejuízo de ser submetido a outras penas aplicadas pelos demais órgãos de controle e *accountability*. Compreende-se que, a

⁵²² “Evidentemente explica-se a função acusadora da Câmara dos Deputados: é nela que se congregam os representantes diretos do povo em geral. Estando nela representado a própria Nação, nenhum outro órgão a sobrelevaria, em autoridade, para submeter o Presidente da República ao conveniente libelo., Contudo seria inadmissível aceitar-se a Câmara como promotor e juiz a um só tempo, razão por que o papel de julgador foi cometido ao Senado, órgão que, no dizer de Aristides Nilton, sendo composto “dos Embaixadores dos Estados, está suficientemente prestigiado para resolver com proveito e critério tão melindrosa questão.” (FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 41.).

⁵²³ “A Câmara dos Deputados, de acordo com o artigo 45 da Constituição, compõem-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e Território, e no Distrito Federal. (...) O Senado Federal compõem-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, para mandato de oito anos. (CARVALHO, Kildare Gonçalves . Op. cit. p. 856 e 862.).

expressão mais adequada ao Voto Destituente quanto a essa dualidade sancionatória seria: unidade de sanção.

O órgão de processo e julgamento e o exercício do direito do voto são os pontos que mais o diferenciam do *impeachment*, pois embora possua uma fase pré-política, jurídico-constitucional-administrativa que se inicia com a sua deflagração por petição destituente ou iniciativa popular perante um órgão estatal, seja ele do poder executivo, legislativo ou judiciário, preferencialmente perante a Justiça Eleitoral ou a Suprema Corte, que terão a função de analisar os pressupostos e as condições de procedibilidade do instituto, é na fase política que o mesmo tem sua envergadura legitimadora, pois mediante a convocação de eleição destituente, que o titular do poder, o povo, poderá, diretamente, se manifestar pela revogação ou confirmação do mandato, diferenciando-se do *impeachment*, que na democracia representativa legitima os representantes eleitos a votarem o impedimento da autoridade submetida ao processo.

O Voto Destituente, geralmente por estar vinculado apenas e tão somente à vontade e consciência do eleitor, poderia alcançar, assim como sedimentou a doutrina em relação ao *impeachment*⁵²⁴, fatos anteriores ao mandato que se tornaram conhecido após a investidura do mandato ou ainda os atos praticados no exercício de mandato anterior quando o submetido ao procedimento, por exemplo, advém de uma reeleição.

Se implementado no Brasil, inclusive, uma possibilidade a ser teorizada, visando que o processo de *impeachment* não anteceda eventual decisão do Voto Destituente, é vincular a suspensão do processo de *impeachment* ou a proibição de sua instauração, uma vez deflagrado o procedimento destituente, evitando-se, inclusive, o eventual conluio parlamentar para a derrubada da autoridade do poder, assim como enaltecendo a soberania da expressão da vontade dos eleitores expressa nas urnas da eleição destituente.

O Brasil tem sido cenário de uma crise política e institucional, decorrente de graves escândalos de corrupção, comprometendo até mesmo o instituto do *impeachment*, pois as vozes presentes nas ruas e nas redes sociais bradam que os eleitos não representam o povo. Aqueles que são desfavoráveis ao *impeachment* tem argumentado que os representantes eleitos no Congresso não possuem legitimidade para destituir o Chefe do Executivo do Cargo.

⁵²⁴ “Restabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar. O impeachment pode então ser iniciado ou prosseguido. (...) Embora não haja faltado quem alegasse que a eleição popular tem a virtude de apagar as faltas pretéritas, a verdade é que infrações cometidas antes da investidura no cargo, estranhas ao seu exercício ou relacionadas com anterior desempenho, têm motivado o impeachment, desde que a autoridade seja reinvestida em função suscetível de acusação parlamentar.” (BROSSARD, Paulo. Op. cit. p. 136-137.0.

Dessa forma, como enfrentar a questão da legitimidade procedimental nessa situação dramática? Percebe-se que o *impeachment* é um procedimento legítimo desde que sejam observadas suas garantias constitucionais para ser tido como um instituto legitimamente democrático, o que envolve a necessidade de comprovação dos crimes de reponsabilidade, sob pena de violação da separação de poderes e prática de abuso de poder:

“Em outros termos, afastar uma Presidente da República eleita tão somente porque se discorda das escolhas políticas dela é inconstitucional. O sistema presidencialista não admite essa hipótese de perda do mandato.

O futuro do processo de *impeachment* dependerá, efetivamente, de como serão respeitadas as garantias constitucionais do devido processo legal, da separação de poderes e do sistema de governo presidencialista adotado pela Constituição, cuja incumbência de proteção não é só do Supremo Tribunal Federal, mas de todos os poderes republicanos e de cada um de seus membros, mas, principalmente, de nós mesmos cidadãos de um Estado Democrático de Direito.”⁵²⁵

É nessa esteira que o Voto Destituente tem seu papel principal, pois diante de tamanha falta de legitimidade popular, descrença, desconfiança e demérito político-institucional, aliada à ausência de legitimidade procedimental como demonstrado, ninguém mais que o cidadão eleitor está autorizado a escolher seus líderes, destituí-los, puni-los ou sancioná-los, inocentá-los, restaurando a confiança e a governabilidade.

As questões enfrentadas, consideradas limitações temporais, materiais e procedimentais do instituto, bem como os argumentos favoráveis e desfavoráveis, aliada à prática vivenciada pelos países estrangeiros, permitem extrair que o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente, como mecanismo de *accountability* eleitoral sobre os representantes eleitos, auxilia no (re)equilíbrio da relação entre as democracias representativa e participativa sendo perfeitamente viável no sistema presidencialista de governo, sobretudo no Brasil, desde que haja um aprofundamento acadêmico sobre a temática aliada à vontade política dos representantes eleitos visando o enfrentamento prudente e adequado de todas essas questões que são fundamentais para a compreensão e aperfeiçoamento dessa espécie de direito político, ganhando a democracia, em qualidade e, ainda, está em total conformidade com a democracia semidireta⁵²⁶ adotada pelo Brasil.

⁵²⁵ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes et al. Op. cit. p. 89.

⁵²⁶ “A democracia pode ser considerada como direta (os cidadãos participam diretamente das decisões estatais, tal como na Grécia Antiga), indireta (o povo participa dos negócios do Estado, através de seus representantes eleitos (parlamentares), tal como sói acontecer na atualidade na grande maioria das nações) e semidireta (a população politicamente ativa, participa direta ora indiretamente dos destinos

Diferentemente de outros institutos, como o *impeachment*, por exemplo, o Voto Destituente apenas produz o efeito de revogar o mandato do político, despidendo-o de poder e das funções do cargo pela perda da legitimidade política perante quem o elegeu.

Socorre-se aqui do pensamento de Paulo de Figueiredo, em artigo intitulado de *Impeachment: Sua Necessidade no Regime Presidencial*, no qual se enfatiza a adequação do *impeachment* ao sistema presidencialista, para mais uma vez parafrasear: Voto Destituente: Sua Necessidade no Regime Presidencialista. Uma válvula de escape para além do *impeachment*:

Reconhecemos, assim, com Sampaio Dória, que, com a queda dos gabinetes perante o parlamento, e com a dissolução do parlamento, para que as urnas patenteiem qual a vontade atual dos governados, a responsabilidade do executivo e do legislativo é, na medida do exequível, efetiva no sistema parlamentar. Já no regime presidencialista não existe essa válvula de escape para as tensões provenientes de choques entre poderes, a qual vale, inclusive, como processo de responsabilização política, capaz de livrar a administração de figuras indesejáveis.⁵²⁷

Ainda quanto à adequação do direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente ao Presidencialismo, ressalta-se que um dos seus pontos positivos ou argumentos favoráveis é a função de minimizar o distanciamento entre eleito e eleitores, função esta também do Presidencialismo, pois “este é o melhor sistema eleitoral para a democracia, pois aproxima o eleitor do representante, assegurando igualdade entre a maioria e a minoria na participação política.”⁵²⁸

O Estado continua a ser, neste fim de século, uma questão transcendente não só da teoria, como também da prática política. Esta relevância decorre, sobretudo, da circunstância de que, a despeito da variedade de concepções filosóficas distintas, não fomos capazes de criar formas de Estado, de governo, de regimes e de sistemas políticos que não caibam em categorias antagônicas ou, na melhor das hipóteses, que resultem da combinação delas.⁵²⁹

A princípio a utilização do mecanismo parece acarretar instabilidade política, ainda mais pelo seu uso ardiloso, embora não haja como afirmar, porém percebe-se que se utilizado com a devida consciência da sua necessidade e importância, sobretudo em

estatais).”(ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 5. ed. Florianópolis: Podvum, 2011. p. 74.).

⁵²⁷ FIGUEIREDO, Paulo de. Op. cit. p. 42.

⁵²⁸ MORAES, Alexandre. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 94.

⁵²⁹ MACIEL, Marco. O Presidencialismo: Sistema de Governo e Democracia. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 8.

tempos de grave crise política, na qual os demais meios institucionalizados de controle de poder não atinjam seus fins, trata-se de um poderoso e legítimo instrumento do exercício da cidadania.

“No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado ahora, hayan mejorado o complicado de manera substancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, éstos deben formar parte de una arquitectura mayor y, em esse marco, debe analizarse su funcionamiento.

“(…) Em el caso de Venezuela, donde sectores de oposición procuraron la revocatoria del mandato del Presidente Hugo Chávez por médio de um referendo, los resultados mostraron la existência de una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recentemente, em 2006, el referendo sobre las autonomías departamentales em Bolivia, mostro las diferencias políticas internas entre la derecha y la izquierda, por um lado, y entre occidente y oriente, por outro.”⁵³⁰

É um mecanismo de participação política em harmonia com os princípios da soberania popular, governo democrático e republicano, participativo, eletivo, alternativo, responsável, pluralista, conforme o Supremo Tribunal de Justiça já reconheceu em relação a um mecanismo similar, o referendo revocatório, naquele País:

“(…)se declaro que el referendo revocatório de mandato es um mecanismo de participación política cónsono com los principios de soberania popular, y gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables establecido em la própria carta fundamental venezolana.”⁵³¹

Argumentos há para a sustentação de ambos os pontos, positivos e negativos. O que se percebe, é a ausência de vontade política no enfretamento do debate e a disposição de superar os pontos negativos para a devida equalização das particularidades que o mecanismo evidencia e a ele rodeiam, cabendo, sobretudo, à sociologia, à ciência política e ao direito, debruçar-se sobre a investigação do tema e suas nuances para amparar o poder, a política e o direito, com institutos legitimamente democráticos.

Os fatores reais de poder determinantes das relações fáticas são a expressão das forças políticas e sociais que encontram conformação, organização e amparo, na força normativa, estabilizadora e determinante da Constituição, sendo que a pretensão de eficácia da norma constitucional deve estar atenta às leis culturais, sociais, políticas e

⁵³⁰ ZOVATTO, Daniel. Op. cit. p. 118.

⁵³¹ BRITO, David Matheus. Op. cit. p. 11.

econômicas para preservar a raiz de sua força vital, permitindo-lhe construir o futuro, considerando as peculiaridades do presente.⁵³²

Essa vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas. Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. Essa ordem adquire e mantém sua vigência através de atos de vontade.⁵³³

A Constituição, no caso, a Constituição Federal de 1988 do Brasil, exerce a função de acoplamento estrutural entre o sistema auto-referencial do direito e o sistema-auto-referencial da política⁵³⁴ estabilizando, através de sua força normativa, as relações sociais.⁵³⁵ O Voto Destituente, uma vez inserido no ordenamento jurídico-constitucional através do consenso decorrente do próprio processo legiferante e reformador das normas constitucionais, promovido pelos membros do Congresso Nacional, tornar-se-ia mais um instrumento legítimo das regras do jogo político democrático⁵³⁶, à disposição do cidadão-eleitor.

⁵³² HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 6-19.

⁵³³ Ibidem. p. 19-20.

⁵³⁴ É possível também uma leitura no sentido de que a Constituição na acepção moderna é fator e produto da diferenciação funcional entre direito e política como subsistemas da sociedade. Nessa perspectiva, a constitucionalização apresenta-se como o processo através do qual se realiza essa diferenciação. (...) ela “possibilita uma solução jurídica do problema de auto-referência do sistema político e, ao mesmo tempo, uma solução política do problema de auto-referência do sistema jurídico. (...) Através da constituição como acoplamento estrutural, as ingerências da política no direito não mediatizadas por mecanismos especificamente jurídicos são excluídas e vice-versa. (...) Nesse sentido, a norma constitucional, como um caso particular de norma jurídica, representa um tipo de expectativa de comportamento contrafactivamente estabilizada, não é compreendida como dever-ser ideal.” (NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 64-66.).

⁵³⁵ O que caracteriza especificamente a “Constituição normativa” é a sua atuação efetiva como mecanismo generalizado de filtragem da influência do poder político sobre o sistema jurídico, constituindo-se em mecanismo reflexivo do direito positivo. Ao texto constitucional corresponderiam, então, “expectativas normativas congruentemente generalizadas.” Na medida em que a “Constituição normativa” se enquadra no conceito estritamente moderno de Constituição já acima analisado (...), não estamos evidentemente diante de situações de constitucionalização simbólica.” (NEVES, Marcelo. Ibidem. p. 106-107.)

⁵³⁶ Num artigo recente, interessante sob diversos aspectos e digno de ser discutido em outra ocasião, Asor Rosa escreve que o sistema democrático tem regras “efetivamente inelutáveis”, mas condena a sua absolutização, por ele considerada indébita; sustenta por isto que “a democracia, exatamente enquanto *sistema das mediocridades* que não se absolutiza e não se eleva ele próprio a fim (...), é como aquele *jogo* que aceita recolocar em discussão as próprias regras. *Se não o faz é já uma outra coisa*”*. Que até mesmo as regras do jogo possam ser modificadas é uma afirmação indubitável, sobre a qual um bom democrata não pode deixar de estar de acordo. Prova disto é o fato de que em todas as constituições democráticas estão previstos procedimentos para a revisão das próprias normas constitucionais, (...). A segunda razão pela qual é necessário introduzir o debate sobre as regras do jogo num discurso sobre os sujeitos e sobre os instrumentos do “fazer política” está no fato de que é impossível desconsiderar que existe um estreitíssimo nexo entre as regras dadas e aceitas do jogo político, de um lado, e os sujeitos que deste jogo

O cotidiano que se desenvolve no presente, como vida em sociedade, faz da política, e não da politicagem⁵³⁷, uma referência, cuja delimitação rígida da política a constitui como um produto da história.

A política surge junto com a própria história, com o dinamismo de uma realidade em constante transformação que continuamente se revela insuficiente e insatisfatória e que não é fruto do acaso, mas resulta da atividade dos próprios homens vivendo em sociedade. Homens que, portanto, tem todas as condições de interferir, desfiar e dominar o enredo da história. Entre o voto e a força das armas está uma gama variada de formas de ação desenvolvidas historicamente visando resolver conflitos de interesses, configurando assim a atividade política em sua questão fundamental: sua relação com o poder.

(...)Dessa forma, se oculta ao eleitor o seu ser político, atribuindo-se essa qualidade apenas ao eleito. Ou então se atribui à pessoa um espaço e um tempo determinado para que exerça uma atividade política, na hora das eleições, quando está na tribuna da Câmara dos Deputados depois de ter sido eleita, quando senta no palácio para despachar com seus secretários mesmo sem ter sido eleita.⁵³⁸

A Constituição escrita é boa e duradoura quando coerente com as forças reais do poder, do contrário, inevitável o conflito decorrente das forças vitais do poder.⁵³⁹ Contudo, ela deve significar mais do que um pedaço-de-papel.

A Constituição jurídica não significa simples pedaço de papel, tal como caracterizada por Lassalle. Ela não se afigura 'impotente para dominar, efetivamente, a distribuição de poder', tal como ensinado por Georg Jellinek e como, hodiernamente, divulgado por um naturalismo e sociologismo que se pretende cético. A Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta do seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente,

são os atores e os instrumentos com os quais se pode conduzi-lo a bom termo, de outro. Para insistir na metáfora, existe um estreitíssimo nexa que liga as regras do jogo aos jogadores e a seus movimentos. (...) As regras dos jogos são tipicamente regras constitutivas — a obrigação de mover o cavalo daquele determinado modo não existe fora do jogo de xadrez. E são igualmente constitutivas muitas das regras do jogo político: o comportamento eleitoral não existe fora das leis que instituem e regulam as eleições.

(BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 67-69.)

⁵³⁷ Essa delimitação operada pelo nível institucional traz consigo alterações profundas na esfera de valores associados à política. Uma conjuntura institucional insatisfatória, pela corrupção ou pela violência, jamais dissociadas, reflete-se numa desvalorização da atividade política – politicagem – que pode reverter em apatia ou na procura de alternativa extra-institucionais como a luta armada. Ao mesmo tempo, processa-se uma inversão na valorização da atividade política na própria esfera institucional, em que ela deixa de ser um direito, passando a ser apenas um dever e uma responsabilidade. Em outras palavras, a Instituição passa despercebido que a sua é também uma política, assentada na sociedade com uma proposta de participação, representação e direção. Por esta carência de visão, instaura-se um normativismo absoluto, ocultando assim a sua natureza histórica. (MAAR, Leo Wolfgang. *O que é política*. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 12.)

⁵³⁸ Ibidem. p. 8-12.

⁵³⁹ Quando podemos dizer que uma Constituição escrita é boa e duradoura? A resposta é clara e parte, logicamente, de tudo o quanto temos exposto: Quando essa Constituição escrita corresponder à Constituição real e tiver suas raízes nos fatores do poder que regem o país. Onde a Constituição escrita não corresponder à real, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar, no qual, mais dia, menos dia, a Constituição escrita, a da folha de papel, sucumbirá, necessariamente, ante a Constituição real, ou seja, ante as verdadeiras forças vitais do país. (LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Campinas: Servanda, 2015, p. 39.)

por essa realidade. Em caso de eventual conflito, a Constituição não deve ser considerada necessariamente, a parte mais fraca. Ao contrário, existem pressupostos realizáveis (realizierbare Voraussetzungen) que, mesmo em caso de confronto, permitem assegurar a força normativa da Constituição.⁵⁴⁰

O poder na sua pureza, antes de ser constituinte é popular. O povo, origem, fim e meio do Estado, como principal ator social nas relações sociais presentes no Estado Democrático de Direito, deve suportar as consequências de seus erros e acertos nas escolhas de seus representantes, por meio do voto nas eleições, tendo condições e meios de deseleger os mesmos representantes antes do término final dos mandatos, ainda mais diante do atual cenário de descrédito de deslegitimação de nossos Governantes. Argumentos contrários são elitistas e reservam as decisões nas mãos de poucos, o que não se coaduna com um Estado Democrático de Direito.

Pois, como já dizia Lênin sobre a participação política no sistema capitalista, em 1917, “os modernos escravos assalariados são de tal modo esmagados pela pobreza que não podem se preocupar com a política”, ou como Lincoln disse: “Uma parte do povo pode ser enganada todo o tempo; todo o povo pode ser enganado por algum tempo, mas todo o povo não pode ser enganado todo o tempo.”⁵⁴¹ Resíduo da Teoria das Elites, que não mais lugar encontra em um Estado de Direito que se quer democrático.

⁵⁴⁰ HESSE, Konrad. Op. cit. p. 25.

⁵⁴¹ AZAMBUJA, Darcy. Op. cit. p. 356-357.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática proposta nesse trabalho, desde o início, abrangeu dois objetivos principais. A necessidade de se investigar o direito de revogação de mandatos políticos individual e coletivo por meio do voto destituente sob a justificativa de averiguar o seu potencial de equalização entre as democracias representativa e direta, assim como a percepção da viabilidade de sua implementação jurídico-política no cenário brasileiro como um instituto legitimamente democrático de revogação de mandatos políticos para além do *impeachment*.

A metodologia utilizada fundou-se no exame das fontes documental e bibliográfica, estrangeira e nacional, mas também na realização de uma pesquisa empírica (Apêndice B) para apurar, precipuamente em relação e em comparação ao *impeachment*, eventual *déficit* de legitimidade procedimental e institucional no Brasil, cujo objeto da apuração focou na observação da fundamentação dos votos dos membros da Câmara dos Deputados do Brasil quando do julgamento, em 17 de abril de 2016, do recebimento ou rejeição da denúncia, nos termos do parecer do Deputado Federal Jovair Arantes, inerente à eventual prática de crime de responsabilidade (“pedaladas fiscais”) cometidos pela atual Chefe do Poder Executivo Nacional, Sra. Dilma Vana Rousseff, afastada do cargo até a data da finalização do presente trabalho, porém com previsão de julgamento definitivo pelo Senado Federal, sobre o impedimento, no mês de agosto (2016).

O desenvolvimento da análise, portanto, permitiu extrair a resposta para as duas indagações postas, quais sejam: É viável a implementação jurídico-política do direito de revogação de mandatos políticos individual e coletivo por meio do voto destituente no Brasil? Tal instrumento teria potencial para a equalização da relação entre as democracias representativa e direta, servindo de lenitivo ao estancamento da crise política como ferramenta da democracia semidireta?

A resposta para ambas é afirmativa. Sim, o direito de revogação de mandatos políticos individual e coletivo por meio do voto destituente é perfeitamente compatível com os sistemas político e jurídico brasileiros, e também com os princípios republicanos, democráticos, a forma federal do Estado, o sistema de governo presidencialista e o processo de *impeachment* adotados pela República Federativa do Brasil. E, por conseguinte, tem potencial como mecanismo típico da democracia

semidireta, de equalizar a relação entre democracia representativa e direta, e de servir como lenitivo ao estancamento da crise política.

Em relação a duas outras questões, encontraram-se respostas. A primeira delas, vinculada diretamente à temática, diz respeito à capacidade do direito de revogação servir de instrumento de *accountability* sobre os mandatos políticos das autoridades eleitas. A segunda delas, cuja resposta somente foi possível alcançar no desenrolar desse trabalho, haja vista a coincidência, embora a situação já fosse previsível no início dessa dissertação, da instauração de processo de impedimento contra a atual Presidente da República Federativa brasileira, se refere à existência de *déficit* de legitimidade procedimental e institucional no País que possibilitaria tornar mais concreta, realizável e robusta a argumentação em defesa da implementação do direito de revogação de mandatos no Brasil.

Nesse ponto também, as duas respostas alcançadas são afirmativas.

O direito de revogação de mandatos políticos é um instrumento típico de controle, responsividade, e responsabilização sob as autoridades eleitas, decorrente da dimensão vertical da *accountability*, qual seja, a *accountability* eleitoral ou política, exercendo função de estreitamento na relação principal-agente.

A pesquisa empírica realizada nesse trabalho através da observação dos votos dos Deputados Federais brasileiros no processo de impedimento em trâmite no Congresso Nacional, ainda que em sede de recebimento ou rejeição de respectiva denúncia por crime de responsabilidade, permitiu a conclusão pela existência de *déficit* de legitimidade procedimental e institucional no País.

Pois, aproximadamente 87,30% (oitenta e sete vírgula trinta por cento) dos parlamentares votantes, fundamentaram seus votos em motivação pessoal (ou apenas política) desvinculada do crime de responsabilidade narrado na denúncia (ou parecer), sendo que cerca de 12,69% (doze vírgula sessenta e nove por cento) fundamentaram seus votos na motivação jurídico-política vinculada aos fatos narrados na peça acusatória (ou parecer) e, portanto, de forma compatível com a natureza híbrida do procedimento.

Assim sendo, desvelou-se o efeito inefável do *impeachment*, qual seja, o Voto Destituente, em razão da motivação estritamente pessoal (ou apenas política) desvinculada dos fatos narrados na denúncia e incompatível com a natureza híbrida do procedimento. Desvelou-se, também, a existência de *déficit* de legitimidade procedimental e institucional diante desta inobservância da forma procedimental legal-constitucional do processo de impedimento e porque não se contornou a crise política,

já que expressiva parcela do povo brasileiro não tomou a decisão parlamentar como satisfatória, haja vista a forma como foi realizado, os sujeitos envolvidos e a desconfiança nas instituições políticas. Portanto, não se alcançou a própria função e finalidade legitimante do procedimento, ou seja, tornar inevitáveis e prováveis decepções em decepções difusas e aceitáveis.

Outras questões, assim como as suas respostas, surgiram durante o desenvolvimento do trabalho. Então, feitas essas considerações conclusivas iniciais, passa-se à apresentação da argumentação que lhes dão suporte, mas antes, imperioso é considerar as questões da diversidade terminológica, da delimitação conceitual do objeto analisado, do marco temporal-espacial e do referencial teórico.

O estudo do tema abordou, tão somente, o direito de revogação ou de destituição enquanto mecanismo de revogação de mandatos políticos ou de destituição de cargos eletivos dos membros eleitos dos poderes executivo e legislativo, sob o ângulo dos três níveis governamentais daqueles poderes, na República Federativa do Brasil, ou melhor, sob o enfoque de sua implementação em relação aos níveis municipal, estadual, nacional, mas também em relação ao Distrito Federal.

O corte epistemológico permitiu desvincular da análise o instituto do *recall* consumerista e as outras finalidades que mecanismos similares estrangeiros lhe conferem, como a possibilidade de revogar decisões judiciais, destituir juízes dos respectivos cargos, destituir diretores de escolas, enfim, centrou-se sob as autoridades eleitas (agentes políticos) dos dois poderes referidos, extirpando do estudo, ainda, as autoridades nomeadas, embora possa ser aplicado a estas, conforme se verificou no estudo comparado.

Notou-se, quando da análise das fontes documental e bibliográfica, estrangeira e nacional, a existência de inúmeras terminologias para o mesmo instituto ou institutos similares. Em alguns países ou até mesmo nas propostas de emendas constitucionais analisadas, a terminologia utilizada remete ao plebiscito ou ao referendo revocatório, sendo que se conclui por não utilizar tais termos evitando-se confundir o seu objeto e finalidade com os objetos e finalidades do plebiscito e do referendo na forma como são utilizados no Brasil.

Contudo, optou-se por delimitar o conceito do direito de revogação de mandatos políticos individual e coletivo por meio do voto destituente, para expressá-lo como um direito que, se exercido, desencadeia um procedimento destituente, através de uma petição destituente, mediante a sua materialização pelo voto destituente efetivado em eleição destituente.

Tal opção se deve a dois fatores.

O primeiro deles em consideração aos trabalhos desenvolvidos durante a Assembleia Nacional Constituinte, durante os quais surgiu a intenção de sua implementação na Constituição Federal de 1988, utilizando-se da terminologia Voto Destituente para expressar não só o direito, mas também o mecanismo em si, através do Relatório da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, cujo relator tratou-se do então Deputado Liysanêas Maciel do Partido Democrático Trabalhista - PDT, autor da proposta n.º 7715, além de outras proposições semelhantes, como a n.º 1587 do então Deputado Domingo Leonelli e a n.º 6213 da então Deputada Cristina Tavares, embora todas não tenham tido êxito em razão da forte oposição que acabou por converter a ideia na materialização da ação de impugnação de mandato eletivo.

O segundo fator está diretamente relacionado ao marco temporal-espacial da origem, aplicação e formato do mecanismo em solo norte americano. Sem desconsiderar outros institutos semelhantes no cenário estrangeiro, o objeto explorado nesse trabalho mais se assemelha ao *Recall* norte americano, com origem no início do Século XX, como direito político e instrumento do cidadão no combate à corrupção e à ineficiência dos agentes públicos. Portanto, esse foi o marco temporal-referencial adotado.

Optou-se pela não adoção de referencial teórico. A princípio em razão da escassez das fontes bibliográficas sobre o assunto e a dificuldade em selecioná-las, mas também porque o instituto foi analisado dentro do contexto da democracia, da política e do direito, cujas teorias e pensadores clássicos e contemporâneos são vastíssimos.

Dessa forma, assim como o *recall* norte-americano é considerado, considera-se o direito de revogação de mandato político individual e coletivo por meio do voto destituente, além de um direito político, ainda como um método abrangente de um procedimento multifásico que pode culminar na revogação do mandato no qual está investida a autoridade eleita ou na destituição dela do respectivo cargo, de forma individual ou coletiva, possibilitando denominar esse método, em seu conjunto, apenas como Voto Destituente.

Assim sendo, o Voto Destituente trata-se de um direito político do cidadão eleitor. A sua dimensão política encontra guarida no direito ao sufrágio universal e no exercício desse mesmo direito através do voto popular praticado nas eleições para a escolha dos representantes eleitos, assim como no direito às liberdades públicas, sobretudo na liberdade política e no direito à igualdade do voto e da participação na

formação da vontade do Estado, através do exercício da cidadania e como expressão da soberania popular, direitos e garantias da pessoa humana.

Porém, é exercido não em eleições regulares, mas em eleições especiais ou destituintes, com o propósito de colocar fim ao mandato, individualmente considerado, de uma autoridade eleita, ou aos mandatos, coletivamente considerados, de todos os membros de uma assembleia representativa ou, ainda, de uma “chapa” eleita para a Chefia do Executivo, antes do término regular dos mandatos.

Assim como o voto conferido em eleições periódicas, o voto destituente é uma moeda política do poder do eleitor, mais no sentido de avaliar o desempenho, a competência e a efetivação dos compromissos assumidos pela autoridade eleita na implementação das políticas públicas necessárias ao povo no regime democrático, e menos no sentido econômico, por óbvio.

Trata-se da outra face da mesma moeda do poder do eleitor, exercido em eleição destituente. A face da moeda política do poder do eleitor que elege os representantes em eleições periódicas para o exercício do mandato dentro de um período delimitado pelas normas constitucionais, não se torna mais a única regra do jogo. O Voto Destituente revela a outra face da moeda política do eleitor que revoga o mandato do mesmo representante eleito antes de seu termo regular, porém em eleição especial e destituente. Contudo, desde que inserido legitimamente no texto constitucional das sociedades políticas democráticas, no caso, na Constituição Federal do Brasil, como mais uma regra do jogo democrático.

O Voto Destituente possui a mesma função e efeito do voto exercido nas eleições regulares, porém, possibilita a interrupção antecipada do mandato do representante eleito por julgar como insatisfatório o seu desempenho político e governamental já durante o mandato, seja por incompetência, ineficiência, pelo desvio de poder e abuso de autoridade, pelo distanciamento dos compromissos assumidos na campanha eleitoral, pela prática de crimes de responsabilidade e outros delitos, conduta incompatível com o exercício do cargo ou, ainda, apenas pelo descrédito ou desconfiança.

O instituto permite a substituição do governante eleito pela mesma vontade geral que o elegera. Entretanto, assegura também a manutenção do agente político eleito em eleições regulares no caso da apuração dos resultados da eleição destituente concluir pela sua manutenção no cargo, respeitando, dessa forma, a vontade geral do povo-ativo, cidadão eleitor, expressa nas urnas.

É uma “arma por detrás da porta” conferida ao cidadão crítico, ao povo ativo, ao eleitor como instância de poder, perfazendo-se num legítimo e democrático instrumento

de controle popular sobre o poder instituído, assim como de combate à corrupção institucionalizada, como a que tomou conta do atual cenário político brasileiro com escândalos de corrupção nos mais altos escalões do governo, envolvendo, de um lado, importantes líderes políticos e, de outro lado, forças sociais e grupos econômicos de interesse e influência no poder, deixando os cidadãos brasileiros perplexos e estarecidos, aumentando a desconfiança entre representantes e representados e o descrédito em relação às instituições públicas e políticas.

O Voto Destituente é um remédio amargo para doenças amargas. É uma saída legítima para quadros drásticos de graves crises políticas e econômicas.

Ao mesmo tempo, propicia o aumento da participação política sem totalizar o cidadão na sociedade hipercomplexa da modernidade, caracterizada esta, pela alta densidade demográfica, dimensões territoriais estatais vastíssimas e complexidade de assuntos que demandam conhecimentos técnicos ou especializados, ainda mais diante do aumento do aparelho burocrático estatal pelo aumento das demandas que se renovam a cada dia, também consideradas obstáculos da democracia idealizada e causa da crise política ou das promessas não cumpridas da modernidade, provocando as transformações do regime democrático ao longo dos anos e acarretando o distanciamento entre a democracia ideal e real.

Assim, o Voto Destituente não contribui para o excesso de participação, oportunizando ao povo, como instância de poder e destinatário das políticas públicas, continuar escolhendo os seus representantes para gerir as atividades públicas e exercer o poder e a política para e no interesse de todos, sem prejudicar o espaço da sua vida privada e afazeres cotidianos se assim o preferir.

É, ainda, um mecanismo para a saída da apatia política, servindo de fortalecimento da convicção de que a política não é tudo, mas o poder é de todos no regime democrático, em detrimento do sentimento que segrega, recusa e chega ao extremo de convencer o homem a renunciar-se da atividade política.

Conclui-se também que, permite ao povo como instância de poder, precipuamente ao povo-ativo, deixar a posição de coadjuvante para tomar a posição de protagonista na formação contínua da vontade estatal. O povo-ícone se transforma em cidadão crítico, consciente, em povo-ativo que não mais é utilizado como álibi para as arbitrariedades das autoridades eleitas sob o manto ficto da representação.

O tempo entre a modernidade e a contemporaneidade tem demonstrado o anacronismo da democracia representativa.

Esta percepção conclusiva também é extraída dos movimentos sociais que tomaram o Brasil desde as jornadas de junho de 2003 até os movimentos sociais em prol ou contra o *impeachment* da Presidente Dilma Roussef nos anos 2015 a 2016, revelada através da pauta política das variadas reivindicações populares que se iniciaram pela demanda sobre a redução do preço das passagens dos transportes públicos (Movimento Passe-Livre) e tomaram o País com o anseio pela implementação efetiva dos direitos fundamentais à saúde, segurança, educação, combate à corrupção, enfim.

Essa mesma percepção é extraída da auto-organização dos movimentos sociais, sem cara, sem rosto, sem líderes e com reduzida influência partidária. Movimentos legitimamente democráticos organizados por meio da sociedade em rede, através das mídias e plataformas eletrônicas como a internet, e que criam a expectativa de que há um aumento na capacidade de compreensão e consciência do cidadão em relação aos seus direitos e deveres, tornando-se mais crítico, observador e participativo.

É extraída também do aumento do descrédito do povo em relação às instituições políticas e do aumento da desconfiança do eleitor nos seus representantes em direta relação com a redução ou perda da legitimidade política que fundamenta o instituto da representação, ainda que despida de atributos jurídicos, mas somente morais.

A corrupção, embora por si só não seja o fator predominante da desconfiança popular, pois a desconfiança é estrutural e multidimensional, atingindo todas as instituições, quando somada a outros fatores acaba por impactar, ainda que indiretamente, nas instituições democráticas, no desempenho governamental, na política, nos partidos políticos e no instituto da representação, enfim, através da violação do primado da lei, gerando desigualdade política em prejuízo da qualidade da própria democracia e contribuindo para a formação do conjunto de relações explicativas do fenômeno da desconfiança.

Percepção esta que não desconsidera o perigo das massas e do homem-massa, tampouco acredita em uma soberania popular inocente, nem se ampara na demolatria ou demofilia, mas esperança no indício da formação e no surgimento do *homo democraticus* portador do espírito democrático. No indício de que as transformações democráticas, sejam em sede de paradoxos da democracia, crise política ou de representação política, ou de promessas não cumpridas da modernidade, acabaram por tornar clara e propiciar a análise ao legítimo titular do poder, o povo, sobre a ideologia por trás do discurso político, assim como da real função das normas jurídicas álibis.

A investigação do termo povo, aliada à dimensão política do mecanismo investigado, portanto, contribuiu para a conclusão de que o povo-ativo, portador da

capacidade ativa eleitoral caracterizado também como instância do poder soberano e destinatário de prestações civilizatórias do Estado, é condição de procedibilidade e legitimidade do Voto Destituente.

A breve digressão histórica do instituto da representação permitiu perceber a origem do voto destituente na configuração que lhe pretende conferir nesse trabalho, ou seja, surge no início do Século XX em solo norte-americano através do *Recall*. Contudo, essa mesma análise permitiu extrair a conclusão de que, embora sempre relacionado ao mandato livre ou imperativo, essa relação não é mais, por si só, o único obstáculo para a efetiva implementação do mecanismo, pois, atualmente, Estados altamente democráticos e republicanos portadores do mandato livre, inclusive com sistema de governo presidencialista, possuem o direito de destituir representantes eleitos dos cargos que ocupam, antes do término regular dos seus mandatos.

Outro obstáculo que se deparou na exploração da viabilidade da implementação jurídico-política no cenário brasileiro está relacionado ao próprio instituto da representação em si. Pois, da forma como idealizado, fundou-se na soberania nacional como expressão da vontade geral expressa nas urnas, assim como se fundou na ficção de que a autoridade eleita representa os interesses da nação e não dos seus representantes, estando a eles vinculados apenas por laços morais. Esses fatores aliados à temporalidade dos mandatos políticos e à garantia do representante no mandato, bem como à irrevogabilidade do mandato, como reflexos dos princípios republicanos, pareceram num primeiro momento, intransponíveis.

Entretanto, revelou-se que, assim como a democracia, o instituto da representação como foi idealizado, não é praticado. Sua realidade discrepa do seu ideal. Na prática denota-se a existência da influência de grupos de interesses econômicos e políticos com poder de influência diretamente sobre a vontade dos representantes na formulação das políticas públicas que atendam a seus próprios interesses, quando não pela prática de corrupção e outros abusos de poder, em detrimento do eleitor comum que, dessa forma, tem violada a garantia do primado da lei e, conseqüentemente, violadas a igualdade e liberdade políticas. O manto da representação sucumbiu diante do poder econômico, transformando o cenário político em um balcão de negócios, no qual leva mais aquele que dá mais. Retirado o véu ficto da representação, revela-se o lobby que leva às mais variadas práticas obscuras pelo poder invisível, demonstrando que também a idealização da soberania nacional foi relativizada, pois, na prática, o que se revela é a concepção atomística da democracia.

Entretanto, o voto destituente preserva não a vontade de todos, pois essa está voltada a interesses particulares, mas a vontade geral expressa nas urnas mediante processo eleitoral, tendo por escopo o interesse público e coletivo, o bem comum.

A análise dos laços que vinculam a relação entre governantes e governados, seja de natureza jurídica ou estritamente moral, envolve questões sobre o consenso, o dissenso e a legitimidade política. Estes, extraídos precipuamente da vontade expressa nas urnas através do voto. O estudo demonstrou que o Voto Destituente permite, inclusive, a preservação dessa mesma vontade.

O instituto é compatível com os princípios republicanos e democráticos. O argumento da temporalidade dos mandatos não se justifica para impedir a implementação do Voto Destituente, pois a temporalidade continuará existindo. Entretanto, haverá uma temporalidade total, quando o representante cumpre por completo o seu mandato sem ser destituído, e outra temporalidade mitigada ou parcial, quando tem o seu mandato revogado pela vontade geral antes de seu término regular, em decorrência de não mais possuir legitimidade política para exercer as funções do cargo, haja vista que há consenso expresso na vontade geral em revogá-lo.

O argumento da irrevogabilidade do mandato representativo também não é óbice para a implementação do Voto Destituente, pois o princípio não é absoluto. A Constituição Federal prevê hipóteses de perda do mandato e destituição do cargo. Assim sendo, o Voto Destituente uma vez inserido no ordenamento jurídico constitucional, através do legítimo processo legiferante, seria mais uma dessas hipóteses que delineiam os limites da atuação, movimentação e dinâmica dos atores ou sujeitos políticos, como mais uma regra do jogo democrático.

Não se pretende, através do Voto Destituente, desconstruir sem razão o instituto sólido da representação, tão útil nas sociedades hipercomplexas de dimensões demográficas vastíssimas e que possibilita ao cidadão crítico e não total, conjugar a vida privada com a esfera pública, já que pode eleger representantes para cuidar da política para todos e dedicar-se a outros afazeres cotidianos, se assim o preferir.

Porém, trata-se de submeter o instituto da representação a um processo de sublimação do poder, para uma vez encontrado o seu ponto de sublimação e devidamente gaseificado, averiguar a sua conformação com outras partículas do poder e com o reverso da medalha (o Voto Destituente) e, após, retorná-lo ao estado sólido, porém com uma densidade plural e possibilidade permeável ou fluídica.

Em última instância, trata-se de confrontar a sua idealização com a sua realidade, pois como promessa não cumprida da modernidade, seu manto distanciou-se

da prática democrática. A sua própria ficção parece ter se tornado um álibi inaceitável diante da prova inequívoca dos reais interesses do poder invisível.

Dito de outro modo! É necessário profanar o manto sagrado da representação. É preciso tornar puro e profano o manto sagrado da representação. Despir-lhe o nome sagrado e torná-lo útil aos homens comuns. Utilizá-lo e reutilizá-lo de outra forma. Reprogramá-lo, aquebrantando a sua secularização. Depois de desativado o seu poder, em um consenso neutralizante, devolver-lhe ao uso comum e para o espaço para o qual foi criado, a democracia.

Aliás, sobretudo na (pós)modernidade, observa-se que as instituições políticas, antes invioláveis, e para só ficar nelas, assim como os semideuses detentores do poder político na sociedade política, tem sofrido constante profanação, com o objetivo, talvez, de despir-lhes da vaidade do poder.

Portanto, conclui-se que a representação não é obstáculo para o Voto Destituente.

Durante o desenvolver da investigação adotou-se uma postura crítica e imparcial quanto ao Voto Destituente. Por vezes, até mesmo uma postura desiludida quanto à eficácia do mecanismo. Porém, os argumentos favoráveis à sua concretização, assim como a existência de *déficit* de legitimidade procedimental e institucional extraída, sobretudo, da observação da fundamentação dos votos dos Parlamentares emitidos no processo de *impeachment* no atual cenário brasileiro, fortaleceram a convicção pela defesa do instituto.

Inúmeros foram os argumentos desfavoráveis ao Voto Destituente extraídos das fontes bibliográficas, estrangeira e nacional, dentre eles, os principais foram: contribui para o excesso de democracia; acarreta a diminuição da independência das autoridades eleitas; minaria a possibilidade de eleger bons candidatos; poderia levar a abusos por parte de grupos de interesses específicos bem financiados; fere os princípios republicanos; intimidaria os agentes públicos; cria confusão ao eleitorado; provoca instabilidade política; haveria outros meios institucionais menos radicais e estigmatizantes para a destituição; privilegia a democracia direta em detrimento da representativa; confere guarida ao mandato imperativo em detrimento do mandato livre; submete a julgamento popular, não os atos dos agentes públicos no exercício da função que lhes são próprias, mas o próprio indivíduo investido na função pública; o custo é elevadíssimo para sua realização; não soluciona os males da democracia representativa; não atinge o escopo de melhorar as instituições políticas; sua adoção é o reconhecimento de que o povo é incapaz de escolher representantes eficientes e honestos; funcionaria como um estimulador da bajulação do representante em relação

ao representado; afastaria da política homens independentes; provocaria a diminuição da independência do representante durante o mandato; estimularia a conspiração da oposição e de suplentes.

Do mesmo modo, inúmeros foram os argumentos favoráveis ao Voto Destituínte, dentre eles, os principais foram: é uma maneira a mais para que os cidadãos mantenham o controle sobre os agentes públicos incompetentes, desinteressados, indiferentes e corruptos; é uma válvula de escape em momentos críticos de tensão democrática ou freio e contrapeso no controle dos abusos do poder; inibe o distanciamento da relação entre representantes-representados; promove os valores da responsabilidade, transparência e participação; estreita a fiscalização das atividades dos governantes; estimula o comportamento ético-político; permite o controle permanente do cidadão sobre os eleitos; serve de remédio a ser ministrado à crise de representação; é decorrência do próprio direito de sufrágio universal; mantém o constante diálogo entre governantes e governados; possibilita a prestação de contas do desempenho das funções dos representantes ao eleitor; possibilita aos eleitores que agiram de forma errônea ou mal o poder de solucionar essa falha, extirpando da vida pública agentes políticos incompetentes; aumenta o grau de representação política; é um meio eficaz de prevenir e reprimir a influência de interesses escusos no poder; combate a apatia política; permite que os bons governantes continuem no poder sendo reeleitos; serviria como lenitivo para quadros extremos de grave instabilidade política; contribui para a paz social ou para o retorno da normalidade social; é uma alternativa menos jurídica e mais política, mais desburocratizante e pontual, em relação ao processo de *impeachment* que tende a ser frustrado ou moroso devido aos interesses dos representantes e pela dificuldade de obtenção de provas; faz ressurgir a possibilidade de aumento do prazo do mandato.

Outro fator que se reconhece como preponderante para o melhor desempenho da utilização do mecanismo é a sua utilização em circunscrições eleitorais menores, como no caso dos Estados Unidos da América cujo sistema eleitoral é o majoritário distrital. Como foi extraído do estudo bibliográfico, inclusive comparando-se com o Panopticon, a possibilidade do controle do poder visível e invisível é majorada pelo estreitamento da relação entre governantes e governados, embora a utilização do poder onividente seja possível para ambos os sujeitos da relação de representação.

Porém, embora no Brasil os sistemas político e eleitoral majoritário e proporcional apresentem suas próprias distorções, ainda assim é possível a adequação do Voto Destituínte a realidade brasileira, pois as distorções que se atribuem como causas da utilização do mecanismo podem ocorrer em todos os sistemas eleitorais,

embora nas circunscrições distritais ocorram em proporções menores e mais fáceis de prevenção e controle. O mais relevante no cenário pátrio é garantir a utilização prudente do mecanismo para proteger as minorias representativas.

Ainda contra o argumento do alto custo para a realização do mecanismo, a análise da e-democracia como vertente virtual da democracia, permite concluir que a internet tem promovido transformações revolucionárias na vida privada e na esfera pública. As plataformas virtuais, as mídias eletrônicas e as redes sociais têm contribuído para o aumento da participação popular e a aproximação do cidadão de seus representantes. Na esfera pública a utopia não se faz mais presente, pois a realidade demonstra que o procedimento eletrônico ou virtual como já acontece em relação aos processos judiciais eletrônicos, são uma realidade, inclusive, com a existência da certificação digital e da Infraestrutura de Chaves Públicas – ICP e dos “*tokens*”, com o escopo de reduzir as despesas públicas e aumentar a segurança. Observou-se que a Justiça Eleitoral brasileira além de utilizar a urna eletrônica, conta com a tecnologia da biometria para garantir maior segurança e transparência nos procedimentos eleitorais. Assim sendo, como decorrência da e-democracia e dos benefícios da tecnologia torna-se concreta a realização, senão total, ao menos parcial do Voto Destituente eletrônico através do que se poderia ensaiar como e-Voto Destituente, sem desconsiderar os perigos e os riscos próprios da natureza dos dispositivos *web*, assim como do olho do poder, pois a computadorocracia é uma vertente de duas faces, tanto pode contribuir para a melhoria do poder democrático através do controle do povo sobre quem detém o poder, quanto pode sujeitar esse mesmo povo ao controle absoluto de quem detém o poder.

Ainda percebendo que o regime democrático possui variantes em cada País, determinadas por vários fatores, dentre eles o grau de amadurecimento político do cidadão, devidamente sopesados e confrontados cada um dos argumentos, privilegia-se o otimismo em detrimento do pessimismo, inclusive porque, como a investigação demonstrou, Estados norte-americanos considerados de elevado nível democrático tem-se valido desse instrumental há anos, ainda que em nível local ou distrital. Assim como também se evidenciou que na Venezuela o referendo revocatório, quando utilizado, não causou instabilidade política, pelo contrário, propiciou o retorno à normalidade do sistema político.

Nota-se que alguns argumentos contrários ao Voto Destituente são elitistas e desprovidos de fundamentação teórico-empírica, como aquele que ampara o discurso de que o povo não está preparado para utilizar o mecanismo por ser incapaz de escolher

representantes eficientes e honestos. Percebe-se ainda que parte dos argumentos desfavoráveis ao instituto podem ser atribuídos como crítica ao próprio sistema eleitoral através das eleições ordinárias regulares. Contudo, os argumentos favoráveis demonstram que o Voto Destituente é um poderoso instrumento de estreitamento dos laços entre representantes e representados, meio de controle, responsividade e responsabilidade dos agentes políticos, promove a qualidade da representação, aumenta a participação popular e se reveste como alternativa para casos extremos.

Reconhece-se que os argumentos desfavoráveis, sobretudo quanto ao risco da má utilização do mecanismo, ou o risco destemperado e malicioso de sua utilização por eventual conspiração de suplentes ou da oposição, além do risco de se promover o esmagamento da minoria pela maioria acarretando instabilidade política, são preocupações relevantes. Porém, tais argumentos não podem servir de obstáculo para a implementação do mecanismo.

Dessa forma, observou-se que as distorções próprias do risco sistêmico advindo de sua eventual má utilização e implementação podem ser contornadas pela equalização das válvulas de contenção do mecanismo que se perfazem nas questões do contraditório e ampla defesa, da existência de motivação geral ou específica para a deflagração do mecanismo, nas questões dos *quoruns* de deflagração e deliberação, na previsibilidade ou não da realização de eleições simultâneas ou sucessivas, proibição ou não de reedição do mecanismo durante o mesmo mandato, vedação temporal, enfim.

Se tais válvulas estiverem bem ajustadas juridicamente, o risco negativo do efeito sistêmico passa a ser controlável e o instituto será útil. O estudo comparado de institutos similares no estrangeiro, bem como a análise crítica das propostas de emendas constitucionais que tramitaram e tramitam no Congresso Nacional brasileiro, demonstraram que em relação a essas válvulas de contenção que tratam das limitações temporais, materiais e procedimentais do instituto, o Voto Destituente está sujeito às mais variadas formatações e configurações, a depender de cada cenário político em que está inserido.

A análise crítica dos argumentos favoráveis e desfavoráveis, mas também das propostas de emendas constitucionais pátrias permitiram a elaboração de uma minuta de proposta de emenda constitucional (Apêndice A) a ser submetida à crítica especializada e em contribuição ao cenário político e acadêmico, trazendo uma hipótese plausível de regulamentação do Voto Destituente, tanto para ser utilizado sobre mandatos individuais, quanto para promover a dissolução, ou melhor, a destituição coletiva de todos os membros de uma assembleia de representantes eleitos dos respectivos cargos.

Pois, o que também se extraiu do estudo foi a ausência de vontade política na aprovação das propostas que percorreram ou percorrem o Congresso Nacional brasileiro. Algumas levaram anos tramitando, atravessaram audiências públicas com a participação de renomados juristas e cientistas políticos e quedaram-se arquivadas nas respectivas Casas do Congresso Nacional. Outras, há tempos aguardando distribuição e designação de relatoria, passam a ter surpreendente andamento. A última proposta protocolada no Senado Federal, denota mais o populismo, o discurso eleitoreiro, e a necessidade de tomada do poder, e menos o desejo pela implementação de um mecanismo sólido, concreto e viável a ser colocado à disposição do eleitor.

Pode-se concluir também que, uma vez inserido no ordenamento jurídico pátrio, devem ser observados os princípios da simetria e da anualidade.

Considera-se também que, a dificuldade de sua implementação prática é maior que a teórica, mas aquela não se revela impossível, desde que as cláusulas inerentes às limitações temporais, materiais e procedimentais do instituto estejam devidamente ajustadas.

O Voto Destituente tona-se um mecanismo de confluência entre o mandato livre e o mandato imperativo, fortalece o mandato representativo partidário, contribuindo para o fortalecimento e a democratização interna dos partidos políticos, podendo influenciar o que se ensaiou denominar de mandato imperativo de baixa intensidade, através do estudo do instituto da fidelidade partidária e do respeito aos programas partidários e dos compromissos de campanha eleitoral, prevenindo-se o estelionato eleitoral.

A investigação e seus contornos permite considerar que o Voto Destituente trata-se de mais uma regra do jogo democrático que (re)equilibra a relação entre democracia representativa e direta.

O Voto Destituente, portanto, é um método democrático de *accountability* eleitoral, típico da democracia semidireta, que confere ao eleitor, também como instância legítima do poder, um instrumento vertical de controle, responsividade e responsabilização sobre os representantes eleitos para além do *impeachment*, estreitando os laços na relação governantes-governados, conferindo qualidade à representação e, conseqüentemente, coadunando com os esforços pela busca da qualidade da democracia. É um mecanismo de participação política em harmonia com a vontade geral e os princípios da soberania popular, do governo democrático, republicano, presidencialista, participativo, eletivo, alternativo, responsável, pluralista e que encontra respaldo e segurança na força normativa e estabilizadora das normas constitucionais,

por meio da função de acoplamento estrutural entre os sistemas auto-referenciais do direito e da política. Trata-se, inclusive, de uma alternativa democrática para a saída de quadros drásticos de graves crises políticas e econômicas como a que está atravessando o Estado brasileiro nesses últimos anos.

A forma de governo democrático varia de Estado para Estado, a depender de fatores culturais, da consciência e do amadurecimento político de cada povo. O bom governo é aquele que se funda no primado da lei. Democracia se faz com mais democracia. A democracia na (pós) modernidade ainda continua sendo preponderantemente praticada por meio do voto popular. E o que é o Voto Destituente, senão o exercício reiterado da democracia.

O Voto Destituente é apenas uma gota d'água no oceano da participação. Trata-se de um instrumento legitimamente democrático para a solução final no poder que privilegia, oprime, desigualiza, aprisiona e não liberta. Não se trata de romantizar a democracia. Mas por que não romantizá-la? É melhor que seja um romance ou um drama retratando a sua realidade prática e a prática do poder, do que continuar sendo uma ficção ou suspense sem concretude e sem efetivação dos direitos fundamentais. Romantizando a democracia, pode-se afirmar que a democracia semidireta está para a democracia representativa e para a democracia direta, assim como o amor está para a paixão e o ódio, um ponto de (re)equilíbrio.

Portanto, cabe ao soberano do poder, o povo, o veredicto final. O *Royal Straight Flush* do poder cabe ao cidadão-eleitor. O povo é o melhor ou o pior Juiz. Pode ser o Juiz mais flexível ou rígido, mais piedoso ou não, correto ou errado, injusto ou justo. O poder na sua pureza, antes de ser constituinte é popular.

O povo, origem, fim e meio do Estado, como principal ator social nas relações sociais presentes no Estado Democrático de Direito, deve suportar as consequências de seus erros e acertos nas escolhas de seus representantes, por meio do voto nas eleições regulares e destituíntes, tendo condições e meios de deseleger os representantes antes do término final dos mandatos. Ainda mais diante do atual cenário de descrédito, desconfiança e de deslegitimação de nossos Governantes. Argumentos contrários são elitistas e reservam as decisões nas mãos de poucos, o que não se coaduna com um Estado Democrático de Direito.

Pois, como já dizia Lênin sobre a participação política no sistema capitalista, em 1917, “os modernos escravos assalariados são de tal modo esmagados pela pobreza que não podem se preocupar com a política”, ou como Lincoln disse: “Uma parte do povo pode ser enganada todo o tempo; todo o povo pode ser enganado por algum tempo, mas

todo o povo não pode ser enganado todo o tempo.” Resíduo da Teoria das Elites, que não mais lugar encontra em um Estado de Direito que se quer democrático.

Espera-se que o presente trabalho possa contribuir e intensificar o debate ao redor de tão importante instituto democrático. Utopia ou não, quem sabe o Voto Destituente, num futuro próximo, se torne obsoleto diante do amadurecimento político dos detentores do poder e dos atores sociais, bem como diante da prática democrática exercida conforme sua idealização.

Cidadão-eleitor de todo o Brasil, uni-vos!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando Luís; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ABRÚCIO, Fernando Luís; LOUREIRO, Maria Rita. Incrementalismo, negociação e *accountability*: Análise das reformas fiscais no Brasil. In: *O Estado numa era de reformas: os anos FHC (Parte 2)*. v. 7. Brasília: MP, Seges, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. *Profanações*. Tradução de Selvino J. Assman. São Paulo: Boitempo, 2007.

AIETA, Vânia Siciliano. *Recall* e o voto destituínte. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo. v. 10. n. 40. jul./set. 2002.

ALEXEI, Pavlichev; GARSON, G. David. Political implications of digital (e-) government. In: *Digital Government Principles and Best Practices*. IGI Global, 2004. Disponível em: <http://common.books24x7.com/book/id_6508/book.asp>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. 2011. 371f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 5. ed. Florianópolis: Podvum, 2011.

AQUINO, Rubim Santos Leão et al. *História das sociedades modernas às sociedades atuais*. 39 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P. *Partidos Políticos: há futuro para o monopólio da representação?* Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-1-partidos-politicos-ha-futuro-para-o-monopolio-da-representacao>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes Araújo. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Verbatim, 2016.

AREND, Lipjhart. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4.ed. São Paulo: Globo, 2008.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e Teoria Constitucional Brasileira*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco et al. (Org.). *Constitucionalismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito e Política*. In: HORTA, José Luiz Borges (Org.). *Ensaio Selecionados*. Florianópolis: Conpedi, 2015.
- BARZOTTO, Luís Fernando. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*. Brasília. v. 49, n. 4, 1998.
- BLACK, Henry. Campbell. *Entry "Recall"*. St. Paul: Minn. West Publishing Co, 1968.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- _____. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo. Malheiros, 2000.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BOVERIO, Thiago Fernandes. *Fidelidade partidária e a eficácia normativa da resolução do Tribunal Superior Eleitoral que disciplina o procedimento de perda do cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa*. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/162890/MONOGRAFIA-Thiago%20Fernandes%20Boverio.pdf?sequence=4>>. Acesso em 04 de junho de 2016.
- BRITO, David Matheus. La regulación del referendo revocatorio de mandato em Venezuela y en Colombia. *Revista de Derecho Electoral*, n. 6, 2008. Disponível em: <https://www.redib.org/recursos/Record/oai_articulo797737-regulacion-referendo-revocatorio-mandato-venezuela-colombia>. Acesso em 06 de junho de 2016
- BRITO, Gurgel de. *Recall: instrumento garantidor de legitimidade representativa*. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, v. 1., n. 1., Jul./dez, 2005.
- BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. Tradução de Cid Knipel Moreira. In: Francisco C. Weffort (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2001.
- CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. 1987. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- CALIMAN, Auro Augusto. O *recall* no Estado de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42., n. 165., jan./mar., 2005.
- CAMARGO, Nilo Marcelo de Freitas. *A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 2., fev/abr, 1990.
- CANDEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. *O Diálogo Democrático: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl*. Curitiba: Juruá, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzaroti Diniz. *Governança e Accountability: algumas notas introdutórias*. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0042312.pdf>. Acesso em: 06 de junho de 2016.)
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: Teoria do estado e da constituição*. Direito constitucional positivo. 13 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *E-democracia: a democracia do futuro?* 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.
- CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CATLIN, George Edward Gordon. *Tratado de Política*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- CHISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Nauman. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do Processo*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CINTRA, Antônio Otávio. *O Sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/007234.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2016.
- CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latino-americana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 1998.
- COLEMAN, Charley. *Recall elections*. Reino Unido: Parliament, 2011. Disponível em <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05089>>. Acesso em 06 de junho de 2016.
- COMPARATO, Fábio Konder. Introdução. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *O que é voto distrital*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.
- _____. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- _____. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- ENGELS, Friedrich. Introdução. In: MARX, Karl. *A Guerra Civil na França*. São Paulo: Global, 1986.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Apresentação. In: LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Córte Real. Brasília: UNB.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. *Direitos Humanos Fundamentais*. 12 ed. São Paulo: Saraiva. 2010.
- FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1962.
- FIELD, G. C. *Teoria Política*. Trad. de Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar, 1959.
- FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. 1965. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180677>>. Acesso em 06 de junho de 2016.
- FILHO, José Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 18 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.
- FOUCAULT, Michael. *Microfísica do Poder*. Tradução de Roberto Machado. 4 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- FRANÇA, R. L. (Coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo: Saraiva, 1977.
- FREZZA FILHO, Ezio. *Contribuição para uma reforma política: fidelidade partidária. Dissertação de Mestrado*. Ribeirão Preto: UNAERP, 2003.
- GRIGOLETTO, Evandra. A noção de sujeito em Pêcheux: uma reflexão acerca do movimento de desidentificação. *Estudos da Lingua(gem): Michel Pêcheux e a análise do Discurso*. Universidade do Vale do Rio Sinos, Vitória da Conquista, n.º 1, Junho de 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/Thanus/Downloads/9-48-1-PB.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.
- GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HARIOU, André. Le droit de revocation populaire. *Revue Politique et Parlementaire*. Paris, t. 70., juil./sept, 1924.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991.
- _____. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D' Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.
- HOBBSAW, Eric J. *A Era das revoluções*. Tradução de Maria Tereza Lopes e Marcos Penchel. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de Hollanda. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- JUNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de direito constitucional*. 5 ed. Salvador: JusPodivm, 2011.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KLAIN, Gabriel Schmitz; SCHÜLLER Kelvin Krumberg; MELO, Cimara Valim de. O aprimoramento da comunicação nas instituições de ensino com o uso das tecnologias da informação e da comunicação. *Tear: Revista de Educação Ciência e Tecnologia*, Canoas, v.1, n.1, 2012. Disponível em: <<http://seer.canoas.ifrs.edu.br/seer/index.php/tear/article/viewFile/28/8>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.
- LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Campinas: Servanda, 2015.
- LÉVY, Pierre. *O que é virtual?* Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- LEYDET, Dominique. Crise da representação. Tradução de Cleonice Paes Barreto Mourão. In: CARDOSO, Sérgio (Org.) *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- 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 de Magda Lopes e Marina lobo da Silva. 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Córte Real. Brasília: UNB.
- MAAR, Leo Wolfgang. *O que é política*. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Fidelidade partidária: um panorama institucional*. Senado Federal. Biblioteca Digital. Brasília. jun./2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos->

para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 04 de junho de 2016.

MACIEL, Marco. O Presidencialismo: Sistema de Governo e Democracia. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999.

MAIA, Rousiley C. M., *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. Disponível em: <http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1252.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa Perspectiva Comparativa. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. *Novos Estudos Cebrap*, n. 29, mar. 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

MELLO, Fernando Affonso Collor. *Reconstrução Política Brasileira: bases e Componentes para a Reforma Política*. Brasília, mar 2015, Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512632>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados: 1985-1998*. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 25, nov. 2005.

_____. Cidadania, mídia e política, relacionamento sociedade civil, meios de comunicação e parlamento: seminário nacional. 2º Painel. *Mídia Democrática, Informação Pública e Participação do Cidadão na Formulação de Políticas*. (Série ação parlamentar; n. 342). Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos deputados, 2008.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2 ed. São Paulo: Ibrasa, 1993.

MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. 2. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. (Org). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: EDUSP, 2013.

MONTESQUIEU, Baron de. *Do Espírito das Leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo. Atlas, 2009.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Nauman. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

_____. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. Tradução do autor. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

NICOLAU, Jairo M. A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-1996). *Monitor Público*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, jul./set. 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Das abas do livro. In: BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44., 1998.

ORLANDI, E.P. Michel Pêcheux e a Análise do Discurso. *Estudos da Lingua(gem): Michel Pêcheux e a análise do discurso*. Vitória da Conquista., n.º 1., Junho de 2005. Disponível em: <<http://www.cpelin.org/estudosdalinguagem/n1jun2005/artigos/orlandi.pdf>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

PADILHA, Alex. Estados Unidos da América. Califórnia. Complete List of Recall Attempts. Secretário de Estado da Califórnia. Disponível em: <<http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/complete-list-recall-attempts/>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Estados Unidos da América. Califórnia. *Recall attempts that have qualified for the ballot*. Secretário de Estado da Califórnia. Disponível em: <<http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall-history-california-1913-present/>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

PARENTE, A. Enredando o pensamento: rede de transformação e subjetividade. In: PARENTE, A. (Org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas de comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2010.

PÊCHEUX, Michel. *Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. Tradução de Eni Pulcinelli Orlandi et. al. 3 ed. Campinas: UNICAMP, 1997.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. (Eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino-americanas*. Buenos Aires. Temas, 2002.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o Português*. *Anais do EnAPG-2008*, Salvador, nov. 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Internacional Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da colônia à 5ª República*. Brasília: Senado Federal, 1989.

_____. *Dicionário do Voto*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALE, Miguel. A teoria jurídica da representação política. In: *Seminário sobre modelos alternativos de representação política no Brasil*, Painel II, Brasília: UNB, 1981.

REINALDO FILHO, Demócrito Ramos. *Responsabilidade por publicações na internet*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

REIS, Palhares Moreira. O *recall* no direito brasileiro. *L&C Revista de Direito e Administração Pública*, v. 5., n. 46., abril de 2002.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability: três modelos teóricos, três abordagens*. *Anais do XXXIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro. 25 a 29 set. 2010.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*. *Anais do EnANPG-2008*. Salvador, nov. 2008.

RODRIGO, Diego de Freitas. Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea: considerações sobre eficácia e qualidade democráticas. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Paraná Eleitoral, v. I, n. 2., 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Pietro Nasseti. 3 ed. São Paulo: Martin Claret, 1964.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. O “*recall*” no direito brasileiro. *Revista Forense*, v. 47, n. 128, mar./abr. 1950.

SANTANA, Alexander. *O direito de revogação do mandato político representativo*. Curitiba: Edição do autor. 2004.

SANTOS, Boaventura de. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Pamela de Moura. *Accountability vertical no Brasil: o exercício da democracia participativa e a necessidade de informatização*. PUC-Rio. Certificação Digital n. 0613.171/CA. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=73eb26ad4e0c9d3f>>. Acesso em 17 de abril de 2016;

SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1962.

- _____. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.
- SIDOU, J. M.; *Dicionário Jurídico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?* 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997 .
- SILVA NETO, Manoel Jorge. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SILVA, Geraldo José. *A questão da fidelidade partidária na reforma política*. Senado Federal, Biblioteca Digital, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161203/monofinalfinal%20corrigido%201211%20%282%29%20%283%29A.pdf?sequence=1>>. Acesso em 04 de junho de 2016.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- SILVA, Regina Helena Alves da. (Org.). *Ruas e redes: dinâmicas dos Protestos BR*. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.
- SILVA, Roseli de Sousa e. O direito à informação e a efetivação da sociedade democrática. *Revista de Direito das Novas Tecnologias*, Recife, v. 1, n. 1, jan./jun. 2006.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- SOUSA, Geter Borges. *Estrutura da Democracia Cubana*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5504>>. Acesso em 04 de junho de 2016.
- SOUZA, José Pedro Galvão. *Da representação política*. Tese (Livre Docência de Teoria Geral do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1971.
- SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de.; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 51., n. 202., abr./jun. 2014.
- STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Direito Eleitoral Contemporâneo: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- TEMER, Michel. *Democracia e cidadania*. São Paulo: Malheiros, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro I. Tradução de Eduardo Brandão. 3 ed. São Paulo: Martin Fontes, 2014.

TRIGUEIRO, Osvaldo. *O regime dos Estados na união americana*. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana, 1942.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto; configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 1998.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4 ed. Brasília: UNB, 2009.

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

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

ZOVATTO, G. Daniel. Las instituciones de democracia direta a nível nacional em América Latina um balance comparado: 1978-2002. *Revista de Sociologia*, n. 24., 2010. Disponível em: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2404-Zovatto.pdf>> Acesso em 04 de junho de 2016.

ZVIRBLIS, Alberto Antônio. *Democracia participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil*. São Paulo: RCS, 2006.

Fontes documentais:

ALEMANHA. *Constituição de Weimar*. Disponível em: <http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php>. Acesso em 04 de junho de 2016.

BELARUS CONSTITUTION. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Belarus_2004.pdf?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Constituição Estadual de 1891*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Decreto n.º 20, de 06 de fevereiro de 1892*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1892/decreto-20-06.02.1892.html>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. *Constituição Estadual de 1891*. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=frKwldvbn2g%3D&tabid=3456&language=pt-BR>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Discursos e Notas Taquigráficas*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Acesso em 18 de junho de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. *Decreto de 16 de fevereiro de 1822*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento interno aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 4, de 2015*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 27 de abril de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. *Parecer do Deputado Jovair Arantes*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>>. Acesso em 18 de junho de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 2024/2011*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=515598>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. TSE estima em R\$ 4,80 o custo do voto por eleitor nas eleições de 2014. Rádio Câmara. 05 de outubro de 2014 às 10:21. Atualizado em 05 de abril de 2016 às 16:31. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ELEICOES-2014/475210-TSE-ESTIMA-EM-R\\$-4,80-CUSTO-DO-VOTO-POR-ELEITOR-NAS-ELEICOES-DE-2014.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ELEICOES-2014/475210-TSE-ESTIMA-EM-R$-4,80-CUSTO-DO-VOTO-POR-ELEITOR-NAS-ELEICOES-DE-2014.html)>. Acesso em 06 de junho de 2016

BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.

_____. Planalto. *Decreto n.º 592, de 06 de julho de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/DO592.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.

_____. Planalto. *Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/AND678-92.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2016.

_____. Planalto. *Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Planalto. *Preâmbulo*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de junho de 2016.

BRASIL. Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais. *Processo Judicial Eletrônico*. Disponível em: <<http://pje.tjmg.jus.br/pje/login.seam>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

BRASIL. Poder Judiciário do Estado do Tocantins. *Processo Judicial Eletrônico*. Disponível em: <<http://eproc.tjto.jus.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

BRASIL. Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Goiás. *Constituição do Estado de Goyas de 1891*. Disponível em: <<http://www.sectec.go.gov.br/portal/wp-content/uploads/2011/06/Constitui%C3%A7%C3%A3o-1891.pdf>>. Acesso em 11 de abril de 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Antonio carlos Valadares*. Dados Pessoais. Biografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/3>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Aprovação do requerimento nº 179, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, solicitando o desarquivamento da presente matéria, nos termos do art. 332, § 1º, Regimento Interno do Senado Federal*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 37, em 18 de março de 2011, na página 6536. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/63404>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Arquivamento da matéria*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 210, em 12 de março de 2011, na página 88. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/63404>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Eduardo Matarazzo Suplicy*. Dados pessoais. Biografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/17>>. Acesso em: 25 de abril de 2016

_____. Senado Federal. *Com 55 votos a favor Senado aprova afastamento de Dilma Roussef*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/radio/1/plenario/senado-admissibilidade-do-processo-de-impeachment>>. Acesso em 15 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. e-Cidadania. Consulta Pública. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=119642>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. e-Cidadania. Consulta Pública. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=120006>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. e-Cidadania. Consulta Pública. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=125473>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. *Jefferson Peres*. Dados Pessoais. Bibliografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/36>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. *José Antonio Machado Reguffe*. Dados Pessoais. Biografia. Disponível em: <[http:// https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5236](http://https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5236)>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Ofício SF/604/2015 da Presidência do Senado Federal referente a requerimento, formulado pelo Senador Lasier Martins, de tramitação em conjunto das Propostas de Emenda à Constituição nº 8 e 21, de 2015*. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=166575&tp=1>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404?o=d>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63682>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em 25 de abril de 2016.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/210*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472552>>. Acesso em 27 de abril de 2016.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 8/2015*. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=160534&tp=1>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2015.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125473>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015*. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. *Relatório-Parecer do Relator Senador Pedro Simon emitido quando da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005*. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/75144.pdf>>. Acesso em 26 de abril de 2016.

_____. Senado Federal. *Requerimento de autoria do Senador Jefferson Péres, solicitando a tramitação conjunta das Propostas de Emenda Constitucional n.º 80, de*

2003, 82, de 2003 e 73, de 2005, por regularem a mesma matéria. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/02/2006&paginaDireta=03808>>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

_____. Senado Federal. *Requerimento n.º 150, de 2006*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 18, na página 3808, em 10 de fevereiro de 2006. A aprovação do requerimento foi publicada no Diário Oficial do Senado Federal n.º 57, na página 11798, em 07 de julho de 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/02/2006&paginaDireta=03808>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Requerimento n.º 619, de 2005*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 78, na página 18925, em 10 de junho de 2005. A aprovação do requerimento foi publicada no Diário Oficial do Senado Federal n.º 97, na página 22320, em 07 de julho de 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=07/07/2005&paginaDireta=22320>>; <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=07/07/2005&paginaDireta=22320>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Requerimento n.º 179, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, solicitando o desarquivamento da presente matéria, nos termos do art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal*. Publicado no Diário do Senado Federal n.º 33, em 12 de março de 2011, na página 6536. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/63404>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

_____. Senado Federal. *Resolução n.º 93, de 1970*. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução n.º 23/2013 do Senado Federal que estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=266807&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

_____. Senado Federal. *Rodrigo Sobral Rollemberg*. Dados Pessoais. Biografia. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/perfil/5236>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 3999/2007 e 4086/2008*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Mandado de Segurança n.º 23.603-1/DF. Tribunal Pleno. Fidelidade Partidária. A essencialidade dos Partidos Políticos no processo de poder. Mandato Eletivo. Vínculo Partidário e Vínculo Popular. Infidelidade Partidária. Causa geradora do direito de a Agremiação Partidária prejudicada a vaga

obtida pelo sistema proporcional. Hipóteses excepcionais que legitimam o ato de desligamento partidário. Relator Min. Celso de Mello. DJe n.º 241. Brasília, 19 dez. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF n.º 378/DF Medida Cautelar. Direito constitucional. Medida cautelar em ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de *Impeachment*. Definição da legitimidade constitucional do rito previsto na Lei n.º 1.079/1950. Adoção, como linha geral, das mesmas regras seguidas em 1992. Relator Min. Edson Fachin. DJe n.º 043. Brasília, 08 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 130/DF. Regime constitucional da "liberdade de informação jornalística", expressão sinônima de liberdade de imprensa. A "plena" liberdade de imprensa como categoria jurídica proibitiva de qualquer tipo de censura prévia. A plenitude da liberdade de imprensa como reforço ou sobre tutela das liberdades de manifestação do pensamento, de informação e de expressão artística, científica, intelectual e comunicacional. Liberdades que dão conteúdo às relações de imprensa e que se põem como superiores bens de personalidade e mais direta emanção do princípio da dignidade da pessoa humana. Relator: Min. Carlos Britto. *DJe* n.º 208. Brasília, 06 jan. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Plenário confirma afastamento de Eduardo Cunha do mandato na Câmara. 05 mai. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316009>>. Acesso em 15 de junho de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *STF reafirma rito aplicado ao processo de impeachment de Fernando Collor*. 17 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306614>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do Eleitorado*. Consulta quantitativo. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____.Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Funcionamento do Sistema Eleitoral no Brasil*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/funcionamento-do-processo-eleitoral-no-brasil>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Princípio da anualidade eleitoral é garantia de segurança jurídica*. Imprensa. Assessoria de Comunicação. 20 jul. 2015. 16h30. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Julho/principio-da-anualidade-eleitoral-e-garantia-de-seguranca-juridica>>. Acesso em 16 de fevereiro de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Funcionamento do Sistema Eleitoral no Brasil*.

CARTA CAPITAL. *Conselho de Ética abre ação contra Cunha*. Por Redação. 15 dez. 2015. 13h11. Última modificação 15 dez. 2015. 13h12. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/conselhodeeticadacamaraabreprocessocontracunha>>. Acesso em 06 de junho de 2015.

CARTA CAPITAL. *Comissão aprova admissibilidade de impeachment por 38 votos a 27*. O parecer irá agora ao Plenário da Câmara, que deve votá-lo no domingo 17. Política. Por Redação. 11 abr. 2016. 21h30. Disponível em : <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/comissao-aprova-admissibilidade-de-impeachment-por-38-votos-a-27>> Acesso em 06 de junho de 2016.

CARVALHO, Katia de. *Síntese do rito processual seguido no Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello*. Nota Técnica. Dezembro/2015. 2015. Disponível em : <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho>. Acesso em 06 de junho de 2016.

CIDADE DEMOCRÁTICA. *Transforme vontades em resultados*. Disponível em: <<http://www.cidadedemocratica.com.br/>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

COLÔMBIA. Alcaldía Mayor de Bogotá. *Lei n.º 131, de 09 de maio de 1994*. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Alcaldía Mayor de Bogotá. *Lei n.º 134, de 31 de maio de 1994*. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. Alcaldía Mayor de Bogotá. *Lei n.º 741, de 31 de maio de 2002*. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5247#1>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

CONGRESSOEMFOCO. *TSE: eleição custa R\$480 milhões os cofres públicos*. Disponível e: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/tse-eleicao-custa-r-480-milhoes-aos-cofres-publicos/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoodoEquador.pdf>>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

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 06 de junho de 2015.

CONSTITUTION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

CONSTITUTION OF JAPAN. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_do_Jap%C3%A3o>. Acesso em 04 de junho de 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LE REPÚBLICA DE PANAMÁ. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004?lang=en> Acesso em 04 de junho de 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Disponível em <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=en> Acesso em 04 de junho de 2016.

CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE CORDOBA. Disponível em: <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_cordoba.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2016.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS. Disponível em: <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_entreros.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2016.

CONSTITUIÇÃO SOVIÉTICA DE 1936. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/stalin/biografia/ludwig/constituicao.htm>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

CANADÁ. British Columbia Law. Disponível em: <http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/96398_02>. Acesso em 04 de junho de 2016.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2007*. Banco de datos em línea. Disponível em: <<http://der.oas.org/INFORME%20LB%202007.pdf>>. Acesso em 19 de junho de 2016.

CUBA CONSTITUTION. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

DANTAS, Josemar. *A Fidelidade e a nova lei eleitoral*. Correio Brasiliense. Brasília. 11 out. 1993. Caderno Direito e Justiça.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DOS HOMENS E DOS CIDADÃOS. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/>>. Acesso em 17 de dezembro de 2015.

E-CIDADANIA. *Senado Federal*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

E-DEMOCRACIA. *Participação Virtual, cidadania real*. Câmara dos Deputados. Disponível em :<<http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/home#.VnnZ57YrIrg>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

ETHIOPIAN CONSTITUTION. Disponível em: <http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian_Constitution.html>. Acesso em 04 de junho de 2016.

ESTADÃO. *As 1001 razões dos deputados aos votar o impeachment*. Por Sonia Racy. 17 abr. 2016. 20h59. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/as-1001-razoes-dos-parlamentares-ao-votar-o-impeachment/>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

_____. *Fiesp declara apoio formal ao impeachment de Dilma*. Política. Por Pedro Venceslau e Adré Ítalo Rocha. 14 dez. 2015. 19h38. Atualizado em 14 dez. 2015. 19h38. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fiesp-declara-apoio-formal-ao-impeachment-de-dilma,10000004821>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

ESTADO DE MINAS. *Edição extra do D.O.U. nomeia Lula como Ministro da Casa Civil*. Política. Agência Estado. 16 mar. 2016. 21h33. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/03/16/interna_politica,744213/edicao-extra-do-dou-nomeia-lula-como-ministro-da-casa-civil.shtml>. Acesso em 06 de junho de 2016.

ESTADO DE MINAS. *Câmara dos Deputados diz sim ao pedido de impeachment da presidente Dilma*. Internacional. 18 de abril de 2016. 00h25. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2016/04/18/interna_internacional,754156/camara-dos-deputados-diz-sim-ao-impeachment-da-presidente-dilma.shtml>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. *Maioria de ministros decide manter no Supremo ação sobre grampos de Lula*. Com a decisão, a parte da decisão que envolve Lula continuará no STF e não poderá ser conduzida por Moro. Política. Correio Brasiliense. 31 de março de 2016. 16h35. Atualizado em 31 de março de 2016. 19:56. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/03/31/interna_politica,748975/stf-mantem-a-decisao-de-tirar-os-processos-sobre-lula-de-sergio-moro.shtml>. Acesso em 06 de junho de 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Alaska. The Constitution of the State of Alaska. Office the lieutenant governor. Disponível em: <<http://ltgov.alaska.gov/treadwell/services/alaska-constitution.html>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Alaska. *Alaska Estatutes. Section 15.45.510*. Disponível em: <[http://www.legis.state.ak.us/basis/folioproxy.asp?url=http://www.jnu01.legis.state.ak.us/cgi-bin/folioisa.dll/stattx07/query=15!2E45!2E470/doc/{@7343}](http://www.legis.state.ak.us/basis/folioproxy.asp?url=http://www.jnu01.legis.state.ak.us/cgi-bin/folioisa.dll/stattx07/query=15!2E45!2E470/doc/{@7343}>)>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Califórnia. *California Constitution. Oficial California Legislative Information*. Disponível em: <http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article_2>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Califórnia. *California Elections Code*. Disponível em: <http://www.leginfo.ca.gov/html/elec_table_of_contents.html>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Califórnia. *Case n.º. 03CV1460 BTM (JFS)*. Memorandum decision and order granting motion on the pleadings and declaring California Elections Code § 11382 unconstitutional. United States District Court Southern District of California. Findlaw. Disponível em: <<http://news.findlaw.com/hdocs/docs/elections/partnoyshlly072903opn.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Geórgia. Senado. *Constitution of the State of Georgia*. Disponível em: <<http://www.senate.ga.gov/Documents/gaconstitution.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Kansas. *Constitution of the State of Kansas*. Disponível em: <http://www.sos.ks.gov/other/pubs/KS_Constitution.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Kansas. *Kansas Statutes*. Disponível em: <http://www.kslegislature.org/li/b2015_16/statute/>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Minnesota. *Constitution of the State of Minnesota*. Disponível em: <https://www.revisor.leg.state.mn.us/constitution/#article_8>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Rhode Island. *State of Rhode Island General Assembly*. Disponível em: <<http://www.rilin.state.ri.us/riconstitution/Pages/C04.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. Washington. *Constitution of the State of Washington*. Washington State Legislature. Disponível em: <http://www.sos.ks.gov/other/pubs/KS_Constitution.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2016.

FALCÃO, Marcos. *Não sou semideus, diz Marco Aurélio sobre pedido de Impeachment*. Por Márcio Falcão. 06 de abril de 2016. 15h24. Folha Uol. Folhapress. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1758084-nao-sou-semideus-diz-marco-aurelio-sobre-pedido-de-impeachment.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

FERREIRA, Maria Helena Alves; ROGERI, Silvia Regina Soares (Coord.). *Quadro comparativo das constituições do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Justiça de MG condena ex-governador Azeredo à prisão por mensalão tucano*. Por José Marques e Juliana Coissi. 16 dez. 2015. 20h47. Atualizado às 21h14. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1720016-justica-de-mg-condena-ex-governador-azeredo-a-prisao-por-mensalao-tucano.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2015.

FOLHA UOL. *Condução coercitiva de Lula foi decidida para evitar tumulto, diz Moro*. Por Leandro Colon, Aguirre Talento, Johanna Nublat e Mário César Carvalho. 04 de março de 2016. 16H38. Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1746437-conducao-coercitiva-de-lula-foi-decidida-para-evitar-tumulto-diz-moro.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. *PF apreende celular de Cunha em fase da Lava Jato que também mira Renan*. Da Editora do painel da colunista da folha de Brasília do Rio. 15 dez. 2015. 07h09. Atualizado às 14h36. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1719175policiafederalcumpremadadodebuscaepreensaonacasadecunha.shtml>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. *O julgamento do mensalão*. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *20ª Pesquisa Anual do Uso de TI*, 2009. Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/interna/relacionad/gvciapesq2009.pdf>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

GEORGIA LAW. *Georgia Code*. Disponível em: <<http://www.senate.ga.gov/Documents/gaconstitution.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

GLOBO.COM. *Teori determina que Moro envie investigação sobre Lula para o STF*. Com isso investigações sobre ex-presidente saem da alçada de Moro, Lula não ganhou foro privilegiado e a posse como ministro segue suspensa. G1. Política. Por Renam Ramalho. 22 mar. 2016. 21h47. Atualizado em 23 de março de 2016. 10h48. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/03/teori-determina-que-moro-envie-investigacao-sobre-lula-para-o-stf.html>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

G1. Globo.com. *Oposição venezuelana volta às ruas por referendo contra Maduro*. Oposição exige referendo revocatório contra mandato de Nicolás Maduro. País sofre uma grave crise agravada pela queda do preço do petróleo. 06 de junho de 2016 às 08:56. Atualizado em 06 de junho de 2016 às 08:56. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/oposicao-venezuelana-volta-as-ruas-por-referendo-contra-maduro.html>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

HUNGARY CONSTITUTION. Disponível em: <constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=em>. Acesso em 04 de junho de 2016.

MACIEL, Lisâneas. *Relatório e Anteprojeto*. 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. Câmara dos Deputados. Vol. 76. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-76.pdf>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

MCCULLOCH, Linda. Montana. *Constitution of the State of Montana*. Secretary of State Disponível em: <<http://sos.mt.gov/constitution/index.asp>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

_____. *Montana Code Annotated*. Secretary of State. Disponível em: <http://leg.mt.gov/bills/mca_toc/index.htm>. Acesso em 10 de abril de 2016.

NOBLAT, Ricardo. Rádio e internet são as mídias de maior credibilidade. *O Globo*, Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/post.asp?t=radio-internet-sao-as-midias-de-maior-credibilidade&cod_Post=240181&a=111>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Minas Gerais. *Minas Digital*. Disponível em: <<http://minasdigital.caamg.com.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

PETRY, André. *Nossa melhor aposta*. Veja. São Paulo. Ano 43. n. 18. p. 132-134, 5 maio 2010.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Brasil sobe uma posição no ranking do IDH e fica em 79º entre 187 países*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3909>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

RECALL OF STATE OFFICIALS. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

ROMANIA CONSTITUTION. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en>. Acesso em 04 de junho de 2016.

SCHAFFNER, Fábio. *Especialistas debatem se processo de impeachment fere a constituição*. Debate tem gerado controvérsias entre juristas, cientistas sociais e políticos, parlamentares e militantes partidários. Zero Hora. ZHNotícias. Especial. 31/03/2016 - 02h00min . Atualizada em 31/03/2016 - 10h35min. 2016. s.p. Disponível em: <<http://www.zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/03/especialistas-debatem-se-processo-de-impeachment-fere-a-constituicao-5648986.html>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

SCHecter, David L. *California's right of removal: Recall Politics in Modern Era*. California Politics e Policy. December 2008. Disponível em: <<http://www.fresnostate.edu/socialsciences/polysci/documents/CaliforniasRightofRemoval.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

UOL. Caiado defende novas eleições para o Congresso e a Presidência. *Congresso em foco*. Por Luma Poletti. 27 nov. 2015. 15h47. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/caiado-defende-novas-eleicoes-para-congresso-e-presidencia/>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

VALOR. *Justiça Federal do DF suspende nomeação de Lula para Casa Civil*. Política. Carolina Oms; Leandra Peres; Bruno Peres. 17 mar. 2016. 11h59. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4486316/justica-federal-do-df-suspende-nomeacao-de-lula-para-casa-civil>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

VEJA. *Gilmar ironiza Marco Aurélio: “Não conhecia impeachment de vice-presidente.”* Ministro comentou decisão tomada pelo colega, que determinou que a Câmara dos Deputados analise o pedido de *impeachment* de Michel Temer. 05 de abril de 2016 às 16:14. Atualizado em 05 de abril de 2016 às 16:31. 2016. s.p. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/gilmar-ironiza-marco-aurelio-nao-conhecia-impeachment-de-vice-presidente>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

VOTE NA WEB. *Vote nos projetos de lei do Congresso e influencie as decisões que afetam todos nós.* Disponível em: <<http://www.votenaweb.com.br/>>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Constituição dos Estados Unidos da América de 1787.* Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

YOUTUBE. *Votação do processo de Impeachment.* 17 abr. 2016. Completo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wcxN2WZRcEU>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

ZAMPIER, Déborah. *Plebiscito poderá custar R\$500 milhões aos cofres públicos.* Agência Brasil. Brasília. 29 jun. 2013. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-29/plebiscito-podera-custar-r-500-milhoes-aos-cofres-publicos>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

APÊNDICE A – DE LEGE FERENDA

MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2016

Altera os artigos 14 28, 29, 32, 81 e 82, acrescenta o artigo 14-A e o §5º do artigo 55 da Constituição Federal, para prever o direito de revogação de mandato político, individual e coletivo, por meio do Voto Destituente.

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 artigo 14, *caput*, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**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;

IV – direito de revogação de mandato político individual ou coletivo por meio do Voto Destituente.”

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar, acrescida do artigo 14-A:

“**Art. 14-A** O Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Governadores, os Vice-Governadores, os Prefeitos, os Vices-Prefeitos, os Senadores, os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores poderão ter seus mandatos políticos revogados por meio do Voto Destituente, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º Os mandatos políticos dos membros do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo poderão ser revogados pelo eleitorado, da seguinte maneira:

I – os mandatos políticos de Presidente da República e de Vice-Presidente da República poderão ser revogados pelo eleitorado nacional;

II - os mandatos políticos de Governadores, Vice-Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais poderão ser revogados pelo eleitorado do Estado por eles representados;

III - os mandatos políticos de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Deputados Distritais, poderão ser revogados pelo eleitorado do Município ou do Distrito por eles representados;

IV - o eleitorado nacional poderá decidir a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros da Câmara dos Deputados, ou dos membros do Senado Federal, ou dos membros de ambas as casas do Congresso Nacional, ou, ainda, a revogação, em conjunto, dos mandatos políticos de Presidente e de Vice-Presidente da República;

V - o eleitorado estadual poderá decidir a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Assembleias Legislativas, respectivamente, ou a revogação, em conjunto, dos mandatos políticos de Governador e de Vice-Governador;

VI - o eleitorado municipal ou distrital, respectivamente, poderá decidir a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Câmaras de Vereadores, ou dos mandatos políticos de Prefeito e de Vice-Prefeito, ou dos mandatos políticos dos membros da Câmara Distrital;

§ 2º o direito de revogação de mandato político, individual ou coletivo, previsto neste artigo será exercido por meio do Voto Destituente em Eleição Destituente, mediante procedimento destituente realizado da seguinte maneira:

I – a Petição Destituente deve ser dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, ou ao Tribunal Regional Eleitoral, ou ao Juiz Eleitoral, respectivamente, de acordo com as leis de organização da Justiça Eleitoral brasileira e o mandato político individual ou coletivo a ser revogado, e conforme a natureza do eleitorado, na forma estabelecidas nos incisos I a VI do § 1º deste artigo;

II – a Petição Destituente deverá obrigatoriamente conter, no mínimo, os seguintes requisitos:

- a) o juízo eleitoral a que é dirigida;
- b) o nome completo, a naturalidade, o estado civil, a profissão, o endereço domiciliar, residencial ou profissional com CEP, de cada eleitor;
- c) o número da cédula de identidade, o número do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, e o número do Título de Eleitor com a respectiva zona eleitoral, Município e Estado, de cada eleitor;
- d) o pedido e o motivo do pedido, se houver;

e) o número mínimo de assinaturas exigidas de cada um dos eleitores em situação de regularidade perante a Justiça Eleitoral, ou ser instruída com a respectiva lista contendo as respectivas assinaturas.

III – o procedimento destituente poderá ser regulamentado por lei, desde que observadas as seguintes fases:

a) protocolo da petição destituente perante a Justiça Eleitoral, com a observância do previsto nos incisos I e II do § 2º deste artigo;

b) o Órgão da Justiça Eleitoral competente procederá ao exame dos requisitos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo, no prazo máximo de até 15 dias contados da data do protocolo ou da distribuição, certificando se foi observado o número mínimo de assinaturas necessário à deflagração do respectivo procedimento, atestando a conferência das assinaturas, sendo que o Órgão da Justiça Eleitoral não poderá rejeitar a Petição Destituente e extinguir o procedimento, pela inobservância do disposto na alínea “d” do inciso II deste artigo;

c) não preenchidos os requisitos legais, o órgão judicial a rejeitará de plano, extinguindo-se o procedimento, em decisão irrecorrível e irretratável;

d) preenchidos os requisitos legais, determinará a notificação da autoridade que se pretende a destituição para, que no prazo de 15 (quinze) dias, exerça o contraditório e a ampla defesa, através de manifestação por escrito;

e) apresentada ou não a defesa, o Órgão da Justiça Eleitoral emitirá, no prazo máximo de até 15 (quinze) dias, contados a partir do recebimento da defesa escrita ou da expiração do prazo de defesa, Relatório ou Parecer conclusivo, irrecorrível e irretratável, determinando, conforme o caso, a extinção do procedimento por ausência dos requisitos legais ou designará a Eleição Destituente, a realizar-se na forma prevista nesta Constituição;

f) após a apuração dos votos, deverá proclamar o resultado no prazo legal;

g) aprovada a revogação do mandato político individual ou coletivo por meio do voto destituente, o respectivo substituto legal, suplente ou eleito, deverá tomar posse no cargo no prazo de 10 (dez) dias contados da data da proclamação do resultado da Eleição Destituente, devendo completar o período de seus antecessores;

h) desaprovada a revogação do mandato político individual ou coletivo por meio do voto destituente, a autoridade prossegue no exercício do cargo até o seu término regular, encerrando-se o procedimento.

§ 3º O número mínimo de assinaturas exigidas para a deflagração do procedimento destituente para cada mandato político, individual ou coletivo, é o seguinte:

I - para os mandatos políticos de Presidente da República ou de Vice – Presidente da República, em conjunto ou em separado: 20% (vinte por cento) do eleitorado nacional na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

II - para o mandato político de Senador: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

III - para o mandato político de Deputado Federal: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

IV - para os mandatos políticos de Governador ou de Vice-Governador, em conjunto ou em separado: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

V - para o mandato político de Deputado Estadual: 20% (vinte por cento) do eleitorado estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

VI - para os mandatos de Prefeito ou de Vice-Prefeito Municipal, Governador ou Vice-Governador do Distrito Federal, em conjunto ou em separado: 20% (vinte por cento) do eleitorado municipal ou distrital na última eleição regular, respectivamente;

VII - para os mandatos políticos de Vereador ou de Deputado Distrital: 20% (vinte por cento) do eleitorado municipal ou distrital na última eleição regular, respectivamente;

VIII - para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, ou dos mandatos políticos dos membros de ambas as casas do Congresso Nacional: 20% (vinte por cento) do eleitorado nacional na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

IX - para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Assembleias Legislativas: 20% (vinte por cento) do eleitorado

estadual na última eleição regular, distribuídos pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles;

X – para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Câmaras Municipais ou Câmara Legislativa do Distrito Federal: 20% (vinte por cento) do eleitorado municipal ou distrital na última eleição regular, respectivamente.

§ 4º O *quorum* deliberativo para revogação dos mandatos políticos, individual ou coletivo por meio do Voto Destituente na Eleição Destituente é o seguinte:

I - para os mandatos políticos de Presidente da República ou de Vice – Presidente da República, em conjunto ou em separado: maioria absoluta do eleitorado nacional no ano das eleições destituíntes;

II - para o mandato político de Senador: maioria absoluta do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral no ano das eleições destituíntes;

III - para o mandato político de Deputado Federal: torna-se sem efeito a Eleição Destituente se se apurar que o candidato submetido ao procedimento destituínte manteve o número de votos da última eleição regular na qual fora eleito;

IV - para os mandatos políticos de Governador ou de Vice-Governador, em conjunto ou em separado: maioria absoluta do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral no ano das eleições destituíntes;

V - para o mandato político de Deputado Estadual: torna-se sem efeito a Eleição Destituente se se apurar que o candidato submetido ao procedimento destituínte manteve o número de votos da última eleição regular na qual fora eleito;

VI - para os mandatos de Prefeito ou de Vice-Prefeito, de Governador ou Vice Governador do Distrito Federal, em conjunto ou em separado: maioria absoluta do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral no ano das eleições destituíntes;

VII - para o mandato político de Vereador e de Deputado Distrital: torna-se sem efeito a Eleição Destituente se se apurar que o candidato submetido ao procedimento destituínte manteve o número de votos da última eleição regular na qual fora eleito;

VIII - para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros de cada Casa ou de ambas as Casas do Congresso Nacional: maioria absoluta do eleitorado nacional no ano das eleições destituíntes;

IX – para a revogação coletiva dos mandatos políticos dos membros das respectivas Assembleias Legislativas, ou dos mandatos políticos dos membros das respectivas Câmaras de Vereadores, ou dos mandatos políticos dos membros da

Câmara Legislativa do Distrito Federal: maioria absoluta do eleitorado da circunscrição eleitoral estadual, municipal ou distrital, respectivamente.

§ 5º A Eleição Destituente regulada neste artigo será convocada pelo Órgão Judicial competente da Justiça Eleitoral.

§ 6º Fica proibida a coleta das assinaturas de que trata este artigo antes de decorridos 6 (seis) meses da data do início do exercício do cargo, em qualquer hipótese prevista nesta Constituição;

§ 7º Fica estabelecido o dia 1º de maio do ano civil em que se realizarem as eleições de que tratam os incisos I e II do §9º deste artigo, como prazo máximo e limite para o protocolo da petição destituente perante o Órgão da Justiça Eleitoral respectivo, exceto para o caso excepcional previsto no inciso III do §9º deste artigo.

§ 8º No caso excepcional previsto no inciso III do § 9º deste artigo, ultrapassado o prazo máximo previsto no parágrafo anterior, será possível a referida deflagração excepcional somente mediante a apresentação de nova petição destituente ao Órgão da Justiça Eleitoral competente, observados os requisitos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo.

§ 9º A Eleição Destituente realizar-se-á:

I – para a revogação de mandatos políticos de Presidente da República, Vice-Presidente da República, Governador, Vice-Governador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital: concomitantemente às eleições regulares municipais;

II – para a revogação de mandatos políticos de Senador, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador: concomitantemente às eleições regulares estaduais;

III – observado o disposto nos §§ 6º, 7º, 8º e 10º deste artigo, atingido o número mínimo de assinaturas equivalente a 40% (quarenta por cento) do respectivo eleitorado nacional, estadual, municipal ou distrital, nas últimas eleições regulares, observando-se, quando for o caso, os critérios de distribuição dos votos pelo menos por sete Estados ou Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, respectivamente, poderá ser convocada Eleição Destituente dentro do prazo de até 3 (três) meses contados a partir da data da publicação do Relatório ou Parecer conclusivo pelo Órgão da Justiça Eleitoral competente, salvo se faltarem menos de três meses para a realização das eleições de que tratam os incisos I e II deste parágrafo, hipótese em que a eleição

destituente realizar-se-á concomitantemente às eleições regulares municipais ou estaduais, conforme o caso;

IV – em se tratando de revogação em conjunto, dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador, ou de Prefeito e Vice-Prefeito, haverá eleições simultâneas, na forma da lei, para os respectivos cargos, observando-se o disposto nos incisos I, II e III deste parágrafo;

V – em se tratando de revogação coletiva dos mandatos dos membros de cada casa do Congresso Nacional, ou de ambas as casas do Congresso Nacional, ou das respectivas Assembleias Legislativas, ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ou das respectivas Câmaras Municipais, a eleição é apenas destituente devendo ser observado o disposto nos incisos I, II e III deste parágrafo e, havendo a revogação coletiva dos mandatos políticos, assumem os suplentes.

§ 10º No caso do inciso III do parágrafo anterior, fica proibida a realização de eleições destituente ou simultâneas no último ano do respectivo mandato.

§ 11º Se o resultado da Eleição Revocatória for contrário à revogação do mandato eletivo, individual ou coletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura, exceto no caso excepcional previsto no inciso III do § 9º deste artigo.

§ 12º Deflagrado o procedimento destituente, fica sobrestado o trâmite ou proibida a instauração de eventual processo de *Impeachment* contra a autoridade competente, na forma da lei, caso ainda não haja decisão definitiva do impedimento pelo Senado Federal.

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 28.** A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto nos arts. 14-A 77 e 82.

.....(NR)”

“**Art. 29.**

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País, observadas as regras do art. 14-A;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores, observadas as regras do art. 14-A;

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição, observadas as regras do art. 14-A;

..... (NR)”

“**Art. 32.**

.....
§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras dos art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com as dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração, observadas as regras do art. 14-A

..... (NR)”

“**Art. 81.** Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga, salvo nos casos do artigo 14-A.

§ 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei, salvo nos casos previstos no artigo 14-A.

.....(NR)”

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição, salvo nos casos previsto no art. 14-A.

.....(NR)”

Art. 4º A Constituição Federal passa a vigorar, acrescida do §5º do artigo 55:

“**Art. 55.**

.....
§ 5º Aplica-se aos Senadores e Deputados, no que couber, as regras do art. 14-A.

..... (NR)”

Art. 5º O exercício do direito de revogação de revogação de mandato político individual ou coletivo poderá ser, total ou parcialmente, eletrônico ou virtual, na forma da lei.

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observadas as regras desta Constituição, o direito de revogação de mandatos políticos individual ou coletivo por meio do voto destituente, dos membros do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.”

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando aos mandatos em curso.

JUSTIFICAÇÃO

ZENUN MESSIAS, Thanus Luiz Nogueira. *Accountability* Eleitoral: O Controle Vertical do Mandato Político por meio do Voto Destituente. 2016. 308f. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo e Democracia) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação, Pouso Alegre, 2014/2015.

Sala das Sessões,

Senador

APÊNDICE B

Análise da fundamentação dos votos dos Deputados Federais quanto ao recebimento de denúncia e prosseguimento do processo de *Impeachment* contra a Presidente da República Federativa do Brasil, Sra. Dilma Vana Roussef, pela prática de eventual crime de responsabilidade na forma do Parecer do Deputado Federal Jovair Arantes do Partido Trabalhista Brasileiro do Estado de Goiás – PTB/GO.

DEPUTADO	UF	PARTIDO	VOTO	MOTIVAÇÃO
1. ALAN RICK	AC	PRB	Sim	Pessoal
2. ANGELIM	AC	PT	Não	Pessoal
3. CÉSAR MESSIAS	AC	PSB	Não	Pessoal
4. FLAVIANO MELO	AC	PMDB	Sim	Pessoal
5. JÉSSICA SALES	AC	PMDB	Sim	Pessoal
6. LEO DE BRITO	AC	PT	Não	Pessoal
7. ROCHA	AC	PSDB	Sim	Pessoal
8. SIBÁ MACHADO	AC	PT	Não	Pessoal
9. ARTHUR LIRA	AL	PP	Sim	Pessoal
10. CÍCERO ALMEIDA	AL	PMDB	Sim	Pessoal
11. GIVALDO CARIMBÃO	AL	PHS	Não	Pessoal
12. JHC	AL	PSB	Sim	Pessoal
13. MARX BELTRÃO	AL	PMDB	Sim	Pessoal
14. MAURÍCIO QUINTELLA LESSA	AL	PR	Sim	Jurídico-política
15. PAULÃO	AL	PT	Não	Pessoal
16. PEDRO VILELA	AL	PSDB	Sim	Pessoal
17. RONALDO LESSA	AL	PDT	Não	Jurídico-política
18. ALFREDO NASCIMENTO	AM	PR	Sim	Pessoal
19. ARTHUR VIRGÍLIO BISNETO	AM	PSDB	Sim	Pessoal
20. ÁTILA LINS	AM	PSD	Sim	Pessoal
21. CONCEIÇÃO SAMPAIO	AM	PP	Sim	Pessoal
22. HISSA ABRAHÃO	AM	PDT	Sim	Pessoal
23. MARCOS ROTTA	AM	PMDB	Sim	Pessoal
24. PAUDERNEY AVELINO	AM	DEM	Sim	Pessoal
25. SILAS CÂMARA	AM	PRB	Sim	Pessoal
26. ANDRÉ ABDON	AP	PP	Sim	Pessoal
27. CABUÇU BORGES	AP	PMDB	Sim	Pessoal
28. JANETE CAPIBERIBE	AP	PSB	Não	Pessoal
29. JOZI ARAÚJO	AP	PTN	Não	Pessoal
30. MARCOS REATEGUI	AP	PSD	Sim	Pessoal
31. PROFESSORA MARCIVANIA	AP	PCdoB	Não	Pessoal
32. ROBERTO GÓES	AP	PDT	Não	Pessoal
33. VINICIUS GURGEL	AP	PR	Abstenção	Pessoal
34. AFONSO FLORENCE	BA	PT	Não	Jurídico-política
35. ALICE PORTUGAL	BA	PCdoB	Não	Jurídico-política
36. ANTONIO BRITO	BA	PSD	Não	Pessoal
37. ANTONIO IMBASSAHY	BA	PSDB	Sim	Pessoal
38. ARTHUR OLIVEIRA MAIA	BA	PPS	Sim	Pessoal
39. BACELAR	BA	PTN	Não	Pessoal
40. BEBETO	BA	PSB	Não	Pessoal
41. BENITO GAMA	BA	PTB	Sim	Pessoal
42. CACÁ LEÃO	BA	PP	Abstenção	Pessoal
43. CAETANO	BA	PT	Não	Pessoal
44. CLAUDIO CAJADO	BA	DEM	Sim	Pessoal
45. DANIEL ALMEIDA	BA	PCdoB	Não	Jurídico-política
46. DAVIDSON MAGALHÃES	BA	PCdoB	Não	Pessoal

47. ELMAR NASCIMENTO	BA	DEM	Sim	Pessoal
48. ERIVELTON SANTANA	BA	PEN	Sim	Pessoal
49. FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR	BA	PDT	Não	Pessoal
50. FERNANDO TORRES	BA	PSD	Não	Pessoal
51. IRMÃO LAZARO	BA	PSC	Sim	Pessoal
52. JOÃO CARLOS BACELAR	BA	PR	Não	Pessoal
53. JOÃO GUALBERTO	BA	PSDB	Sim	Jurídico-política
54. JORGE SOLLÁ	BA	PT	Não	Pessoal
55. JOSÉ CARLOS ALELUIA	BA	DEM	Sim	Jurídico-política
56. JOSÉ CARLOS ARAÚJO	BA	PR	Não	Pessoal
57. JOSÉ NUNES	BA	PSD	Não	Pessoal
58. JOSÉ ROCHA	BA	PR	Não	Pessoal
59. JUTAHY JUNIOR	BA	PSDB	Sim	Jurídico-política
60. LUCIO VIEIRA LIMA	BA	PMDB	Sim	Pessoal
61. MÁRCIO MARINHO	BA	PRB	Sim	Pessoal
62. MÁRIO NEGROMONTE JR.	BA	PP	Abstenção	Pessoal
63. MOEMA GRAMACHO	BA	PT	Não	Pessoal
64. PAULO AZI	BA	DEM	Sim	Pessoal
65. PAULO MAGALHÃES	BA	PSD	Não	Pessoal
66. ROBERTO BRITTO	BA	PP	Não	Pessoal
67. RONALDO CARLETTO	BA	PP	Não	Pessoal
68. SÉRGIO BRITO	BA	PSD	Não	Pessoal
69. TIA ERON	BA	PRB	Sim	Jurídico-política
70. ULDURICO JUNIOR	BA	PV	Sim	Jurídico-política
71. VALMIR ASSUNÇÃO	BA	PT	Não	Pessoal
72. WALDENOR PEREIRA	BA	PT	Não	Pessoal
73. ADAIL CARNEIRO	CE	PP	Sim	Pessoal
74. ANÍBAL GOMES	CE	PMDB	Ausente
75. ARIOSTO HOLANDA	CE	PDT	Não	Pessoal
76. ARNON BEZERRA	CE	PTB	Não	Pessoal
77. CABO SABINO	CE	PR	Sim	Pessoal
78. CHICO LOPES	CE	PCdoB	Não	Pessoal
79. DANILO FORTE	CE	PSB	Sim	Jurídico-política
80. DOMINGOS NETO	CE	PSD	Não	Pessoal
81. GENECIAS NORONHA	CE	SD	Sim	Pessoal
82. GORETE PEREIRA	CE	PR	Abstenção	Pessoal
83. JOSÉ AIRTON CIRILO	CE	PT	Não	Jurídico-política
84. JOSÉ GUIMARÃES	CE	PT	Não	Pessoal
85. LEÔNIDAS CRISTINO	CE	PDT	Não	Pessoal
86. LUIZIANNE LINS	CE	PT	Não	Pessoal
87. MACEDO	CE	PP	Não	Pessoal
88. MORONI TORGAN	CE	DEM	Sim	Pessoal
89. MOSES RODRIGUES	CE	PMDB	Sim	Pessoal
90. ODORICO MONTEIRO	CE	PROS	Não	Jurídico-política
91. RAIMUNDO GOMES DE MATOS	CE	PSDB	Sim	Pessoal
92. RONALDO MARTINS	CE	PRB	Sim	Pessoal
93. VICENTE ARRUDA	CE	PDT	Não	Pessoal
94. VITOR VALIM	CE	PMDB	Sim	Pessoal
95. ALBERTO FRAGA	DF	DEM	Sim	Pessoal
96. AUGUSTO CARVALHO	DF	SD	Sim	Pessoal
97. ERIKA KOKAY	DF	PT	Não	Pessoal
98. IZALCI	DF	PSDB	Sim	Pessoal
99. LAERTE BESSA	DF	PR	Sim	Pessoal
100. ROGÉRIO ROSSO	DF	PSD	Sim	Pessoal
101. RONALDO FONSECA	DF	PROS	Sim	Pessoal
102. RÔNEY NEMER	DF	PP	Sim	Pessoal
103. CARLOS MANATO	ES	SD	Sim	Pessoal
104. DR. JORGE SILVA	ES	PHS	Sim	Pessoal
105. EVAIR DE MELO	ES	PV	Sim	Pessoal

106.GIVALDO VIEIRA	ES	PT	Não	Pessoal
107.HELDER SALOMÃO	ES	PT	Não	Pessoal
108.LELO COIMBRA	ES	PMDB	Sim	Pessoal
109.MARCUS VICENTE	ES	PP	Sim	Pessoal
110.MAX FILHO	ES	PSDB	Sim	Pessoal
111.PAULO FOLETTO	ES	PSB	Sim	Pessoal
112.SERGIO VIDIGAL	ES	PDT	Sim	Pessoal
113.ALEXANDRE BALDY	GO	PTN	Sim	Pessoal
114.CÉLIO SILVEIRA	GO	PSDB	Sim	Pessoal
115.DANIEL VILELA	GO	PMDB	Sim	Jurídico-política
116.DELEGADO WALDIR	GO	PR	Sim	Pessoal
117.FÁBIO SOUSA	GO	PSDB	Sim	Pessoal
118.FLÁVIA MORAIS	GO	PDT	Sim	Pessoal
119.GIUSEPPE VECCI	GO	PSDB	Sim	Pessoal
120.HEULER CRUVINEL	GO	PSD	Sim	Pessoal
121.JOÃO CAMPOS	GO	PRB	Sim	Pessoal
122.JOVAIR ARANTES	GO	PTB	Sim	Pessoal
123.LUCAS VERGILIO	GO	SD	Sim	Pessoal
124.MAGDA MOFATTO	GO	PR	Sim	Pessoal
125.MARCOS ABRÃO	GO	PPS	Sim	Pessoal
126.PEDRO CHAVES	GO	PMDB	Sim	Pessoal
127.ROBERTO BALESTRA	GO	PP	Sim	Pessoal
128.RUBENS OTONI	GO	PT	Não	Pessoal
129.THIAGO PEIXOTO	GO	PSD	Sim	Pessoal
130.ALBERTO FILHO	MA	PMDB	Sim	Pessoal
131.ALUISIO MENDES	MA	PTN	Não	Pessoal
132.ANDRÉ FUFUCA	MA	PP	Sim	Pessoal
133.CLEBER VERDE	MA	PRB	Sim	Pessoal
134.ELIZIANE GAMA	MA	PPS	Sim	Pessoal
135.HILDO ROCHA	MA	PMDB	Sim	Pessoal
136.JOÃO CASTELO	MA	PSDB	Sim	Pessoal
137.JOÃO MARCELO SOUZA	MA	PMDB	Não	Pessoal
138.JOSÉ REINALDO	MA	PSB	Sim	Pessoal
139.JUNIOR MARRECA	MA	PEN	Não	Pessoal
140.JUSCELINO FILHO	MA	DEM	Sim	Pessoal
141.PEDRO FERNANDES	MA	PTB	Não	Pessoal
142.RUBENS PEREIRA JÚNIOR	MA	PCdoB	Não	Jurídico-política
143.SARNEY FILHO	MA	PV	Sim	Pessoal
144.VICTOR MENDES	MA	PSD	Sim	Pessoal
145.WALDIR MARANHÃO	MA	PP	Não	Pessoal
146.WEVERTON ROCHA	MA	PDT	Não	Pessoal
147.ZÉ CARLOS	MA	PT	Não	Jurídico-política
148.ADELMO CARNEIRO LEÃO	MG	PT	Não	Jurídico-política
149.AELTON FREITAS	MG	PR	Não	Jurídico-política
150.BILAC PINTO	MG	PR	Sim	Pessoal
151.BONIFÁCIO DE ANDRADA	MG	PSDB	Sim	Pessoal
152.BRUNNY	MG	PR	Não	Jurídico-política
153.CAIO NARCIO	MG	PSDB	Sim	Pessoal
154.CARLOS MELLES	MG	DEM	Sim	Pessoal
155.DÂMINA PEREIRA	MG	PSL	Sim	Pessoal
156.DELEGADO EDSON MOREIRA	MG	PR	Sim	Pessoal
157.DIEGO ANDRADE	MG	PSD	Sim	Pessoal
158.DIMAS FABIANO	MG	PP	Sim	Pessoal
159.DOMINGOS SÁVIO	MG	PSDB	Sim	Pessoal
160.EDUARDO BARBOSA	MG	PSDB	Sim	Jurídico-política
161.EROS BIONDINI	MG	PROS	Sim	Pessoal
162.FÁBIO RAMALHO	MG	PMDB	Sim	Pessoal
163.FRANKLIN LIMA	MG	PP	Sim	Pessoal
164.GABRIEL GUIMARÃES	MG	PT	Não	Jurídico-política

165. GEORGE HILTON	MG	PROS	Não	Pessoal
166. JAIME MARTINS	MG	PSD	Sim	Pessoal
167. JÔ MORAES	MG	PCdoB	Não	Jurídico-política
168. JÚLIO DELGADO	MG	PSB	Sim	Pessoal
169. LAUDIVIO CARVALHO	MG	SD	Sim	Pessoal
170. LEONARDO MONTEIRO	MG	PT	Não	Jurídico-política
171. LEONARDO QUINTÃO	MG	PMDB	Sim	Pessoal
172. LINCOLN PORTELA	MG	PRB	Sim	Jurídico-política
173. LUIS TIBÉ	MG	PTdoB	Sim	Pessoal
174. LUIZ FERNANDO FARIA	MG	PP	Sim	Pessoal
175. MARCELO ÁLVARO ANTÔNIO	MG	PR	Sim	Pessoal
176. MARCELO ARO	MG	PHS	Sim	Pessoal
177. MARCOS MONTES	MG	PSD	Sim	Pessoal
178. MARCUS PESTANA	MG	PSDB	Sim	Jurídico-política
179. MARGARIDA SALOMÃO	MG	PT	Não	Jurídico-política
180. MÁRIO HERINGER	MG	PDT	Sim	Pessoal
181. MAURO LOPES	MG	PMDB	Sim	Pessoal
182. MIGUEL CORRÊA	MG	PT	Não	Pessoal
183. MISAEL VARELLA	MG	DEM	Sim	Pessoal
184. NEWTON CARDOSO JR	MG	PMDB	Sim	Jurídico-política
185. ODELMO LEÃO	MG	PP	Sim	Pessoal
186. PADRE JOÃO	MG	PT	Não	Jurídico-política
187. PATRUS ANANIAS	MG	PT	Não	Pessoal
188. PAULO ABI-ACKEL	MG	PSDB	Sim	Pessoal
189. RAQUEL MUNIZ	MG	PSD	Sim	Pessoal
190. REGINALDO LOPES	MG	PT	Não	Jurídico-política
191. RENZO BRAZ	MG	PP	Sim	Pessoal
192. RODRIGO DE CASTRO	MG	PSDB	Sim	Pessoal
193. RODRIGO PACHECO	MG	PMDB	Sim	Jurídico-política
194. SARAIVA FELIPE	MG	PMDB	Sim	Jurídico-política
195. STEFANO AGUIAR	MG	PSD	Sim	Pessoal
196. SUBTENENTE GONZAGA	MG	PDT	Sim	Pessoal
197. TENENTE LÚCIO	MG	PSB	Sim	Pessoal
198. TONINHO PINHEIRO	MG	PP	Sim	Pessoal
199. WELITON PRADO	MG	PMB	Sim	Jurídico-política
200. ZÉ SILVA	MG	SD	Sim	Pessoal
201. CARLOS MARUN	MS	PMDB	Sim	Pessoal
202. DAGOBERTO	MS	PDT	Não	Pessoal
203. ELIZEU DIONIZIO	MS	PSDB	Sim	Pessoal
204. GERALDO RESENDE	MS	PSDB	Sim	Pessoal
205. MANDETTA	MS	DEM	Sim	Pessoal
206. TEREZA CRISTINA	MS	PSB	Sim	Pessoal
207. VANDER LOUBET	MS	PT	Não	Jurídico-política
208. ZECA DO PT	MS	PT	Não	Pessoal
209. ADILTON SACHETTI	MT	PSB	Sim	Pessoal
210. CARLOS BEZERRA	MT	PMDB	Sim	Pessoal
211. FABIO GARCIA	MT	PSB	Sim	Pessoal
212. JOSÉ AUGUSTO CURVO (TAMPINHA)	MT	PSD	Sim	Pessoal
213. NILSON LEITÃO	MT	PSDB	Sim	Pessoal
214. PROFESSOR VICTÓRIO GALLI	MT	PSC	Sim	Pessoal
215. SÁGUAS MORAES	MT	PT	Não	Pessoal
216. VALTENIR PEREIRA	MT	PMDB	Não	Jurídico-política
217. ARNALDO JORDY	PA	PPS	Sim	Pessoal
218. BETO FARO	PA	PT	Não	Pessoal
219. BETO SALAME	PA	PP	Abstenção	Pessoal
220. DELEGADO ÉDER MAURO	PA	PSD	Sim	Pessoal
221. EDMILSON RODRIGUES	PA	PSOL	Não	Pessoal

222.ELCIONE BARBALHO	PA	PMDB	Não	Pessoal
223.FRANCISCO CHAPADINHA	PA	PTN	Sim	Pessoal
224.HÉLIO LEITE	PA	DEM	Sim	Pessoal
225.JOAQUIM PASSARINHO	PA	PSD	Sim	Pessoal
226.JOSÉ PRIANTE	PA	PMDB	Sim	Pessoal
227.JOSUÉ BENGTON	PA	PTB	Sim	Pessoal
228.JÚLIA MARINHO	PA	PSC	Sim	Pessoal
229.LÚCIO VALE	PA	PR	Não	Pessoal
230.NILSON PINTO	PA	PSDB	Sim	Pessoal
231.SIMONE MORGADO	PA	PMDB	Não	Jurídico Política
232.WLADIMIR COSTA	PA	SD	Sim	Pessoal
233.ZÉ GERALDO	PA	PT	Não	Pessoal
234.AGUINALDO RIBEIRO	PB	PP	Sim	Jurídico-política
235.BENJAMIN MARANHÃO	PB	SD	Sim	Jurídico-política
236.DAMIÃO FELICIANO	PB	PDT	Não	Pessoal
237.EFRAIM FILHO	PB	DEM	Sim	Jurídico-política
238.HUGO MOTTA	PB	PMDB	Sim	Pessoal
239.LUIZ COUTO	PB	PT	Não	Pessoal
240.MANOEL JUNIOR	PB	PMDB	Sim	Pessoal
241.PEDRO CUNHA LIMA	PB	PSDB	Sim	Pessoal
242.RÔMULO GOUVEIA	PB	PSD	Sim	Pessoal
243.VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PB	PMDB	Sim	Jurídico-política
244.WELLINGTON ROBERTO	PB	PR	Não	Pessoal
245.WILSON FILHO	PB	PTB	Sim	Jurídico-política
246.ADALBERTO CAVALCANTI	PE	PTB	Não	Pessoal
247.ANDERSON FERREIRA	PE	PR	Sim	Pessoal
248.ANDRÉ DE PAULA	PE	PSD	Sim	Pessoal
249.AUGUSTO COUTINHO	PE	SD	Sim	Pessoal
250.BETINHO GOMES	PE	PSDB	Sim	Jurídico-política
251.BRUNO ARAÚJO	PE	PSDB	Sim	Pessoal
252.DANIEL COELHO	PE	PSDB	Sim	Jurídico-política
253.DANILO CABRAL	PE	PSB	Sim	Pessoal
254.EDUARDO DA FONTE	PE	PP	Sim	Pessoal
255.FERNANDO COELHO FILHO	PE	PSB	Sim	Pessoal
256.GONZAGA PATRIOTA	PE	PSB	Sim	Pessoal
257.JARBAS VASCONCELOS	PE	PMDB	Sim	Pessoal
258.JOÃO FERNANDO COUTINHO	PE	PSB	Sim	Jurídico-política
259.JORGE CÔRTE REAL	PE	PTB	Sim	Pessoal
260.KAIO MANIÇOBA	PE	PMDB	Sim	Pessoal
261.LUCIANA SANTOS	PE	PCdoB	Não	Pessoal
262.MARINALDO ROSENDO	PE	PSB	Sim	Pessoal
263.MENDONÇA FILHO	PE	DEM	Sim	Jurídico-política
264.PASTOR EURICO	PE	PHS	Sim	Pessoal
265.RICARDO TEOBALDO	PE	PTN	Não	Pessoal
266.SEBASTIAO OLIVEIRA	PE	PR	Abstenção	Pessoal
267.SILVIO COSTA	PE	PTdoB	Não	Pessoal
268.TADEU ALENCAR	PE	PSB	Sim	Jurídico-política
269.WOLNEY QUEIROZ	PE	PDT	Não	Pessoal
270.ZECA CAVALCANTI	PE	PTB	Não	Pessoal
271.ASSIS CARVALHO	PI	PT	Não	Pessoal
272.ÁTILA LIRA	PI	PSB	Sim	Pessoal
273.CAPITAO FABIO ABREU	PI	PTB	Não	Pessoal
274.HERÁCLITO FORTES	PI	PSB	Sim	Pessoal
275.IRACEMA PORTELLA	PI	PP	Sim	Pessoal
276.JÚLIO CESAR	PI	PSD	Sim	Jurídico-política
277.MARCELO CASTRO	PI	PMDB	Não	Jurídico-política
278.PAES LANDIM	PI	PTB	Não	Jurídico-política
279.REJANE DIAS	PI	PT	Não	Pessoal

280.RODRIGO MARTINS	PI	PSB	Sim	Pessoal
281.ALEX CANZIANI	PR	PTB	Sim	Pessoal
282.ALFREDO KAEFER	PR	PSL	Sim	Pessoal
283.ALIEL MACHADO	PR	REDE	Não	Pessoal
284.ASSIS DO COUTO	PR	PDT	Não	Pessoal
285.CHRISTIANE DE SOUZA YARED	PR	PR	Sim	Pessoal
286.DIEGO GARCIA	PR	PHS	Sim	Pessoal
287.DILCEU SPERAFICO	PR	PP	Sim	Pessoal
288.ENIO VERRI	PR	PT	Não	Pessoal
289.EVANDRO ROMAN	PR	PSD	Sim	Pessoal
290.FERNANDO FRANCISCHINI	PR	SD	Sim	Pessoal
291.GIACOBO	PR	PR	Sim	Pessoal
292.HERMES PARCIANELLO	PR	PMDB	Sim	Pessoal
293.JOÃO ARRUDA	PR	PMDB	Sim	Pessoal
294.LEANDRE	PR	PV	Sim	Pessoal
295.LEOPOLDO MEYER	PR	PSB	Sim	Pessoal
296.LUCIANO DUCCI	PR	PSB	Sim	Pessoal
297.LUIZ CARLOS HAULY	PR	PSDB	Sim	Jurídico-política
298.LUIZ NISHIMORI	PR	PR	Sim	Pessoal
299.MARCELO BELINATI	PR	PP	Sim	Pessoal
300.NELSON MEURER	PR	PP	Sim	Pessoal
301.NELSON PADOVANI	PR	PSDB	Sim	Pessoal
302.OSMAR SERRAGLIO	PR	PMDB	Sim	Pessoal
303.PAULO MARTINS	PR	PSDB	Sim	Pessoal
304.RICARDO BARROS	PR	PP	Sim	Pessoal
305.RUBENS BUENO	PR	PPS	Sim	Pessoal
306.SANDRO ALEX	PR	PSD	Sim	Pessoal
307.SERGIO SOUZA	PR	PMDB	Sim	Pessoal
308.TAKAYAMA	PR	PSC	Sim	Pessoal
309.TONINHO WANDSCHEER	PR	PROS	Sim	Pessoal
310.ZECA DIRCEU	PR	PT	Não	Pessoal
311.ALESSANDRO MOLON	RJ	REDE	Não	Jurídico-política
312.ALEXANDRE SERFIOTIS	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
313.ALEXANDRE VALLE	RJ	PR	Sim	Pessoal
314.ALTINEU CÔRTEZ	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
315.AROLDE DE OLIVEIRA	RJ	PSC	Sim	Pessoal
316.AUREO	RJ	SD	Sim	Pessoal
317.BENEDITA DA SILVA	RJ	PT	Não	Pessoal
318.CABO DACIOLO	RJ	PTdoB	Sim	Pessoal
319.CELSO PANSERA	RJ	PMDB	Não	Jurídico-política
320.CHICO ALENCAR	RJ	PSOL	Não	Jurídico-política
321.CHICO D'ANGELO	RJ	PT	Não	Jurídico-política
322.CLARISSA GAROTINHO	RJ	PR	Ausente
323.CRISTIANE BRASIL	RJ	PTB	Sim	Pessoal
324.DELEY	RJ	PTB	Sim	Pessoal
325.DR. JOÃO	RJ	PR	Sim	Pessoal
326.EDUARDO CUNHA	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
327.EZEQUIEL TEIXEIRA	RJ	PTN	Sim	Pessoal
328.FELIPE BORNIER	RJ	PROS	Sim	Pessoal
329.FERNANDO JORDÃO	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
330.FRANCISCO FLORIANO	RJ	DEM	Sim	Pessoal
331.GLAUBER BRAGA	RJ	PSOL	Não	Pessoal
332.HUGO LEAL	RJ	PSB	Sim	Pessoal
333.INDIO DA COSTA	RJ	PSD	Sim	Pessoal
334.JAIR BOLSONARO	RJ	PSC	Sim	Pessoal
335.JANDIRA FEGHALI	RJ	PCdoB	Não	Jurídico-política
336.JEAN WYLLYS	RJ	PSOL	Não	Pessoal
337.JULIO LOPES	RJ	PP	Sim	Pessoal
338.LEONARDO PICCIANI	RJ	PMDB	Não	Pessoal

339.LUIZ CARLOS RAMOS	RJ	PTN	Sim	Pessoal
340.LUIZ SÉRGIO	RJ	PT	Não	Pessoal
341.MARCELO MATOS	RJ	PHS	Sim	Pessoal
342.MARCO ANTONIO CABRAL	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
343.MARCOS SOARES	RJ	DEM	Sim	Pessoal
344.MIRO TEIXEIRA	RJ	REDE	Sim	Jurídico-política
345.OTAVIO LEITE	RJ	PSDB	Sim	Pessoal
346.PAULO FEIJÓ	RJ	PR	Sim	Pessoal
347.PEDRO PAULO	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
348.ROBERTO SALES	RJ	PRB	Sim	Pessoal
349.RODRIGO MAIA	RJ	DEM	Sim	Pessoal
350.ROSANGELA GOMES	RJ	PRB	Sim	Pessoal
351.SERGIO ZVEITER	RJ	PMDB	Sim	Jurídico-política
352.SIMÃO SESSIM	RJ	PP	Sim	Pessoal
353.SORAYA SANTOS	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
354.SÓSTENES CAVALCANTE	RJ	DEM	Sim	Pessoal
355.WADIH DAMOUS	RJ	PT	Não	Jurídico-política
356.WASHINGTON REIS	RJ	PMDB	Sim	Pessoal
357.ANTÔNIO JÁCOME	RN	PTN	Sim	Pessoal
358.BETO ROSADO	RN	PP	Sim	Pessoal
359.FÁBIO FARIA	RN	PSD	Sim	Pessoal
360.FELIPE MAIA	RN	DEM	Sim	Jurídico-política
361.RAFUEL MOTTA	RN	PSB	Sim	Pessoal
362.ROGÉRIO MARINHO	RN	PSDB	Sim	Pessoal
363.WALTER ALVES	RN	PMDB	Sim	Pessoal
364.ZENAIDE MAIA	RN	PR	Não	Pessoal
365.EXPEDITO NETTO	RO	PSD	Sim	Pessoal
366.LINDOMAR GARÇON	RO	PRB	Sim	Pessoal
367.LUCIO MOSQUINI	RO	PMDB	Sim	Pessoal
368.LUIZ CLÁUDIO	RO	PR	Sim	Pessoal
369.MARCOS ROGÉRIO	RO	DEM	Sim	Jurídico-política
370.MARIANA CARVALHO	RO	PSDB	Sim	Pessoal
371.MARINHA RAUPP	RO	PMDB	Sim	Pessoal
372.NILTON CAPIXABA	RO	PTB	Sim	Pessoal
373.ABEL MESQUITA JR.	RR	DEM	Sim	Pessoal
374.CARLOS ANDRADE	RR	PHS	Sim	Pessoal
375.EDIO LOPES	RR	PR	Não	Pessoal
376.HIRAN GONÇALVES	RR	PP	Sim	Pessoal
377.JHONATAN DE JESUS	RR	PRB	Sim	Pessoal
378.MARIA HELENA	RR	PSB	Sim	Pessoal
379.REMÍDIO MONAI	RR	PR	Sim	Pessoal
380.SHÉRIDAN	RR	PSDB	Sim	Pessoal
381.AFONSO HAMM	RS	PP	Sim	Pessoal
382.AFONSO MOTTA	RS	PDT	Não	Pessoal
383.ALCEU MOREIRA	RS	PMDB	Sim	Pessoal
384.BOHN GASS	RS	PT	Não	Pessoal
385.CARLOS GOMES	RS	PRB	Sim	Pessoal
386.COVATTI FILHO	RS	PP	Sim	Pessoal
387.DANRLEI DE DEUS HINTERHOLZ	RS	PSD	Sim	Pessoal
388.DARCÍSIO PERONDI	RS	PMDB	Sim	Pessoal
389.GIOVANI CHERINI	RS	PDT	Sim	Pessoal
390.HEITOR SCHUCH	RS	PSB	Sim	Pessoal
391.HENRIQUE FONTANA	RS	PT	Não	Pessoal
392.JERÔNIMO GOERGEN	RS	PP	Sim	Pessoal
393.JOÃO DERLY	RS	REDE	Sim	Pessoal
394.JOSÉ FOGAÇA	RS	PMDB	Sim	Pessoal
395.JOSÉ OTÁVIO GERMANO	RS	PP	Sim	Pessoal
396.JOSE STÉDILE	RS	PSB	Sim	Pessoal
397.LUIS CARLOS HEINZE	RS	PP	Sim	Pessoal

398.LUIZ CARLOS BUSATO	RS	PTB	Sim	Pessoal
399.MARCO MAIA	RS	PT	Não	Pessoal
400.MARCON	RS	PT	Não	Pessoal
401.MARIA DO ROSÁRIO	RS	PT	Não	Pessoal
402.MAURO PEREIRA	RS	PMDB	Sim	Pessoal
403.NELSON MARCHEZAN JUNIOR	RS	PSDB	Sim	Pessoal
404.ONYX LORENZONI	RS	DEM	Sim	Pessoal
405.OSMAR TERRA	RS	PMDB	Sim	Pessoal
406.PAULO PIMENTA	RS	PT	Não	Pessoal
407.PEPE VARGAS	RS	PT	Não	Pessoal
408.POMPEO DE MATTOS	RS	PDT	Abstenção	Pessoal
409.RENATO MOLLING	RS	PP	Sim	Pessoal
410.RONALDO NOGUEIRA	RS	PTB	Sim	Pessoal
411.SÉRGIO MORAES	RS	PTB	Sim	Pessoal
412.CARMEN ZANOTTO	SC	PPS	Sim	Pessoal
413.CELSO MALDANER	SC	PMDB	Sim	Pessoal
414.CESAR SOUZA	SC	PSD	Sim	Pessoal
415.DÉCIO LIMA	SC	PT	Não	Pessoal
416.ESPERIDIÃO AMIN	SC	PP	Sim	Pessoal
417.GEOVANIA DE SÁ	SC	PSDB	Sim	Pessoal
418.JOÃO PAULO KLEINÜBING	SC	PSD	Sim	Pessoal
419.JOÃO RODRIGUES	SC	PSD	Sim	Pessoal
420.JORGE BOEIRA	SC	PP	Sim	Pessoal
421.JORGINHO MELLO	SC	PR	Sim	Pessoal
422.MARCO TEBALDI	SC	PSDB	Sim	Pessoal
423.MAURO MARIANI	SC	PMDB	Sim	Pessoal
424.PEDRO UCZAI	SC	PT	Não	Pessoal
425.ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA	SC	PMDB	Sim	Pessoal
426.RONALDO BENEDET	SC	PMDB	Sim	Pessoal
427.VALDIR COLATTO	SC	PMDB	Sim	Pessoal
428.ADELSON BARRETO	SE	PR	Sim	Pessoal
429.ANDRE MOURA	SE	PSC	Sim	Pessoal
430.FÁBIO MITIDIERI	SE	PSD	Não	Pessoal
431.FABIO REIS	SE	PMDB	Sim	Pessoal
432.JOÃO DANIEL	SE	PT	Não	Pessoal
433.JONY MARCOS	SE	PRB	Sim	Pessoal
434.LAERCIO OLIVEIRA	SE	SD	Sim	Pessoal
435.VALADARES FILHO	SE	PSB	Sim	Pessoal
436.ALEX MANENTE	SP	PPS	Sim	Pessoal
437.ALEXANDRE LEITE	SP	DEM	Sim	Pessoal
438.ANA PERUGINI	SP	PT	Não	Pessoal
439.ANDRES SANCHEZ	SP	PT	Não	Pessoal
440.ANTONIO BULHÕES	SP	PRB	Sim	Jurídico-política
441.ARLINDO CHINAGLIA	SP	PT	Não	Jurídico-política
442.ARNALDO FARIA DE SÁ	SP	PTB	Sim	Pessoal
443.ARNALDO JARDIM	SP	PPS	Sim	Pessoal
444.BALEIA ROSSI	SP	PMDB	Sim	Pessoal
445.BETO MANSUR	SP	PRB	Sim	Pessoal
446.BRUNA FURLAN	SP	PSDB	Sim	Pessoal
447.BRUNO COVAS	SP	PSDB	Sim	Pessoal
448.CAPITÃO AUGUSTO	SP	PR	Sim	Pessoal
449.CARLOS SAMPAIO	SP	PSDB	Sim	Pessoal
450.CARLOS ZARATTINI	SP	PT	Não	Pessoal
451.CELSO RUSSOMANNO	SP	PRB	Sim	Pessoal
452.DR. SINVAL MALHEIROS	SP	PTN	Sim	Pessoal
453.DUARTE NOGUEIRA	SP	PSDB	Sim	Pessoal
454.EDINHO ARAÚJO	SP	PMDB	Sim	Pessoal
455.EDUARDO BOLSONARO	SP	PSC	Sim	Pessoal

456.EDUARDO CURY	SP	PSDB	Sim	Pessoal
457.ELI CORRÊA FILHO	SP	DEM	Sim	Pessoal
458.EVANDRO GUSSI	SP	PV	Sim	Pessoal
459.FAUSTO PINATO	SP	PP	Sim	Pessoal
460.FLAVINHO	SP	PSB	Sim	Jurídico-política
461.FLORIANO PESARO	SP	PSDB	Sim	Pessoal
462.GILBERTO NASCIMENTO	SP	PSC	Sim	Pessoal
463.GOULART	SP	PSD	Sim	Pessoal
464.GUILHERME MUSSI	SP	PP	Sim	Pessoal
465.HERCULANO PASSOS	SP	PSD	Sim	Pessoal
466.IVAN VALENTE	SP	PSOL	Não	Pessoal
467.JEFFERSON CAMPOS	SP	PSD	Sim	Pessoal
468.JOÃO PAULO PAPA	SP	PSDB	Sim	Pessoal
469.JORGE TADEU MUDALEN	SP	DEM	Sim	Pessoal
470.JOSÉ MENTOR	SP	PT	Não	Jurídico-política
471.KEIKO OTA	SP	PSB	Sim	Pessoal
472.LUIZ LAURO FILHO	SP	PSB	Sim	Pessoal
473.LUIZA ERUNDINA	SP	PSOL	Não	Pessoal
474.MAJOR OLIMPIO	SP	SD	Sim	Pessoal
475.MARA GABRILLI	SP	PSDB	Sim	Pessoal
476.MARCELO SQUASSONI	SP	PRB	Sim	Pessoal
477.MARCIO ALVINO	SP	PR	Sim	Pessoal
478.MIGUEL HADDAD	SP	PSDB	Sim	Pessoal
479.MIGUEL LOMBARDI	SP	PR	Sim	Pessoal
480.MILTON MONTI	SP	PR	Sim	Pessoal
481.MISSIONÁRIO JOSÉ OLIMPIO	SP	DEM	Sim	Pessoal
482.NELSON MARQUEZELLI	SP	PTB	Sim	Jurídico-política
483.NILTO TATTO	SP	PT	Não	Pessoal
484.ORLANDO SILVA	SP	PCdoB	Não	Pessoal
485.PAULO FREIRE	SP	PR	Sim	Pessoal
486.PAULO MALUF	SP	PP	Sim	Pessoal
487.PAULO PEREIRA DA SILVA	SP	PDT	Sim	Pessoal
488.PAULO TEIXEIRA	SP	PT	Não	Pessoal
489.PASTOR MARCO FELICIANO	SP	PSC	Sim	Pessoal
490.RENATA ABREU	SP	PTN	Sim	Pessoal
491.RICARDO IZAR	SP	PP	Sim	Pessoal
492.RICARDO TRIPOLI	SP	PSDB	Sim	Pessoal
493.ROBERTO ALVES	SP	PRB	Sim	Pessoal
494.ROBERTO DE LUCENA	SP	PV	Sim	Pessoal
495.RODRIGO GARCIA	SP	DEM	Sim	Pessoal
496.SAMUEL MOREIRA	SP	PSDB	Sim	Pessoal
497.SÉRGIO REIS	SP	PRB	Sim	Pessoal
498.SILVIO TORRES	SP	PSDB	Sim	Pessoal
499.TIRIRICA	SP	PR	Sim	Pessoal
500.VALMIR PRASCIDELLI	SP	PT	Não	Pessoal
501.VANDERLEI MACRIS	SP	PSDB	Sim	Pessoal
502.VICENTE CANDIDO	SP	PT	Não	Pessoal
503.VICENTINHO	SP	PT	Não	Pessoal
504.VINICIUS CARVALHO	SP	PRB	Sim	Pessoal
505.VITOR LIPPI	SP	PSDB	Sim	Pessoal
506.CARLOS HENRIQUE GAGUIM	TO	PTN	Sim	Pessoal
507.CÉSAR HALUM	TO	PRB	Sim	Pessoal
508.DULCE MIRANDA	TO	PMDB	Sim	Pessoal
509.IRAJÁ ABREU	TO	PSD	Não	Pessoal
510.JOSI NUNES	TO	PMDB	Sim	Pessoal
511.LÁZARO BOTELHO	TO	PP	Sim	Pessoal
512.PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE	TO	DEM	Sim	Pessoal
513.VICENTINHO JÚNIOR	TO	PR	Não	Pessoal

Fontes:

YOUTUBE. *Votação do processo de Impeachment*. 17 abr. 2016. Completo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wcxN2WZRcEU>>. Acesso em 18 de junho de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Acesso em 18 de junho de 2016.

ANEXO I

Quadro 1 - Relação dos servidores públicos ou cargos públicos sujeitos ao *recall*, número mínimo de assinaturas exigidas na petição para deflagrar o procedimento, e respectivo prazo de coleta das assinaturas, em nível estadual nos Estados Unidos da América.

	QUEM PODE SER REMOVIDO	NÚMERO MÍNIMO DE ASSINATURAS NA PETIÇÃO DE RECALL	PRAZO PARA A COLETA DAS ASSINATURAS
ALASKA	Todos os funcionários públicos eleitos do Estado, exceto os de Justiça.	25% dos votos na última eleição.	Não especificado.
ARIZONA	Todo funcionário público no Estado titular de um cargo eletivo.	25% dos votos na última eleição.	120 dias.
CALIFORNIA	Funcionário do Estado, membros do Legislativo, Juízes de Tribunais de Recurso.	- Para funcionários estaduais: 12% dos votos na última eleição, observando-se 1% no mínimo em cada um dos 5 municípios. - Senadores, membros da Assembleia, membros do Conselho de Administração, juízes de tribunais de recurso: 20% dos votos na última eleição.	160 dias.
COLORADO	Todo funcionário eleito no Estado.	25% dos votos na última eleição.	60 dias.
GEORGIA	Funcionários públicos que ocupam cargos eletivos.	- Para todos os funcionários do Estado: 15% dos eleitores na última eleição, sendo 1/5 de cada Distrito Congressional. Outras: 30% dos eleitores na última eleição.	90 dias.
IDAHO	Todo funcionário público do Estado, exceto os da Justiça.	20% dos eleitores na última eleição.	60 dias.
ILLINOIS	Governador.	20% dos eleitores na última eleição.	60 dias.
KANSAS	Todos os funcionários públicos eleitos no Estado, exceto os da Justiça.	40% dos votos na última eleição.	90 dias.
LOUISIANA	Todo funcionário do Estado, exceto os Juízes dos Tribunais.	- Se mais de 1.000 eleitores: 33,3% dos eleitores na última eleição. Se menos de 1.000 eleitores:	180 dias.

		- 40% dos eleitores na última eleição.	
MICHIGAN	Todo funcionário do Estado, exceto os Juízes dos Tribunais.	25% do total dos votos obtidos na última eleição.	60 dias.
MINNESOTA	Diretores estaduais, legisladores e Juízes do Supremo tribunal, Tribunal de Justiça ou do Tribunal Distrital.	25% do total dos votos obtidos na última eleição.	90 dias.
MONTANA	Qualquer pessoa que tenha um cargo público do Estado.	- Para funcionários estaduais: 10% dos eleitores na última eleição. - Para dirigentes do Distrito: 15% dos eleitores na última eleição.	3 meses.
NEVADA	Qualquer funcionário público do Estado.	25% do total dos votos obtidos na última eleição.	60 dias.
NEW JERSEY	Qualquer funcionário eleito no Estado ou que representa o Estado no Congresso EUA.	25% dos eleitores inscritos no Distrito Eleitoral no qual o funcionário fora eleito.	- Governador ou Senador dos EUA: 320 dias - Todos os outros: 160 dias.
NORTH DAKOTA	Qualquer funcionário eleito do Estado ou do Distrito.	25% dos votos na última eleição.	Não especificado.
OREGON	Todo funcionário público do Estado.	15% do total de votos expressos no Distrito do funcionário para todos os candidatos a governador na última eleição.	90 dias.
RHODE ISLAND	Governador, Vice-Governador, Secretário de Estado, Tesoureiro-Geral, Procurador-Geral.	15% do total de votos expressos para o referido cargo em última eleição geral.	90 dias.
WASHINGTON	Todo funcionário público eleito do Estado, exceto os Juízes de Tribunais.	- Para funcionários estaduais: 25% dos votos na última eleição. - Outras: 35% dos votos na última eleição.	- Funcionários estaduais: 270 dias; - Outros: 180 dias.
WISCONSIN	Qualquer funcionário do Estado, judicial, congressional ou legislativo.	25% do total de votos expressos para o cargo de governador na última eleição dentro do mesmo Distrito ou Território desse funcionário.	60 dias.

Fonte: RECALL of State Officials. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: < <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

ANEXO II

Quadro 2 – Relação dos agentes públicos sujeitos ao *recall* e passos-chave do procedimento (vedação temporal; motivação específica e *quorum* de deflagração) em nível estadual e local nos Estados Unidos da América.

ESTADO	AGENTES PÚBLICOS SUJEITOS AO <i>RECALL</i>	PASSOS-CHAVE DO PROCEDIMENTO
ALABAMA Ala. Code §11-44-130-11-44-134	Comissários Municipais e Prefeitos	<ul style="list-style-type: none"> - Não há vedação temporal; - Não há motivos específicos; - Não há prazo para a coleta de assinaturas; - Número mínimo de assinaturas, respectivamente: igual a 3% dos habitantes do município de acordo com o último censo federal que estejam aptos a votar para a escolha do sucessor (§11-44-130); equivalente a 30% dos que votaram na última eleição (§11-44E-168)
ALASKA* Const. Art. 11, §8; Alaska Stat. §29.26-240 et seq.	Todos os funcionários públicos eleitos no Estado, exceto os funcionários da Justiça.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após 120 dias no cargo; - Exige-se motivação: improbidade no cargo; incompetência ou falta de cumprimento das obrigações prescritas; - Prazo para a coleta das assinaturas: 60 dias; - Número mínimo de assinaturas: equivalente a 25% dos votos expressos para o cargo na última eleição regular.
ARIZONA* Const. Art. 8	Todo funcionário do Estado ocupante de cargo, seja por eleição ou nomeação.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação Temporal: após 6 meses no cargo; - Não se exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 120 dias; Número mínimo de assinaturas: equivalente a 25% dos votos expressos para o cargo na última eleição regular.
ARKANSAS Ark. Code §14-47-112; Ark. Code §14-48-114; Ark. Code §14-61-119; Ark. Code §14-92-209	Prefeito, membro do Conselho de Administração, Comissários de Distritos.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após 6 meses no cargo; - Não se exige motivação; - Não há prazo para coleta de assinaturas; - Número mínimo de assinaturas: para prefeitos e diretores é o número igual a 35% dos votos expressos para todos os candidatos na primária anterior em que os funcionários foram nomeados ou eleitos; para comissários de distritos é o número equivalente a 25% dos proprietários de imóveis dentro do Distrito.

<p>CALIFORNIA* Const. Art. 2, §19; Cal. Election Code §11000 et seq.</p>	<p>Funcionário eleito de uma Cidade, Condado, Distrito Escolar, Colégio de Distrito da Comunidade, ou Distrito Especial, ou um Juiz de um Tribunal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após 90 dias no cargo; não pode ter início se faltam menos de 6 meses para o término do mandato; - Não se exige motivação; - Prazo para a coleta das assinaturas: 40 - 160 dias (dependendo do tamanho da jurisdição); - Número mínimo de assinaturas, varia de acordo com o número de eleitores registrados na jurisdição: 30% se o registro é inferior a 1.000; 25% se o registro está entre 1.000 e 9.999; 20% se o registro está entre 10.000 e 49.999; 15% se o registro é entre 50.000 e 99.999; 10% se o registro é de 100.000 e acima.
<p>COLORADO* Const. Art. 21, §4; Colo. Rev. Stat. §31-4-501 et seq.</p>	<p>Dirigentes eleitos de qualquer Cidade, Condado ou Distrito</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cidades, condados e Distritos podem prever as modalidades de exercício do <i>recall</i>; - Número mínimo de assinaturas: 25% dos votos totais contabilizados na última eleição para o cargo;
<p>FLORIDA Fla. Stat. Ann §100.361</p>	<p>Membro do Órgão dirigente de um Município ou Condado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após o exercício de um quarto do respectivo mandato; - Exige motivação: prevaricação; má execução; negligência do dever; embriaguez; incompetência; incapacidade permanente para desempenhar funções oficiais; e condenação de um crime envolvendo torpeza moral; - Prazo para a coleta de assinaturas: 30 dias. - Número mínimo de assinaturas (varia de acordo com o número de eleitores registrados na jurisdição): 50 eleitores, ou 10% do total de eleitores, o que for maior, em um distrito de menos de 500 eleitores; 100 eleitores, ou 10% do total de eleitores, o que for maior, em um distrito de 500-1.999 eleitores; 250 eleitores, ou 10% do total de eleitores, o que for maior, em um distrito de 2.000-4.999 eleitores; 500 eleitores, ou 10% do total de eleitores, o que for maior, em um distrito de 5.000-9.999 eleitores; 1.000 eleitores, ou 10% do total de eleitores, o que for maior, em um distrito de 10.000-24.999 eleitores; 1.000 eleitores ou 5% do total de eleitores, o que for maior, numa área de 25.000 ou

		mais eleitores.
GEORGIA* Const. Art. 2, §2.4 Ga. Code §21-4-1 et seq.	Todos os funcionários estaduais e locais que detêm cargos eletivos.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação Temporal: após 180 dias do exercício no cargo, proibida a realização faltando o mesmo tempo para o término do mandato; - Exige motivação: má conduta que prejudique o exercício do cargo e o interesse público; prevaricação; perjúrio; incapacidade física ou mental; dolosa má utilização, malversação ou apropriação indevida de bens ou fundos públicos. - Prazo para a coleta de assinaturas: 45 dias para uma petição exigindo 5.000 assinaturas ou mais; 30 dias para uma petição exigindo menos de 5.000 assinaturas. - Número mínimo de assinaturas: equivalente a 30% dos eleitores registrados e habilitados para votar na última eleição regular.
IDAHO* Const. Art. 6, §6; Idaho Code §34-1701 et seq.	Todo funcionário público no Estado, com exceção dos membros da Justiça. (Especificamente inclui: membros do Conselho de Comissários do Condado; Xerife; Tesoureiro; Assessor, Advogado de Acusação, Secretário do Tribunal Distrital e Legista; Prefeito da Cidade; membros do Conselho Municipal; Diretores eleitos de Distritos Especiais).	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após 90 dias no cargo; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 60 dias; - Número mínimo de assinaturas: 20% do número de eleitores registrados para votar na última eleição regular em que o oficial foi eleito (para agentes públicos eleitos de Distritos Especiais, a exigência é de 50%).
KANSAS* Const. Art. 4, §3; Kan. Stat. Ann. §25-4301 et seq.	Todos os funcionários públicos eleitos no Estado, exceto os de Justiça.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação Temporal: após 120 dias de exercício no cargo, proibida a sua realização nos 200 dias antes do término do cargo. - Exige motivação: condenação criminal; má conduta no exercício do cargo ou não cumprimento das obrigações previstas na lei. - Prazo para a coleta de assinaturas: de 90 dias; - Número mínimo de assinaturas: 40% dos votos expressos para o cargo na última eleição.
LOUISIANA* Const. Art. 10, §26; La. Rev. Stat. §18:1300 et seq.	Todo funcionário público municipal, exceto os de Justiça.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: não pode ter início durante os últimos 6 meses no cargo; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: é de 90 dias; - Número mínimo de assinaturas: requisito de assinatura é o número igual a 33% ou 1/3 dos eleitores da área de votação,

		salvo se menos de 1.000 eleitores residem dentro da área de votação, caso em que se exige 40% desses eleitores.
MICHIGAN* Const. Art. 2, §8; Mich. Comp. Laws §168.951 - 168.977	Todos os funcionários públicos eleitos no Estado, exceto os de Justiça.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: não pode ter início durante os últimos 6 meses no cargo; - Não exige motivação; - Prazo para coleta de assinaturas: 90 dias; - Número mínimo de assinaturas: 25% dos eleitores do Distrito eleitoral na última eleição para Governador.
MINNESOTA* Minn. Stat. Ann. §351.14 - 351.23	Dirigente de Condado eleito (Incluindo: Procurador do Condado; Xerife do Condado; Auditor do Condado; Contador do Condado; Tesoureiro do Condado; Supervisor do Solo e Conservação da Água; Comissário do Condado, eleitos ou nomeados a partir de um Comissário do Distrito, ou de um Supervisor Distrital.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: não pode ser iniciada nos 180 dias imediatamente anteriores às eleições gerais para o cargo; - Exige motivação: prevaricação ou ilegalidade no exercício do cargo atual ou qualquer outro anteriormente ocupado; - Antes de circular uma petição, deve haver uma audiência para determinar se há causa provável para os motivos de recall; - Não há prazo para a coleta de assinaturas; - Número mínimo de assinaturas: 25% das pessoas que votaram na última eleição para o cargo.
Missouri Mo. Rev. Stat. §77.650; Mo. Rev. Stat. §78.260	Todo funcionário eleito ou qualquer cargo eletivo.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após 6 meses do exercício no cargo; - Exige motivação: improbidade administrativa; incompetência e inobservância das obrigações legais; - Prazo para a coleta de assinaturas: 60 dias; - Número mínimo de assinaturas: 25% do total de votantes inscritos na cidade.
MONTANA* Mont. Code Ann. §2-16-601 et seq.	Todo funcionário ocupante de cargo público do Estado ou qualquer de suas subdivisões políticas, seja por eleição ou nomeação.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após 2 meses de exercício do cargo; - Exige motivação: incapacidade física ou mental; incompetência; perjúrio; má conduta no exercício do cargo; ou condenação em crime doloso. - Prazo para a coleta de assinaturas: 3 meses; - Número mínimo de assinaturas: para os funcionários do Condado é de 15% dos eleitores aptos a votar na última eleição geral no Condado; para os funcionários municipais ou distritais, 20% dos eleitores aptos a votar na última eleição.
NEBRASKA Neb. Rev. Stat. §31-786 - 31-793; Neb. Rev. Stat. § 32-1301 -	Todo funcionário eleito de uma subdivisão política ou todo membro eleito dos órgãos sociais	- Vedação temporal: após 6 meses do exercício do cargo; proibida a sua realização nos 6

32-1309	das Cidades, Vilas, Municípios, Distritos Unidades de Serviços Educacionais.	meses que antecedem o término do mandato; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 30 dias; - Número mínimo de assinaturas: 35% do total de votos para o respectivo cargo na última eleição, exceto: a) para os cargos com mais de um candidato, 35% do número de votos do candidato que recebe o maior número de votos para o respectivo cargo na última eleição; b) para membro de Distrito Escolar Classe I, 25% do número total de eleitores inscritos que residem no Distrito; c) para um agente da Vila, 45% do total de votos expressos do candidato que recebe a maioria dos votos para o respectivo cargo na última eleição.
NEVADA* Const. Art. 2, §9	Todo funcionário público do Estado está sujeito ao <i>recall</i> pelos eleitores do Estado ou do Município, ou Distrito que representa.	- Vedação temporal: após 6 meses do exercício no cargo; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 60 dias; - Número mínimo de assinaturas: 25% dos eleitores na última eleição.
NEW HAMPSHIRE N.H. Rev. Stat. Ann. § 49D:3(e)	Normas adotadas pelas Vilas, Cidades, Distritos sem personalidade jurídica, podem regulamentar o <i>recall</i> .	- Os procedimentos variam em cada localidade, conforme a jurisdição.
NEW JERSEY* Const. Art. 1, §2(b)	Todo funcionário eleito no Estado ou que representar o Estado no Congresso dos E, inclusive funcionários locais.	- Vedação temporal: após o primeiro ano de mandato; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 160 dias; - Número mínimo de assinaturas: 25% dos eleitores registrados do Distrito.
NEW MEXICO Const. Art. 10, §9	Todo funcionário eleito do Município.	- Vedação Temporal: não pode ser realizado após 1º de maio do ano civil em que uma eleição for realizada para o respectivo cargo; - Exige motivação: prevaricação ou abuso de autoridade ou perjúrio no exercício do mandato atual (antes de circular uma petição, deve haver uma audiência para determinar se há causa provável para os motivos); - Não há prazo para a coleta de assinaturas; - Número mínimo de assinaturas: 33% ou 1/3% dos votantes na última eleição para o cargo.
NORTH DAKOTA* Const. Art. 3, §10	Todo funcionário eleito do Estado, do Município ou de Distrito.	- Não há vedação temporal. - Não exige motivação; - Não há prazo para a coleta de assinaturas;

		<ul style="list-style-type: none"> - Número mínimo de assinaturas: requisito de assinatura 25% dos votantes na última eleição;
<p>OHIO Ohio Rev. Code §705.92</p>	<p>Todo dirigente eleito de Município.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: proibida a realização nos 190 dias que antecedem o término do mandato; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 90 dias; - Número mínimo de assinaturas: 15% do total de votos expressos na última eleição municipal regular.
<p>OREGON* Const. Art. 2, §18; ORS §249.865 - 249.880</p>	<p>Todo funcionário público do Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: após 6 meses do exercício no cargo; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 90 dias; - Número mínimo de assinaturas: 15% do total de votos expressos no Distrito eleitoral para o cargo de Governador na última eleição.
<p>SOUTH DAKOTA S.D. Codified Laws §9-13-29 - 9-13-35</p>	<p>Prefeito; todo Comissário ou Vereador em Municípios de primeira, segunda ou terceira classe, com ou sem um administrador municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não há vedação temporal; - Exige motivação: prevaricação, ilegalidades, crimes relacionados ao cargo; embriaguez; incompetência grave; corrupção; roubo; abuso de autoridade; - Prazo para a coleta de assinaturas: 60 dias; - Número mínimo de assinaturas: 15% dos eleitores registrados no Município, considerando-se no número total de eleitores registrados no momento da última eleição geral.
<p>TENNESSEE Tenn. Code Ann. §6-31-301</p>	<p>Membros de Conselhos de Educação; Vereadores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: proibida a realização nos 90 dias anteriores ou posteriores à eleição municipal; - Não exige motivação; - Não há prazo para a coleta de assinaturas; - Número mínimo de assinaturas: 66% do total de votos do candidato que obtiver maior número de votos na última eleição.
<p>WASHINGTON* Const. Art. 1, §33-34; Wash. Rev. Code §29A.56.110 et seq.</p>	<p>Todo funcionário público eletivo do Estado exceto os Juizes de Tribunais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação temporal: até 1º de Julho de 2004 era proibida a realização nos 6 meses que antecederiam o término do mandato; - Exige Motivação: má-fé ou mau desempenho das funções no exercício do mandato; ou perjúrio. - Prazo para a coleta das assinaturas: até 1º de julho de 2004, exigia-se 180 dias; - Número mínimo de assinaturas:

		para os funcionários de Municípios de primeira classe e para os de Município de primeira, segunda e terceira classe de Condado, 25% do total de votos expressos para o cargo na última eleição; para todas as outras subdivisões políticas, de 35% do total de votos expressos para o cargo na última eleição.
WEST VIRGINIA W. Va. Code §8-12-4(3)	Toda cidade pode prever, por normas próprias, o <i>recall</i> de um funcionário eleito.	- Não há vedação temporal; - Não exige motivação; - Não há prazo para a coleta de assinaturas; - Número mínimo de assinaturas: 20% dos eleitores inscritos na cidade.
WISCONSIN* Const. Art. 13, §12; Wis. Stat. Ann. §9.10	Todo funcionário eleito de Condado, Cidade, Vila ou Distrito Escolar.	- Vedação temporal: após o primeiro ano de mandato; - Não exige motivação; - Prazo para a coleta de assinaturas: 60 dias; - Número mínimo de assinaturas: para os funcionários do Condado, 25% dos votos expressos para Governador no Condado que o funcionário representa; para uma Cidade, Vila ou Distrito escolar, 25% dos votos expressos para Presidente do Distrito que o titular do cargo representa.
WYOMING Wyo. Stat. §15-4-110	Todo dirigente eleito de uma Cidade ou Vila que possua Comissão de Governo.	- não há vedação temporal; - Não exige motivação; - Não há prazo para a coleta de assinaturas; - Número mínimo de assinaturas: 25% de todos os eleitores registrados na Cidade ou Vila.

* Estados que possuem previsão do *recall* em nível estadual e para autoridades do poder legislativo.

Fonte: RECALL of State Officials. *National Conference of State Legislatures*. July 2011. Disponível em: < <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

ANEXO III

Quadro 3 – Comparativo das variáveis formais e materiais do direito de revogação de mandatos políticos experimentadas pelo Estado norte-americano da Califórnia e alguns países da América do Sul.

LOCALIDADE	CALIFÓRNI A	COLÔMBIA	VENEZUEL A	EQUADOR	BOLÍVIA
ANO DA CONSTITUI ÇÃO	1911	1991	1999	2008	2009
QUORUM PARA CONVOCAÇ ÃO	12% dos votantes da última eleição; mínimo de 5 municípios, 1% em cada.	40% dos votos válidos	20% dos eleitores.	10% dos eleitores.	15% dos eleitores.
MOTIVAÇ ÃO	–	a) insatisfação geral da população; b) descumprimen to de programa de governo.	–	–	Faltas gravíssimas.
PROCEDIM ENTO	Petição padrão; 160 dias: coleta de assinaturas; Defesa escrita; 60 a 80 dias: votação.	Somente os votantes podem participar; necessários 60% para revogação.	Revogação: n. de votantes superior ao do cargo revogado. Participação: 25%	Realização: em 60 dias maioria absoluta dos votos válidos ou dos eleitores (Pres. da Rep.)	Iniciativa popular.
VEDAÇÃO TEMPORAL	–	Antes do primeiro ano de mandato .	Antes da primeira metade do mandato.	Antes do primeiro e no último ano de mandato.	Antes da primeira metade do mandato e no último ano.
CARGOS REVOGÁVE IS	Todos; quorum de 20% para deflagração contra juízes, senadores e deputados.	Governadores e Prefeitos.	Todos	Todos	Todos
ELEIÇÕES SIMULTÂNE AS	Sim	Sim, em 30 dias.	Não, suplência.	Não, suplência.	Não; mas no caso do Pres. e Gov., vice assume para convocar eleições em 90 dias.
REEDIÇÕES	6 meses.	Uma vez por mandato.	Uma vez por mandato.	Uma vez por mandato.	Uma vez por mandato.
DISPOSITIV OS	Art. II, Seção 14 a 18.	Arts. 40, 130 e 259 Leis nºs 134/1994 e 741/2002	Arts. 6º, 70, 72, 197, 198 e 233.	Arts. 61, 105, 106 e 145.	Arts. 11, 157, 170, 171,195, 240 e 286.

Fonte: SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de.; VIEIRA, José Ribas. op. cit. p. 50.

ANEXO IV

Quadro 4 – Comparativo das variáveis formais e materiais do direito de revogação de mandato político constantes nas Propostas de Emenda Constitucional arquivadas ou em trâmite nas respectivas casas do Congresso Nacional brasileiro.

PEC	80/2015	82/2015	73/2005	477/2010	08/2015*	21/2015*	17/2016*
AUTOR	Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e Outros.	Sen. Jefferson Peres (PDT/AM).	Sen. Eduardo Suplicy (PT/SP).	Dep. Rodrigo Rollemberg (PPS/DF).	Sen. José Antônio Machado Reguffe (PDT/DF) e Outros.	Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e Outros.	Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP) e Outros.
OBJETO / DISPOSITIVOS ALTERADOS	Altera o art. 14 da Const.; cria dois novos institutos da democracia participativa: o <i>Direito de Revogação</i> individual e coletivo, além do Veto Popular.	Altera os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Const.: <i>plebiscito de confirmação</i> de mandato; eleitos em pleito majoritário.	Altera arts. 14 e 49 da Const. e acrescenta o artigo 14-A, (<i>referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista</i>).	Acrescenta o artigo 14-A na Const. (Petição o destituente, <i>plebiscito destituente</i>).	Acrescenta o art. 14-A à Const. (Ação de revogabilidade de mandatos políticos).	Altera o art. 14 da Const.; cria dois novos institutos da democracia participativa: o <i>Direito de Revogação</i> contra membros do Executivo e do Legislativo, além do Veto Popular.	Altera os arts 49 e 81 e acrescenta o art. 86-A na Const. (referendo revocatório).
CARGOS REVOGÁVEIS	Todos.	Apenas eleitos em pleito majoritário.	Pres. da República, Deputados Federais, Senadores e CN	Senador, Governador e Prefeito.	Todos (Executivo e Legislativo).	Todos (Executivo e Legislativo).	Presidente e Vice-Presidente da República.
MOTIVAÇÃO	-	-	-	a) improbidade adm.; b) malversação e desvio de recursos; c) atos incompatíveis com exercício responsável, ético e transparente da função; e d) contrariedade aos princípios	Descumprimento das propostas e compromissos de campanha.	-	Omissa, porém a justificativa aventa a perda da confiança.

				constitucionais republicanos.			
QUORUM DE DEFLAGRAÇÃO/DELIBERAÇÃO	Não detalha.	10% dos eleitores (nacionais; estaduais; municipais) / Prefeito e Senador: número de votos a favor da confirmação inferior aos de qualquer candidato do cargo em eleições simultâneas; exige-se maioria absoluta para Presidente e Governador.	2% do eleitorado nacional (ou estadual), em 7 estados (ou municípios), mínimo de 0,5% em cada; Pres. Rep.: também pode ser convocado por maioria absoluta dos membros do CN / se a soma dos votos nulos e em branco for mais da metade dos votos expressos.	10% dos eleitores (estaduais ou municipais) / maioria absoluta dos votos válidos.	Qualquer eleitor pode ajuizar a ação perante a Justiça Eleitoral.	Não detalha.	Maioria absoluta por ambas as Casas do Congresso Nacional / maioria de votos, exceto brancos e nulos,
PROCEDIMENTO	Não detalha.	Caso não confirmado o mandato, este se encerra no janeiro seguinte.	Presidente: eleitorado nacional; DF e SF: eleitores do respectivo estado; Câmara dos Deputados: eleitorado nacional, com novo pleito em 3 meses. Iniciativa popular, competência TSE.	Petição ao STF, com indicação de motivos e lista de eleitores; 30 dias para admissibilidade; parecer irrecorrível do Pres. do STF; plebiscito em 60 dias; maioria absoluta.	Petição fundamentada à justiça eleitoral; Julgamento em até 90 dias.	Não detalha.	Deflagração do referendo pelo CN; eleição revocatória no primeiro domingo após o sexagésimo dia da convocação; aprovado o referendo, convocam-se eleições sucessivas ;
VEDAÇÃO TEMPORAL/ REEDIÇÕES	–	Previsão única, na eleição intermediária (metade do período) / uma vez por mandato.	No primeiro ano / uma vez por mandato.	–	–	Omissa quanto à reedições, mas permite a revogação após 2 anos da data da posse nos respectivos cargos.	No primeiro ano de mandato; rejeitada a proposta, proíbe-se a sua reedição até o final do mandato.
ELEIÇÕES SIMULTÂNEAS	–	Sim.	Não, assume vice ou	Não, assume vice ou	–	–	Primeiro domingo

NEAS/SUC ESSIVAS			suplente.	suplente em 48 horas.			após 90 dias da realização do referendo.
SITUAÇÃO ATUAL	27.01.2015 : Arquivada na Secretaria de Arquivo – SARQ do SF.	15.02.11 – 2015: Arquivada na Secretaria de Arquivo – SARQ do SF.	30.03.2015 - Arquivada na Secretaria de Arquivo – SARQ do SF.	31.11.2015: Arquivada na Diretoria de Coordenação do Arquivo da CD.	30.03.2016: na CCJC aguardando distribuição e designação de Relator.	30.03.201 6 : Distribuíd a ao Relator. Sen. Antonio Anastasia	07.04.201 6: na CCLC aguardand o distribuiçã o e designaçã o de Relator.

* As Propostas de Emenda Constitucional n.ºs 8/2015, 21/2015 e 17/2016 foram acrescentadas ao quadro.

Fonte: SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de.; VIEIRA, José Ribas. op. cit. p. 53.