

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MANUELA KAROLINE BRITO SANTOS

***RECALL* – A DESTITUIÇÃO DE UM REPRESENTANTE FEITA PELO SEU
REPRESENTADO: UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

**BRASÍLIA - DF
JUNHO 2017**

MANUELA KAROLINE BRITO SANTOS

***RECALL* – A DESTITUIÇÃO DE UM REPRESENTANTE FEITA PELO SEU
REPRESENTADO: UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Curso de Graduação em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para a conclusão do curso de graduação em Direito sob a orientação da Professora Doutora Marilda de Paula Silveira.

**BRASÍLIA – DF
JUNHO 2017**

Manuela Karoline Brito Santos

**RECALL – A DESTITUIÇÃO DE UM REPRESENTANTE FEITA PELO SEU
REPRESENTADO: UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Curso de Graduação em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para a conclusão do curso de graduação em Direito.

Brasília, 26 de junho de 2017.

Prof. Dra. Marilda de Paula Silveira
Professora Orientadora

Professor 1
Membro da Banca Examinadora

Professor 2
Membro da Banca Examinadora

Brasília, 26 de junho de 2017.

Dedico este trabalho aos meus queridos pais pelo amor incondicional que vêm me dando desde a minha concepção e por todo o esforço e dedicação para que eu chegasse até aqui. Essa conquista e todo o meu amor é de vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me enviado ao mundo através do amor dos meus pais que, para mim, são os melhores do mundo. Nunca me deixando faltar nada, principalmente amor e carinho. Acreditando e investindo em mim para que eu pudesse concretizar meus objetivos. Essa conquista, pai e mãe, é de vocês e para vocês.

Ao meu noivo, por todo apoio que vem me dando e pela paciência em meus momentos de estresses, sobretudo nessa reta final de curso. E principalmente, por sonhar comigo os meus sonhos.

A minha eterna gratidão à minha Tia Neide, por ter cuidado tão bem de mim nesses longos quase cinco anos de curso, por sempre está me ajudando e se preocupando com o meu bem-estar.

Aos meus tios, Antônio e Norma, e aos meus primos queridos, Lêda, Lucas e Marta, meu muito obrigada por me acolherem na casa de vocês como filha e irmã, fazendo com que eu me sentisse em casa mesmo estando a mil quilômetros da minha.

Agradeço a toda a minha família pelo incentivo e confiança depositados a mim. Especialmente a Tainara que foi minha companheira no início do curso, quando tirávamos os finais de semanas para passarmos juntas como forma de amenizar um pouquinho a saudade de casa. As minhas crianças Aleksandra e Ágatha, alegrias da minha vida.

O meu muito obrigada a minha companheira de graduação Flávia Danielle, por caminhar comigo essa trajetória, me ajudando nas minhas dificuldades acadêmicas e aguentando os meus desesperos pós provas (risos).

Agradeço, por fim, a minha Orientadora que sem a ajuda dela a construção desse Trabalho não seria possível.

RECALL – A DESTITUIÇÃO DE UM REPRESENTANTE FEITA PELO SEU REPRESENTADO: UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

RECALL - THE DISMISSAL OF A REPRESENTATIVE DONE BY HIS REPRESENTATIVE: A PROPOSED AMENDMENT TO THE CONSTITUTION

Manuela Karoline Brito Santos

Sumário

Introdução. 1 Mandato Político e Representação Política. 2 Exposições acerca do instituto *Recall*. 3 A Constituição da República Federativa do Brasil pode ser alterada para incluir o *Recall*?. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

Resumo

O presente estudo versará sobre a possibilidade do instituto *recall* ser implementado na Constituição da República Federativa do Brasil com o propósito de ser mais uma forma de participação popular. Como o instituto é utilizado para destituir representante político, houve a necessidade de que primeiramente fosse analisado o conceito de mandato político e representação política, pelo fato de tais temas terem ligação direta com o mecanismo. No segundo momento foi estudado a essência do *recall*, sua origem, definições, finalidades, sua utilização no seu país de origem e seus aspectos negativos e positivos, além do seu contexto na história brasileira a partir da Constituinte de 1988 bem como a apresentação de uma sugestão de proposta. Por fim, foi examinado como é feita uma alteração na Constituição Federal com o propósito de avaliar a possibilidade de alteração da Constituição brasileira com o fito de adotar tal mecanismo, sendo esse o objetivo desse estudo. A metodologia escolhida para a construção desse trabalho foi a pesquisa documental, com a análise doutrinária em livros, artigos de revistas científicas e meios eletrônicos pertinentes. O trabalho busca trazer ao cerne do debate os conceitos relacionados a questão central do problema como Representação Política, Emenda Constitucional, Cláusula Pétrea e claro, o *Recall*.

PALAVRA-CHAVE: *Recall*; Mandato; Representação Política; Revogação; Cláusula Pétrea.

ABSTRACT

The present study will deal with a possibility of the institute remembering to be implemented in the Constitution of the Federative Republic of Brazil in order to be another form of popular participation. As the institute was used to remove the political representative, there was a need for delay, the concept of political mandate and political representation was analyzed, because it had direct human resources with the mechanism. In the second moment the essence of the recall was studied, its origin, informatics, its uses, its use in its country of origin and its negative and

positive aspects, besides its context in Brazilian history from the 1988 constituent as well as the presentation of a Proposal suggestion. Finally, it was examined as a measure in the Federal Constitution with the purpose of a possibility of constitution of the Brazilian Constitution with the purpose of adopting such mechanism, being that the objective of this study. A methodology chosen for the construction of this work for documentary research, with a doctrinal analysis in books, articles of scientific journals and relevant electronic means. The work seeks to bring to the heart of the debate the concepts related to the central issue of the problem as Political Representation, Constitutional Amendment, Petty Clause and, of course, the Recall.

KEYWORD: Recall; Mandate; Political Representation; Repeal; Petty Clause.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como objeto de estudo o instituto norte-americano *recall* e a sua possível implementação no ordenamento jurídico brasileiro.

Tal tema é muito pertinente nos dias de hoje por causa do momento de crise na política que o País vivencia. A insatisfação com os representantes políticos está cada vez mais presente na vida dos brasileiros.

Aguardar quatro anos até as próximas eleições para retirar do poder aquele mandatário desonesto parece ser uma eternidade e depender dos próprios representantes políticos para retirar um colega seu do cargo é ilusão, afinal, pelo que se pode acompanhar todos eles têm o que temer, dessa forma, sempre estão acobertando um ao outro.

Nesse cenário de descontentamento aparece o *recall* como sendo o instituto mais adequado para lidar com essa situação. Tal instituto possibilita ao representado, não satisfeito com o seu representante, destituí-lo do seu mandato político. Pois já que o cidadão pode eleger determinado candidato político por que não revogar o mesmo do seu mandato?

O *recall* é um instituto pouco lembrado pela mídia, sociedade e menos ainda pelos políticos, mas certamente esse mecanismo melhoraria a crise da representatividade que está ocorrendo.

Mas para que tal mecanismo possa ser utilizado é necessário que ele esteja positivado na Constituição Federal de 1988. Para isso, é necessário que uma Emenda à Constituição seja feita. Diante dessa problemática, o presente trabalho tem como objetivo analisar a viabilidade da implementação desse instituto no sistema jurídico brasileiro.

No primeiro capítulo, será analisado o conceito de mandato e representação política, vez que não há como estudar o *recall* sem entender primeiramente o que é a representação política, já que a maior finalidade desse instituto é a revogação do mandato de um representante político, por decisão popular, como forma de responsabilização deste que não está honrando sua função. Por outro lado, não há como se entender o que seja representação política sem antes compreender o que é mandato político, visto que, é através do mandato, que um candidato a um determinado cargo político se torna representante de uma população.

No segundo capítulo aprofundar-se-á o estudo do mecanismo basilar desta pesquisa, que é o *recall*, analisando sua origem, conceitos, finalidades, seu funcionamento no seu país de origem, bem como seus aspectos negativos e positivos. Além disso, será feita uma análise das tentativas de implementação do *recall* no sistema jurídico brasileiro desde a Constituinte de 1988. Por fim, uma proposta de implementação desse instrumento no Brasil será apresentada.

No terceiro e último capítulo, será estudado o que se entende por Emenda Constitucional, pois é através desse procedimento que o *recall* pode ser inserido no sistema jurídico brasileiro. Será analisada individualmente cada Cláusula Pétreia, a fim de verificar se a implementação desse instituto é possível ou não, encontrando assim o resultado para o dilema.

Este trabalho foi construído através de análises bibliográficas e documentais. Artigos científicos, tese de doutorado e meios eletrônicos também foram utilizados a fim de levantar o máximo de informações possíveis para enriquecer o trabalho e solucionar o problema.

Exposto isso, ao final de toda essa explanação chegar-se-á a uma resposta para a indagação inicial, qual seja, a de saber se o *recall* como forma de destituição de um representante político por meio do eleitor, pode ser inserido na Constituição da República Federativa do Brasil através de uma Emenda à Constituição.

1 MANDATO POLÍTICO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O presente trabalho busca analisar a possibilidade de implementação do *recall* na Constituição Federal de 1988 como sendo outra forma de participação popular. Porém, apesar da representação política não ajudar a encontrar uma resposta para essa questão, não dá para estudar o referido instituto sem antes

entender o que seja representação política, visto que, esses dois assuntos estão intrinsecamente ligados. Dessa forma, considera-se pertinente compreender, nem que seja de maneira sucinta, o conceito de representação política.

Contudo, antes de adentrar nessa definição, é necessário também entender o que seja mandato político, pois é através desse que o até então candidato político se torna um representante.

Mandato vem do latim *mandatum* que vem de *mandare* que é a forma simplificada de *manus dare* que significa o ato de “dar a mão”.¹

Essa ideia de “dar a mão” demonstra a imagem de duas pessoas de mãos dadas, onde uma dá a outra uma obrigação. Quando uma delas recebe essa obrigação se torna o mandatário, devendo, dessa forma, realizar e executar a vontade do outro, o mandante.²

O mandato e as obrigações decorrentes dele provêm de uma relação baseada em Lealdade e Fidelidade, que são desejos buscados pelo mandante, que põe suas aspirações em uma pessoa para que esta seja seu representante.

Um representante não pode ficar inoperante, devendo sempre ter atitudes e promover a concretização delas, porém nunca se esquecendo de ser leal e fiel àqueles que o elegeram. O sucesso de ser um bom representante se dá por causa dessas “mãos dadas” e essas só permanecem unidas enquanto houver Confiança, apoiada na Lealdade e Fidelidade.

A Lealdade nesse contexto tem significado de honestidade, honestidade para honrar seus compromissos. A Fidelidade está intrinsecamente ligada à Lealdade, pois fiel é aquele que cumpre seus compromissos firmados. Ambas as características são dignas de Confiança.

O que acontece em termos políticos é que o candidato a um determinado cargo expõe suas propostas para o cidadão e esse, depositando sua confiança naquele, outorga-o um mandato, esperando que ele seja leal e fiel com suas propostas. Dessa forma, o mandatário é o representante daqueles que o elegeram, representando-o para tomar todas as decisões pertinentes a ele.

¹ GARCIA, Maria. Os Poderes do mandato e o recall. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n.50, p. 29, jan./mar. 2005.

² Ibid., p. 29.

Para Pinto Ferreira a representação política é uma “situação política jurídica na qual determinados indivíduos ou grupos sociais exercem as funções estatais em nome do povo.”³

Já Meirelles Teixeira conceitua um regime representativo

Quando os governantes ou partes deles, exercem sua competência não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua qualidade de representante, geralmente obtida mediante eleição e apenas por um certo prazo.⁴

E ainda acrescenta expondo que

A essência da representação consiste na distinção entre o titular do poder político (povo), e os seus representantes, que desse poder têm apenas o exercício, geralmente durante certo tempo, apenas.⁵

Marcello Caetano conceitua representação política como

O instituto pelo qual uma pessoa (o representante) pratica atos jurídicos em nome e em lugar de outra (o representado) e de tal modo que os efeitos dos atos praticados pelo representante se produzem na esfera jurídica do representado. Isto é: quando há representação, os atos dos representantes produzem efeitos como se fossem da autoria do representado.⁶

Por meio dessas explicações, entende-se que um eleitor escolhe, mediante uma eleição direta, entre os candidatos a um cargo político aquele que mais lhe transmitir Confiança outorgando-o assim um mandato político a ele. O representado espera que o seu representante honre os compromissos firmados anteriormente, esperando do mesmo Lealdade e Fidelidade para cumprir suas promessas.

Desse modo, o representante político tem como dever tomar decisões em benefício de toda uma coletividade, deixando seus interesses pessoais à parte.

Dessa maneira, fica claro que quem de fato é titular do poder político não é aquele que foi eleito, mas sim os eleitores. O representante político apenas exerce esse poder para tomar decisões em nome daqueles e somente durante um certo período de tempo. Visto que, os eleitores voltam às urnas, podendo prolongar essa

³ FERREIRA, Pinto. **Princípios Gerais de Direito Constituição Moderno**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1962. p. 174.

⁴ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universidade, 1991. p. 487.

⁵ Ibid., p. 487.

⁶ CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 6. ed. ver. e ampl. por Miguel Galvão Teles. Coimbra: Almedina, 2009. T. 1. p. 186.

representação ou revogar essa função escolhendo outro agente para ocupar o cargo.

Em síntese, representação política é o ato de representar alguém ausente em determinadas atividades durante um prazo estipulado de tempo.

2 EXPOSIÇÕES ACERCA DO INSTITUTO *RECALL*

O *recall* originou-se nos Estados Unidos da América do Norte, possuindo características próprias.

A forma primordial do *recall* surgiu ainda no período colonial, quando as leis da Nova Inglaterra, que fundamentaram as Constituições da época, estabeleciam a liberdade individual, o julgamento pelo júri, a intervenção do povo nas coisas públicas, bem como as responsabilidades dos agentes do poder, permitindo eventualmente a revogação do mandato dos representantes.

A intervenção do povo nas coisas públicas se dava através de reuniões com os cidadãos, em local público, com a finalidade de discutir e resolver todos os assuntos de interesse da comunidade.

Entre 1781 a 1789, na época dos Artigos da Confederação, foram sugeridas ideias para criar um mecanismo muito parecido com o *recall* que se conhece atualmente. E na convenção de Nova Iorque foi oferecida uma proposta de emenda à Constituição garantindo que as legislaturas estaduais revogassem um ou dois senadores do cargo antes do término do mandato, elegendo outros para substituí-los. Entretanto, por falta de adesão, essa proposta dissipou-se.⁷

Foi só no final do século XIX e início do século XX que o *recall* como é admitido atualmente foi introduzido nos Estados Unidos, mais especificamente no Estado da Califórnia, com o intuito de combater a influência dos grupos econômicos sobre políticos e magistrados daquele Estado.⁸

Por volta de 1890, os Partidos Populista, Socialista e Progressista pregavam a ideia de que se os representantes não atendessem às aspirações dos representados poderiam ser destituídos do cargo por estes.⁹

⁷ CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall.** Cambridge MA: Harvard University Press, 1999. p. 129.

⁸ EKIRCH JR., Arthur A. **A Democracia Americana: teoria e prática.** Tradução de Álvaro Cabral e Constantino Paleólogo. Rio de Janeiro: Zahar, 1965. p. 179-202.

⁹ CRONIN, Thomas E, op. cit., p. 130.

Nessa época já existia o *impeachment*, e tanto o Partido Populista quanto o Progressista achavam tal instituto pouco útil, pois ele só punia a prevaricação, deixando sem punição o suborno, o abuso de autoridade e a omissão. Além do mais, para revogar um cargo político por meio do *impeachment* era necessário provar a prática de um crime, o que era muito difícil, dessa forma deixava o instituto inutilizado.¹⁰

Em suma, conclui-se que foi o movimento progressista americano, inspirado na destituição de cargos das antigas colônias, que instaurou o *recall* nos Estados Unidos da América do Norte tal como se conhece hoje. Sua finalidade era a revogação de mandato político e decisão judicial, na tentativa de barrar o poder predominante que grandes grupos econômicos detinham sobre políticos e magistrados.

Esse instituto inicialmente foi criado para ser implementado somente em pequenas localidades. No entanto, em 1903, Los Angeles, um grande Município, o instaurou na sua Lei Orgânica e em 1911 o Estado da Califórnia implementou tal mecanismo na sua Constituição. Até os dias de hoje, tal instituto não é utilizado em âmbito nacional, no caso de destituição do Presidente da República.

Atualmente esse instituto encontra-se implementado em dezenove Estados dos Estados Unidos, além do Distrito de Columbia.¹¹

Segundo o Moderno Dicionário Inglês Michaelis *recall* tem significado de

1 revogação, chamada de volta. **4** revogação, anulação. **5** destituição de funcionários públicos, por votação popular. **6** recolha de produtos defeituosos. **1** revocar, chamar de volta, mandar voltar. **3** revogar, anular, cancelar. **4** destituir, demitir.¹²

De acordo com Meirelles Teixeira, *recall* é o

Direito, atribuído ao povo, de suprir os efeitos (revogar) dos mandatos de seus representantes, isto é, certos atos legislativos julgados inconvenientes para o interesse coletivo, ou mesmo de revogar o próprio mandato.¹³

¹⁰ CRONIN, Thomas E, op. cit., p. 130.

¹¹ LEGISLATURES, National conference of state. **Recall of State Officials**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso: 08 mar. 2017.

¹² **Dicionário Moderno dicionário inglês-português, português-inglês**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 2000. p. 530.

¹³ TEIXEIRA, J. H. Meirelles, op. cit., p. 478.

Para Osvaldo Trigueiro *recall* é uma forma sumária do processo de *impeachment*¹⁴, ou seja, é um processo de destituição de um mandato político mais rápido e simples que dispensa várias formalidades a fim de que o processo seja mais célere.

Nas palavras de Monica Herman Salem Caggiano o *recall*

Confere ao eleitorado a faculdade de, antes da extinção normal do mandato conferido a um cidadão e por intermédio de nova manifestação do povo, destituí-lo, indicando-lhe o sucessor.¹⁵

Dalmo de Abreu Dallari explica que

O *recall* é uma instituição norte-americana aplicada para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial que trata de constitucionalidade de lei, sendo que, no primeiro caso, é necessário que determinado número de eleitores requeira uma consulta ao eleitorado sobre a manutenção ou revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes uma caução em dinheiro. Caso a maioria decida pela revogação, o indivíduo perde o cargo e, na hipótese contrária, o mandato não se revoga e o Estado fica definitivamente com o dinheiro depositado.¹⁶

E por fim, explanando o que Maria Benedita Malaquias Pires entende por *recall* tem-se que:

Se o povo tem o poder de eleger os seus representantes, deverá também deter o poder de os destituir quando estes frustrarem as expectativas nele depositadas, antes de expirar o prazo relativo ao cargo que estão a exercer. A eventual revogação terá lugar por via de uma eleição em que o povo é questionado sobre se pretende manter ou não em funções o representante visado. Em poucas palavras, trata-se de uma substituição antecipada de representantes.¹⁷

Cada doutrinador tem sua maneira de definir o *recall*, mas de maneira geral entende-se que o *recall* é um instrumento pertencente a democracia indireta (ou representativa) que permite ao eleitor destituir do cargo político o representante político que ele elegeu antes que o seu mandato acabe pelo prazo normal.

¹⁴ TRIGUEIRO, Osvaldo. **O regime dos Estados na União Americana**. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana, 1942. p. 140.

¹⁵ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. p. 30.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 155.

¹⁷ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto; configuração do referendo em Portugal**. Coimbra: Coimbra Ed., 1998. p. 79-80.

O *recall* é realizado a partir da provocação popular onde o cidadão arrependido da escolha de seu representante decidiu destituí-lo e substituí-lo antes da extinção formal do tempo de exercício de suas funções. É uma forma de controle político por parte do eleitor para fiscalizar seu representante e destituindo-o quando achar necessário¹⁸.

Nos Estados Unidos da América, o *recall* pode ser usado para revogar mandato eletivo de qualquer agente público e para revogar decisão judicial que versa sobre a constitucionalidade de uma lei.¹⁹

Também há a presença do *recall* no Direito do Consumidor quando o fabricante de um produto retira um objeto de circulação, pois tal produto encontra-se com defeito, com o objetivo de que a integridade física do consumidor seja protegida.

Todavia, o *recall*, com a finalidade de destituir qualquer agente público (exceto representante político eleito), decisão judicial e o *recall* nas relações de consumo não serão objeto de estudo nesse trabalho. Será estudado apenas o *recall* como forma de participação popular em um sistema democrático representativo a fim de revogar mandato de um representante político.

No seu país de origem, qualquer eleitor pode fazer uma petição invocando a utilização desse instrumento, entretanto, alguns Estados norte-americanos só aceita esse pedido se ele for baseado em determinados motivos previamente estabelecidos pela Constituição estadual.

Após isso, é reunido num período determinado de tempo, um número específico de assinaturas e, em seguida, essas assinaturas são entregues a funcionários eleitorais para a sua verificação. Atingindo o número determinado de assinaturas válidas será realizada a eleição do *recall*. Essa quantidade de assinaturas varia de Estado para Estado.

Também é necessário que os peticionários depositem uma certa quantia de dinheiro em forma de caução, pois, se a autoridade pública for reeleita ficará por conta deles as despesas feitas com a eleição²⁰. A caução também ajuda a frear a utilização do *recall*, evitando assim que ele seja usado de forma banal.

¹⁸ Essa ideia está relacionada ao princípio do “*good business principle*” que significa: princípio do bom negócio, segundo o qual os governantes são como empregados do povo, onde este pode destitui-lo caso ele não esteja sendo honesto ou competente com a sua função.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 155.

²⁰ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1973. p. 236.

O representante político cuja mandato está sendo alvo do *recall* pode-se defender utilizando a própria cédula que os eleitores irão votar.²¹

Em alguns estados, ao mesmo tempo em que ocorre a eleição do *recall* é realizada também uma eleição para ser escolhido o sucessor do representante político, caso esse tenha seu mandato revogado. Acontece da seguinte forma: na cédula que os eleitores votam existem duas perguntas. A primeira versa sobre se o representante que está sendo submetido ao *recall* deve mesmo ter seu mandato revogado e a segunda pergunta sobre quem deve substituí-lo com base em uma lista de candidatos já previamente fornecida. Sendo que a segunda pergunta somente será respondida caso a resposta seja sim para a primeira.²²

Em outros estados, caso ocorra a vacância do cargo, a eleição para escolher o sucessor do representante político destituído ocorre separadamente. Com a revogação do mandato, o cargo é declarado vago e uma eleição especial é convocada (conforme a legislação local).²³ Já em outros estados o cargo vago é preenchido por nomeação para que o substituto cumpra o restante do mandato.²⁴

De maneira geral o *recall* possui dois momentos: primeiro ocorre a iniciativa popular para instalar a eleição que decidirá sobre a continuidade ou não do agente em seu cargo. Conduto, para instaurar essa eleição é necessária uma quantidade mínima de adeptos, além de uma quantia de dinheiro como forma de caução; e só depois disso ocorre o segundo momento, que é a votação sobre a manutenção ou não do mandato.

Há várias manifestações acerca dos aspectos negativos e positivos do *recall*.

Para André Hauriou²⁵ há dois pontos negativos do *recall*: um em relação à ordem política e outro em relação à ordem jurídica.

²¹ PEDRA, Adriano Sant'Anna. **A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005. p. 296.

²² LEGISLATURES, National conference of state. **Recall of State Officials**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso: 08 mar. 2017.

²³ LEGISLATURES, National conference of state. **Recall of State Officials**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso: 08 mar. 2017.

²⁴ LEGISLATURES, National conference of state. **Recall of State Officials**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso: 08 mar. 2017.

²⁵ HOURIOU, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Traducción castellana, adaptación y apéndice a cargo de José Antonio Gonzáles Casanova. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971. p. 67-75.

Em relação à ordem política, para ele, o instituto do *recall* faz parte de um modelo de democracia direta e não em um modelo de democracia representativa. Na democracia representativa, o cidadão dá total poder para que seus representantes atuem em seu nome, diferente da democracia direta, que é quando o cidadão participa diretamente em todas as decisões do governo.

Com isso ele quis dizer que o *recall* é uma forma que o cidadão tem de ditar as decisões de um governo, pois se o seu representante não seguir as suas regras o eleitor pode revogar o seu mandato.

Outra questão pontual é a de que o *recall* vai contra o homem detentor do mandato e não contra os atos dele, ou seja, o *recall* age de forma pessoal, destituindo um representante político de acordo com sua personalidade e não pelos seus atos.

Para ele, o *recall* se assemelha muito com o mandato imperativo, pelo fato de que, a qualquer momento o eleitor pode destituir o eleito ficando este à mercê das vontades daquele, ou seja, o cidadão dita o plano de governo que o representante deve seguir.

E, por fim, em relação à ordem política, o autor conclui que o *recall* gera muita instabilidade governamental, pelo fato de a qualquer momento e por qualquer motivo, o eleito pode ter seu mandato revogado.

Já em relação à ordem jurídica, para o autor, no *recall* não há a separação entre responsabilidade política e penal. Na responsabilidade política a sanção imposta ao eleito está relacionada ao julgamento feito pelo seu eleitorado, a respeito da condução do seu mandato, se está fazendo uma boa ou uma má gestão. Tal responsabilidade possui um viés muito subjetivo. Enquanto a responsabilidade penal se refere à penalização de um agente por um ato criminoso que esse tenha cometido, sendo tal ato delituoso já positivado em lei. Ou seja, para ele o *recall* tem uma linha muito subjetiva, pois se refere mais a uma responsabilidade política do que penal.

Para o referido autor, o *recall* é ainda mais incorreto quando age contra as decisões dos juízes, pois fere a imparcialidade e a independência desses, porém isso não é o foco desse trabalho.

Thomas E. Cronin²⁶ analisa que a maior crítica daqueles que são contra o *recall* diz respeito ao fato de que, tal instrumento é muito dispendioso para o Estado e Município e na grande parte dos casos não há a exigência em saber o verdadeiro motivo das acusações. Além disso, o *recall* retira a independência do representante, bem como existe a falta de capacidade do cidadão para tomar uma decisão tão importante, como é a de revogar um mandato político. O mesmo autor descreve cinco pontos negativos do *recall* segundo os críticos, quais sejam:

A primeira crítica expressa a ideia de que o *recall* vai contra os princípios republicanos de tempo e independência. Em relação ao tempo porque o *recall* não permite que o eleito exerça seu mandato até a próxima eleição, momento correto para que o mesmo seja responsabilizado pelos seus atos governamentais. Já em relação à independência enuncia que tal instituto impede que o eleito deixe de tomar medidas certas, porém impopulares, por medo de que os representados utilizem esse mecanismo para destituí-lo.

Segundo que esse instituto intimida os interessados a se candidatarem para cargos políticos por saberem que a qualquer momento podem ser destituídos por qualquer motivo, caso venham a ser eleitos.

Terceiro, a eleição do *recall* pode causar tumultos, dividindo a população e causando ainda mais problemas à comunidade.

Quarto, a eleição desse instituto é considerada injusta, uma vez que não ocorrem debates sobre as acusações que o detentor do mandato vem sofrendo, dessa forma, fazendo com que os eleitores devam se manter o tempo todo informados sobre os seus representantes.

E por último, enuncia que as eleições do *recall* são dispendiosas e muitas vezes desnecessárias, pois existem mecanismos similares com a mesma função, como o processo de *impeachment*.

Já os defensores do *recall* segundo Thomas E. Cronin²⁷ listam os seguintes pontos positivos do instituto.

O primeiro diz respeito ao fato de que os cidadãos não precisam esperar até a eleição subsequente para retirar um representante irresponsável, incompetente e desonesto do seu mandato. Por conta disso, o *recall* possui o condão de fazer com que os representantes se tornem mais competentes, por medo de serem a

²⁶ CRONIN, Thomas E, op. cit., p. 127-139.

²⁷ Ibid., p. 133-135.

qualquer momento retirados do cargo político ocupado. Já que o eleitor tem o direito de destituir o seu representante, assim como um empregador pode despedir seu funcionário.

O representante será avaliado por toda uma população e não somente pelas pessoas que financiaram sua campanha, fazendo, assim, com que as autoridades políticas levem em consideração antes de tudo os seus representados do que qualquer troca de favores. Dessa forma, tem-se que o *recall* também é um instrumento que serve para combater as influências indevidas.

Em terceiro lugar, o *recall* aumenta a eficiência do serviço público, por causa do conhecimento do representante em saber que, se ele for ineficiente, pode ter seu cargo revogado.

O *recall* aproxima o representado das questões públicas relevantes, pois como o eleitor tem essa “arma” em sua mão faz com que ele tenha o interesse de se manter sempre informado sobre as atividades do governo.

E por fim, o *recall* é uma alternativa ao *impeachment*, visto que nesse tipo de procedimento as provas e relatórios podem ser facilmente burlados e influenciados, podendo ser utilizado tanto para proteger como para incriminar um representante político, objetivando ou não a sua destituição do cargo. Além do mais são os próprios políticos que votam no nesse processo, tornando-o assim mais fácil de ser corrompido.

Outro ponto positivo no *recall* é o elevado nível de participação do eleitor, que geralmente é superior às eleições normais.²⁸

Para Maria Benedita Malaquias Pires Urbano²⁹ o *recall* é um instrumento de controle que os representados podem utilizar para destituir aquele representante que não está exercendo a sua função com adequação, por isso, os representantes se sentem na obrigação de fazer uma boa gestão por medo dessa consequência.

Além disso, para a autora, o *recall* é uma consequência do sufrágio, pois da mesma forma que o cidadão tem o direito de escolher o seu representante, pode ele o destituir caso perceba que tenha feito uma péssima escolha.

No Brasil, durante a Constituinte de 1988, houve uma tentativa de implementação de um instituto muito semelhante ao *recall* norte-americano.

²⁸ CRONIN, Thomas E, op. cit., p. 143.

²⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires, op. cit., p. 83.

Segundo Michel Temer, tal instituto exigia que “0,5% do eleitorado do Estado poderia encaminhar uma petição fundamentada às Mesas das casas legislativas solicitando a destituição do parlamento”.³⁰

Nesse ponto o *recall* e o voto destituente se diferenciam, porque nos Estados Unidos “se o parlamentar abusar de seus misteres e deveres seja na esfera municipal, estadual ou federal, a maioria dos eleitores pode agir diretamente e destituí-lo”.³¹ Já o voto destituente tinha como finalidade “tornar possível a iniciativa popular, via preceito constitucional, de iniciar o processo de destituição, encaminhando as petições às direções das casas legislativas”.³²

Ou seja, nos Estados Unidos os eleitores agem diretamente na destituição de um representante ao passo que, no Brasil, se o voto destituente tivesse sido implementado, o eleitorado apenas encaminharia uma petição de forma fundamentada ao Poder Legislativo onde este deflagraria ou não o procedimento de destituição de um representante político.

Por outro lado, o Deputado Constituinte Lysâneas Maciel³³ tece uma proposta de Voto Destituente diferente dessa trazida por Michel Temer no seu livro. A proposta apresentada pelo Deputado se aproximava mais do *recall* norte-americano pelo fato que, nesse caso, o eleitor por meio desse mecanismo poderia revogar diretamente o mandato concedido aos seus representantes. O voto destituente seria regulamentado por meio de uma lei complementar.

Em 2005 houve uma Proposta de Emenda Constitucional nº 0073/2005³⁴ para alterar os artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescentar o art. 14-A.

Essa Proposta de Emenda à Constituição tinha como objetivo implementar um sistema parecido com o *recall* norte-americano, sendo que a diferença consistia na dissolução total da Câmara dos Deputados³⁵ e pela possibilidade da revogação do mandato do Presidente da República.

³⁰ TEMER, Michel. **Democracia e cidadania**. São Paulo: Malheiros Ed., 2006. p. 73.

³¹ Ibid., p. 73.

³² Ibid., p. 73.

³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

³⁴ SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional 73/2005**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acessado em: 23 mar. 2017.

³⁵ Se aproximando nesse ponto do instrumento revogatório *Abberufungsrecht* (que em alemão significa “direito de chamada”, mas em sentido político-jurídico tem o significado de “direito de dissolução popular”) da Suíça, onde a dissolução da Câmara dos Deputados acontece de forma total,

Se ocorresse a dissolução da Câmara dos Deputados, de acordo com essa PEC, uma nova eleição seria convocada no prazo máximo de três meses.

O Presidente da República também poderia ter seu mandato revogado, admitindo que o instrumento revocatório fosse realizado também pelo Congresso Nacional, mediante requerimento de sua maioria absoluta e dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

O referido instrumento só poderia ser utilizado após um ano da data da posse dos representantes políticos.

Esse instituto revocatório ocorreria da seguinte maneira:

A manifestação 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.³⁶

Caberia ao Estado, Distrito Federal e Municípios versar nas suas Constituições e Leis Orgânicas sobre esse instrumento para que o mesmo fosse utilizado sobre o Chefe do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo em cada uma dessas esferas da federação.

Caso ocorresse, nos dias de hoje, uma implementação desse instituto norte-americano no sistema jurídico brasileiro, este não seria aplicado para todo agente público como ocorre nos Estados Unidos da América.

A revogação do cargo público pelo *recall*, nos Estados Unidos, atinge todo aquele que exerce função pública, incidindo desde um diretor de escola até um Senador, ficando imune desse mecanismo somente o Presidente da República.

Uma vez instaurado esse instituto no Brasil, este só pode ser utilizado contra os agentes políticos. Entretanto, dentre os agentes políticos, somente serão atingidos pelo *recall* aqueles que são eleitos diretamente por votação popular, já que, são esses os representantes da população. Visto que, como o cidadão tem o direito de eleger determinado candidato político, pode ele também destituí-lo

diferenciando dessa maneira do *recall* norte-americano, pois nesse instituto a revogação de um mandato parlamentar acontece de maneira individual.

³⁶ SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional 73/2005**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acessado em: 23 mar. 2017.

quando achar necessário, quando este não estiver mais sendo-lhe leal e fiel com os compromissos firmados.

Os Membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e Tribunais de Contas, os diplomatas e agentes políticos nomeados indiretamente ficarão de fora da aplicação do *recall* pelo fato de terem sido eles nomeados pelos agentes políticos eleitos. Então, a responsabilização dos erros de tais agentes políticos recairá sobre quem os nomeou. Isso não significa que os agentes políticos eleitos devem ser destituídos, mas sim, que eles precisam fazer uma análise criteriosa e cuidadosa no momento da nomeação do agente, quando for o caso, para exercer qualquer função.

Os agentes administrativos, honoríficos, delegados e credenciados devem ficar isentos da aplicação do *recall* pelo fato destes não exercerem essas funções advindas do voto popular. Assim sendo, eles não são representantes políticos, não podendo, dessa maneira, ter sua função pública revogada através do *recall*.

Em suma, esse mecanismo só deve recair sobre aqueles que são eleitos para serem representantes políticos, que, no caso são os Vereadores e Prefeitos de Municípios, os Deputados Estaduais, Distritais e Federais, os Senadores, os Governadores Estaduais e Distrital e o Presidente da República.

O *recall* é uma forma de participação popular e para que se possa utilizá-lo é necessário, primeiramente, que ele seja incluído no rol do art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil, que se refere aos momentos em que a soberania popular é exercida. Então além do Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular também teria o *Recall*.

No segundo momento é necessário criar-se uma lei para regulamentar o mencionado instituto, assim como aconteceu com o Plebiscito, Referendo e a Iniciativa Popular que são regulamentados pela Lei nº 9.709/98.

Essa Lei deverá elucidar as seguintes questões: o quórum mínimo para que o *recall* seja instaurado, os Agentes Públicos que podem ser submetidos a esse julgamento, os motivos que tal instituto pode ser utilizado, como ocorrerá sua eleição, a escolha do novo representante caso o atual seja destituído e o momento em que pode e que não pode realizar as eleições para o *recall*.

O quórum mínimo para ser instaurado o *recall* está relacionado à quantidade de assinaturas válidas que são necessárias para que o instituto seja instaurado.

Os Agentes Públicos que podem ser submetidos ao *recall*, como já foi explicado anteriormente nesse trabalho, seriam os agentes políticos eleitos diretamente pelo voto dos cidadãos, pois são eles os representantes da população.

A lei também deverá tratar sobre os motivos que o *recall* pode ser instaurado como, por exemplo, quando existirem indícios de prática de atos de corrupção e crimes em geral, desvio de dinheiro público, fraudes em licitações e quando o representante político estiver fazendo uma péssima administração, sendo inoperante na sua função.

Após o recolhimento das assinaturas essas seriam encaminhadas para a Justiça Eleitoral onde se verificaria a veracidade das mesmas. Ocorrendo a confirmação das assinaturas e atingindo o número necessário de adeptos ao *recall* ocorreria a eleição do mesmo sendo presidida pelo juiz da comarca, acompanhada pelo membro local do Ministério Público, com o auxílio do Tribunal Regional Eleitoral.

Na eleição do *recall* serão feitas duas perguntas (assim como ocorre nos Estados Unidos): a primeira versará sobre se o representante político que está sofrendo o *recall* deve ser mesmo destituído do mandato e a segunda pergunta seria sobre quem deveria substituí-lo com base em uma lista de nomes já previamente selecionados.

Ocorre a destituição do representante político se este receber a metade e mais um voto favorável à sua destituição.

As eleições para Vereadores e Deputados ocorrem através do sistema proporcional, o que assegura que candidatos com baixa votação sejam eleitos, garantindo assim a representação da minoria. O *recall* poderia abrir brechas para que grupos irresponsáveis da maioria o aplicassem contra representantes da minoria excluindo assim essas bancadas parlamentares.

Para evitar tal problema nas eleições de *recall* nesse caso só haverá a primeira pergunta, se o representante político deve ou não permanecer no cargo. Caso esse vier a ser deposto quem assumirá o seu cargo será o seu suplente, evitando assim que sua bancada se esvazie.

Deve contar na lei também o momento em que o *recall* pode e não pode ocorrer.

O instituto só poderá ser instaurado a partir de um ano contado do momento da posse do representante político, pois é nesse momento que ele começa a

exercer sua função para qual foi eleito, sendo assim, após um ano o cidadão já terá tempo bastante para avaliar o seu desempenho.

Por outro lado, o *recall* não poderá ser instaurado faltando menos que seis meses para uma nova eleição, pelo fato de já estar se aproximando do momento natural em que os cidadãos voltam às urnas para decidir pela continuidade ou não de um representante no seu cargo. Dessa forma, não há necessidade de que uma eleição de revogação de mandato seja realizada, de maneira a se evitar algazarras e custos financeiros desnecessários.

É necessário também que haja um mecanismo que impeça o uso comum e irresponsável desse instituto. Assim como nos Estados Unidos, a lei brasileira do *recall* deverá estabelecer uma caução em dinheiro aos peticionários, pois assim, eles só convocariam esse instrumento quando fosse realmente necessário, evitando o uso desmedido do mesmo.

O *recall* foi idealizado para ocorrer em nível municipal pelo fato de que essa esfera da federação possui população e território reduzidos, o que faz com que haja a aproximação dos cidadãos com o centro do poder, de forma a facilitar que os representantes políticos conheçam os receios da população e que esses cobrem mais daqueles.

Mas nada impede que o *recall* seja utilizado em nível Estadual/Distrital para destituir Governador, Senador e Deputado e nem em nível Nacional para destituir um Presidente da República.

3 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL PODE SER ALTERADA PARA INCLUIR O *RECALL*?

Para que a Constituição Federal seja alterada é necessário haver uma Emenda Constitucional, pois esse “é o caminho normal que a lei maior estabelece para a introdução de novas regras ou preceitos no texto da Constituição”.³⁷ Ela serve para atender as necessidades da sociedade podendo criar, modificar ou suprir alguma norma constitucional.

A Emenda à Constituição tem como finalidade modificar em um determinado ponto a Constituição, com a observância de certos requisitos estabelecidos pelo

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 212.

constituinte originário, quais sejam: as limitações procedimentais (formais), circunstanciais e materiais.

Para propor uma Emenda à Constituição é necessário

Um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República e de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por maioria relativa de seus membros.³⁸

Para que uma emenda seja inserida na Constituição é indispensável um processo legislativo especial e solene, por isso a Constituição Federal é considerada rígida, já que para haver essa alteração é necessário que a proposta seja

Discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros de cada uma delas.³⁹

Para que haja a aprovação de tal proposta são necessários 308 votos na Câmara dos Deputados e 49 no Senado Federal, uma porcentagem considerada alta. Com isso, evita-se que uma emenda à Constituição seja comum ou que se torne corriqueira, garantindo, dessa forma, a estabilidade constitucional.

Tais procedimentos concernem ao que se entende por limitações formais, pois “referem-se aos requisitos do processo legislativo (art. 60, I, II e III, § 2º, 3º e 5º)”.⁴⁰ Ou seja, essa limitação explica como será o procedimento para haver uma Emenda Constitucional: quem poderá propor, quantos votos serão necessários para a sua aprovação e caso a matéria proposta seja rejeitada não poderá ser novamente apreciada na mesma sessão legislativa.⁴¹

Já as limitações circunstanciais “referem-se à impossibilidade de alteração da Constituição em determinados períodos”⁴² como “na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”.⁴³

³⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David; JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014. p. 454.

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 47. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. p. 28.

⁴⁰ KIMURA, Alexandre Issa. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Juarez de oliveira, 2005. p. 339.

⁴¹ Por sessão legislativa entende-se que é o período anual em que o Congresso Nacional se reúne, compreendido entre 2 de fevereiro a 22 de dezembro com um recesso entre 18 a 31 de julho, de acordo com o art. 57 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴² KIMURA, Alexandre Issa, op. cit., p. 339.

É necessário haver essa limitação, pois em um momento de instabilidade e tensão “os membros do órgão reformador estarão sob coação ou sob violenta emoção”⁴⁴ e uma modificação à Constituição necessita que o momento seja de “serenidade, estabilidade e equilíbrio”⁴⁵ para que nem um fator externo interfira na decisão de emendá-la.

Os limites materiais tratam da matéria que o poder constituinte derivado não pode abolir ou modificar para pior, são conhecidas também como Cláusulas Pétreas. As cláusulas pétreas (limites materiais) podem ser explícitas ou implícitas.

As cláusulas pétreas explícitas estão elencadas no § 4º, art. 60 da Constituição Federal de 1988. São elas: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais.

Já as cláusulas implícitas são limitações materiais que não estão elencadas no art. 60, §4º da Constituição Federal de 1988, mas estão implicitamente espalhadas por toda a Carta Maior.

Essas cláusulas são invioláveis e intangíveis. Ao tentar inserir uma emenda à Constituição é necessário que se verifique o teor de tal proposta, pois se ela violar alguma cláusula pétrea se torna inconstitucional e não poderá ser implementada na Constituição da República Federativa do Brasil.

As cláusulas pétreas servem como limitação fixada pelo poder constituinte originário ao poder constituinte reformador ou derivado que consiste na vedação de elaboração de qualquer emenda constitucional tendente a abolir o cerne dos assuntos elencados no art. 60 § 4º (cláusulas pétreas explícitas) da Constituição Federal de 1988.

Para Adriano Sant’Ana Pedra

As cláusulas pétreas constituem um núcleo intangível que se presta a garantir a estabilidade da Constituição e conservá-la contra alterações que aniquilem o seu núcleo essencial, ou cause ruptura ou eliminação do próprio ordenamento constitucional, sendo a garantia de permanência da identidade da Constituição e dos seus princípios fundamentais.⁴⁶

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 47. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. p. 28.

⁴⁴ PEDRA, Adriano Sant’Ana, op. cit., p. 91.

⁴⁵ Ibid., p. 91.

⁴⁶ Ibid., p. 94.

Contudo uma simples mudança na redação de um dispositivo tido como imutável não o torna inconstitucional, pois “a cláusula pétrea não tem como escopo proteger dispositivos constitucionais, mas os princípios nele modelados”⁴⁷, ou seja, o seu núcleo. Dessa maneira, uma proposta de emenda que visa ampliar ou melhorar as cláusulas pétreas é admissível, assim como também é permitido emenda que venha suprir algum elemento que faça parte de uma cláusula pétrea, mas que não atinja sua essência.

Nas palavras de Paulo Gonet

Diz-se que, conquanto fique preservado o núcleo essencial dos bens constitucionais protegidos, isto é, desde que a essência do princípio permaneça intocada, elementos circunstanciais ligados ao bem tornado cláusula pétrea poderiam ser modificados ou suprimidos.⁴⁸

Em suma, o constituinte originário quis preservar certos direitos aos cidadãos tidos por ele como essenciais tornando-os inalteráveis para o constituinte derivado ou reformador. Porém, a mera alteração na redação de uma cláusula pétrea bem como a supressão de elementos circunstanciais não torna a proposta de emenda inconstitucional. O que não pode ocorrer de maneira nenhuma é alteração no sentido da norma ou emenda que modifique o seu núcleo essencial.

Esse núcleo essencial é “aquilo que neles [nos princípios estruturais] constitui a própria substância, os fundamentos, os elementos ou componentes deles inseparáveis, a eles verdadeiramente inerentes”.⁴⁹

Dessa forma, ao propor uma Emenda Constitucional o que primeiramente deve ser observado é se tal proposta não violaria o núcleo essencial de nenhuma cláusula pétrea.

Destarte, para inserir uma Emenda Constitucional com o fito de implementar o instituto *Recall* na Constituição da República Federativa do Brasil, faz-se necessário analisar separadamente cada Cláusula Pétrea, a fim de verificar se tal proposta de emenda fere alguma delas.

⁴⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.122.

⁴⁸ Ibid., p.122.

⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.123. apud NOVELLI, Flávio Bauer. Norma Constitucional Inconstitucional?. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 199, p. 48. jan./mar. 1995.

A primeira a ser analisada é a cláusula que versa sobre a Forma Federativa do Estado. Essa cláusula expressa a ideia de que a forma federativa do Estado elaborado pela Lei Maior não pode se dividir em

Uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competência entre o governo central e os locais, consagrada na Lei Maior, onde os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão.⁵⁰

Uma das finalidades do *recall* é a aproximação do representado com o seu representante como mecanismo de controle do cidadão sobre o mandatário em relação aos seus atos. O *recall* não tem nenhum propósito de transformar o Brasil em estado único ou sem repartição de competências.

Também não pode haver uma Emenda Constitucional para modificar a forma do voto. Ele deve ser direto, secreto, universal e periódico.

Direto pelo fato que cada cidadão devidamente alistado tem direito de votar impedindo assim que as eleições sejam indiretas.⁵¹ O voto ser secreto exprime a ideia que o cidadão não pode ser obrigado a revelar seu voto para ninguém, a fim de evitar qualquer perseguição política ou coerção.⁵² A universalidade do voto tem por objetivo dá a oportunidade a todos os indivíduos “aptos para participar do processo eleitoral”⁵³ a votarem. O voto é periódico, visto que, de tempos em tempos há eleições, sendo assim recorrentemente o cidadão volta as urnas para votar, de modo que, os cargos políticos não podem ser vitalícios ou hereditários.⁵⁴

A instauração do *recall* não faz com que o voto deixe de ser direto, secreto, universal e nem periódico.

O *recall* é um instituto que também permite ao cidadão exercer a sua cidadania só que de outra forma. Aqui o eleitor não estará votando para escolher entre os vários candidatos aquele que mais lhe transmitir confiança para ocupar um determinado cargo político, mas sim votando pela continuidade ou não do seu mandato. Dessa forma, o *recall* não interfere na maneira em que o voto ocorre.

⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 125.

⁵¹ Ibid., p.125.

⁵² Ibid., p.125.

⁵³ Ibid., p.126.

⁵⁴ Ibid., p.126.

O Estado se organiza em Judiciário, Legislativo e Executivo, de forma que, uma “emenda que suprima a independência de um dos Poderes ou que lhe estorve a autonomia é imprópria”.⁵⁵

A simples positivação do *recall* no sistema jurídico brasileiro faz com que o eleitor, por saber que tem essa “arma nas mãos”, passe a fiscalizar os atos dos seus representantes, pois este tem o poder para quando estiver insatisfeito com os atos daquele pedir a revogação do seu mandato. Assim sendo, o *recall* não interfere em nada na autonomia ou na independência dos poderes.

Por fim, tem-se a cláusula que preserva os Direitos e Garantias Individuais. Essa cláusula expressa o direito à proteção jurídica de cada indivíduo como ser humano. “Esses direitos e garantias individuais protegidos são os enumerados no art. 5º da Constituição e em outros dispositivos da Carta”.⁵⁶

O *recall* não tem como finalidade abolir os direitos e garantias fundamentais, pelo contrário, ele proporciona ainda mais direito ao cidadão, visto que além de escolher seu representante, o eleitor através desse instituto, também terá o poder de destituí-lo. Isso gera um avanço na qualidade da cidadania dos indivíduos ao passo que o *recall* faz com que os eleitores tenham mais interesses por assuntos relacionados à Administração Pública, tornando-se mais esclarecidos.

Essas cláusulas elencadas são as cláusulas pétreas explícitas. Mas há também as cláusulas pétreas implícitas, apesar de autor, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, discordar com a existência desse tipo de cláusula, pois para ele “difícil é admitir que o constituinte ao enunciar o núcleo intangível da Constituição o haja feito de modo incompleto, deixando em silencia uma parte dele”.⁵⁷

Para ele não existe cláusula pétrea implícita, já que não faz sentido o constituinte originário elencar um rol de algumas cláusulas pétreas e deixar de mencionar outros.

Já Paulo Gonet⁵⁸ explica que, para outros doutrinadores, o rol de cláusulas pétreas vai além do que consta o art. 60, §4º da Constituição Federal de 1988. Para esses, o constituinte originário deixou uma “lacuna de formulação” ao

⁵⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p.126.

⁵⁶ Ibid., p.126.

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 202, p. 14, out./dez. 1995.

⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 127.

elaborar o referido parágrafo, pois nele também deveria conter, por exemplo, os direitos sociais.

Os direitos e garantias individuais são espécies do gênero de direitos fundamentais assim como os direitos sociais, entendendo, dessa forma, por analogia que esses também seriam cláusulas pétreas, só que implícitas, por não constar no rol do § 4º do art. 60 da Constituição Federal de 1988.

Para os defensores dessa ideia além dos Direitos Sociais, que vão do art. 6º ao 11º, também é considerada cláusula pétrea o art. 208, inciso I, que trata da gratuidade obrigatória da educação básica, sendo todos os artigos citados da Constituição Federal de 1988.⁵⁹

Dessa forma, o *recall* não as fere, pois como foi exposto tal mecanismo possui basicamente três finalidades: primeiro ele dá mais poder ao eleitor, para além de conceder um mandato político, ele revogar o mesmo; segundo ele é um instrumento de controle, pois permite ao eleitorado controlar os atos dos seus representantes; terceiro é limitador, já que, os representantes políticos sempre estão agindo com mais responsabilidade e prudência para que os eleitores não invoquem esse instrumento. Destarte, não ferindo nenhum Direito Social e nem a gratuidade obrigatória da educação básica.

4 CONCLUSÃO

O trabalho exposto teve como objetivo estudar a possibilidade de implementação do *recall* na Constituição da República Federativa do Brasil. O mesmo foi construído com base em pesquisa nos livros doutrinários, artigos científicos, tese de doutorado e sites relacionados ao assunto com o objetivo de que todas as dúvidas fossem esclarecidas e o problema solucionado.

Para encontrar a resposta do problema levantado foi feita uma exposição acerca do *recall* a fim de entender como esse mecanismo funciona, para que serve e como sua implementação no sistema jurídico brasileira ocorreria. Entretanto, pelo fato do *recall* se tratar de um instituto com a finalidade de revogar mandato de um

⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 127.

representante político não tinha como estudá-lo sem antes entender o que significa mandato político e representação política.

Na origem do seu nome, mandato significa o ato de “dar as mãos”, onde uma pessoa dá a outra uma obrigação e essa ao aceitar esse dever deve-lhe ser fiel e leal ao compromisso firmado.

Essa obrigação dada é um mandato político e no momento em que o mandato é outorgado àquele que era antes apenas um candidato político esse passa a ser representante do seu mandatário nas suas tomadas de decisões públicas, deixando seu interesse pessoal de lado e passando a tomar decisões em benefício dos seus representados.

Dessa forma, a representação política é o ato de representar alguém ausente em determinadas atividades. Contudo, essa representação só dura um determinado tempo.

Ao entender o que é mandato e representação política foi analisado o *recall*, sua origem, definições, finalidades, utilização e seus aspectos negativos e positivos. Foi abordado também o *recall* no Brasil, suas tentativas de implementação no sistema jurídico brasileiro, tendo como base a constituinte de 1988 e uma nova proposta de implementação foi sugerida.

Foi no início do século XX, em localidades dos Estados Unidos da América do Norte, que surgiu o instituto chamado *recall*, com o objetivo de conter a corrupção e irresponsabilidade de autoridades públicas e magistrados, além da intenção de acabar com a influência que grupos empresariais tinham sobre esses.

Esse mecanismo foi empregado inicialmente só em pequenos Municípios, mas logo em seguida grandes Municípios e até Estados adotaram esse instituto nas suas Leis Orgânicas e Constituições Estaduais, respectivamente. Nos dias de hoje o *recall* está presente em dezenove Estados estadunidenses mais o Distrito de Columbia.

O *recall* serve para destituir e logo em seguida substituir uma autoridade pública, seja ela estadual ou municipal, porém sendo mais utilizado nessa última esfera.

Nos Estados Unidos o *recall* também é utilizado para revogar decisão judicial que tenha negado aplicação de lei proferida por juiz monocrático ou de segundo grau de jurisdição. O termo *recall* também é utilizado no Direito do Consumidor, consistindo na retirada de circulação de um produto considerado

defeituoso pelo seu fabricante. Porém o *recall* com essas finalidades não foram objetivo de estudo nesse trabalho.

Nessa pesquisa foi estudado apenas o *recall* como sendo um instrumento pertencente a democracia indireta (ou representativa) que permite ao eleitor destituir o mandato político do seu representante, que está sendo desleal e desonesto com as suas promessas e com os cidadãos, antes da extinção do seu mandato por tempo normal.

A utilização desse mecanismo consiste em duas fases. A primeira fase versa em ser recolhida uma quantidade mínima de assinaturas, requerendo a abertura de uma eleição para o *recall* mediante caução em dinheiro para pagar as despesas dessa eleição, caso o representante que está sendo submetido ao *recall* permaneça no cargo. Validando as assinaturas e recolhendo a caução a segunda fase é instaurada, momento em que ocorre a eleição do *recall*.

Muitos são os pontos negativos e positivos do *recall*, dessa maneira, a título de curiosidade, foi apresentado no trabalho os aspectos negativos e positivos desse instituto.

Os aspectos desfavoráveis levantados pelos críticos giram em torno de que: o *recall* se assemelhar muito com o mandato imperativo; ele ir contra o homem detentor do mandato e não contra os seus atos; gerar muita instabilidade governamental; ser um instituto muito dispendioso para o Estado e Município; a falta de capacidade do cidadão para utilizar tal mecanismo; o instituto ir contra os princípios republicanos de tempo e independência; sua eleição causar tumultos na comunidade, além de ser injusta, já que, não ocorrem debates sobre as acusações que o detentor do mandato está sofrendo.

Já os aspectos a favor do mecanismo giram em torno de defender que o mesmo: possui o condão de fazer com que os representantes se tornem mais competentes; antecipar a saída do representante político que está sendo irresponsável, incompetente e desonesto; aumenta a eficiência do serviço público; aproxima o representado das questões públicas relevantes; ser uma alternativa ao *impeachment*; possuir um elevado nível de participação do eleitor, além de servir como um instrumento de controle.

Foram feitas algumas tentativas de implementação muito semelhantes ao instituto *recall* desde o nascimento da Constituição Federal de 1988, como: a proposta do Voto Destituente sugerida na Constituinte de 1988 tecida por Michel

Temer e pelo Deputado Constituinte Lysâneas Maciel e a proposta de Emenda Constitucional nº 0073/2005 apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy por conta da veiculação de uma Campanha Nacional lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) visando a Defesa da República e da Democracia.

Uma nova proposta de implementação do instituto foi apresentada, nesse trabalho, com o objetivo de viabilizar o *recall* no Brasil.

Inicialmente, seria preciso haver uma emenda constitucional alterando o art. 14 da Constituição Federal de 1988 para positivar o instituto. Em seguida, uma lei nacional deveria ser elaborada para regulamentar tal mecanismo, estabelecendo as regras de sua aplicação, como o quórum mínimo necessário para a sua utilização, a delimitação de quem pode ser submetido ao *recall*, o seu procedimento de instauração, como seria feita a escolha do substituto daquele que fora destituído, o momento em que pode e que não pode realizar essa eleição, as hipóteses que permitirão o emprego desse artifício e a exigência de uma caução em dinheiro como instrumento de barreira para que o *recall* não seja utilizado de maneira banal.

Contudo, o *recall* só pode ser inserido na Constituição da República Federativa do Brasil através de uma Emenda à Constituição. Por isso, não teria como achar a resposta à questão inicial sem antes entender o que é Emenda Constitucional, dando ênfase as Cláusulas Pétreas, que foram analisadas de forma separada, pois é através delas que se pode saber se o mecanismo estudado é capaz de ser inserido na Carta Maior.

Por Emenda Constitucional entende-se que seja um mecanismo capaz de alterar em certo ponto a atual Constituição Federal. Tudo que for alterado na Carta Maior é modificado através de uma emenda que deve sempre obedecer aos requisitos estabelecidos pelo constituinte originário que se encontram na própria Constituição.

Os requisitos estabelecidos pelo constituinte originário são limitações formais, circunstanciais e materiais.

As limitações formais descrevem o procedimento legislativo que uma emenda deve seguir. As circunstanciais delimitam os momentos em que não pode ocorrer uma Emenda Constitucional. Já as limitações materiais expressam a ideia sobre quais assuntos não podem haver modificações. Os assuntos imodificáveis são chamados de Cláusula Pétreas, questão central do problema desse estudo.

As Cláusulas Pétreas são barreiras delimitadas pelo poder constituinte originário ao poder constituinte reformador com a finalidade de salvaguardar certos direitos aos cidadãos, além de garantir a estabilidade constitucional. Ao petrificar certos assuntos o constituinte originário quis garantir que os núcleos dessas normas fossem inalteráveis.

As limitações materiais, Cláusulas Pétreas, são elucidadas no art. 60 §4º da Constituição Federal de 1988, que são: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais. Essas cláusulas por estarem expressamente estabelecidas são chamadas de cláusulas pétreas explícitas. Há também as cláusulas pétreas implícitas, que são cláusulas que não se encontram expressamente estabelecidas nesse rol, mas que se situam, implicitamente, em outros pontos da Carta Maior, como os Direitos Sociais.

Ao ser analisado individualmente cada Cláusula Pétreia restou-se concluído que o *recall* não fere nenhuma delas. Tal mecanismo tem como função controlar os atos do representante político e limitar o uso desmedido do seu poder, mas mais do que isso, esse instituto aproxima o eleitor do eleito, o representado do seu representante. Além de fazer com que o cidadão tenha mais interesse pela Administração Pública por saber que tem essa “arma na mão”, já que por meio de iniciativa e decisão sua pode a qualquer momento destituir um representante público que não está mais sendo-lhe leal e fiel, sem que seja necessário esperar até as próximas eleições para que o mesmo desocupe o cargo.

O instituto proposto não interfere na forma federativa do Estado, nem na maneira que o voto ocorre, não visa a separação dos Poderes e continua assegurando os direitos e garantias individuais, além de não interferir em nenhum Direito Social.

Dessa forma, o instituto norte-americano conhecido como *recall*, pode ser visivelmente implementado através de uma Emenda Constitucional à Constituição da República Federativa do Brasil sem nenhum óbice para que se possa usá-lo sempre que for julgado necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1973.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 47. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 6. ed. ver. e ampl. por Miguel Galvão Teles. Coimbra: Almedina, 1996.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Dicionário Moderno dicionário inglês-português, português-inglês. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 2000.

EKIRCH JR., Arthur A. **A Democracia Americana: teoria e prática**. Tradução de Álvaro Cabral e Constantino Paleólogo. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 202, out./dez. 1995.

FERREIRA, Pinto. **Princípios Gerais de Direito Constituição Moderno**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

GARCIA, Maria. Os Poderes do mandato e o recall. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n.50, jan./mar. 2005.

HOURIOU, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Traducción castellana, adaptación y apéndice a cargo de José Antonio Gonzáles Casanova. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971.

KIMURA, Alexandre Issa. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PEDRA, Adriano Sant'Anna. **A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universidade, 1991.

TEMER, Michel. **Democracia e cidadania**. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

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 do referendo em Portugal**. Coimbra: Coimbra Ed., 1998.

Documentos Eletrônicos

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

LEGISLATURES, National conference of state. **Recall of State Officials**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso: 08 mar. 2017.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional 73/2005**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acessado em: 23 mar. 2017.