

O DIREITO DE REVOGAÇÃO: O RECALL E O ABBERUFUNGSRECHT

Autor: Rômulo de Andrade Moreira - Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia e Professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador - UNIFACS.

A Democracia representativa conhece, basicamente, três formas de controle popular sobre as autoridades detentoras de mandatos eletivos (e, eventualmente, de outras funções públicas, como a Magistratura, por exemplo), permitindo encerrar compulsoriamente o exercício do mandato antes do seu final.

No Brasil, o único mecanismo conhecido por nós é o **Impeachment**, previsto nos arts. 85 e 86 da Constituição Federal e disciplinado na Lei nº. 1.079/50, cujo procedimento foi recentemente objeto de regulamentação pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 378. Sobre ele, muito já se falou e já se escreveu, mas muito pouco, ou quase nada, sobre dois outros mecanismos (apenas) semelhantes com o nosso:

Destes dois últimos trataremos, ainda que em linhas bem gerais. Ambos compõem o que se convencionou chamar do "direito de revogação", conhecido especialmente na Suíça e nos Estados Unidos, nada obstante também estarem previstos, com algumas nuances, em outros Países, como veremos a seguir. De logo, faz-se uma diferença: o **Recall** é uma forma de revogação individual, enquanto o **Abberufungsrecht** é uma revogação coletiva.

Pelo primeiro, o eleitorado está apto a depor determinados funcionários públicos considerados inaptos para o serviço público, em razão de algum motivo, não particularmente especificado. Assim, conforme Paulo Bonavides explica, *"determinado número de cidadãos formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato."* Se, no prazo estabelecido, o Deputado ou Magistrado não deixar a função, *"faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período."*¹

A Alemanha pré-nazista conheceu o **Recall** na Constituição de Weimar (1919 a 1933, período em que viveu sob uma Democracia representativa semidireta), prevendo-se no art. 71 a destituição do Presidente do **Reich**, por meio de votação popular.

¹ Ciência Política, São Paulo: Malheiros, 2011, 18ª. edição, p. 314.

No **Abberufungsrecht**, ao contrário, não se cassa mandato individual, mas de toda uma Assembleia. Neste caso, a dissolução também é requerida por determinada parcela do eleitorado: "*a assembleia só terá findo o seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular.*"² Segundo Bonavides, sete Cantões da Suíça e um semicantão admitem-no.

No Direito Comparado, encontra-se o mecanismo do **Recall** em alguns Estados-membros dos Estados Unidos (mais na esfera municipal, sendo inexistente na esfera federal), onde também é utilizado para destituição de membros do Poder Judiciário.

Na Constituição da república Bolivariana de Venezuela, no art. 72, está previsto o "referendo revocatório", segundo o qual, "*todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables*":

"Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato."

Comentando este dispositivo constitucional, José Rafael Rincón R., escreveu:

"La voluntad popular está referida a la intención del elector cuando se pronuncia por una opción a través del voto como un ejercicio democrático, se constata en los resultados de la consulta electoral. La voluntad popular se expresa en la mayoría de votos, la cual se traduce en la ratificación o no del funcionario. La soberanía popular es el poder que ejerce pueblo para elegir los funcionarios de elección popular así como de revocarles o no el mandato. La Sala Constitucional ha dicho que la revocación del mandato " no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues por ser el pueblo soberano, puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente". Igualmente la soberanía popular se ejerce, para que el gobernante pueda continuar en el ejercicio del cargo, cuando lo ratifica. El sufragio es el acto de votar, el cual por principio debe ser libre, debe presentársele al elector por lo menos dos alternativas para que pueda decidir la escogencia. En el referéndum revocatorio, una de las dos opciones debe ganar. Decisión es la resulta final de la contienda. El principio de la mayoría

² Idem, ibidem, p.316.

determina quien gana la consulta y se obtiene cuando una de las dos opciones obtiene por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos. En otras palabras, quienes promueven la revocatoria del mandato del Presidente con la opción del sí, deben superar con mayoría de votos la opción del no."³

Também a Constituição Cubana, no seu art. 85, dispõe que *"a los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular les puede ser revocado su mandato en cualquier momento, en la forma, por las causas y según los procedimientos establecidos en la ley."*

Na Argentina, o art. 67 da Constituição da Cidade de Buenos Aires estabelece que *"el electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente. El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restaren menos de seis meses para la expiración del mismo. El Tribunal Superior debe comprobar los extremos señalados y convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Es de participación obligatoria y tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los inscriptos."*

No Brasil, é possível falarmos em **Recall** durante um curto período imperial, entre os anos de 1822 a 1823, em que vigorou o Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que instituía o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, prevendo que estes Procuradores poderiam ser removidos de seus cargos pelas suas respectivas Províncias, no caso de não desempenharem devidamente suas obrigações, se assim o requeressem dois terços das suas Câmaras em votação geral e extraordinária, procedendo-se à nomeação de outros em seu lugar.⁴

Com a proclamação da República, alguns Estados chegaram a prever em suas Constituições a possibilidade de destituição dos eleitos, por iniciativa dos eleitores, caso não cumprissem as obrigações assumidas, como as Constituições do Rio Grande do Sul (1891, art. 39), Santa Catarina (1892, art. 14), Goiás (1891, art. 50) e São Paulo (1891, art. 6º). Além de uma experiência também curta, não houve uso desse mecanismo constitucional.

Nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, houve uma tentativa de se implementar o chamado "voto destituinte", que seria uma maneira de revogação de mandato eletivo. A proposta, porém, não obteve aceitação.

Há no Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição nº. 73/2005 (atualmente arquivado), que institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista, acrescentando o art. 14-A à

³ <http://www.aporrea.org/actualidad/a2909.html>

⁴ http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS1-Conselho_dos_Procuradores_Gerais_das_Provincias_do_Brasil_1822-1823.pdf

Constituição Federal. Assim ficaria o novo art. 14-A: "*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."

Vê-se que esta Proposta de Emenda Constitucional não trata de um **Recall** político, mas de uma **Abberufungsrecht**, nos termos acima explicados.

Para concluir, entendemos fundamental, em uma Democracia representativa, estes mecanismos de controle popular sobre determinados agentes políticos (e não somente o **Impeachment**, reservado para os casos de crimes de responsabilidade). Afinal de contas, como afirma Canotilho, a "*democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade económica, política e social.*"⁵

⁵ Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra: Almedina, 6ª. ed., 2002, p.289.