

RECALL E SEGURANÇA JURÍDICA: CONTROLE POLÍTICO LEGÍTIMO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

RECALL AND LEGAL CERTAINTY: LEGITIMATE POLITICAL CONTROL OF DEMOCRATIC REPRESENTATION

Jose Carlos Francisco

Graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1987); Mestrado em Direito pela Universidade de São Paulo (1998); Doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2003); Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie (graduação, mestrado e doutorado); Membro do Instituto Pimenta Bueno - Associação Brasileira dos Constitucionalistas; Associado-dirigente do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais - IBEC; Diretor do Centro de Estudos da AJUFESP - Associação dos Juízes Federais de São Paulo e do Mato Grosso do Sul (de 2013 até 2019); Desembargador Federal no Tribunal Regional Federal da 3ª Região. E-mail: jcarlosfrancisco@hotmail.com

Wagner Wilson Deiró Gundim;

Estágio de Pós-Doutorado em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research, em parceria com a Università Mediterranea di Reggio Calabria - Itália (2020-2021), com bolsa integral. Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP). Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tendo sido bolsista CAPES. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Constitucional, Eleitoral, Ciência Política e Teoria do Estado. E-mail: wagner.gundim@adv.oabsp.org.br

Denis Skorkowski

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2012). Mestre em Direito Político e Econômico pela mesma instituição (2020). Professor convidado da Escola Judicial dos Servidores do Tribunal de Justiça (SP) - EJUS. Assistente Jurídico de Desembargador no Tribunal de Justiça (SP). Experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público e Processual Civil. E-mail: dedaskor@hotmail.com

Aprovado em: 18/10/2023

RESUMO: Nas últimas décadas da experiência democrática brasileira, graves instabilidades geradas pelo desempenho, sobretudo econômico, de Chefes do Poder Executivo foram combatidas especialmente com imputações de crimes de responsabilidade (impeachment). O uso distorcido desse instrumento gerou (e ainda gera) incerteza jurídicas e prejuízo à estabilidade das escolhas populares. Adotando como metodologia de pesquisa a dedução para expor conceitos e ideias, invoca-se o recall como medida apropriada e legítima para o enfrentamento dos excessos praticados pelos representantes eleitos. Justifica-se tal hipótese a partir da experiência de outros países, que utilizam da ferramenta enquanto forma de imputar responsibility e accountability, atendendo-se à segurança jurídica, com imposição de quóruns, limites temporais, procedimentos e efeitos de

eventual destituição (incluindo regras de transição). Estabiliza-se, assim, a escolha popular e a previsibilidade de governo (para cumprimento de suas políticas públicas plurianuais).

Palavras-chave: Recall. Segurança Jurídica. Representação Política. Responsibility. Accountability.

ABSTRACT: In the last decades of the Brazilian democratic experience, serious instabilities generated by the performance, especially economic, of the Executive Branch were countered especially with imputations of crimes of responsibility (impeachment). The distorted use of this instrument implied (and still implies) legal uncertainty and prejudice to the stability of popular choices. Adopting as a research methodology the deduction to expose concepts and ideas, the recall is invoked to reveal itself as an appropriate and legitimate measure to face the excesses practiced by the elected representatives. This hypothesis is justified based on the experience of other countries, which use the tool in a character of responsibility and accountability, taking into account legal certainty, with the imposition of quorums, time limits, procedures and effects of eventual dismissal (including transition rules). This stabilizes the popular choice and the predictability of the government (in order to comply with its multiannual public policies).

Keywords: Recall. Legal Certainty. Political Representation. Responsibility. Accountability.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Segurança jurídica e atividade política. 2 Segurança Jurídica e suas projeções no tempo: estabilidade, certeza e previsibilidade. 3 Segurança jurídica e controle político: instabilidade na representação política do Chefe do Poder Executivo. 4 Sistema revogatório de mandato: contornos essenciais do recall político. 5 Recall para o Poder Executivo Brasileiro: aperfeiçoamento e riscos. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

À luz de primados democráticos e constitucionais, no natural diálogo com segmentos da sociedade, representantes políticos buscam seus espaços próprios de independência e de convivência institucional harmônica, ao mesmo tempo em que modelos jurídicos (tais como mecanismos de freios e contrapesos e sistemas de governo) procuram controlar o excesso no exercício do poder. Logo, esses mecanismos de controle dos representantes políticos devem prever procedimentos e processos para contornar excessos ordinários e também extraordinários (assim considerados os mais graves, daí porque os abusos podem culminar com a perda do cargo político).

Este estudo tem por objeto analisar as condutas mais gravosas praticadas por representantes eleitos pelo povo e integrantes do Poder Executivo e que podem resultar em abusos que levem à perda de seus cargos (aqui consideradas como excessos extraordinários), mas sobretudo marcados pela relevância caracterizadora de crise institucional que justifica medidas igualmente importantes de apuração e de controle democrático, para o que apresentamos o *recall* como medida apropriada, suficiente e com legitimidade democrática.

Como parte do problema da pesquisa e de sua relevância, porque o Direito é influenciado por transformações sociais e políticas e, ao mesmo tempo, deve interagir com as mesmas

estabelecendo parâmetros (como fonte de criação normativa), temos como premissa as últimas três décadas da experiência democrática brasileira, cujas crises extraordinárias exibiram a ausência de mecanismos de controle popular (pelo voto); ou seja, as gravíssimas instabilidades geradas pelo desempenho, em especial no campo econômico, de Chefe do Poder Executivo foram combatidas com ferramentas inapropriadas como imputações de crimes de responsabilidade próprios (ou *impeachment*), cujo processo não conta com a manifestação direta dos eleitores¹.

Eventos como a maior pandemia de saúde pública recente (com efeitos incalculáveis da CODIV-19, prioritariamente no âmbito humanitário, mas também com desequilíbrios socioeconômicos graves) realçam crises de legitimação democrática (assim entendidas aquelas que colocam em xeque o funcionamento das instituições instituídas do Estado), ambiente no qual emerge o *recall* político como ferramenta útil. Como hipótese para enfrentar o problema das crises extraordinárias, o *recall* é um dos instrumentos revogatórios de mandato de representação política que permite o controle popular de representantes escolhidos pelo voto do eleitorado; realizado no curso de mandatos eletivos, os eleitores decidem quanto à permanência ou saída do representante político submetido ao escrutínio democrático.

A justificativa dessa hipótese é essencialmente feita pela concepção do *recall* como instrumento para impor significativo avanço da responsabilização político-eleitoral, em vista do primado do Estado de Direito e da Segurança Jurídica, razão pela qual analisaremos a concepção normativa desse instrumento de controle da representação política pelos eleitores, aos quais é dada escolha direta sobre a continuidade ou sobre o término do mandato de membros do Poder Executivo, evitando o eventual uso desvirtuado de outras ferramentas (notadamente o *impeachment*), ao mesmo tempo em que dá legitimidade popular àquele que permanece no cargo ou àquele que o substitui.

Adotando como metodologia de pesquisa a dedução para expor conceitos e ideias, apontaremos os marcos conceituais e as características básicas da segurança jurídica e do *recall* (correlacionando-as), para então cuidarmos de parâmetros do controle político pela revogação de mandato estável e previsível do ponto de vista jurídico. Variando entre a dissertação-argumentação e assentado o levantamento bibliográfico como método de procedimento, serão deduzidas, ao final, as explicações da segurança jurídica como elemento chave para proporcionar a criatividade normativa qualificadamente fundamentada quando da opção pela implementação do *recall* no

¹ Para aprofundamento sobre o *impeachment* e suas consequências político-constitucionais se recomenda a leitura de: KOZICKI; CHEIRI (2019, p. 157-176); FERREIRA FILHO (2015, p. 375-387); CAGGIANO (2004); e MAFEI (2021).

Brasil.

1 SEGURANÇA JURÍDICA E ATIVIDADE POLÍTICA

Já no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 há menção à “segurança” como primado do sistema jurídico brasileiro, revelando-se imprescindível em múltiplas relações interpessoais e nas relações com entes estatais. E, sob o ângulo da atividade política, mesmo havendo controle, a atuação dos agentes deve estar respaldada em bases sólidas e estáveis (CAMPOS JÚNIOR, 2017, p. 93-108).

O Estado de Direito viabiliza a concretização da segurança pelo império da lei, consumando o ideal liberal de “domesticar” o poder político (OLIVEIRA 2017, p. 166-169) (FRANCISCO, 2009). Mas a segurança também é conjugada com o componente democrático e, para além da questão da limitação do poder, é submetida ao crivo do sentir popular; ou seja, ao povo foi confiada a responsabilidade e os reflexos de suas escolhas políticas. Assim, a perspectiva liberal de impor um sistema de garantia contra abusos dos governantes deve ser compreendida, também, como coerência com o consenso popular nas sociedades democráticas, devendo a legalidade ser pensada pelo conjunto de elementos políticos e jurídicos especificados no ordenamento constitucional.

Se, por um lado, os eleitores representados precisam escolher representantes de maneira estável, o ônus democrático não se esgota nesse momento, porque se projeta para todo o período do mandato político, impondo o controle permanente dessa representatividade, inclusive por meio de instrumentos revogatórios de mandato. Não há redução, relaxamento ou flexibilização do ônus democrático exigido de cada eleitor após o momento do voto em processos políticos, porque é justamente no exercício do mandato pelo representante popular que se materializa (tanto quanto possível) a expressão da vontade democrática. E, em todas essas fases, há a regência do primado da segurança jurídica que decorre do Estado de Direito.

Referenciar a segurança jurídica nesse contexto significa, grosso modo, compreender a maneira de trabalhar os mecanismos de controle político diante de uma crise de legitimação democrática, para o que é necessário entender quais as características e o potencial normativo da segurança como vetor do Estado Democrático de Direito.

2 SEGURANÇA JURÍDICA E SUAS PROJEÇÕES NO TEMPO: ESTABILIDADE, CERTEZA E PREVISIBILIDADE

A par de acepções filosóficas ou sociológicas, em seu sentido jurídico, primeiramente a

segurança jurídica (assim entendida a segurança pelo Direito) revela um dos propósitos intrínsecos de todo e qualquer ordenamento, na medida em que a organização gerada por um conjunto sistematizado de preceitos normativos é essencial para a estruturação mínima da sociedade e do Estado; projetando-se no ordenamento, a segurança jurídica também se revela como direito fundamental (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

De maneira analítica e dogmática, a segurança jurídica possui viés normativo, que, imbuído de componentes hermenêuticos e argumentativos, revela, dentre diversos aspectos, duas dimensões: a estática e a dinâmica (ÁVILA, H., 2012). A dimensão estática atua na questão da “cognoscibilidade” do Direito e a dimensão dinâmica tem relação com a questão da “confiabilidade” e da “calculabilidade” do Direito (SARLET, 2005, p. 105). Sobre o assunto, Humberto Ávila (2012, p. 691-692) explica resumidamente:

[...] *cognoscibilidade* significa um estado de coisas em que os cidadãos possuem, em elevada medida, a capacidade de compreensão, material e intelectual, de estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, materiais e procedimentais, minimamente efetivas, por meio de acessibilidade, abrangência, clareza, determinabilidade e executoriedade.

[...]

A *confiabilidade* significa o estado ideal em que o cidadão pode saber *quais* são as mudanças que podem ser feitas e quais as que não podem ser realizadas, evitando, dessa forma, que os seus direitos sejam *frustrados*. Essa confiabilidade só existe se o cidadão puder ver assegurados, hoje, os efeitos que lhe foram garantidos pelo Direito ontem, o que depende da existência de um estado de intangibilidade de situações passadas, de durabilidade do ordenamento jurídico e de irretroatividade de normas presentes.

[...]

A *calculabilidade* significa o estado ideal em que o cidadão pode saber *como* e quando as mudanças podem ser feitas, impedindo que aquele seja *surpreendido*. Essa calculabilidade só existe se o cidadão puder controlar, hoje, os efeitos que lhe serão atribuídos pelo Direito amanhã, o que só ocorre se o cidadão tem, em grande medida, a capacidade de, aproximadamente, antecipar e medir o espectro reduzido e pouco variado de critérios e de estruturas argumentativas definidoras de consequências atribuíveis, heterônoma e coativamente ou autônoma e espontaneamente, a atos, próprios e alheios, ou a fatos, ocorridos ou passíveis de ocorrerem, controversos ou incontroversos, e o espectro razoável de tempo dentro do qual a consequência definitiva será aplicada.

Sob um enfoque amplo, mas a partir de terminologias diferenciadas, Sarlet (2005, p. 103) fala em dimensão objetiva e subjetiva da segurança jurídica, explicitando o seguinte:

[...] A segurança jurídica, na sua dimensão objetiva, exige um patamar mínimo de continuidade *do* (e, no nosso sentir, também *no*) Direito, ao passo que, na perspectiva subjetiva, significa a proteção da confiança do cidadão nesta continuidade da ordem jurídica no sentido de uma segurança individual das suas próprias posições jurídicas. [...] (grifo do autor)

Ainda, costuma-se referenciar a segurança jurídica em sentido amplo, do qual seriam subprincípios a segurança jurídica em sentido estrito e a proteção da confiança. Nesse sentido, Serra Júnior (2017, p. 145) ensina que:

[...] Em termos gerais, a segurança jurídica em sentido estrito reflete os aspectos objetivos da ordem jurídica, visando precípua mente a garantia de estabilidade jurídica, ao passo que a proteção da confiança se concretiza com base em elementos subjetivos, principalmente a previsibilidade dos indivíduos em relação aos atos do Poder Público. [...]

Em face dessas referências bibliográficas e pensando em projeções no tempo desse primado, a segurança jurídica (sempre na perspectiva da segurança obtida pelo Direito) deve proporcionar: a) estabilidade em relação aos efeitos jurídicos de atos e fatos passados (mediante garantias básicas a direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, viés da confiabilidade) b) certeza em relação ao conteúdo do ordenamento vigente no presente (imprescindível ao “*tempus regit actum*”, com clareza e sistematização de preceitos normativos, sob os auspícios da cognoscibilidade); c) previsibilidade possível quanto ao futuro ou permanência de preceitos jurídicos aplicáveis em atos e fatos a serem praticados (protegida mediante confiança legítima, modulações de efeito, regras de transição, ou outros mecanismos de calculabilidade).

Enfim, a segurança jurídica, como vetor do ordenamento decorrente do Estado de Direito e também como direito fundamental, impõe a necessidade de preservação dos efeitos jurídicos já efetivados (desde que válidos), consistência, racionalidade, clareza e organicidade do sistema normativo a ser aplicado no presente, e constância ou durabilidade possível em relação ao ordenamento que estará vigendo no futuro próximo, para que a sociedade e o Estado convivam como o equilíbrio entre manutenção e as necessidades de mudanças.

3 SEGURANÇA JURÍDICA E CONTROLE POLÍTICO: INSTABILIDADE NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

É verdade que o Poder Legislativo tem a grande virtude de refletir o pluralismo da sociedade (notadamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com representação de todas as unidades federativas), e também é correto que o Poder Judiciário teve crescente impulso com mecanismos de precedentes (ampliando a área de intersecção entre o *Civil Law* e o *Common Law*).

Porém, de problemas relacionados à saúde pública, à previdência, à assistência social e à

educação, e ainda em outras áreas como a ordem econômica, e combate à criminalidade, o principal e ordinariamente envolvido é o Poder Executivo, seja da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal ou dos Municípios, sendo nele que se concentram as maiores expectativas populares quanto à resolução dos problemas relevantes do país, como confirma Francisco (2009, p. 99):

[...] no que concerne às atenções populares, é no Executivo que se concentram as esperanças (nem tanto no Legislativo), especialmente no presidencialismo com eleições diretas. Quando eleito pelo povo, o Chefe do Executivo é também representante popular, motivo pelo qual presidente da república, governadores e prefeitos são depositários das expectativas populares, aliás, num grau jamais igualado nas eleições para senador, deputado ou vereador. [...]

Pela extensão de sua competência, na mesma medida em que os holofotes apontam as luzes para os atos dos Chefes do Poder Executivo, é nessa figura unipessoal (nos termos do sistema de governo presidencialista brasileiro) que se centram os debates acerca das possibilidades de controle permanente do exercício da representação popular e, em via reflexa, da utilização de institutos voltados à revogação antecipada desse mandato.

O *impeachment* (pela Constituição de 1988 e pelas recepcionadas legislações infraconstitucionais) foi concebido para combater infrações com natureza híbrida (dado que o crime de responsabilidade é composto de elementos de crime comum e lesão política), de tal modo que sua utilização para enfrentamento de crises de representação política acarreta não só os desafios de emprego de ferramenta jurídica inadequada como também aumenta a controvérsia da crise que se quer combater (muitas vezes prolongadas para muito tempo após a finalização do processo pelo Poder Legislativo). Esses manejos de engenharia política arquitetada têm dado lições sobre a necessidade de construção de novas ferramentas jurídicas para enfrentar problemas essencialmente de crise na representação democrática.² Acrescente-se também, nesse momento da história brasileira, os reflexos da grande fragmentação partidária em votações nas casas legislativas no processamento do *impeachment*, dificultando que os partidos desempenhem sua tarefa de corpos médios entre os eleitores e as instituições e seus governantes.³

² Essa utilização desvirtuada do *impeachment* é bem observada por Lembo (2016) ao comentar o caso da Presidente Dilma Rousseff. Segundo o autor: “[...] Aproximam-se os derradeiros atos do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff. É tempo de recolhimento de lições. A primeira é a necessidade de rever a Lei do Impeachment. Constatou-se a necessidade – mesmo no presidencialismo – de se obter instrumento para o afastamento de um dirigente eleito. Quando o Presidente da República torna-se impopular, por demonstrar incapacidade administrativa ou seus auxiliares praticarem delitos, deve existir mecanismo apto a afastá-lo do cargo. **O impeachment, nos termos da legislação em vigor, exige a prática de crime de responsabilidade. Quando este não ocorre, os julgadores praticam incríveis exercícios de acrobacia jurídica para configurá-lo**” (grifos do autor).

³ Nesse sentido, Gundim (2018, p. 65-66) também alerta que: “[...] nos casos de países como o Brasil, em que se há uma pluralidade de partidos políticos (atualmente existem 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral), o sistema de governo tem sido regido por um presidencialismo de coalizão, que traz como resultado diversas forças distintas dentro da arena política, que podem acabar por desvirtuar a essência do *impeachment* apenas por

A segurança jurídica acaba sendo agredida com o uso distorcido do crime de responsabilidade para casos de crises causadas pela má gestão de governantes, atacando a estabilidade das escolhas populares feitas, a certeza com relação ao conhecimento dos limites normativos desse crime, e a previsibilidade do uso do ordenamento (sem contar os prejuízos à sociedade e às instituições estatais). Ao final, a solução dessas crises de representação política acaba deixando de lado o eleitor, titular do direito político de investidura de governantes e, por certo, quem simetricamente tem legitimidade para cassar mandatos por mau desempenho.

Parece-nos claro que o ordenamento jurídico brasileiro precisa de mecanismo próprio, adequado e legítimo para solucionar crises de representação de governantes. Partindo da experiência construída por países com tradição democrática, emerge o *recall* como ferramenta para o sistema político-eleitoral brasileiro, que, uma vez positivado no ordenamento constitucional, proporcionará minimamente segurança jurídica quanto às ferramentas de controle de crises de representação política. Para confirmação dessa hipótese, descreveremos os elementos conceituais básicos do *recall*.

4 SISTEMA REVOCATÓRIO DE MANDATO: CONTORNOS ESSENCIAIS DO RECALL POLÍTICO

O sistema revogatório de mandato possui nomenclatura diversificada, p. ex., *recall* nos Estados Unidos da América, referendo revogatório em países latino-americanos, e *Abberufungrecht* na Suíça. Tratando da conceituação do *recall*, Zimmerman (2013) o define como “[...] um instrumento participativo que permite que eleitores, por intermédio de petições, estabeleçam questões relacionadas à retirada de um governante eleito nas eleições antes do fim de seu mandato” (tradução nossa).

Já para ÁVILA (2009, p. 138):

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 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 especial para destituir (e substituir) autoridades públicas estaduais e municipais (geralmente eleitas, inclusive juízes) ou para revogar

interesses egoísticos – seja porque foram preteridos na distribuição de cargos, seja porque firmaram novas alianças políticas”.

decisão judicial (de juízo monocrático ou de segundo grau de jurisdição) que tenha negado a aplicação de 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.

A despeito da nomenclatura diversificada e também de algumas características peculiares, em sua essência o *recall* é instrumento de controle da responsabilidade político-eleitoral que busca, geralmente por iniciativa popular, revogar o mandato eletivo conferido a um representante (GUNDIM, 2018).

Quanto à sua origem, costuma-se indicar como berço de seu nascimento o sistema político norte-americano, sendo que apenas no século XX o instituto foi normativamente implementado no Estado da Califórnia (mais precisamente nas seções 13 a 15 do artigo II de sua Constituição Estadual).⁴

Os parâmetros para a responsabilidade político-eleitoral no curso do mandato são os mesmos que levaram às escolhas no momento inicial de eleição (ideologias, estatutos partidários, programas de governo, confiança etc.); desse modo, representante e representado têm uma via contínua de controle durante todo o mandato, podendo ser exercido a depender da gravidade da conduta governamental. Diante do seu caráter de exigência de que o mandatário atenha-se ao plano da boa prática governamental, bem como que atue em respeito aos deveres de informação e de justificação de sua gestão, o *recall* é geralmente enquadrado nas facetas da *responsability* e da *accountability*, já que, em regra, não há na sua estrutura um campo sancionatório.⁵

A possibilidade de revogação do mandato por meio do *recall*, portanto, representa uma forma de controle vertical exercida pela sociedade por meio de mecanismos legais e/ou institucionais, uma vez que as autoridades passaram a ter o seu comportamento monitorado por um amplo espectro de associações, movimentos sociais, cidadãos e grupos políticos. Com isso, o mecanismo retiraria a visão geralmente distorcida de que o voto do eleitor representaria um “cheque em branco” para o representante, pois aquele que tenha sido eleito estará sujeito a verdadeiro escrutínio público com real possibilidade de responsabilização caso descumpra a confiança depositada pelo eleitor (SERRAFERO; EBERHARDT, 2017).

Portanto, o *recall* é um útil instrumento de responsabilidade de natureza eleitoral buscando

⁴ Aqui deve-se fazer uma nota importante, pois poderia se argumentar que o instituto suíço da *Abberufungrecht* seria anterior ao *recall*, contudo, como alerta Wagner Gundim (2018, p. 71): “[...] muito embora os institutos possuam similitude finalística – vale dizer, ambos objetivam a revogação de mandato –, o primeiro permite a revogação de todos os membros da Assembleia de uma única vez, ao passo que o segundo prevê a revogação individual. Sendo assim, em se tratando de revogação individual do mandato de um representante, é possível afirmar que a concepção moderna de *recall* político teve sua origem no sistema político estadunidense”.

⁵ Para aprofundamento sobre a responsabilidade política, confira-se LORENCINI, 2018.

proporcionar maior grau de *responsiveness* ao sistema de representação política para crises extraordinárias, permitindo a aproximação contínua entre a vontade do eleitor e a conduta governamental, até que se alcance um grau otimizado.⁶ Vale dizer, o *recall* é mecanismo capaz de potencializar o grau de *responsiveness* em sistemas de governo presidencialistas, justamente por exigir (em regra) a necessária participação popular para sua deflagração; não podendo ser utilizado para crises ordinárias (sob pena de gerar instabilidade inapropriada sob o ângulo político e jurídico), o *recall* é próprio para crises extraordinárias, e a otimização advém da participação direta do cidadão, concedendo-lhe a prerrogativa de poder decidir em desarranjos graves de representação política, responsabilizando governantes.

A definição dos procedimentos (notadamente quóruns) é essencial para a eficácia do *recall*. Em regra, a titularidade do ato de convocação demanda atuação colegiada, de modo que a iniciativa depende da provocação do corpo de eleitores, ou de um órgão coletivo (p. ex., Parlamento).

Para Lorencini e Gundim (2017, p. 370), embora a modalidade mais adequada em ambientes democráticos seja conferir ao corpo eleitoral a legitimidade ativa para deflagrar o mecanismo, não é inviável que seja resguardada à vontade unilateral de uma única autoridade:

Em sistemas parlamentaristas, em que ocorrem a cisão entre as figuras do chefe de Estado (o *rei*, por exemplo) e o chefe de Governo (o *chanceler* ou *primeiro-ministro*), seria possível cogitar a prerrogativa da chefia de Estado para convocar *recall* acerca de autoridades do governo. Da mesma forma, não se pode refutar a possibilidade teórica da autoconvocação do *recall*, isto é, que a própria autoridade convoque referendo para decidir sobre sua continuidade ou não no cargo.

Inerente à titularidade do ato de convocação está o quórum para aprovar a convocação do *recall* e, depois, para a destituição dos governantes. A convocação está atrelada ao percentual/número mínimo de manifestação popular que deverá aderir para que a manifestação pelo *recall* seja efetivada, podendo ser designado a partir de duas escolhas, conforme o peso dado à vontade popular anterior em comparação à nova votação: a) se forem dados pesos iguais às votações, será necessária a adesão de fração inferior à metade do eleitorado; b) se for dado peso

⁶ LORENCINI e GUNDIM (2017, p. 377-378) apontam que mesmo o conceito de *responsiveness* deve ser equilibrado, vale dizer, tanto um grau demasiadamente elevado ou um nível de absoluta ausência podem levar a problemas. Nesse sentido, os autores salientam que: “Quanto maior o grau de responsiveness na representação política, maior será a vinculação entre os interesses dos representados e a atuação dos representantes; em um grau absoluto de responsiveness, haveria o patamar de um mandato imperativo, em que a atuação do representante político é plenamente vinculada pela vontade dos representados. Em contrapartida, quanto menor o grau de responsiveness, mais acentuada será a independência dos representantes em relação aos representados; em um grau absoluto de ausência de responsiveness, haveria o grau máximo da denominada crise de representatividade, quando não há qualquer vinculação entre eleitos e eleitores”.

maior à votação anterior (e, por consequência, também à preservação do mandato do Chefe do Executivo), a convocação deverá ser feita com o apoio de, ao menos, a maioria absoluta do eleitorado.

Quanto ao quórum para destituição de governantes, e usando o mesmo critério (peso dado à vontade popular anterior em comparação à nova votação) também há, ao menos, duas opções dogmáticas: a) em sendo dados pesos iguais às votações, o quórum para a destituição será o mesmo usado para a eleição questionada (no caso brasileiro se mostrará necessária a mesma maioria absoluta de votos válidos); b) se for dado peso maior à votação anterior, para a perda do cargo será necessária maioria superior àquela usada para a eleição do cargo questionado (no caso brasileiro, maioria qualificada em face da anterior maioria absoluta utilizada). Avaliando por simetria o *recall* no plano municipal brasileiro, tratando-se de eleições para Prefeitos em relação às quais não é exigida a maioria absoluta dos votos (art. 29, II e art. 77, ambos da Constituição de 1988), os quóruns para destituição deverão ser reduzidos para não menos do que foi empregado na anterior votação do representante popular cujo mandato esteja sendo questionado.

Sobre a perspectiva procedural, o *recall* pode ser executado nos mesmos moldes de campanhas eleitorais, admitindo outros candidatos além do ocupante do mandato político questionado. Assim, as defesas das ideais do governante e da correspondente oposição servem como via para a ampla defesa e para o contraditório, e, sobretudo, para elucidação os problemas geradores da crise com foco na escolha final pelo eleitor.

A respeito dos efeitos decorrentes da revogação de mandato eletivo (ponto ligado à natureza que se atribui ao instituto), via de regra, haverá a destituição do governante do cargo (no prazo assinalado pelo ordenamento jurídico), porque a crise deflagradora do *recall* foi gerada por falta de representatividade política e não por crime de responsabilidade. Portanto, em princípio não é o caso de suspensão dos direitos políticos, inelegibilidade do candidato afastado ou outras penalidades acessórias ou de inelegibilidades, porque isso implicaria em atribuir ao *recall* a faceta do *liability*, para o que a responsabilização como sanção exigiria outras garantias próprias do contraditório e da ampla defesa, bem como uma delimitação específica dos fatos e atos concretos imputados ao governante em correspondência com as hipóteses que permitem a deflagração do processo (p. ex., como se dá nos crimes de responsabilidade).

Nos países latino-americanos, a posição e regulamentação da revogação do mandato político é variada, como demonstra em quadro elaborado por Gundim (2018, p. 92-93):

País	Previsão	Autoridades Revogáveis	Causas para revogação	Legitimidade / Quórum de Iniciativa	Quórum de Destituição
Venezuela	1) artigo 72 da Constituição de 1999; 2) Resolução n.º 030925-465, de 25 de setembro de 2003.	Todos os cargos decorrentes de eleição;	1) descumprimento dos programas de governo; e 2) insatisfação popular;	20% (vinte por cento) dos cidadãos da correspondente circunscrição eleitoral do representante que se pretende revogar.	Maioria simples, contudo, exige-se a participação de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos eleitores inscritos;
Equador	Artigo 105 da Constituição de 2008;	todos os cargos decorrentes de eleição;	não há previsão constitucional acerca das causas;	1) 15% (quinze por cento) dos inscritos no registro eleitoral do país, para o cargo de Presidente da República; e 2) 10% (dez por cento) de assinatura das pessoas inscritas no registro eleitoral correspondente, para os demais cargos;	1) maioria absoluta dos eleitores no caso de revogatória de Presidente; e 2) maioria absoluta dos votos válidos para os demais cargos;
Peru	1) artigo 31 da Constituição de 1993; 2) artigo 20 e seguintes da Lei n.º 26300;	1) prefeitos e vereadores; 2) autoridades regionais eleitas pelo povo; e 3) magistrados que tenham assumido seus cargos mediante eleição popular.	1) corrupção; e 2) incapacidade de cumprimento dos programas de governo divulgados na candidatura;	25% (vinte e cinco por cento) dos votantes na respectiva circunscrição eleitoral.	Maioria simples;
Colômbia	1) artigos 40 da Constituição de 1991; e 2) Lei n.º 131, de 1994.	Autoridades locais (prefeito) ou governadores	1) insatisfação geral da população; ou 2) descumprimento de programa de governo;	40% (quarenta por cento) do total dos votos que foram obtidos pela autoridade política que se pretende revogar o mandato.	1) maioria absoluta, no caso de insatisfação geral da população; e 2) 60% (sessenta por cento) no caso de descumprimento de programa de governo.
Argentina	Previsão sempre a nível Estadual. Exemplos: a) Constituição Província de Córdoba; e b) Carta Orgânica Municipal de Ushuaia;	variável, uma vez que as previsões estão reguladas a nível provincial e possuem diferenciações específicas. Na Província de Ushuaia, por exemplo, são causas: a) mal desempenho de cargo; b) indignidade; c) cometimento de delitos no cumprimento de suas funções; d)	Variável, uma vez que as previsões estão reguladas a nível provincial e possuem diferenciações específicas.	variável, uma vez que as previsões estão reguladas a nível provincial e possuem diferenciações específicas.	Variável, uma vez que as previsões estão reguladas a nível provincial e possuem diferenciações específicas.

			cometimento de crimes dolosos; e e) descumprimento injustificado de promessas eleitorais publicamente assumidas		
Cuba	1) artigo 85 da Constituição de 1976; 2) Lei n.º 89, de 14 de setembro 1999.	1) delegados das Assembleias Municipais e Provinciais; 2) deputados da Assembleia Nacional; 3) presidentes e vice-presidentes das Assembleias Municipais e Provinciais; 4) presidente, vice-presidente e secretário da Assembleia Nacional; e 5) membros do Conselho de Estado	1) descumprimento contínuo das obrigações relacionadas ao exercício do cargo; 2) ocorrência de fato que macule a reputação pública do eleito; 3) prática de conduta que seja incompatível com a honra concebida para o exercício da representação popular;	1) Conselho de Estado; 2) qualquer deputado; ou 3) 25% (vinte e cinco por cento) dos delegados da Assembleia do Município; 4) no caso de revogação de delegado de assembleia, a legitimidade é por iniciativa popular, exigindo-se 25% (vinte e cinco por cento dos cidadãos da circunscrição eleitoral.	Maioria simples;
Bolívia	1) artigo 11, Parágrafo II, item I, e artigo 240, da Constituição de 2009; 2) Lei n.º 026 de 30 de junho de 2010; 3) Resolução TSE-RSP n.º 0149/2013, de lavra do Tribunal Supremo Eleitoral da Bolívia	todos os cargos eletivos (com exceção de autoridades do Tribunal Constitucional Plurinacional)	1) descumprimento do programa de governo;	1) para autoridades nacionais, exige-se pelo menos 25% (vinte e cinco por cento); 2) para autoridades departamentais exige-se pelo menos 25% (vinte e cinco por cento); 3) para autoridades regionais, deve haver subscrição de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento); 4) para autoridades municipais, se faz necessária a assinatura de pelo menos 30% (trinta por cento);	maioria simples;
Panamá	1) artigos 151 e 227, item 3 da Constituição de 2004; 2) Código Eleitoral do Panamá, com as alterações ditadas pela Lei n.º 4, de 7 de fevereiro de 2013.	deputados ou suplentes	1) graves violações dos Estatutos e plataformas ideológica, política ou programática dos Partidos; 2) condenação do deputado ou suplente por crime doloso com pena privativa de liberdade igual ou superior a 5 (cinco) anos, mediante sentença executada, proferida por um tribunal de justiça; 3) renúncia aos partidos políticos;	1) a revogação pode ser dar por iniciativa do Partido Político, no caso de deputados ou suplentes com vinculação partidária; ou 2) no caso de deputados e/ou suplentes eleitos por candidatura avulsa, exige-se o mínimo de 30% (trinta por cento) de assinatura dos cidadãos que compõem a circunscrição eleitoral correspondente	maioria simples

A experiência prática da revogatória de mandato nos países latino-americanos é relevante⁷ ⁸, tal como se nota no Equador, no âmbito nacional, com pedido para a remoção do então Presidente Rafael Correa (cujo processo, foi arquivado pelo Conselho Nacional Eleitoral por descumprimentos formais relativos à medida) (GUNDIM, 2018); no âmbito local e estadual, o instituto já fora deflagrado em variadas oportunidades, conforme aponta SANTAMARÍA (2014). Outros exemplos também se verificam: na Venezuela, houve a tentativa de revogação do mandato do então Presidente Hugo Chávez no ano de 2004 (ANNUNZIATA, 2015); no Peru, apontado como o país que mais se utilizou da revogatória, essa medida foi usada em pelo menos 8 ocasiões entre 1997 a 2009, e, mais recentemente, em 2012, com a convocação em 266 distritos e 4 províncias (LORENCINI; GUNDIM, 2017).

O mesmo quadro pode ser verificado nos Estados Unidos⁹, com a previsão em variadas Constituições Estaduais que permitem a deflagração do *recall*¹⁰ para destituição de mandatários de alguns cargos políticos, como bem demonstra o quadro ilustrativo abaixo com alguns exemplos:

Estado	Previsão	Autoridades Revogáveis	Causas para revogação	Legitimidade / Quórum de Iniciativa	Casos de Recall recentes
Califórnia	Article II, Sec. 13 - 19	Funcionários de nível Estadual e Local, inclusive parlamentares e juízes.	Não há um rol taxativo. A petição deve indicar a razão política de incompatibilidade, permitindo ao mandatário contestá-la publicamente	Variável a depender do tamanho do distrito / condado e do número de eleitores na circunscrição	O caso mais emblemático ocorreu em 2003, quando o então governador Gray Davis foi destituído do cargo e substituído pelo ator Arnold Schwarzenegger.

⁷ A importância que o *recall* vem assumindo nos países latino-americanos também é notada por Rocío Annunziata (2017), que aponta a remoção, pelo procedimento, de variadas autoridades no Equador, na Venezuela, Bolívia, Argentina e na Colômbia.

⁸ No mesmo sentido é a análise de BUSTAMANTE (2017, p. 182-183) quando apresenta dados relevantes sobre a quantidade total de pedidos de revogação formulados na Bolívia, Argentina, Colômbia, Peru e Venezuela: “En Bolivia no se logró activar ninguna de las solicitudes de revocatoria presentadas durante el periodo 2012-2013. Por su parte, en Argentina se activaron 2 procesos de las 10 solicitudes presentadas entre 2002 y 2015. En Colombia se registraron 130 iniciativas de revocatoria de mandato de alcaldes, durante el periodo 1996-2012 (MOE, 2012), y en 2013 hubo 39 presuntos intentos de revocatoria (Franco-Cuervo, 2014b, p. 105). Por su parte, hasta el año 2010, se presentaron 730 peticiones de recolección de firmas para activar revocatorias de mandato en Ecuador, según el CNE. Despues de la reforma de 2011, se registraron otras 54 solicitudes de revocatoria, pero ninguna superó el proceso de admisión; a las cuales se sumaron 17 intentos más (Mestanza, 2015). En Perú, la cifra de intentos de revocatoria se basa en la cantidad de kits electorales vendidos por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); según la cual se han presentado más de 5500 solicitudes para activar dicho MDD entre 1997 y 2013. De otro lado, en el proceso de revocatoria de autoridades regionales y locales de 2007 de Venezuela se presentaron 167 solicitudes de revocatoria, de las cuales únicamente se activaron 10”.

⁹ Para aprofundamento sobre o tratamento do *recall* nos Estados Unidos, ver: Margaret A. Schaffner (1907); Maryam Yadudu (2018); e (iii) Elisabeth Mack (1988).

¹⁰ Os Estados americanos que admitem o *recall* em suas Constituições Estaduais são: Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Washington, Wisconsin (BALLOTPEDIA).

Louisiana	Article X, Sec. 26.	Qualquer funcionário estadual, distrital, paroquial, exceto juízes de tribunais registrados.	Não há um rol taxativo. A petição deve indicar a razão política de incompatibilidade, permitindo ao mandatário contestá-la publicamente	Variável a depender do tamanho do distrito / condado e do número de eleitores na circunscrição	Não há.
Arizona	Article VIII	Qualquer funcionário público que exerce um cargo eletivo, por eleição ou nomeação	Não há um rol taxativo. A petição deve indicar a razão política de incompatibilidade, permitindo ao mandatário contestá-la publicamente	Em regra, exige-se o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) dos votos concedidos para o cargo do qual se objetiva a revogação.	Em 1988 o então governador Evan Meacham foi objeto de petição pública para revogação do seu mandato, mas, antes mesmo da votação do <i>recall</i> , a Assembleia Legislativa do Estado decidiu por seu <i>impeachment</i> .

5 RECALL PARA O PODER EXECUTIVO BRASILEIRO: APERFEIÇOAMENTO E RISCOS

Embora o *recall* seja instrumento de participação popular direta pelo qual o cidadão tem a possibilidade de atuar ativamente no controle de gestões governamentais, há riscos para a segurança jurídica a serem considerados, notadamente a instabilidade política.

Paulo Bonavides relaciona o *recall* à ideia de mandato imperativo, de modo que esse mecanismo pode fortalecer a ideia de que os mandatários, uma vez eleitos, devem prestar integral obediência aos interesses específicos da comunidade que o elegera:

[...] onde o direito de revogação existe, a democracia representativa, volvida em democracia semidireta, já admite juridicamente o mandato imperativo, que nos demais sistemas de influências democrática dominante configura-se apenas como realidade de fato, repousando, porém, em bases políticas e morais, a um passo já de sua anterior e próxima institucionalização jurídica. (BONAVIDES, 1983, p. 164)

Já Urbinati (2006, p. 208-209), após analisar os defeitos que recam sobre a representação política, ressalta a existência de “um poder negativo” que está disponível ao povo e que pode ser efetivado por meio do *recall*:

Uma teoria democrática da representação deve ser capaz de explicar os eventos de continuidade bem como as crises e, além disso, envolver a idéia de que o povo

soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall**, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações). Esse poder popular negativo não é nem independente da nem antitético à representação política. Além do mais, ele é um ingrediente essencial do desempenho democrático da representação, porque entranhado no próprio caráter face de Jano desta instituição, que tem uma face virada para o Estado e outra para a sociedade.

Lorencini e Gundim (2017) apontam argumentos favoráveis e desfavoráveis ao *recall* a partir de duas premissas: a) a vantagem e desvantagem devem estar diretamente relacionada à natureza do instituto; b) a justificação ou não do mecanismo deve se restringir à análise do Poder Legislativo sobre sua viabilidade. A partir disso, os autores apresentam argumentos:

(1) favoráveis:

- a) o *recall* aperfeiçoa o grau de responsabilidade política, pois ao mesmo tempo em que maximiza a participação popular direta, atua como mecanismo de impacto sobre os governantes, que terão o receio de, atuando de forma indevida, serem destituídos de seus cargos;
- b) o instituto viabiliza maior controle popular sobre a *responsability*, especialmente por permitir que o eleitor avalie a qualidade do governante durante a sua gestão; e
- c) diferentemente do *impeachment* (mecanismo sancionador de crime de responsabilidade, com a perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública por 8 anos), o *recall* não avalia a existência de infração do governante;

(2) desfavoráveis:

- a) diante da possibilidade de o governante perder sua base eleitoral, há risco de adoção de políticas populistas ao invés das necessárias à estabilidade social e econômica;
- b) mesmo no caso de o governante não conseguir concretizar determinadas políticas importantes para o Estado por motivos alheios aos seus propósitos, a população terá o poder de destituí-lo do cargo, o que pode inviabilizar a construção de projetos de longo prazo, causando instabilidade governamental; e
- c) o *recall* pode se converter em instrumento de pressão política utilizado pela oposição ou por grupos políticos que buscam satisfazer interesses específicos perante o governante, desviando sua finalidade.

ANNUNZIATA (2015), por sua vez, também trata sobre os efeitos positivos e negativos da adoção da revogação de mandato. Quanto ao primeiro, destaca o fato de que a maior parte dos

países que adotam a revogação preveem como causa de destituição o descumprimento das promessas eleitorais, de modo que, justamente por isso, o primeiro aspecto positivo seria justamente o estímulo promovido para o cumprimento das promessas de campanha. Como aspecto negativo, o mecanismo pode acabar sendo utilizado como canal institucional para expressar o descontentamento cidadão de forma desproporcional pela oposição, isto é, a revogação pode acabar se transformando em um mecanismo utilizado pelos perdedores das eleições para produzir um novo processo eleitoral, conforme revela excepcionalmente a experiência do Peru.

Reconhecemos que embora o *recall* seja importante instrumento de maximização da participação popular direta e da qualidade democrática, há riscos de seu mau uso em desfavor da segurança jurídica e da instabilidade política. Contudo, não nos parece que os problemas do emprego do *recall* sejam maiores que os experimentados por países que adotam sistemas de governos parlamentaristas (p, ex., Inglaterra e Alemanha) ou semipresidencialistas (como França e Portugal), ao mesmo tempo em que podem depurar o processo político como o envolvimento contínuo entre povo e representantes políticos.

Sob o ângulo democrático, há a virtude de permitir que o povo se manifeste sobre a qualidade de governantes durante o mandato (que não se torna imperativo se essa manifestação se der apenas em circunstâncias de crises extraordinárias), legitimando sua permanência ou a perda do cargo por má gestão ao invés da insegurança jurídica causadas por controvertidas caracterizações de crimes de responsabilidades que possam levar ao *impeachment*.

Isto é, sob o ponto de vista da legitimidade democrática o *recall* se apresenta inclusive como um instrumento mais próximo da vontade popular quando comparado ao *impeachment*, por exemplo, em que a vontade popular é manifestada de forma indireta por seus representantes. O *recall*, nesse contexto, equivaleria a uma ferramenta de importante controle cidadão apto a garantir uma gestão democrática e adequada da política permitindo que o cidadão, diretamente e em situações específicas, possa revogar a confiança depositada em um representante, mesmo que antes do prazo final estabelecido para o mandato. Trata-se de um instrumento que traz mais agilidade para a política, possibilitando a resolução de crises políticas de modo mais célere, quando o instrumento seja utilizado de forma adequada e precisa, sobretudo para estar compatível com o ideal da segurança jurídica.

Os malefícios da fragmentação partidária não parecem ser maiores ou menores com ou sem o *recall*. E, sobretudo, maior do que eventuais desvirtuamentos do *recall* têm sido os efeitos danosos de governos eleitos pelo voto causadores de crises extraordinárias de má gestão, sem que os eleitores tenham modo legítimo de evitar maiores e prolongados efeitos socioeconômicos graves, ficando submetidos ao uso incorreto do *impeachment* (por sua vez, suscetível de arranjos

políticos muitíssimo questionáveis sob o prisma de presidencialismos de coalisão republicanos).

A conformação jurídica do *recall* pode auxiliar para evitar ou minimizar possíveis disfunções, de modo que, além dos aspectos jurídicos já referidos (*quorum*, procedimento e efeitos de eventual destituição), outros parâmetros associados à segurança jurídica devem ser realçados, equilibrando estabilidade e necessidade de mudança.

Para que o *recall* não seja fato de instabilidade e imprevisibilidade, é possível estabelecer cláusula de vedação temporal, previsto na Colômbia, na Venezuela, no Equador e na Bolívia. Sobre o ponto, Souza e Vieira (2014, p. 49-50) ensinam:

[...] Comum a esses países latino-americanos é a cláusula de vedação temporal para a realização de *recall*. Como visto, esse elemento é dotado de extrema relevância para fins de mitigação dos efeitos sistêmicos do acionamento indiscriminado do mecanismo, tanto à luz da estabilidade política como dos respectivos custos materiais.

[...] Portanto, antes do primeiro ano de mandato, ou mesmo da primeira metade (Venezuela e Bolívia), assim como no último ano (Equador e Bolívia), não é permitido deflagrar-se o procedimento revocatório. O mesmo raciocínio é válido para o número de processos revocatórios permitidos, em regra, apenas uma oportunidade por mandato. Na Califórnia, contudo, basta que haja transcorrido um intervalo de seis meses desde a última petição. Uma vez mais, nota-se a preocupação de as Constituições mais recentes na fixação de balizas limitadoras ao mecanismo. [...]

Limitações temporais moderam o uso dessa ferramenta, indo ao encontro do amadurecimento das ideias que conformam a crise excepcional que justifica o uso do *recall*, evitando seu emprego precipitado ou descomedido, de tal modo que nos parece necessário prever um intervalo mínimo para que se possa usar o expediente quando do início do mandato e um pouco antes de seu término. No mesmo sentido, o ordenamento pode prever número máximo de *recalls* dentro de um intervalo de tempo, reforçando a estabilidade da escolha em um *recall* anterior com a previsibilidade de novas e sucessivas convocações.

A segurança jurídica deve reger também a transição de governos se um novo representante político for escolhido como consequência da destituição daquele questionado no *recall*. Diferentemente do que ocorre em términos regulares de mandato, o *recall* implica em antecipação excepcional de mandatos de lideranças políticas e, portanto, de planos governamentais plurianuais (a bem da verdade, já com crises extraordinárias que justificaram o *recall*), mas para que não ocorra o agravamento da já deficiente governabilidade, a transição deve se dar de modo também excepcionalmente previsível.

Ou seja, mais do que o período ordinário (entre as eleições em outubro e a posse de novos governantes em janeiro imediatamente subsequente), para o que a Lei nº 10.609/2002 prevê a

possibilidade de o candidato eleito instituir equipe de transição (desde o término do processo eleitoral até a posse do novo Presidente da República), deverá o legislador também traçar parâmetros no sentido de reforçar a previsibilidade nesse período de transição, fortalecendo a segurança jurídica.

Por fim e não menos importante vale registrar que a criação de um instrumento de controle político popular pelo *recall* não implicaria em violação a quaisquer cláusulas pétreas, na medida em que a sua inserção na Constituição teria como objetivo central aprimorar o exercício político dos poderes instituídos, mas sobretudo maximizar o ideal da participação cidadão previsto no art. 14 da Constituição Federal. Bastaria, assim, uma emenda constitucional promulgada pelo Congresso Nacional para inserir o *recall* nas hipóteses de exercício da democracia direta no indicado art. 14, e, posteriormente, por meio de lei ordinária ou complementar (recomendada nesse caso em função do quórum mais difícil para alterações), regular os seus aspectos procedimentais, prevendo todas as outras observações que foram anteriormente apontadas.

CONCLUSÃO

Da expectativa positiva de que o debate seja elementar para que haja avanço em do regime democrático do sistema político, vemos imprescindível rever a responsabilização de representantes do Poder Executivo, eleitos politicamente, mas envolvidos em crises excepcionais de governabilidade derivadas de má gestão.

A segurança jurídica é agredida com o uso distorcido do crime de responsabilidade para esses casos (marcados pela natureza híbrida criminal e política), afetando a estabilidade das escolhas populares feitas, a certeza com relação ao conhecimento dos limites normativos para governantes que não incidem em tipificações mas são incapazes de superar crises extraordinárias, e a previsibilidade do uso do ordenamento e de execução de políticas públicas. A margem de todos esses problemas, a busca por soluções deixa de lado o eleitor, titular do direito político de investidura de governantes e, por certo, quem simetricamente tem legitimidade para cassar mandatos quando verifica, por exemplo, que determinado representante teve um “mau desempenho”, sobretudo no campo econômico, o que, inclusive, representa um conceito bastante genérico e indeterminado, abrindo margem para subjetivismos.

Para enfrentar essa ordem de problemas (marcadamente vividos nas últimas décadas no Brasil), e partindo da experiência construída por países com tradição democrática, o *recall* é ferramenta apropriada para o sistema brasileiro, capaz de proporcionar a responsabilidade político-eleitoral no curso do mandato, criando vinculação contínua entre eleitor e eleito. Inserido como

ferramenta da *responsability* e da *accountability* (não possuindo natureza de sanção ou de *liability*), o *recall* permite que o povo se manifeste sobre a qualidade de governantes durante o mandato (que não se torna imperativo porque essa manifestação popular se dá apenas em circunstâncias de crises extraordinárias), legitimando sua permanência ou a perda do cargo por má gestão, evitando a insegurança jurídica causada por controvertidas caracterizações de crimes de responsabilidades que possam levar ao *impeachment* (susceptível de questionáveis arranjos políticos sob o prisma de presidencialismos de coalisão republicanos).

Com isso, evita-se ou pelo menos se reduz consideravelmente a possibilidade de que detentores de cargos políticos, sobretudo de Chefia do Executivo, sejam retirados de seu mandato sob a alegação de mau desempenho, em especial no campo econômico, promovendo-se verdadeiro malabarismo da legislação aplicável para a deflagração de *impeachments* ou mecanismos semelhantes, apenas para justificar a retirada do considerado “mau gestor” do cargo ocupado.

Para que o *recall* atenda à segurança jurídica, sua conformação deve estabelecer quóruns, limites temporais, procedimentos e efeitos de eventual destituição (dentre elas, regras de transição), todos compatíveis com a estabilidade das escolhas populares feitas em eleição legítima e a previsibilidade de governos (inclusive de suas políticas públicas plurianuais), devendo ser compreendido como exceção em vista da regra geral da conclusão do mandato no seu tempo regular.

Por certo não se trata de cláusula pétrea (porque reforça cláusulas democráticas e a dinâmica da separação de poderes), de modo que a introdução do *recall* no Brasil está sujeita à discricionariedade política do Poder Constituinte Reformar, seguida de detalhamento pelo ordenamento infraconstitucional.

REFERÊNCIAS

ANNUNZIATA, Rocío. “Recall, Political representation and citizen participation: reflections based on the Latin American Experience”. In: RUTH, Saskia P.; WELP, Yanina; WHITEHEAD, Laurence. *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-Firts Century*. Colchester: ECPR Press, 2017.

ANNUNZIATA, Rocío. Revocatoria, promesa electoral y negatividad: algunas reflexiones basadas en las experiencias latino-americanas. *Rev. Pilquen. Selta. Ciênc. soc.* Viedma, v. 18, n. 3, pag. 107-119, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232015000300009&lng=es&nrm=iso. Acesso em 11 set. 2021.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político para eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito,

Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BALLOTPEDIA. *Laws governing recall*. Disponível em: https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall. Acesso em 20 jun. 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

BUSTAMANTE, Mariana Ramírez. Revocatoria de mandato subnacional en ciudades grandes de América del Sur: Lima Metropolitana (2013) en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, v. 3, n. 6, p. 175-206, 3 out. 2016. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/19219>. Acesso em: 7, set. 2021.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito eleitoral e parlamentar*. São Paulo: Manole, 2004.

CAMPOS JÚNIOR, Waldir Sebastião de Nuevo. “Jurisdição e segurança jurídica”. In: ONODERA, Marcus Vinicius Kiyoshi (Coord.); FILIPPO, Thiago Baldani. *Brasil e EUA: temas de direito comparado*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “Presidente da República – crime de responsabilidade – impeachment”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 189, pp. 375-387, fev. 2015.

FRANCISCO, José Carlos. “Confiança legítima, modulação de efeitos e Súmula Vinculante 8 do E. STF”. In: MESSA, Ana Flávia; Mac Cracken, Roberto Nussinkis (coord.). *Tendências jurídicas contemporâneas: estudos em homenagem a Nuncio Theophilo Neto*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FRANCISCO, José Carlos. *Função regulamentar e regulamentos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. *Recall e juízo político: mecanismos de combate às crises de representação no Brasil*. São Paulo: LiberArs, 2018.

KOZICKI, Katya; CHEIRI, Vera Karam de. “Impeachment: a arma nuclear constitucional”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 108, p. 157-176, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21 jun. 2020.

LEMBO, Cláudio Salvador. “Observações sobre o Impeachment”. *Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPES)*, 2016. Disponível em: <https://cepes.org.br/site/index.php/2016/08/29/observacoes-sobre-o-impeachment/>. Acesso em 7 jan. 2020.

LORENCINI, Bruno César. *Democracia qualificada e responsabilidade política*. São Paulo: LiberArs, 2018.

LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. “O recall e sua viabilidade como

solução ao Brasil”. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, jan./jun. 2017.

MACK, Elisabeth E. “The use and abuse of recall: a proposal for legislative recall reform”. *Nebraska Law Review*, vol. 67, n. 3, 1988.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente**: teoria, história e prática do *impeachment* no Brasil. São Paulo: Zahar, 2021.

OLIVEIRA, Ana Carolina Miranda de. “O princípio da proteção da confiança no Direito Brasileiro”. In: PRETTO, Renato Siqueira; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Coord.). *Interpretação Constitucional no Brasil*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017. p. 165-186.

SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1888-2013)”. In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (coords.). *Las dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. “A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro”. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, out.2005.

SCHAFFNER, Margaret A. “The initiative, the referendum, and the recall: recente legislation in the United States”. *The American Political Science Review*, vol. 2, n. 1, nov. 1907.

SERRAFERO, Mario Daniel; EBERHARDT, María Laura. Presidencialismo y revocatória de mandato presidencial em América Latina. *Polít. Soc. (Madrid)*, vol. 54, n. 2, 2017. <https://doi.org/10.5209/POSO.50998>.

SERRA JÚNIOR, Marcus Vinícius Barreto. “A vinculação do precedente judicial e a segurança jurídica”. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, n. 214, v. 54, p. 131-152, abr./ jun.2017.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. “Recall, democracia direta e estabilidade institucional”. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 202, p. 43-57, abr./jun. 2014.

URBINATI, Nádia. “O que torna a representação democrática?”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

YADUDU, Maryam. “The citizens’ Constitutional powers to recall: a comparative analysis of the procedure in Nigeria and the United States of America”. *Unimaid Journal of Public Law*, vol. 5, n. 2, 2018. Disponível em: <http://journals.unimaid.edu.ng/index.php/unimaid-journal-of-public-law/article/view/96>. Acesso em 14 mai. 2021.

ZIMMERMAN, Joseph F. “The recall: tribunal of the people”. *Nova York: State University of New York*, 2013.