ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

# *RECALL*: INSTRUMENTO GARANTIDOR DA LEGITIMIDADE REPRESENTATIVA

# *RECALL*: MECHANISM TO ENSURE REPRESENTATIVE LEGITIMACY

**Lauro Gurgel de Brito***

**RESUMO:** Tem-se fortalecido a tese de que, no terceiro milênio, a democracia tende a (e precisa) ser reconhecida como direito humano fundamental. No Brasil, a Constituição Federal vigente adota, precipuamente, o regime de democracia representativa, mesclada com institutos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Há, entretanto, um descontentamento popular quanto à atuação de uma parcela da classe política, caracterizando uma espécie de carência (déficit) de legitimidade nas ações governamentais, sobretudo no Executivo e no Legislativo. Por isso, defende-se, aqui, a instituição do *recall* no nosso ordenamento jurídico. Esse instituto já é utilizado em países de longa tradição democrática (como a Suíça e os Estados Unidas da América) e se constituiria, certamente, um instrumento de fortalecimento da democracia representativa brasileira. Através dele, poder-se-ia retomar a legitimidade perdida em face da contradição existente entre os compromissos assumidos durante as campanhas eleitorais e as condutas dos detentores de mandato eletivo, num claro desrespeito à vontade popular. Com limites bem definidos, o *recall* poderia ser inserido, por exemplo, logo no art. 1° da Constituição da República, acrescentando-se-lhe novo parágrafo. Isso representaria um avanço qualitativo para a democracia brasileira.
**Palavras-chave:** Democracia. Legitimidade. Déficit. *Recall*.

**ABSTRACT:** There has been a strengthening in the thesis that says that in the third millennium democracy tends to (and must) be recognized as a fundamental human right. In Brazil, the Brazilian Federal Constitution adopts, primarily, the system of representative democracy, mixed with institutions of direct participation (plebiscite, referendum and popular initiative). There is, however, a popular unhappiness about the performance of a portion of the political class, featuring a kind of lack (deficit) of legitimacy in government actions, especially in the Executive and Legislative powers. Therefore, it is argued here, the institution of recall in our legal system. This institute is already used in countries with long democratic tradition (such as Switzerland and the United States of America) and would certainly be a tool for strengthening the Brazilian representative democracy. Through it, we would be able to regain the lost legitimacy due to the contradic-

* Especialista em Direito e Jurisdição pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte e Universidade Potiguar (ESMARN e UnP); Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), da UnP e da ESMARN. Advogado. *Email*: laurogurgel@uern.br.

tion between the commitments made during election campaigns and the conduct of holders of elective mandates, a clear disregard to the popular will. With limits properly set, the recall could be inserted, for example, right in art. 1 of the Constitution of the Republic adding to it a new paragraph. This would represent a qualitative advance for Brazilian democracy.
**Keywords:** Democracy. Legitimacy. Déficit. *Recall*.

## 1 A DEMOCRACIA

Do grego ***demokratía*** ("demos" significando "povo" e "kratos" equivalendo a "poder"), o termo democracia tem, basicamente, o sentido de "governo do povo", afirmando-se que somente existe democracia em determinado Estado se o povo detiver o poder; se, nele, ocorrer exercício da soberania popular: todo o poder emanando do povo. Esse é o primeiro significado do termo (SANTOS, 2001, p. 81).

A democracia também é definida, por Bonavides (2004, p. 17), como sendo uma

> [...] forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo (grifamos).

Desse conceito, destacam-se as duas formas mais conhecidas de manifestação da soberania popular: a democracia direta e a democracia indireta ou representativa. Ambas imprescindíveis à legitimação do poder político no terceiro milênio.

Nesse aspecto, a democracia tem sido vista como direito fundamental de quarta dimensão (BONAVIDES, 2003, p. 571), como forma de minimizar as mazelas decorrentes da globalização do neoliberalismo, que, segundo esse autor, enfraquece a soberania nacional e se desenvolve sem referência a valores éticos, fazendo parte de uma estratégia de dominação pelas hegemonias supranacionais. E, por essas razões, ele defende, inclusive, o retorno à democracia direta.

Consoante se depreende do disposto logo no parágrafo único do art.

1º da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, "***todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição***". No sistema brasileiro convivem, portanto, os dois modelos de democracia, embora predomine a manifestação da indireta, também conhecida como representativa.

Nessa convivência, os instrumentos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) fortalecem o sentimento democrático, mas isso é insuficiente, mesmo porque são de uso esporádico. São necessários, assim, outros mecanismos de fortalecimento, pois o sistema de escolha dos representantes (através de eleições periódicas) tem apresentado sérias deficiências, que precisam ser corrigidas.

## 2 A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA

É exatamente o comportamento dos representantes do povo que está sob fortes críticas, em virtude do descompasso existente entre as expectativas e os interesses da maioria da população e a conduta dos governantes depois de eleitos e empossados nos cargos públicos. Esse desajuste ocorre, freqüentemente, no âmbito do Executivo e do Legislativo, nas diversas esferas da Federação.

Realizam-se as eleições, iniciam-se os mandatos e se renovam as perspectivas de melhoria nos serviços públicos essenciais, mas, ao cabo de cada período, quase nada melhora na vida das pessoas, porque não são superados problemas estruturais do país, como a crise na educação pública, as falhas do sistema de saúde pública, a deficiência de moradia para a classe pobre, e os altos índices de desemprego somados à elevada criminalidade.

Certamente por esses fatores, a classe política tem sido muito criticada pela população, entendida aqui classe política como o conjunto dos agentes responsáveis pela gestão legislativa e administrativa dos entes políticos – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Um diagnóstico fiel da crise institucional instalada na democracia representativa, brasileira podem-lo encontrar em Bonavides (2004, p. 27), que enxerga

> [...] a Nação extremamente empobrecida, a classe política desmoralizada, os partidos sem representatividade, a Fazenda Pública mergulhada no caos, a economia desnacionalizada, o tráfico de influência, ao redor do erário, tão funesto quanto o das drogas contrabandeadas, o processo eleitoral conduzindo o governado pelo poder secreto de recursos financeiros corruptores – enfim, toda aquela cadeia inexorável de acumulação dos elementos da crise [...]: inflação, recessão, corrupção, arrastão e convulsão.

Ora, se o povo concedeu poderes aos seus representantes (por meio de mandatos eletivos) e está descontente com estes, mas não há como superar essa insatisfação, conclui-se que estamos diante de uma grave falha do regime representativo, que, por isso, precisa ser corrigida urgentemente.

No próprio instante em que os eleitos (certamente escolhidos porque seriam os melhores!) não agem de acordo com o interesse da coletividade, há uma clara situação de carência (déficit) de legitimidade nas ações desses mandatários. Afinal, no regime democrático, como diria Lincoln, o poder deve ser exercido para (em favor do) o povo e não para contrariar os interesses deste.

Em se tratando de um contrato de mandato regido pelo direito privado, firmado entre cliente e advogado, por exemplo, o mandante (cliente) pode, a qualquer tempo, destituir o mandatário (advogado), sempre que este não cumpra as obrigações pactuadas, como ser relapso ou deixar de prestar contas dos atos praticados em nome do primeiro.

Já no âmbito do direito público brasileiro, como essa mesma destituição ainda não é possível, gera-se um antagonismo entre representante e representado, de modo que muitos detentores de mandato eletivo atuam contra vontade de seus eleitores, inclusive em sentido diverso do defendido e prometido durante as campanhas, o que vulgarmente se chama de estelionato eleitoral.

Eis o grande déficit de legitimidade a que nos referimos: alguém pode ser um péssimo administrador ou até um legislador incompetente durante os quatro anos do mandato, pois não poderá dele ser afastado, a menos que cometa crime, venha a ser condenado e perca o cargo. Ou então, que haja uma outra causa de suspensão ou perda dos direitos políticos, como a

condenação por improbidade administrativa.

Como se disse, no nosso sistema político-eleitoral, não existe, à disposição do povo, um mecanismo para corrigir esse déficit. Seria extremamente útil um instrumento de garantia da legitimidade da representação que pudesse ser aplicado ainda durante o (mau) exercício do mandato, como forma de afastar o "traidor" do interesse público e recuperar a vontade do eleitor, no sentido de escolher os melhores representantes.

Sabemos que o *impeachment* (impedimento) é insuficiente para isso, uma vez que a efetivação desse instituto depende da prática de algum ato ilícito (crime de responsabilidade) por parte do acusado. Ele serve, portanto, para corrigir déficit de legalidade.

Por isso, defende-se um instrumento mais eficaz, aplicável mesmo independentemente da verificação de crimes comuns ou de responsabilidade, bastando que se configure uma situação de insatisfação geral da população com um determinado político. Algo como um mecanismo próprio para revogar-lhe o mandato, por motivo de conveniência e oportunidade do povo.

Ressalte-se que administrar mal e/ou representar mal o interesse público não quer dizer, necessariamente, que se praticam delitos no exercício da função. A ineficiência (pelo despreparo para o cargo ou pela omissão persistente), por si só, já seria um bom motivo para revogação de mandato.

Não se pode olvidar que, na concepção mais atual de democracia indireta, não basta garantir ao povo o direito de escolher seus representantes para exercer o poder. É preciso que esse poder seja exercido em favor dos interesses mais relevantes da comunidade, em atenção ao postulado de que o verdadeiro governo democrático é aquele do povo, pelo povo (ainda que através de representantes) e para o povo, bem explicado por Silva (2002, p. 135):

> Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular [...]. Governo pelo povo quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no consentimento popular [...]. Governo para o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar.

Sempre que essas condições não se concretizarem, urge a aplicação de um instrumento de correção ou realinhamento, de modo a aperfeiçoar o sistema; do contrário, será a própria negação da democracia ou, no máximo, ela será de "fachada".

Se, no Brasil, a garantia do sufrágio universal representou um avanço quantitativo na democracia indireta, ao permitir que mais pessoas adquirissem o direito ao voto, não significou isso, necessariamente, avanço qualitativo, exatamente por causa dos déficits de legitimidade.

## 3 O *RECALL*

O *recall*, de acordo com Santos (2001, p. 86), tem origem norte-americana e se trata da ***revogação de mandato eletivo***, feita diretamente pelo povo, diante da insatisfação com o desempenho do representante eleito.

Referindo-se à aplicação do *recall* no Estado da Califórnia, encontramos em Cordeiro[1] que o

> instituto do *recall,* com a redação atual dada pela aprovação da Proposição n. 09, de novembro de 1974, é estabelecido pela Constituição Estadual (Art. II, Sections 13-20) e no Código Eleitoral californianos, que prevêem o início do processo através de representação firmada por um mínimo de 65 eleitores, seguindo-se de petição apoiada por 12% dos eleitores que tenham votado na última eleição, distribuído em pelo menos 1% dos eleitores em cada condado, colhidas num limite de 160 dias após a entrega da representação; no *recall* para os legisladores estaduais o número aumenta para 20% do corpo eleitoral; de forma peculiar, ao mesmo tempo em que se decide a destituição do governante ou parlamentar, os eleitores escolhem seus eventuais substitutos, de forma simultânea, desde que ao final da primeira metade do mandato.

Diante da crise instalada na democracia brasileira, esse instituto se mostra adequado para o realinhamento do sistema, dado que possibilita

1 CORDEIRO, Vinicius. O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no Direito brasileiro. O instituto do "recall" e dos referendos revogatórios. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 784, 26 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>. Acesso em: 31 out. 2005.

a revogação daqueles mandatos mal exercidos, com a conseqüente substituição de representantes, no caso pelos suplentes, por exemplo, até que se depurem os pretendentes, e se chegue à melhor representação possível dos interesses da comunidade.

Numa tradução aproximada, o termo *recall* (do inglês) poderia ser denominado, no nosso sistema, de ***revogação de mandado eletivo***. Observe-se que se revogam atos independentemente de nulidade ou de prática de crimes. Os atos de revogação pressupõem apenas juízos (vontades) de oportunidade e conveniência, consoante Mello (2005, p. 415): "***[...] revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes***" (grifo nosso). E ainda, segundo esse autor, o motivo da revogação é a inconveniência ou inoportunidade da mantença da situação precedente.

Embora não de deva atribuir a natureza eminentemente administrativa ao *recall*, esse conceito se aplica perfeitamente à estruturação do instituto, pois haveria, exatamente, uma substituição de mandatos e de mandatários sempre que se manifestasse uma rejeição generalizada, por parte da comunidade, contra os maus representantes.

A implementação do *recall*, no Brasil, depende de emenda à Constituição, que acrescentaria um parágrafo ao art. 1°, de modo que o atual parágrafo único passaria a ser o § 1º, e seria criado o § 2º, com um texto que, *de lege ferenda*, aproximar-se-ia do seguinte:

> §2º. Qualquer representante eleito pode ter o mandato revogado mediante deliberação voluntária na comunidade que o elegeu, após requerimento subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado, quando a escolha for de âmbito nacional, e, nos demais casos, conforme dispuser a Constituição Estadual e a Lei Orgânica respectiva.

Obviamente, trata-se apenas de uma sugestão inicial, que pode ser aperfeiçoada. Mas, parece-nos, *a priori*, que a possibilidade de revogação de mandato seja um instrumento eficaz para inibir os maus gestores

públicos e os legisladores que não cumprem o mister de defender os interesse da coletividade.

Esse instituto, certamente, poria freios aos candidatos que não preparados para cuidar dos assuntos públicos, na medida em que eles já teriam a consciência da possível perda do cargo por incapacidade e impopularidade.

É mister ressaltar que, inserido o *recall* no ordenamento jurídico brasileiro, não deve haver a imediata aplicação dele. Com efeito, para se resguardarem direitos adquiridos, e até para se evitar o casuísmo, esse mecanismo só seria aplicado a partir dos mandatos subseqüentes à sua implantação, de modo que, desde a candidatura, o postulante ao mandado eletivo já seria consciente do instituto.

Isso consistiria em mais uma garantia constitucional da liberdade política, de vez que possibilitaria a retomada da legitimidade perdida, em face da constante quebra de compromisso dos detentores de mandato eletivo que atuam contra o bem comum.

Já que hoje tem-se falado tanto em controle externo do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Polícias, tal instrumento funcionaria, também, como uma espécie de controle externo popular dos mandatos eletivos. Para tanto, emerge a necessidade de se enfrentar outra questão relevante na democracia representativa brasileira: a forma de votação nas Casas Legislativas.

É perceptível a necessidade de implementar a votação aberta no Parlamento, para que o povo (representado) possa acompanhar o desempenho dos representantes. Tratar-se-ia de uma oportunidade de julgamento popular, no caso, do comportamento ético dos parlamentares diante de questões relevantes. Alguém já se imaginou concedendo uma autorização a outrem para que este, sigilosamente, exerça uma representação, mas sem qualquer possibilidade de revogar essa autorização, ainda que mal exercida?

É evidente que, para não ameaçar a estabilidade institucional, diversos elementos estruturais precisariam ser definidos, até a completa aplicação do *recall.* Entendemos que poderia ser uma consulta realizada nos moldes de um plebiscito, em que os eleitores votariam "sim" pela revogação do mandato e "não" pela manutenção deste. Seria desencadeada pela livre

iniciativa da comunidade, aplicando-se, por analogia, as atuais regras para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, o voto seria espontâneo e haveria o direito de defesa assegurado ao mandatário, sob condição de perda do mandato eletivo.

Aqui, *ex surge* mais uma temática de grande importância para a sociedade brasileira, que diz respeito à flexibilização da obrigação de votar. O *recall* seria uma manifestação espontânea e não uma obrigação, de modo que não haveria sanção nenhuma pela ausência do eleitor ao processo. Votaria quem quisesse; conseguiria manter-se no cargo quem detivesse os elementos de convencimento deveras eficientes.

É preciso que os meios de comunicação sejam fiscalizados e assumam o papel de informar com isenção, para que os eleitores, sem jogo de *marketing*, possam discutir e escolher o que lhes parecer mais oportuno e conveniente. Não há riscos de ilegitimidade nesse instituto, a não ser para aqueles que desejam "democracia sazonal", que se manifesta apenas a cada quatro anos, no período eleitoral.

E quanto aos custos financeiros? Seriam elevados, é verdade. Todavia, muito mais caro se paga pela falta de democracia. Não se pode dimensionar, com exatidão, qual seja o custo financeiro da democracia. Assim, o segredo é gastar o mínimo de recursos, otimizando-se as ações, para se atingir o máximo de eficiência. Em suma, é preciso eficiência. Isso, aliás, já é preceito constitucional obrigatório em qualquer ato do poder público, consoante o disposto no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Nesse aspecto, um caminho razoável seria a utilização das novas tecnologias, de modo que se disponibilizassem "equipamentos" conectados à rede mundial de computadores, o que permitiria que as pessoas participassem do processo, algo como uma manifestação de democracia direta, assegurando-se porém o sigilo e a unicidade do voto, de modo que cada eleitor vote apenas uma vez. Afinal, como afirma o Prof. Bonavides (2003, p. 571), a democracia direta já é "[...] materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação...". Todavia, enquanto não houvesse as condições estruturais para viabilizar a votação por meio desse sistema,

seria utilizada a sistemática atual.

Ademais, se observado pelo sentido pedagógico, o *recall* não representa uma ameaça ao regime democrático, mas sim um instrumento de fortalecimento deste. A democracia é um processo em permanente construção, e cuja perfeição só é possível com a prática continuada.

A possibilidade de revogação dos mandatos ilegitimamente exercidos, ou seja, sem a vinculação com os lídimos interesses da comunidade, seria uma oxigenação bem vinda a nossa democracia, pois representaria um salto qualitativo do nosso regime político. A sociedade brasileira precisa despertar para o risco a que está sujeita no momento em que abre mão das prerrogativas de controlar os governantes eleitos.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **A Constituição aberta**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CORDEIRO, Vinicius. O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no Direito brasileiro. O instituto do "recall" e dos referendos revogatórios. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 784, 26 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>. Acesso em: 31 out. 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.