

A Democracia e o Direito de Revogação (recall): o recente caso da Califórnia

Rômulo de Andrade Moreira ¹

RESUMEN O INTRODUCCIÓN: Este artículo trata del caso reciente ocurrido en el Estado estadounidense de California, cuando se intentó destituir al gobernador, a través del *recall*.

PALABRAS CLAVE: Recall – Revocación - Impeachment – Constitución – Califórnia - Destitución.

Os eleitores do estado americano da Califórnia decidiram manter no cargo o governador democrata Gavin Newsom, após votação realizada no último dia 14 de setembro; caso os eleitores decidissem pela remoção do democrata, escolheriam, em seguida, quem deveria ocupar o seu lugar: trata-se do chamado *recall*, adotado nos Estados Unidos por vários dos entes federados, por meio do qual se permite que os eleitores “removam” toda e qualquer pessoa que ocupe um cargo público eletivo - desde o governador, o senador estadual, o deputado estadual, prefeitos, conselheiros municipais, conselheiros educacionais e promotores - e pelos mais variados motivos, como corrupção, traição, irresponsabilidade administrativa, não cumprimento de promessas ou qualquer outro motivo razoável, havendo casos de políticos americanos que perderam seus mandatos por vontade dos eleitores desde 1911, incluindo-se dois governadores.

¹ Rômulo de Andrade Moreira, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia e Professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador - UNIFACS. Pós-graduado pela Universidade de Salamanca

Em 2010, por exemplo, os eleitores de Illinois aprovaram um referendo para emendar a Constituição do estado e, ao mesmo tempo, cassar o mandato do então governador Rod Blagojevich, por corrupção. Antes disso, em 1988, a coleta de assinaturas para o *recall* político contra o então governador do Arizona, Evan Mecham, também foi bem-sucedida; neste caso, no entanto, a Assembleia Legislativa do estado aprovou o *impeachment* de Evan Mecham, antes mesmo que a cédula eleitoral do *recall* fosse impressa.

Dos atuais 19 estados norte-americanos que adotaram o *recall* político, oito exigem fundamentação e o político a ser “removido” tem o direito de se defender na Justiça. Nos demais 11 estados, porém, nenhuma fundamentação é exigida, sendo suficiente apenas um pedido dos eleitores; nada obstante, a razão sempre é, obviamente, mencionada e o político pode contestá-la publicamente.²

Pois bem.

A democracia representativa conhece, basicamente, três formas de controle popular sobre as autoridades detentoras de mandatos eletivos (inclusive magistrados e promotores, quando for o caso), permitindo-se encerrar compulsoriamente o exercício do mandato antes do seu final: o *recall*, o *abberufungsrecht* e o *impeachment*.

Os dois primeiros (o *recall* e o *abberufungsrecht*) compõem o que se convencionou chamar de "direito de revogação", conhecido em países da Europa (especialmente na Suíça), da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e da América Latina, como na Venezuela e na Argentina.

Aliás, na Europa, a Alemanha pré-nazista conheceu o *recall* na Constituição de Weimar (1919 a 1933), período em que o país viveu uma democracia representativa semidireta, prevendo-se no artigo 43 que, antes de expirar o mandato, o presidente poderia ser deposto por um referendo a pedido do parlamento (*Reichstag*). A decisão do *Reichstag* requeria uma maioria de dois terços dos votos e impedia o presidente do *Reich* de continuar exercendo o seu cargo; caso fosse rejeitado o referendo, considerar-se-ia o presidente reeleito e dissolvido era o *Reichstag*.

No recente caso da Califórnia, as regras eleitorais permitem o *recall* sem que haja uma motivação específica, sendo apenas necessário reunir o equivalente a 12% dos eleitores que participaram da última votação, em cinco condados diferentes;

² “Mais um estado americano decide instituir o *recall* político”, matéria publicada na Revista Consultor Jurídico, em 15 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-15/estado-americano-decide-instituir-recall-politico>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

neste caso, foi necessário reunir a assinatura de 1,5 milhão de eleitores, dentre os aproximadamente 40 milhões de habitantes da Califórnia.³

Na Venezuela, o *recall*, ou referendo revocatório, está previsto no artigo 72 da Constituição de 1999, segundo o qual todos os cargos de eleição popular são revogáveis, desde que transcorrida a metade do período para o qual foi eleito o funcionário; neste caso, um número não menor de vinte por cento dos eleitores inscritos na respectiva circunscrição poderá solicitar a convocação de um referendo para revogar o mandato. No caso de deposição do presidente, se ela ocorrer nos quatro primeiros anos de seu mandato (são seis no total), será organizada eleição direta em até 30 dias. O vencedor completaria o restante do período até as próximas eleições gerais. Porém, se o governante cair nos dois últimos anos, o vice-presidente assumiria a liderança do país. Com base neste dispositivo, o referendo revocatório foi convocado em 2004 e, com o apoio de 59% da população, manteve-se no poder o então presidente Hugo Chávez.

Comentando este dispositivo constitucional, José Rafael Rincón observou que “a vontade popular expressa-se por meio da maioria de votos, traduzindo-se na ratificação ou não da eleição do funcionário. A soberania popular é o poder que exerce o povo para eleger os funcionários, assim como de revogar ou não o seu mandato.”

Segundo ele, “a revogação do mandato não é produto da arbitrariedade, mas uma consequência lógica derivada do princípio da soberania popular, pois, por ser o povo soberano, pode exercer o poder com a finalidade de deixar sem efeito o mandato de seus representantes eleitos popularmente. No referendo revocatório, uma das opções deve prevalecer e a decisão é o resultado final da disputa. O princípio da maioria determina quem ganha a consulta e é obtida quando uma das opções consegue, pelo menos, a metade mais um dos votos válidos. Em outras palavras, quem decide pela revogação do mandato do presidente com a opção do sim, deve superar com maioria de votos a opção do não.”⁴

³ No caso do governador democrata da Califórnia, **Gavin Newsom**, a oposição liderou a campanha pelo *recall* em razão de suas posições mais liberais em questões como a pena de morte, a imigração, o controle de armas e impostos; também a forma como ele lidou com a pandemia foi motivo para abertura do processo de remoção: **Gavin Newsom**, por exemplo, e contra as ideias majoritárias entre os republicanos, foi o primeiro governador do país a emitir uma ordem de permanência em casa (“*The California Recall, Untangled?*”. Disponível em: <https://www.nytimes.com/article/california-recall-election-gavin-newsom.html>. Acesso em 20 de setembro de 2021).

⁴ RINCÓN, José Rafael. “Análisis del Referéndum Revocatorio”. Disponível em: <https://www.aporrea.org/actualidad/a2909.html>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

Na América Latina, além da Venezuela, também o Equador e a Bolívia inseriram a possibilidade de revogar mandatos eletivos em suas Constituições de 2008 e 2009, respectivamente.

Para o cientista político e professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais, **Fábio Wanderley Reis**, o *recall* “é mais democrático do que o *impeachment*, pois ouve quem elegeu o agente público, e gera resultados legitimados pela maioria da sociedade.” No mesmo sentido, **Ana Paula de Barcellos**, professora de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, entende que “o instituto pode ajudar a fortalecer a democracia de um país, lembrando que após a independência, em 1822, o Brasil só teve uma democracia plena em 49 de seus 194 anos. Ou seja: vivemos em regimes autoritários ou oligárquicos em 75% de sua história como nação livre.”⁵

Em sentido contrário, Otavio Luiz Rodrigues Junior, professor de Direito Civil da USP, entende que o *recall* “é uma institucionalização da instabilidade política e, por não precisar de um fato determinado como o *impeachment* (que exige a prática de crime de responsabilidade), pode dar margem a tentativas de barganhas políticas esdrúxulas ou mesmo a formas disfarçadas de golpes de Estado.”⁶

Ao lado do *recall*, que é um mecanismo de revogação individual para depor determinados funcionários públicos considerados inaptos para o serviço público, em razão de motivo não particularmente especificado, tem-se o *abberufungsrecht*, que é também um direito de revogação de mandato eletivo, mas de toda uma assembleia ou parlamento, sendo, portanto, uma revogação coletiva, e não individual.

No primeiro caso (*recall*), conforme explica Paulo Bonavides, "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 parlamentar ou juiz 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."⁷

⁵ “Referendo para depor presidente é democrático, mas gera insegurança jurídica”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-15/referendo-depor-presidente-democratico-instavel>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

⁶ Idem.

⁷ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 314.

No *abberufungsrecht*, ao contrário, não se cassa mandato individual, mas de toda uma assembleia ou parlamento; neste caso, a dissolução também é requerida por determinada parcela do eleitorado e "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."⁸

No Brasil, como se sabe, só é possível o *impeachment*, previsto nos artigos 85 e 86 da Constituição Federal e disciplinado na Lei 1.079/50, cujo procedimento foi objeto de regulamentação pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378. Apenas durante um curto período imperial, entre os anos de 1822 a 1823, conheceu-se aqui o *recall*, por meio do Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que instituía o Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, prevendo-se 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.⁹

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), de Santa Catarina (1892, art. 14), de Goiás (1891, art. 50) e de São Paulo (1891, art. 6º). De toda maneira, e nada obstante as previsões constitucionais dos entes federativos, não houve uso desse instrumento constitucional em nosso país.

O tema chegou a ser discutido na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, quando se aventou a possibilidade de implementação na Constituição do chamado “voto destituente”, que seria uma maneira de revogação de mandato eletivo, não tendo a proposta, contudo, obtido aceitação dos constituintes.

Hoje, mesmo por meio de emenda à Constituição, não seria possível implementar o *recall* ou o *abberufungsrecht*, pois, conforme já alertado pelo ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio, eventual emenda

⁸ Idem, p. 316.

⁹ Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS1-Conselho_dos_Procuradores_Gerais_das_Provincias_do_Brasil_1822-1823.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2021.

constitucional que as previsse “violaria a cláusula pétrea da preservação do resultado das eleições.”¹⁰

Para concluir, entendemos fundamental, em uma democracia representativa, estes mecanismos de controle popular sobre determinados agentes políticos (e não somente o *impeachment*, reservado apenas para os casos de crimes de responsabilidade). Afinal, como afirma Canotilho, a "democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade econômica, política e social."¹¹

¹⁰ “Referendo para depor presidente é democrático, mas gera insegurança jurídica”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-15/referendo-depor-presidente-democratico-instavel>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 289.