

**CAIO MÁRCIO DE BRITO ÁVILA**

**RECALL – A REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO  
PELOS ELEITORES: UMA PROPOSTA PARA O SISTEMA  
JURÍDICO BRASILEIRO**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Dalmo de Abreu Dallari

**FACULDADE DE DIREITO DA USP  
SÃO PAULO  
2009**

Banca Examinadora

---

Prof. Dalmo de Abreu Dallari (orientador)

---

---

---

---

## **Dedicatória**

Aos meus queridos filhos Pedro e Antonio,  
alegrias da minha vida.

À minha esposa Gilda, pela compreensão e  
carinho de sempre.

À minha saudosa mãe Anita, pelo exemplo de  
mulher que foi em vida.

Ao meu pai Urbano, pelo apoio incondicional.

Ao meu sogro Dr. Magalhães e à minha sogra  
Dona Penha, pelo incentivo contínuo.

## **Agradecimentos**

Minhas sinceras homenagens e agradecimentos ao Professor Dalmo de Abreu Dallari, símbolo de resistência e luta pela consolidação dos valores democráticos na sociedade brasileira

## RESUMO

Trata a presente tese de estudo acerca do instituto denominado *recall*, existente nos Estados Unidos da América do Norte, que constitui mecanismo que permite a destituição de autoridades públicas e a revogação de decisões judiciais, por meio de decisão popular.

O ineditismo da tese decorre do aprofundamento que se fez sobre o tema, bem como da análise minuciosa sobre as condições de aplicação desse instituto no Brasil.

Para compreensão integral do objeto em análise, inicialmente, buscou-se compreender o fenômeno da representação política, não só sob o aspecto jurídico-formal como também pelo aspecto histórico, político e social. As teorias acerca da representação política são abordadas dentro de uma perspectiva evolutiva, histórica, desde os seus traços primitivos nas sociedades antigas, passando pelas instruções e mandato imperativo do período medieval, até as concepções de Hobbes, Locke, Burke e Siéyès, não deixando de lado as posições mais modernas e os dilemas existentes sobre o tema.

Busca-se também a essência desse mecanismo denominado *recall*. Para tanto, torna-se obrigatória a passagem pelas suas origens e pela sua configuração jurídica, que se encontra relacionada com o princípio federativo, os sistemas eleitorais, sua caracterização como direito político, instituto de democracia participativa e semidireta, bem como seu caráter sancionador e como forma de expressão da oposição política.

Faz-se, além disso, uma análise comparativa do *recall* no direito contemporâneo. Inicialmente focando o instituto nos Estados Unidos da América do Norte, pelo âmbito de aplicação do instituto na Federação norte-americana, as hipóteses e procedimentos de cada Estado-membro (onde se permite o instituto) e os resultados gerais de sua aplicação. Analisar-se-á, outrossim, institutos semelhantes ao *recall* existentes em outros sistemas jurídicos.

Ao final, será tratada a questão relacionada ao *recall* e o sistema jurídico brasileiro, apresentando-se a história da revogação do mandato político no país, o panorama jurídico pelo aspecto federativo e dos sistemas eleitorais, bem como as condições para viabilizar a aplicação do instituto no Brasil. Tudo isso, para se demonstrar que o *recall* deve ser um mecanismo democrático a ser utilizado por eleitores responsáveis contra eleitos irresponsáveis.

Palavras-chave: RECALL – REVOGAÇÃO – MANDATO – MANDATO POLÍTICO – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – PARTICIPAÇÃO POPULAR – DEMOCRACIA SEMIDIRETA – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – MECANISMO DE CONTROLE POLÍTICO – DIREITO POLÍTICO

## **ABSTRACT**

This dissertation focuses on the mechanism referred to as recall, which exists in the United States of America, and is a mechanism that provides for the removal of public officials and the repeal of judicial decisions by means of public opinion.

The originality of this dissertation arises out of the further understanding of the subject, as well as of the thorough analysis of the conditions under which such mechanism could be applied in Brazil.

In order to fully understand the analyzed object, it was first necessary to understand the phenomenon of political representation, not only from the formal-legal aspect, but also from the historical, political and social perspectives. The theories on political representation are approached from a historical-developing standpoint, from its primitive traces in ancient societies, to the medieval instruments and imperative mandate, to the ideas of Hobbes, Locke, Burke and Siéyès, in addition to the more modern schools of thought and existing dilemmas on the subject-matter.

The dissertation also focuses on the essence of the recall mechanism. In order to do so, it was necessary to examine its origins and its legal configuration, which has to do with the federative principle, the electoral systems, its characterization as public law, participatory and semi-direct democracy, as well as its sanctioning ability and political opposition form of expression.

Furthermore, the comparative analysis of recall in contemporary law is also carried out. The assessment is initially focused on the mechanism in the United States of America, as per its application in the North American Federation, the hypotheses and procedures of each Member-State (in which the mechanism is provided for) and the general results of its application. Moreover, similar mechanisms available in other legal systems are also analyzed.

Finally, the issue of the recall mechanism and the Brazilian legal system is assessed, through the history of the repeal of political mandates in the country, its legal framework on the federative aspect and the electoral systems, as well as the conditions necessary in order to render the application of the recall mechanism in Brazil feasible. The objective is to demonstrate that the recall mechanism should be a democratic mechanism to be used by responsible voters against irresponsible elected officials.

Keywords: RECALL – REVOCATION – MANDATE – PUBLIC MANDATE – TERM OF OFFICE – POLITICAL REPRESENTATION – CITIZEN PARTICIPATION – DIRECT DEMOCRACY – PARTICIPATORY DEMOCRACY – POLITICAL CONTROL DEVICE – POLITICAL RIGHT

## RÉSUMÉ

La présente thèse aborde l'étude de l'Institut appelé Recall, existant aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord et qui constitue un mécanisme permettant de destituer des autorités publiques et de révoquer des décisions judiciaires, à travers la décision populaire.

Le caractère inédit de la thèse découle de l'approfondissement fait à propos du thème, aussi bien que de l'analyse minutieuse des conditions d'application de cet institut au Brésil.

Pour la compréhension intégrale de l'objet analysé, l'on a cherché initialement à comprendre le phénomène de la représentation politique, non seulement sous l'aspect juridique et formel, mais aussi sous les aspects historique, politique et social. Les théories à propos de la représentation politique seront abordées dans une perspective évolutive, historique, depuis leurs traits primitifs dans les sociétés anciennes, en passant par les instructions et le mandat impératif de la période médiévale, jusqu'aux conceptions de Hobbes, Locke, Burke et Siéyès, sans laisser de côté les positions plus modernes et les dilemmes existants sur le thème.

On cherche également l'essence de ce mécanisme nommé recall. Pour ce faire, il est obligatoire de passer par ses origines et par sa configuration juridique, qui est liée au principe fédératif, aux systèmes électoraux, à sa caractérisation en tant que droit politique, à l'institut de démocratie participative et semi-directe, aussi bien qu'à son caractère de celui qui sanctionne et en tant que forme d'expression de l'opposition politique.

En outre, on fait une analyse comparative du recall dans le droit contemporain en focalisant d'abord l'institut aux Etats Unis de l'Amérique du Nord, dans le cadre d'application de l'institut dans la Fédération nord-américaine, les hypothèses et les procédures de chaque Etat-membre et les résultats de son application. On analysera également des instituts similaires au recall qui existent dans d'autres systèmes juridiques.

Finalement, la question liée au recall et au système juridique brésilien sera traitée, à travers la présentation de l'histoire de la révocation du mandat politique dans le pays, le panorama juridique par l'aspect fédératif des systèmes électoraux, aussi bien que les conditions pour rendre viable l'application de l'institut au Brésil. Tout cela pour démontrer que le recall doit être un mécanisme démocratique à utiliser par des électeurs responsables contre des élus irresponsables.

Mots-clés: RECALL – RÉVOCATION – MANDAT – MANDAT POLITIQUE –  
REPRÉSENTATION POLITIQUE – PARTICIPATION POPULAIRE –  
DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE – DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE –  
MÉCANISME DE CONTRÔLE POLITIQUE – DROIT POLITIQUE

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA</b> .....	13
2.1. Definição .....	13
2.2. A Evolução Histórica da Representação Política.....	16
2.2.1. Formas de representação na Antiguidade .....	16
2.2.2. A Representação Política na Idade Média .....	19
2.2.2.1. As raízes da representação política.....	19
2.2.2.2. A teoria do mandato imperativo .....	21
2.2.3. A Formação do governo representativo na Inglaterra e as noções sobre representação dos pensadores ingleses .....	23
2.2.3.1. O contexto histórico e social da formação do governo representativo.....	23
2.2.3.2. Thomas Hobbes. A representação no sentido de autoridade .....	25
2.2.3.3. A Revolução Gloriosa e o Poder Legislativo de John Locke .....	26
2.2.3.4. Edmund Burke e o mandato livre .....	28
2.2.4. A representação política na França do Século XVIII .....	30
2.2.4.1. A Revolução Francesa .....	30
2.2.4.2. A nação como titular da soberania .....	32
2.2.4.3. A teoria do mandato representativo e a teoria da duplicidade.....	35
2.2.5. A representação política nos Estados Unidos .....	36
2.2.5.1. As instruções para os representantes .....	36
2.2.5.2. O governo representativo norte-americano .....	37
2.2.6. A representação política no Século XIX.....	39
2.2.6.1. Os questionamentos sobre a representação política .....	39
2.2.6.2. A teoria dos órgãos .....	40
2.2.6.3. O governo representativo de Stuart Mill .....	40
2.2.6.4. A ampliação do direito de sufrágio.....	41
2.2.6.5. Os partidos políticos .....	42
2.2.7. A representação política na teoria marxista .....	43
2.2.8. A representação política no Século XX .....	45
2.2.8.1. O início do século XX .....	45
2.2.8.2. A crítica de Hans Kelsen sobre a representação política.....	46
2.2.8.3. Outras teorias sobre a representação política .....	47
2.2.9. A representação política dentro de uma nova perspectiva social e política.....	49



<b>3. A ESSÊNCIA DO <i>RECALL</i></b> .....	52
3.1. A definição de <i>recall</i> .....	52
3.2. As origens do <i>recall</i> .....	56
3.2.1. A perda de função pública por decisão popular no passado remoto.....	56
3.2.2. Estados Unidos.....	57
3.2.2.1. Período colonial.....	57
3.2.2.2. A revogação de mandatos nos Artigos da Confederação e nas Convenções de Ratificação.....	59
3.2.2.3. A destituição das autoridades públicas e a revogação das ordens judiciais por decisão popular. O instrumento progressista denominado <i>recall</i> .....	59
3.2.3. Países socialistas.....	63
3.2.4. O <i>Abberufungsrecht</i> da Suíça.....	65
3.2.5. O mecanismo da Constituição de Weimar.....	66
3.3. A configuração jurídica do <i>recall</i> .....	66
3.3.1. Direito de participação e soberania popular.....	66
3.3.2. Direito político.....	68
3.3.3. Mecanismo de democracia semidireta.....	70
3.3.4. Instrumento da democracia participativa.....	71
3.3.5. Mecanismo de controle do poder político.....	72
3.3.6. Forma de expressão da oposição política.....	74
3.3.7.. Sanção de natureza política.....	76
3.3.8. <i>Recall</i> e federalismo.....	78
3.3.9. <i>Recall</i> e sistemas eleitorais.....	81
3.3.9.1. Definições prévias.....	81
3.3.9.2. A classificação dos sistemas eleitorais.....	82
3.3.9.3. Prós e contras dos sistemas eleitorais.....	85
3.4. Os aspectos desfavoráveis do <i>recall</i> .....	87
3.5. Os aspectos favoráveis do <i>recall</i> .....	89
<b>4. ANÁLISE COMPARATIVA DO <i>RECALL</i> NO DIREITO CONTEMPORÂNEO</b> .....	93
4.1. O <i>Recall</i> no direito norte-americano atual.....	93
4.1.1. Noção inicial.....	93
4.1.2. Âmbito de aplicação do instituto na federação norte-americana.....	93
4.1.3. Espécies de <i>recall</i> .....	93
4.1.4. <i>Recall</i> nos estados-membros americanos: hipóteses e procedimentos.....	95
4.1.5. Os resultados gerais do <i>recall</i> .....	98
4.1.6. O caso Gray Davis.....	99

4.2. Instrumentos semelhantes ao <i>recall</i> em outros sistemas jurídicos.....	101
4.2.1. Canadá – <i>British Columbia</i> .....	101
4.2.2. América Latina.....	101
4.2.3. Europa.....	103
4.2.4. Etiópia.....	104
4.2.5. Ásia.....	104
<b>5. O RECALL E O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>106</b>
5.1. A revogação do mandato político no direito brasileiro.....	106
5.1.1. Século XIX.....	106
5.1.2. A revogação de mandato e a Constituição Federal.....	107
5.1.2.1. O voto destituente.....	107
5.1.2.2. A proposta de Emenda Constitucional nº 0073/2005.....	108
5.2. O panorama brasileiro.....	110
5.2.1. A representação política no Brasil.....	111
5.2.2. O sistema eleitoral brasileiro.....	113
5.2.2.1. O desenvolvimento do sistema eleitoral brasileiro.....	113
5.2.2.2. As eleições realizadas em distritos no Brasil.....	116
5.2.2.3. O projeto de lei nº 1306/05 de autoria do ex-deputado Franco Montoro.....	117
5.2.3. O mandato partidário. As decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral sobre a titularidade do mandato político.....	118
5.2.4. Autoridades que podem ser submetidas ao <i>recall</i> .....	120
5.3. A questão da viabilidade do <i>recall</i> no direito brasileiro.....	123
5.3.1. Municípios.....	125
5.3.1.1. O desenvolvimento do Município no Estado brasileiro.....	125
5.3.1.2. O Município dentro da estrutura federativa.....	126
5.3.1.3. O <i>recall</i> no contexto do governo municipal.....	128
5.3.2. O <i>recall</i> nos Estados-membros e em nível nacional.....	131
<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>142</b>

## Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

