



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER (SF) Nº 64, DE 2017**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo Proposta de Emenda à Constituição nº21, de 2015, do Senador Antonio Carlos Valadares, que Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senadora Simone Tebet

**RELATOR:** Senador Antonio Anastasia

21 de Junho de 2017





SF/17464.33266-89

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2015, do Senador Antonio Carlos Valadares e outros, que altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular.

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 21, de 2015, que tem como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, com vistas a instituir o instituto da revogação de mandatos (*recall*).

Em síntese, a PEC cria dois novos institutos da democracia semidireta, a saber: o direito de revogação de mandato (tanto dos membros do Executivo quanto do Legislativo) e o veto popular. Não especifica, porém, como se deverá proceder em relação a esses dois institutos, dispondo apenas que o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão sofrer a revogação do mandato após dois anos de exercício do cargo.

Foi apresentada a Emenda nº 1 da Senadora Vanessa Grazziotin.

### II – ANÁLISE



Cabe a esta Comissão emitir parecer sobre a admissibilidade e o mérito da PEC em apreço, nos termos do art. 356, *caput*, do RISF.

Conforme incialmente aventado, de acordo com o regramento da proposição ora em análise, ficam previstos o direito de revogação de mandatos e o voto popular.

Vê-se, desde logo, que não há vícios de constitucionalidade, pois a decisão de revogar os mandatos caberá ao povo, e, como se sabe, a participação popular, nesta matéria, é critério indispensável para se afirmar a compatibilidade da proposição com o texto constitucional.

Há, contudo, diversas questões de técnica legislativa e de mérito a resolver.

Em relação ao primeiro desses aspectos, verifica-se que a normatização trazida pela PEC nº 21, de 2015, é insuficiente. Prevê-se, por exemplo, o voto popular, mas não se esclarece no que consistiria tal instituto. De modo semelhante, não se determina qual seria o procedimento da revogação de mandatos, nem a competência para convocar a consulta popular, nem nenhum outro aspecto procedural ou de competência.

Quanto ao mérito, a PEC acerta, a nosso ver, em trazer a possibilidade de *recall* apenas para alguns tipos de mandato. Se não, poderíamos criar um verdadeiro caos institucional, com revogações de mandatos ocorrendo sem controle em todos os níveis federativos.

Também é conveniente, como faz a PEC, estipular um prazo mínimo para a revogação, embora reconheçamos que os dois anos previstos (metade do mandato presidencial) constituem uma exigência exagerada.

Pois bem. Por entendermos que a ideia trazida na PEC nº 21, de 2015, é constitucional e meritória, mas por reconhecermos que necessita de profundos ajustes – tanto sob o aspecto do mérito quanto da técnica legislativa – apresentamos Substitutivo, cujas disposições serão detalhadas a seguir.

Lado outro, é importante lembrar que já se tentou adotar o *recall* por meio de diversas PECs que tramitam nesta Casa. Nenhuma delas prosperou, contudo, por tratar do tema de forma – a nosso ver –

SF/17464.33266-89



excessivamente ampla, instituindo-o em todas as esferas federativas e para todos os mandatos, o que poderia gerar grande instabilidade política e jurídica.

Não se pode, porém, por esse motivo, desistir da adoção da revogação de mandatos no Direito brasileiro, por ser tema que fortalece a democracia participativa e que conta com apoio da maioria da população brasileira. Entendemos que a forma responsável de suscitar essa discussão é a apresentação de PEC que crie o *recall*, baseada nas seguintes diretrizes:

a) adoção apenas para o cargo de Presidente da República; b) iniciativa de eleitores cujo número corresponda a pelo menos 10% dos que compareceram à última eleição presidencial; c) aprovação, separada e sucessivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por maioria absoluta dos membros de cada casa; d) proibição da revogação no primeiro e no último ano de exercício por mandato, bem como de apreciar proposta de revogação mais de uma vez no período permitido. Além disso, no caso de ser aprovada a revogação, o Vice-Presidente da República sucederá o Presidente, na forma e nos termos do art. 79 da Carta Magna.

Esse sistema representa uma solução de equilíbrio entre a concretização do princípio da soberania popular e a responsabilidade, evitando-se o risco de a revogação ser utilizada como mero instrumento de instabilidade política (risco esse já apontado por diversos autores: cf. SERDULT, Üwe. **The history of a dormant institute. Norms and practices of recall in Switzerland.** In: Representation, 51:2, p. 161).

Dessa forma, cuida-se aqui de hipótese diversa do *impeachment*. Isso porque a revogação de mandato do Presidente da República, tal como ora propomos, se distancia do procedimento do crime de responsabilidade não apenas pela iniciativa e pelo quórum para aprovação, mas, principalmente, pela causa – perda de representatividade e de apoio da população (*recall*), e não necessariamente a prática de ilícito comprovado (*impeachment*).

Figura semelhante, registre-se, é adotada em alguns países da América Latina, com o nome de *referendo revocatório* (cf. SHUGART, Matthew S.; MAINWARING, Scott. **Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate.** In: Presidentialism and democracy in Latin America, v. 12, 1997, p. 38).

SF/117464.33266-89



Com a adoção desse instituto, pode-se mesmo afirmar que se estimulará o exercício mais responsável da elevada função de Chefia do Estado brasileiro. Com efeito, segundo apontado por Thomas Cronin (**CRONIN, Thomas E. Direct Democracy: the politics of the initiative, referendum and recall.** Cambridge: Harvard University Press, 1999, p 125), o *recall* garante a responsabilidade contínua das autoridades públicas, já que os eleitores não precisam aguardar até a próxima eleição regular para destituir um agente público incompetente, desonesto, despreocupado ou irresponsável.

Demais disso, ainda que não se utilize dessa prerrogativa, a mera possibilidade de que seja invocada já acarreta um maior cuidado no exercício da função governativa pelo Presidente da República.

À guisa de conclusão, entendemos salutar restringir as hipóteses de *recall* ao titular de mandato de Presidente da República. Com efeito, no presidencialismo extremamente centralizador instituído no Brasil, é sobre a União que repousam as maiores competências e responsabilidades. Não se pode, por exemplo, tolerar que gestores estaduais ou municipais sejam prejudicados politicamente por crises econômicas cujo maior responsável é, invariavelmente, o ente federal.

Todavia, não percebemos qualquer óbice para que, a partir da aprovação da PEC, nos termos propostos pelo substitutivo, possam vir também os Estados e o Distrito Federal a adotarem, em suas respectivas Constituições e Lei Orgânica, o instituto da revogação de mandato para os Governadores.

Além disso, ainda que não se possa negar a relevância, no âmbito da União, dos membros do Congresso Nacional na condução política do País, é preciso atentar para o fato de que, na atual ordem constitucional, os poderes são concentrados na figura do Presidente da República, constituindo aquilo que Carlos Santiago Nino definiu como “hiperpresidencialismo” (**NINO, Carlos Santiago. Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional.** Buenos Aires: Astrea, 1992). Dessa forma, em um cenário em que as figuras de Chefe de Governo e de Estado se sobrepõem, e são atribuídos ao Presidente da República maiores responsabilidades e poderes que qualquer outro governante ou membro eleito, é de todo recomendável que seu mandato – e só o seu – possa ser retirado, por vontade do Legislativo, desde que aprovado pela maioria da população.





Por esses motivos, estamos apresentando substitutivo à PEC nº 21, de 2015, para incorporar essa normatização, conferindo maior certeza e segurança ao instituto do *recall*.

Após a leitura do relatório, foi apresentada emenda pela Senadora Vanessa Grazziotin, que traz duas modificações. A primeira, substitui o percentual de 10% (dez por cento) do número de eleitores que compareceram à última eleição, para 15% (quinze por cento) do eleitorado nacional. A segunda mudança exige maior representatividade aos eleitores que podem fazer o pedido de *recall*, estabelecendo a necessidade de estarem distribuídos em pelo menos 15 (quinze) Estados.

Entendemos que a primeira modificação restringiria demais o exercício do instrumento previsto na PEC. Contudo, a exigência de distribuição dos eleitores em mais da metade dos Estados é meritória, de modo que estamos acolhendo em nosso substitutivo.

SF/117464.33266-89

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** da PEC nº 21, de 2015 e da emenda nº 1 a ela apresentada, na forma da seguinte **emenda substitutiva**:

#### EMENDA Nº 2 – CCJ (SUBSTITUTIVA)

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 21, DE 2015

Inclui o art. 86-A na Constituição Federal, para instituir a possibilidade de revogação do mandato de Presidente da República.



As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 86-A, integrando a Seção IV-A do Capítulo II do Título IV: “Da Revogação do Mandato do Presidente da República”:

**“Art. 86-A.** O mandato do Presidente da República poderá ser revogado, mediante proposta subscrita por eleitores em número não inferior a um décimo dos que compareceram à última eleição presidencial, distribuídos por pelo menos quatorze Estados, cada um deles com não menos de cinco por cento dos eleitores que votaram no referido pleito.

§ 1º A proposta de revogação será apreciada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sucessiva e separadamente, e considerada aprovada se obtiver o voto favorável da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

§ 2º Aprovada a proposta de revogação, será convocado referendo, na forma do inciso XV do art. 49, para ratificá-la ou rejeitá-la.

§ 3º Revogado o mandato, será declarado vago o cargo de Presidente da República, aplicando-se o disposto no art. 79.

§ 4º É vedada proposta de revogação durante o primeiro e o último ano do mandato.

§ 5º É vedada a apreciação de mais de uma proposta de revogação por mandato.”

**Art. 2º** O art. 28 da Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte § 3º:

**“Art. 28.....**

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal disporão, nas respectivas Constituições e Lei Orgânica, sobre a revogação de mandato do Governador.”

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 2019.



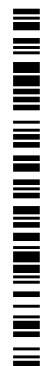


**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17464.33266-89



**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 21/06/2017 às 10h - 22ª, Ordinária**  
**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

<b>Maioria (PMDB) (PMDB, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
JADER BARBALHO	1. ROBERTO REQUIÃO	PRESENTE
EDISON LOBÃO	2. ROMERO JUCÁ	PRESENTE
EDUARDO BRAGA	3. RENAN CALHEIROS	
SIMONE TEBET	4. GARIBALDI ALVES FILHO	
VALDIR RAUPP	5. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
MARTA SUPLICY	6. ROSE DE FREITAS	
JOSÉ MARANHÃO	7. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
JORGE VIANA	1. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	2. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	3. REGINA SOUSA	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	4. PAULO ROCHA	PRESENTE
PAULO PAIM	5. ÂNGELA PORTELA	PRESENTE
ACIR GURGACZ	6. VAGO	

<b>Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
VAGO	1. RICARDO FERRAÇO	PRESENTE
ANTONIO ANASTASIA	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	
FLEXA RIBEIRO	3. EDUARDO AMORIM	PRESENTE
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE	
MARIA DO CARMO ALVES	5. JOSÉ SERRA	

<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
LASIER MARTINS	1. IVO CASSOL	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	2. ANA AMÉLIA	PRESENTE
WILDER MORAIS	3. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, PSOL)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ANTONIO CARLOS VALADARES	1. LÍDICE DA MATA	PRESENTE
ROBERTO ROCHA	2. JOÃO CAPIBERIBE	
RANDOLFE RODRIGUES	3. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE

<b>Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ARMANDO MONTEIRO	1. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
EDUARDO LOPES	2. VICENTINHO ALVES	PRESENTE
MAGNO MALTA	3. FERNANDO COLLOR	



---

## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

WELLINGTON FAGUNDES

JOSÉ MEDEIROS

**DECISÃO DA COMISSÃO**  
**(PEC 21/2015)**

NA 22<sup>a</sup> REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NESTA DATA, O SENADOR ANTONIO ANASTASIA PASSA A PRESIDÊNCIA À SENADORA SIMONE TEBET.

DURANTE A DISCUSSÃO DA MATÉRIA, O SENADOR ANTONIO ANASTASIA REFORMULA SEU RELATÓRIO ACOLHENDO PARCIALMENTE A EMENDA N° 1, DE AUTORIA DA SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL À PROPOSTA NOS TERMOS DA EMENDA N° 2-CCJ (SUBSTITUTIVO).

21 de Junho de 2017

Senadora SIMONE TEBET

Presidiu a reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania