

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emendas à Constituição nºs 80, de 2003, 82, de 2003, e 73, de 2005, em tramitação conjunta, as quais prevêem o direito de revogação de mandatos.

RELATOR: Senador PEDRO SIMON

I – RELATÓRIO

Chega-nos, para análise e parecer, a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares e outros senhores Senadores, que pretende a alteração do art. 14 da Carta da República para inserir, como incisos IV e V, dois novos institutos de democracia participativa, quais sejam, o direito de revogação, individual e coletivo, e o voto popular.

A proposição foi recebida, autuada e despachada a esta Comissão em 28 de outubro de 2003. No dia 31 do mesmo mês, este parlamentar recebeu a elevada incumbência de relatar e formular parecer, na oportunidade em que se posicionou pela aprovação, deixando a matéria pronta para a pauta desta Comissão.

Em 6 de julho de 2005, foi aprovado o Requerimento nº 619, que postulava a tramitação em conjunto desta proposição com a nº 82, de 2003, por conexão de matérias. Em fevereiro de 2006, foi aprovado o Requerimento nº 150, que pretendia a tramitação em conjunto das duas Propostas de Emenda à Constituição já citadas (de nºs 80 e 82, ambas de 2003) com a de nº 73, de 2005, também por conexão de matéria.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2003, altera os arts. 28, 29, 32, 55 e 82, para prever a realização de plebiscitos de confirmação de mandato de Prefeito, Governador e do Presidente da República, e, no âmbito do Legislativo, de Senador. A partir da apresentação de uma petição de revogação de mandato, a maioria absoluta do eleitorado decidirá.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 73 veicula alterações ao art. 14, inserindo as eleições como forma de democracia direta, e ao art. 49,

retirando do Congresso Nacional a competência para autorizar referendo na hipótese do novo art. 14-A.

Esse art. 14-A determina que, transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, o qual é disciplinado pelos nove parágrafos desse dispositivo.

As três proposições, agora tramitando em conjunto, retornaram a esta Comissão, para parecer.

Em abril de 2009, foram apresentadas as emendas de nºs 1 e 2 CCJ, ambas de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares.

A Emenda nº 1/CCJ altera o Art. 1º do Substitutivo proposto por este Relator, no sentido de excluir no inciso IV do Art. 14 da Constituição Federal, o direito de revogação do mandato coletivo, conforme constava da PEC nº 80/2003, de autoria do mesmo ilustre signatário das emendas.

Quanto a Emenda nº 2/CCJ, seu objetivo é a supressão total do Artigo 2º do Substitutivo apresentado às proposições.

II – ANÁLISE

Inicialmente, é de se louvar a decisão desta Casa pela tramitação conjunta das proposições. São elas complementares umas das outras e aditam elementos importantes à disciplina constitucional do instituto do direito de revogação de mandatos, o *recall* do direito norte-americano, que ora se pretende importar para o sistema brasileiro e que, nas três proposições, encontra diferentes feições.

O que se tem, na posição média, é uma junção das figuras do *recall* americano, que se define como a revogação individual do mandato do agente político que decaia da confiança popular ou da percepção de deter condições éticas, políticas e morais mínimas para nele permanecer, e do direito de revogação coletiva do direito alemão, que confere à coletividade a prerrogativa de postular a dissolução de todo o colegiado legislativo, pelas mesmas razões.

É ociosa a sustentação da base democrática, participativa e cidadã dessas instituições do direito constitucional estrangeiro. Significam elas um avanço monumental rumo à responsabilidade no exercício do mandato e um

ponto final às retóricas vazias e mentirosas, envernizadas pelo *marketing* político, que sustentam campanhas de candidatos aos Legislativos e aos Executivos, conveniente e despudoradamente esquecidas após a posse. Os efeitos de trazer o eleitor ao principal palco na política diária – e não apenas quadrienal –, de propiciar a fiscalização diuturna das condutas políticas e institucionais dos eleitos e da imposição de responsabilidade política no desempenho das funções públicas são tão evidentes que dispensam a veiculação de teses que os sustentem.

A necessidade de adoção desses mecanismos é, tanto quanto os efeitos democráticos destes, igualmente exuberante. Percorrer com olhos da responsabilidade pública os jornais dos últimos lamentáveis anos da história política deste País é ter diante de si a evidência da necessidade de uma ação decisória e contundente na esfera pública do Brasil, sob pena de se condenar este País, seu sistema e suas instituições, à falência final.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003, não apresenta óbices de ordem constitucional, nem formal, nem material. Pensamos, contudo, que se ressente de uma regulamentação mais objetiva do direito de revogação de mandato, individual e coletivo, este objeto de divergências quanto à sua aplicabilidade, inclusive por não fazer reserva legal.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2003, por seu turno, não identifica a revogação de mandatos como hipótese de democracia direta, atacando diretamente os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Carta da República, no que esses dispositivos regulam pleitos executivos, apenas. Os mandatos legislativos ficam fora do alcance do poder de revogação.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005, finalmente, enfoca alterações ao art. 14 e acresce um novo dispositivo ao texto constitucional, art. 14-A, que regula o direito de revogação como cláusula geral, incluindo os mandatos legislativos e atribuindo competência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para adaptarem as prescrições constitucionais federais aos seus respectivos documentos políticos. Parece-nos que o modelo sugerido por esta última proposição é a base mais adequada para a organização desse novo instituto.

No que se refere à Emenda nº1, são razoáveis as ponderações do autor, e a mesma encontra-se contemplada no Substitutivo proposto.

Quanto à Emenda nº 2/CCJ, data vénia meu ilustre colega Senador Antonio Carlos Valadares, mas é de nosso entendimento que o conteúdo do dispositivo, que acresce dois Artigos à Constituição Federal – 14-A e 14-B – representa o cerne e a instrumentalização do objetivo intentado nas proposições, qual seja, a direta participação popular nos processos democráticos, restituindo ao cidadão o verdadeiro sentido do exercício da soberania. Portanto divergimos absolutamente de seu propósito.

Em face dos elementos aditados pelas proposições que tramitam conjuntamente, optamos pela formulação de um substitutivo que contemple o melhor de cada uma delas, e que formulamos a seguir.

Em 24 de setembro foi realizada audiência pública, atendendo ao Requerimento (anexado ao processado) nº 20, de 2009 – CCJ, de autoria deste Relator, que contou com a participação de notáveis juristas e cientistas políticos. Esse Relatório reformulado é, em nosso entendimento, o ponto de convergência e de adequação aos argumentos expostos.

III - VOTO

Votamos, assim, pela **aprovação** da PEC nº 73 de 2005, da Emenda nº 1/CCJ nos termos do substitutivo que apresento, pela prejudicialidade das PEC's nºs 80 e 82 de 2003, e pela rejeição da Emenda nº 2/CCJ.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2006

Altera a Constituição Federal, para dispor sobre o direito de revogação de mandato, e dá outras providências.

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 Os arts. 14 e 49 passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 14.

IV – direito de revogação de mandato individual;

V – veto popular, na forma da lei.

..... (NR)

Art. 49.

XV – convocar plebiscito e autorizar referendo, exceto, neste caso, nas hipóteses previstas no art. 14-A.

..... (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguintes art. 14-A e 14-B:

Art. 14-A. Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, conforme o disposto a seguir:

§ 1º O referendo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, firmada:

I – por pelo menos três por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos nove Estados, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles, para a revogação do mandato do Presidente da República;

II – por pelo menos três por cento do eleitorado estadual respectivo, distribuídos por pelo menos nove Municípios, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles, no caso de revogação de mandato de Senador.

III – por pelo menos um por cento do eleitorado estadual respectivo, distribuídos por pelo menos sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento dos eleitores de cada um deles, no caso de revogação de mandato de Deputado Federal.

IV - O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá realizar-se, também, mediante requerimento da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º O signatário da iniciativa popular deverá firmar nome completo, assinatura, domicílio eleitoral e número do título de eleitor.

§ 3º Os referendos de que trata este artigo serão convocados pelo Tribunal Superior Eleitoral e serão realizados em até três meses após o recebimento da petição do referendo.

§ 4º Nos últimos 20 dias anteriores ao referendo, as partes pró e contra a revogação do mandato terão direito de divulgação de suas teses, na forma prevista na lei para a campanha eleitoral para o cargo a ser referendado.

§ 5º O referendo será considerado sem efeito se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos votos colhidos.

§ 6º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo ocupante do cargo até o término do mandato ou o fim da legislatura em curso.

§ 7º Se o resultado do referendo for pela revogação de mandato, dar-se-á posse, em quarenta e oito horas após a publicação oficial do resultado, ao sucessor legal do cargo em questão, convocando-se nova eleição para o cargo, no prazo máximo de três meses.

Art. 14-B Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo de revogação dos mandatos dos respectivos Chefes do Poder Executivo e membros dos Legislativos, observadas no que couber as disposições dos artigos 14-A e 14-B.

Art. 3º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator