



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 73, DE 2005

Altera dispositivos dos artigos 14 e 49
da Constituição Federal e acrescenta o
artigo 14-A.

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

Art. 1º O artigo 14, *caput*, da Constituição Federal passa a vigorar
com a seguinte redação:

"Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio
universal e o voto obrigatório, direto e secreto, com valor igual para
todos, mediante:

- I – eleições;
- II – plebiscito;
- III – referendo;
- IV – iniciativa popular."

Art. 2º O artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal passa a vigorar
com a seguinte redação:

"Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

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

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar, acrescida do artigo 14-

A:

“Art. 14-A Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 4º Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5º O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6º O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.”

Art. 4º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

A presente proposta faz parte da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil.

O princípio basilar da democracia vem inscrito no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, exprimindo-se pela declaração de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”.

Como se percebe, a soberania popular não pode jamais ser alienada ou transferida, sob pena de desaparecer. Os chamados representantes do povo não recebem, ainda que minimamente, parcelas do poder político supremo, mas exercem suas atribuições como delegados do povo soberano, perante o qual devem prestar contas de sua gestão.

A Constituição, em vários de seus dispositivos (art. 14, § 10, e artigos 55, 56 e 82), qualifica como mandato a relação política que prende os agentes públicos eleitos ao povo que os elegeu.

Ora, na substância de todo mandato encontramos uma relação de confiança, no sentido de entrega a alguém da responsabilidade pelo exercício de determinada atribuição; no caso do mandato político, a responsabilidade pelo desempenho de um cargo ou função pública.

Tem-se qualificado, comumente, o mandato político como uma relação de representação. Mas, a rigor, é preciso distinguir nesse particular, sobretudo nos sistemas presidenciais de governo, entre o *status* jurídico dos parlamentares e o dos chefes do Poder Executivo, como foi salientado pela melhor doutrina (cf. Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, 3ª reimpressão da 2ª edição, J. C. B. Mohr, Tübingen, pp. 34 ss. e 267).

Tradicionalmente, desde a instituição do Parlamento inglês, o pai de todos os Parlamentos, o povo confia aos parlamentares por ele eleitos o encargo de votar as leis no interesse geral, sem privilégios, e de fiscalizar a atuação dos agentes do Poder Executivo, para verificar se ela se desenvolve de acordo com o ordenamento jurídico (basicamente a Constituição e as leis), em função do bem comum do povo e do interesse nacional. Os parlamentares agem, assim, incontestavelmente, como representantes ou delegados do povo soberano, diante do órgão que monopoliza o poder de coagir ou impor, a fim de evitar todo abuso. É esse, fundamentalmente, o seu papel político.

Já no tocante ao chefe do Poder Executivo, a eleição popular expressa a confiança que o povo nele deposita, no sentido de que ele exercerá regularmente suas funções de “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil” (Constituição Federal, art. 78).

Aqui, a eleição não cria propriamente uma relação de representação do povo, mas expressa o consentimento popular para que o eleito exerça os poderes coativos que a Constituição e as leis lhe conferem, e represente a nação perante os Estados estrangeiros.

É importante salientar que essa relação básica de confiança, manifestada pelo povo em relação aos agentes políticos que ele elege, não se confunde com o chamado mandato imperativo, pelo qual o mandante dita ao mandatário, especificamente, as ações ou declarações de vontade que este deve manifestar. Os eleitos são livres de desempenhar como entendem as suas funções.

Ora, é pressuposto essencial a toda relação de confiança que, uma vez desaparecida esta, os poderes e responsabilidades confiados ao mandatário podem ser revogados, não de pleno direito, mas mediante uma manifestação inequívoca de vontade do mandante.

Infelizmente, o nosso ordenamento constitucional não prevê o exercício, pelo povo soberano, desse poder revocatório, que a doutrina qualifica como direito potestativo ou formador. E essa omissão constitui uma falha grave, a comprometer a legitimidade do processo democrático.

Os últimos levantamentos da opinião pública têm demonstrado a crescente perda de confiança do povo brasileiro no conjunto dos agentes políticos, sobretudo aqueles que exercem funções parlamentares. Pesquisa recente do Ibope, realizada entre os dias 18 e 22 de agosto próximo passado, demonstrou que, de 16 instituições ou profissionais relacionados, a credibilidade dos órgãos do Congresso Nacional, dos partidos políticos e dos políticos em geral é a mais baixa de todas. Somente 20% dos Interrogados manifestaram confiança no Senado, 15% na Câmara dos Deputados, 10% nos partidos políticos e 8% nos políticos em geral. A instituição que aparece imediatamente acima do Senado Federal é a polícia: para 35% da população entrevistada, ela tem credibilidade. Comparem-se esses números com a confiança manifestada nos médicos (81%) e na Igreja Católica (71%), e ter-se-á um quadro inquietante do grau de descrédito das nossas instituições políticas. Aliás, em pesquisa realizada durante o corrente ano pelo instituto chileno *Latinobarómetro*, verificou-se que o povo brasileiro está entre os que menos prezam a democracia na América Latina. Assim é que, interrogados sobre se a democracia seria preferível a qualquer outro regime político, 59% dos brasileiros consultados responderam negativamente.

Tudo isto deve nos leva a considerar a necessidade política de se introduzir urgentemente entre nós o instituto da revogação popular de mandatos eletivos, ou *recall*, como o denominam os norte-americanos, de forma a fortalecer na vida política a soberania do povo, dando-lhe novas razões para confiar nas instituições democráticas. Na América Latina, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, promulgada em 1999,

adotou o procedimento do referendo revocatório em relação a todos os cargos providos por eleição popular (art. 72). Nos Estados Unidos, 14 Estados introduziram o *recall* em suas Constituições, tendo sido o primeiro deles a Califórnia, em 1911, e o último a Geórgia, em 1978.

É de se salientar, allás, que algumas das nossas primeiras Constituições estaduais republicanas haviam criado a revogação popular de mandatos eletivos: a do Rio Grande do Sul em seu art. 39, a do Estado de Goiás em seu art. 56 e as Constituições de 1892 e 1895, em Santa Catarina.

São essas razões que fundamentam a proposta que ora se apresenta à sábia consideração do Congresso Nacional.

Atendendo à distinção entre a eleição majoritária para a chefia do Executivo e para o Senado Federal, de um lado, e a eleição proporcional para a Câmara dos Deputados, de outro, a proposta estabelece formas diferentes de referendo revocatório. No caso da Câmara dos Deputados, optou-se pela via da dissolução. É de se observar que a dissolução do Parlamento, ocorre normalmente no sistema parlamentar de governo, por decisão do chefe do Estado, toda vez que este se convence de que a confiança do povo em relação à maioria parlamentar deixou de existir. Ora, é muito mais consentâneo com o princípio democrático, que a dissolução do órgão parlamentar possa ser feita por decisão do povo soberano. Neste caso, a proposta determina que a nova eleição para a Câmara dos Deputados se realize no prazo máximo de três meses.

No caso do Presidente da República e dos Senadores, a revogação de seu mandato acarretará, bem entendido, a sua substituição no respectivo cargo pelo Vice-Presidente ou pelo suplente de Senador.

O povo deve ter, obviamente, a iniciativa de realização do referendo revocatório. As condições para o exercício da iniciativa popular foram determinadas no § 3º do novo art. 14-A, em termos razoáveis, tendo em vista a expressiva dimensão do eleitorado nacional, espalhado em vasta extensão territorial. No § 4º desse mesmo artigo, a proposta estabelece limites às exigências formais para a coleta de assinaturas válidas, de modo a evitar que a iniciativa popular seja frustrada por razões puramente burocráticas.

No tocante ao referendo revocatório do mandato do Presidente da República, permite a proposta que ele seja realizado também mediante decisão da maioria absoluta do Congresso Nacional (novo artigo 14-A, § 5º). Trata-se de criar uma alternativa mais simples e expedita do que o processo normal de crime de responsabilidade, para a destituição de um Presidente que perdeu a confiança do povo e, ao mesmo tempo, entrou em choque com o Poder Legislativo.

Em qualquer hipótese, o referendo revocatório será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos ou em branco corresponder a mais da metade dos sufrágios expressos (novo art. 14-A, § 6º). Em tal hipótese, como é evidente, a manifestação da vontade popular terá sido, implicitamente, pela manutenção em seus cargos dos agentes políticos visados.

O *caput* do novo art. 14-A determina que o referendo revocatório de mandatos eletivos só possa ocorrer um ano após a posse dos eleitos. Antes desse prazo, com efeito, não é razoável supor que a confiança popular haja desaparecido de modo definitivo. Por outro lado, se a decisão final do povo for pela manutenção em seus cargos dos agentes políticos cujo mandato se pretendia revogar, não poderá ser realizado novo referendo revocatório até o final do mandato ou o término da legislatura (novo art. 14-A, § 7º).

Pelo teor da proposta, a Justiça Eleitoral assume a função de convocar esse tipo de referendo (novo art. 14-A, § 8º). Por isso mesmo, é necessário alterar o disposto no art. 49, inciso XV da Constituição Federal (art. 2º).

O art. 1º da presente proposta visa a corrigir uma imprecisão constante do art. 14, *caput*, da Constituição Federal, em sua vigente redação. Fica doravante claro, com a nova redação proposta, que o princípio do sufrágio universal, bem como a regra do segredo do voto, aplicam-se por igual, tanto nas eleições, quanto nos plebiscitos e referendos.

Por último, a emenda constitucional proposta determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios introduzam em suas respectivas Constituição e Leis Orgânicas o instituto da revogação popular de mandatos eletivos, mantendo assim a necessária harmonia normativa com a União Federal.

Sala das Sessões, em

9 de dezembro de 2005.

[Handwritten signatures and names follow]

PEDRO SIMÃO

WILSON A. CASTOJA

J. Quintana

Francisco de Assis de Lima

Roberto de Almeida

Amílcar

Augusto Botelho

Silvia Machado

Antônio Carlos de Aguiar

Marcelo

FLAVIO ROBERTO

Ramiro

Augusto Botelho

Augusto Botelho

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

.....
Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II - facultativos para:
 - a) os analfabetos;
 - b) os maiores de setenta anos;
 - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

- I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;
- II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

.....
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
- XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

.....
(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

.....
Publicado no **Diário do Senado Federal** 10/12/2002