



# SENADO FEDERAL

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

*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.*

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 O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.14. ....

IV – direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo.

V – veto popular.

§ 12. Transcorridos dois anos da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente iniciativa teve início no ano 2003, quando foi apresentada pela primeira vez para apreciação desta casa. Todos esses anos em que a matéria tramitou, em nenhuma oportunidade ela foi discutida. Com isso, volto a reapresenta-la por considera-la matéria de extrema importância para o aperfeiçoamento da democracia.

Na oportunidade, todos os veículos de comunicação social veicularam os acontecimentos políticos no Estado da Califórnia – Estados Unidos, onde se deu a destituição do governador do Partido Democrata, Davis Gray, e as eleições do astro do cinema de Hollywood, Arnold Schwarzenegger, do Partido Republicano. Os jornais, telejornais, revistas, rádio, enfim, todos falaram e muito pouco se explicou sobre o instituto denominado *“recall”*. Contudo, o que chamou a atenção de todos, além das eleições de um astro do cinema, foi o próprio processo de destituição do representante do povo e as novas eleições, significando um aprimoramento da democracia. Muito embora diversos jornalistas e articulistas políticos tenham se prendido ao assunto, transcrevemos aqui a opinião de Tereza Cruvinel, publicada na coluna “Panorama Político” no Jornal “O Globo”, do dia 9 de outubro de 2003, em decorrência da simplicidade e profundidade como a questão foi formulada:

*“Nota melancólica para a política a eleição do ator Arnold Schwarzenegger para governador da Califórnia, ao fim de uma campanha em que as idéias deram lugar a falas dos personagens por ele vivido no cinema. É o espetáculo ampliando seus domínios. O mesmo episódio traz, por outro lado, um alento ao futuro da democracia, consolidando o recall como a instituição do arrependimento eleitoral, ao permitir a revogação do mandato de governantes que frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição. Ah, se ele chega ao Brasil um dia...”*

Assim, o objetivo desta Proposta de Emenda Constitucional é inserir, no sistema democrático brasileiro, dois instrumentos da denominada democracia semidireta ou participativa, quais sejam, o direito de revogação e o veto popular.

O jurista Nelson de Sousa Sampaio nos explica a origem do instituto “direito de revogação”, sua característica, onde é aplicado e acentua que no passado as Constituições dos Estados do Rio Grande do

Sul e de Goiás já o previam, a saber: “Nos primórdios do regime representativo, que se situam na Idade Média, os eleitos estavam vinculados estreitamente aos eleitores através de instruções, consignadas em cadernos, os ‘cahiers’ que na França perduraram até a Revolução de 1789. Quando os Deputados mostravam-se infieis a esse ‘mandato imperativo’, podiam ser revogados pelos eleitores. Depois de desaparecido o mandato imperativo, com a implantação do sistema representativo moderno, a revogação popular de mandatos reapareceu como instituto de governo semidireto, ou seja, aquele que procura aumentar a participação e o controle do povo sobre os governantes. A primeira forma dessa revogação é a destituição de todos os membros do Parlamento pelo eleitorado. Representa uma dissolução popular do Parlamento, sendo conhecida sob o termo alemão de ‘Abberufungsrecht’. Vemo-lo em alguns Cantões da Suíça, no Leichtentein, e em Estados-Membros da Alemanha Federal, onde o instituto já era conhecido desde a República de Weimar. A forma de eleição para destituir titulares individuais de cargos surgiu na América do Norte com o nome de ‘recall’, onde existe em diversos dos seus Estados e em grande número de governos locais. Usado mais freqüentemente para revogar o mandato de legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais, o ‘recall’, em alguns Estados-Membros da União norte-americana, também pode ser manejado contra funcionários administrativos e até contra juizes. Na União Soviética e em várias ‘democracias populares’, ele é adotado contra membros dos corpos legislativos. No Brasil, o ‘recall’ foi previsto na Constituição gaúcha de 1891 (art. 39) para deputados estaduais, enquanto a Constituição de Goiás de 1891 (reformada em 1898) o admitiu para ‘conselheiros’ municipais (art. 27)”<sup>1</sup>.

Por seu turno, “o veto é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução. Certo número de cidadãos, em determinado prazo, exercendo direito constitucional, pode fazer com que uma lei já publicada seja submetida à aprovação ou rejeição do corpo eleitoral”<sup>2</sup>.

Aliás, aprofundando melhor o assunto, bastante valiosa a lição do cientista político Paulo Bonavides sobre tais institutos:

<sup>1</sup> Eleições e Sistemas Eleitorais, Revista Paraná Eleitoral, n° 07 (abril/1988)

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª edição, Ed. Malheiros, 1994, P. 294.

*“Em certos sistemas constitucionais que consagram a democracia semidireta instituiu-se outro mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe por termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal. Esse mecanismo vem consubstanciado no chamado direito de revogação. Dois países principalmente o admitem: a Suíça e os Estados Unidos. A revogação assume duas modalidades correntes: o recall e o abberufungsrecht.*

O Recall — é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. Determinados números de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, 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. Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. (...) Doze dos Estados-membros da União americana aplicam o recall, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam. A instituição inexistente no plano federal. Na órbita estadual, conforme assinala Duverger, são modestos os seus resultados: um único governador, o de Oregon, em 1821, caiu pelo recall. (...) A Constituição de Weimar em seu artigo 71 dispunha sobre a destituição do Presidente do Reich, a pedido do Reichstag, através de votação popular. Feita a consulta, o recall se consumava com a queda do Presidente (...). Na antiga União Soviética, os publicistas do regime jactavam-se do direito de revogação, previsto no artigo 142 da Constituição, que instituíra uma espécie de mandato imperativo dos chamados representantes das classes trabalhadoras. Os deputados ficavam obrigados a prestar conta aos eleitores de seu trabalho, e podiam ter o mandato revogado a qualquer momento.

O Abberufungsrecht - é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata como o recall, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembléia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembléia só terá findo seu mandato após votação na qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que corpo legislativo decaiu realmente

*da confiança popular. Sete cantões da Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o Abberufungsrecht*<sup>3</sup>.

Assim, enquanto o direito de revogação – que se apresenta nas espécies “recall” e “abberufungsrecht”, onde o primeiro é conhecido como revogação individual enquanto o segundo como revogação coletiva – permite ao povo pôr termo, antecipadamente, ao mandato dos seus representantes, vez que estes são obrigados a prestar contas periódicas de seu trabalho, e assim serem reapreciados por seus representados, o veto é a faculdade de que é titular o eleitorado de se manifestar coletivamente contrário a determinada medida governamental ou lei já devidamente aprovada ou em vias de ser efetivada<sup>4</sup>.

A Carta Política de 1988, responsável pela instrumentalização da redemocratização do Brasil, assegurou que “*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (Parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1.988 - CF/88), rompendo com a expressão tradicionalmente inserida em nossas constituições, de que “*todo poder emana do povo e em seu nome será exercido*”. Desta feita, o Brasil adota a denominada democracia semidireta ou participativa, isto é, a coexistência da democracia representativa (aquela em que o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos) com outros instrumentos da democracia direta, tais como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular.

É o art. 14 da CF/88 que estabelece os mecanismos do exercício da vontade popular, ou melhor, da soberania popular, ali prescrevendo que essa soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos (democracia representativa), bem como, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Por conseguinte, imprescindível agregar nesse rol o direito de revogação e o veto popular, espécies da

<sup>3</sup> Idem. Ob. Cit. P. 291 e 293

<sup>4</sup> SANT'ANA PEDRA, Anderson. “Na Defesa de uma Democracia Participativa”, extraído do sítio jusnavegandi.

denominada democracia participativa, os quais também são espécies o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

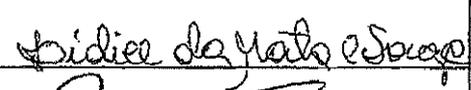
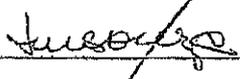
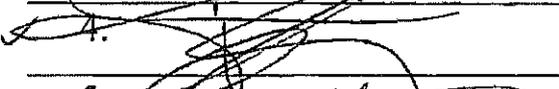
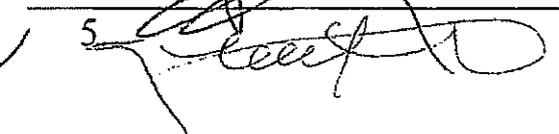
Vale dizer que se manteve a estrutura insculpida na Carta Constitucional de delegar ao legislador, mediante simples lei de tramitação sob o rito ordinário, toda a disciplina sobre a matéria, de modo que será a lei ordinária que irá estabelecer os pressupostos, as condições e os procedimentos para a materialização desses novos institutos, distanciando a Constituição das regras detalhistas ou minuciosas. Por exemplo: o recente caso do "recall" do Estado da Califórnia, onde se afastou o governador Gray Davis, necessitou das assinaturas de 12% (doze por cento) do eleitorado, a fim de submetê-lo ao vereticto da interrupção ou continuidade do mandato. No caso, não se busca pormenorizar as regras de tais institutos.

Diante do grande alcance de nossa Proposta, num País que assegura a democracia participativa ou semidireta, inclusive com base sólidas na democracia, imperativo a criação desses institutos com vista a cada vez mais se aperfeiçoar o nosso Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual contamos com o apoio e a aprovação de nossos Pares.

Sala das Sessões,

  
Senador ANTONIO CARLOS VALADARES

PSB/SE

2.		
3.		J. CARIBALDI
4.		FERNANDO DEZENA GAMA
5.		GATIBALDI, A. SILVA



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

6.	ROMARIO FARIA	<i>R. F.</i>
7.	<i>Alalzo</i>	<i>[Handwritten signature]</i>
8.	JURACIPINO	<i>[Handwritten signature]</i>
9.	Antonio Anastasia	<i>[Handwritten signature]</i>
10.	Mae Amelie (PP/RS)	<i>[Handwritten signature]</i>
11.	Elunio Ferrer	<i>[Handwritten signature]</i>
12.	Srs. Modeste	<i>[Handwritten signature]</i>
13.	Regina Souza pl. Avemitar	<i>[Handwritten signature]</i>
14.	Douglas Lintz	<i>[Handwritten signature]</i>
15.	Paulo R. Paes	<i>[Handwritten signature]</i>
16.	José Pimentel	<i>[Handwritten signature]</i>
17.	<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>
18.	Srs. Acolumbe.	<i>[Handwritten signature]</i>
19.	REGUFFE	<i>[Handwritten signature]</i>
20.	Maria do Carmo	<i>[Handwritten signature]</i>
21.	ALVARO DIAS	<i>[Handwritten signature]</i>
22.	PAULO ZOUER	<i>[Handwritten signature]</i>
23.	Aureli Nogueira	<i>[Handwritten signature]</i>
24.	<i>[Handwritten signature]</i>	<i>[Handwritten signature]</i>
25.	CRISTOVAN	<i>[Handwritten signature]</i>
26.	VANESSA	<i>[Handwritten signature]</i>
27.	ROBERTO ROCHA	<i>[Handwritten signature]</i>
28.	HUMBERTO COSTA	<i>[Handwritten signature]</i>



SF/15518.43427-14

Página: 7/11 03/03/2015 12:14:45

c6595b04aaf536565be6887cd034a5cf382291a2



---

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Emendas Constitucionais

Emendas Constitucionais de Revisão

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

.....

**CAPÍTULO IV  
DOS DIREITOS POLÍTICOS**

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 ~~SENADO FEDERAL~~

~~Gabinete do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES~~

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária; Regulamento

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 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 exercício de mandato considerada 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

§ 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 parlamentarará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

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

Publicado no DSF, de 11/03/2015.

---

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF  
OS: 10606/2015