



**PARECER N° , DE 2017**

SF/17464.33266-89

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**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

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 –



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/17464.33266-89



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 polítológico 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.

SF/17464.33266-89



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

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/17464.33266-89

### **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 – 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.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

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.

SF/17464.33266-89



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/17464.33266-89