

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2016, do Senador Álvaro Dias e outros, que *altera a Constituição Federal para instituir a revogação de mandato do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Governador do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais.*

SF/19602.03173-44

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37, de 2016, de autoria do Senador Álvaro Dias e outros Senadores, que “altera a Constituição Federal para instituir a revogação de mandato do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Governador do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais”.

Em outras palavras, a PEC pretende instituir no Brasil o chamado referendo revocatório de mandato, mundialmente designado “recall”, que consiste em uma consulta ao eleitorado de determinada circunscrição sobre a pertinência de revogar, ou não, um determinado mandato eletivo a ela vinculado.

A medida se realiza mediante o acrescido ao Texto Constitucional o novo art. 14-A, o qual conteria essas normas. Cabe anotar que esse artigo se situa no contexto do Capítulo IV “Dos Direitos Políticos”,

do Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, da Carta Magna, nos seguintes termos:

Art. 14-A. Em caso de expressiva insatisfação dos eleitores da correspondente circunscrição eleitoral com a administração ou de flagrante descumprimento do programa de governo, o Presidente da República, o Governador de Estado, o Governador do Distrito Federal e o Prefeito Municipal poderão ter o mandato eletivo revogado.

§ 1º A revogação prevista no caput se dará por maioria absoluta dos votos válidos, mediante referendo autorizado pelo respectivo órgão do Poder Legislativo e realizado pela Justiça Eleitoral, observado o disposto em lei complementar federal.

§ 2º O referendo para a revogação de mandato do Presidente da República dependerá de autorização do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, XV, em face de iniciativa popular subscrita pelo percentual do eleitorado definido no art. 61, §2º.

§ 3º O referendo para a revogação de mandato de Governador de Estado, de Governador do Distrito Federal e de Prefeito Municipal dependerá de autorização da respectiva casa legislativa, em face de iniciativa popular, nos termos da lei complementar prevista no § 1º e da legislação estadual e municipal.

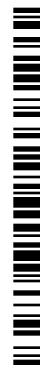
§ 4º O referendo de que trata este artigo não poderá ser autorizado no curso do primeiro ano de mandato.

§ 5º Aprovada a revogação do mandato, o cargo será declarado vago pela Justiça Eleitoral, sendo imediatamente empossado o sucessor constitucional.

§ 6º Rejeitada a revogação, o mandatário não poderá ser objeto de outro referendo, no curso do mesmo mandato.

A cláusula de vigência da proposta de emenda à Constituição, que consta de seu art. 2º, determina sua entrada em vigor na data de sua publicação, entretanto, a nova norma apenas se aplica aos chefes de Poder Executivo que vierem a ser eleitos após essa data.

O Senador Álvaro Dias, primeiro autor da iniciativa, e os demais pares que a subscrevem registram factualmente, à partida, na justificação, que a proposta pretende alterar a Constituição para instituir a revogação de mandato do Presidente da República, do Governador de Estado



SF/19602.03173-44

e do Distrito Federal, nos casos mencionados, e anotam que se trata do instituto conhecido como “*recall*”.

E desenvolvem o argumento nos termos seguintes, cabendo recordar que a iniciativa foi protocolada no Plenário do Senado em 13 de julho de 2016:

Como temos vivenciado em nosso País nos últimos tempos, o descumprimento do programa de governo prometido durante a campanha eleitoral tem provocado ampla rejeição aos ocupantes do governo, por parte do eleitorado.

A revogação de mandato que pretendemos aprovar se dará pela maioria dos votos válidos, tal como a própria eleição dos chefes do Poder Executivo, mediante referendo autorizado pelo respectivo órgão do Poder Legislativo e realizado pela Justiça Eleitoral, cabendo a lei complementar federal regulamentar e detalhar o procedimento.

Devemos frisar que, em se tratando da revogação de mandato do Presidente da República, deve caber ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, XV, autorizar ou não a realização do referendo revogatório, em face de iniciativa popular subscrita pelo percentual do eleitorado nacional definido no art. 61, §2º.

Portanto, por um lado, estamos propiciando que o eleitorado efetivamente possa questionar o mandato do Chefe do Poder Executivo federal, ao definirmos que para tal questionamento seja requerida a subscrição do mesmo percentual do eleitorado nacional que pode ter a iniciativa popular de lei, nos termos do art. 61, §2º, da Constituição Federal, ou seja, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Argumenta que o percentual do eleitorado às vezes cogitado para constituir esse patamar mínimo de subscrições, de cinco por cento do eleitorado, é “excessivo”. Por outra parte, “para que o instituto não seja banalizado”, é definido que cabe ao Congresso Nacional autorizar ou não a realização do referendo, transferindo tão grave decisão para o Poder Legislativo, “que saberá tomá-la com ponderação e legitimidade”.

Em respeito ao princípio federativo, o referendo revogatório de governadores e prefeitos dependerá da vontade do eleitorado local, da

SF/19602.03173-44

respectiva circunscrição, e de iniciativa popular, nos termos que dispuser a lei complementar de regência— que será assim nacional – e nos termos da legislação estadual, distrital e municipal respectiva.

Reconhece-se que é “inadequado realizar o referendo de que se trata no curso do primeiro ano de mandato. É preciso que o mandatário tenha um tempo mínimo para demonstrar que atenderá as expectativas do eleitorado e que cumprirá o seu programa de governo”.

Nessa mesma senda se propõe que, uma vez rejeitada a revogação do mandato pela população, esse mandatário não mais poderá ser objeto de outro referendo revocatório no curso do mesmo mandato.

Deixa-se expresso, na proposta, que uma vez aprovada a revogação de mantado, o cargo correspondente será declarado vago pela Justiça Eleitoral, e imediatamente empossado o sucessor constitucional, “para que o processo político-administrativo não sofra interrupção”.

Quanto à regra de transição, que se revela na cláusula de vigência, a justificação recorda que “em respeito ao direito adquirido e à segurança jurídica consagrada em nossa Constituição como direito individual do cidadão, e para afastar casuismos, a cláusula de vigência da iniciativa estatui que a emenda constitucional que ora propomos só será aplicada aos mandatários que forem eleitos após o início de sua vigência”.

A PEC foi encaminhada à CCJ em 13 de julho de 2016 e distribuída a este relator em 2 de julho de 2019.

Não foram oferecidas emendas à proposição até o momento.



SF/19602.03173-44

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seu art. 356, proceder ao exame da matéria, seja em seus aspectos constitucionais seja quanto ao mérito.

II.1 - ASPECTOS FORMAIS

Cabe notar, quanto à admissibilidade, no plano formal, que a proposição foi subscrita pelo número bastante de Senadores, ou seja, um terço dos integrantes do Senado. No caso, 27 membros da Casa assinaram a iniciativa.

Inexistem, no momento em que apreciamos a PEC nº 37, de 2016, quaisquer das circunstâncias que impedem o exame de proposição dessa natureza pelo Congresso Nacional, como a intervenção federal ou o estado de sítio ou de defesa.

Tampouco a matéria trata de um assunto que tenha sido objeto de outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, o que respeita o quanto dispõe o § 5º do art. 60 da Constituição.

A proposição não merece reparos quanto à técnica legislativa, designadamente quanto ao respeito aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre elaboração de leis, e sua tramitação se faz com respeito às regras regimentais pertinentes.

Sobretudo, no plano da constitucionalidade material, observa-se que não há pretensão de abolir qualquer dos princípios gravados como cláusulas pétreas pela Carta Magna.



SF/19602.03173-44

Com efeito, a matéria aqui versada não diz respeito ao princípio federativo, e tampouco trata de restrição ao direito ao voto, direto, secreto universal e periódico, em respeito ao que determinam os incisos I e II do art. 60 da Carta Magna.

Quanto ao direito individual afetado, o de o parlamentar exercer o mandato para o qual foi eleito, a Constituição já estabelece situações de perda de um mandato. Aqui apenas se pretende aperfeiçoar essa normatização constitucional.

O mesmo se pode afirmar, acreditamos, quanto à relação entre a iniciativa e o princípio constitucional da separação dos poderes, a ser respeitado. As noções jurídicas que aqui são acatadas podem ser insertas no contexto do sistema de freios e contrapesos entre os poderes, ou seja, são compatíveis com a ordem constitucional brasileira.

II.2 – INSTITUTO DO RECALL NO MUNDO

Ele pode ser compreendido como um dos mecanismos institucionais pelos quais se realiza a chamada democracia direta. Por ele, os eleitores são chamados a opinar sobre a manutenção, ou não, em seu cargo, de um mandatário cujo cargo havia sido por eles mesmos antes conferido.

Os demais institutos dessa natureza são hoje abrigados no direito constitucional brasileiro, tais como o plebiscito, o referendo (de lei), e a possibilidade de iniciativa popular de leis. Todos se acham descritos, na Constituição, em seu art. 14, que agora seria seguido do art. 14-A, proposto pela PEC que aqui se aprecia.

Nessa mesma senda cabe a informação de que, além de se somar aos mecanismos de democracia direta mencionados, o referendo revogatório,



SF/19602.03173-44

ou *recall*, pode igualmente ser associado a uma forma de controle social do Estado e dos agentes públicos eletivos, que, no direito anglo-saxão, recebe a designação de *accountability*.

A *accountability* pode ser horizontal, é uma expressão dessa forma de controle se revela na própria separação dos poderes, no plano funcional, em executivo, legislativo e judiciário. Os poderes divididos, ou o poder com as suas funções estatais divididas como melhor precisa a doutrina, servem precisamente para fortalecer a liberdade dos cidadãos. Os poderes são divididos para que se limitem e se controlem uns aos outros.

O instituto do crime de responsabilidade, ou do *impeachment*, ou do juízo político, como preferem mencionar boa parte dos países latinos, constitui instituição que traduz uma forma concreta de *accountability* horizontal, pois se exerce no mesmo plano ou patamar institucional. Entes nacionais, a Câmara dos Deputados, e o Senado Federal, posteriormente, neste caso sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, são os entes incumbidos de receber a denúncia, aceita-la, e de realizar o devido juízo de natureza política, que é passível de sindicabilidade, ou fiscalização quanto à constitucionalidade de seu procedimento, junto ao STF. Por outra parte, o referendo revocatório constitui tipo de *accountability* vertical, pois o seu momento mais relevante reside na manifestação popular, em urnas.

A origem do instituto, e da expressão que o significa, acha-se no direito eleitoral constitucional anglo-saxão. Como ali se adota, desde muito, e de modo historicamente consolidado, o sistema eleitoral majoritário, e o eleitor vota, nas eleições parlamentares, no representante de um distrito, em votação uninominal, não cabe falar em representante de



SF/19602.03173-44

minoria, razão porque há conexão lógica natural entre esse sistema e o instituto da revogação popular de um mandato eletivo.

Como outros institutos jurídicos de natureza fiscalizatória, ou outras normas de natureza punitiva, sua eficácia não se revela apenas em sua aplicação concreta, com o afastamento do cargo eletivo de pessoas que para esses cargos foram eleitas. A existência mesma dessa possibilidade pode constituir um fato político e jurídico que pesa no sentido de um comportamento do mandatário consentâneo com as leis e os princípios da administração.

Entretanto, se trata de um instituto que já foi utilizado diversas vezes, especialmente nos planos regionais e local, nos EUA como no Reino Unido, e também na Suíça, na Alemanha e na Venezuela. Neste link se vislumbra uma lista de oportunidade em que tal processo ocorreu. Ele registra eventos “bem sucedidos”, e por isso se entenda que, como resultado da consulta o mandatário perdeu o seu cargo, e também a circunstância em que o eleitor manteve o eleito em seu cargo ou função¹.

Cabe notar que o sistema constitucional dos EUA admite a aplicação do instituto do *recall* a magistrados. Dada a natureza federativa da organização estatal dos EUA, e em face da diversidade das legislações nos distintos estados, não pudemos, no âmbito desta nota, apurar se o recall de magistrado apenas se aplica àqueles que foram eleitos para o seu cargo, ou se incide a todo e qualquer magistrado.

Após sua adoção original no mundo anglo-saxão, e sua correspondente adoção na Suíça e na Alemanha, com algumas distinções, o

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election

instituto do *recall* foi adotado em alguns países da América Latina, em recente processo histórico.

A República Bolivariana da Venezuela, Equador e a Bolívia, a seu modo, adotaram o instituto do *recall* ou uma variante sua nas últimas décadas do século XX ou no início deste século. Esse instituto chegou a ser aplicado na Venezuela, no ano de 2004, com o então Presidente Hugo Chávez, e na Bolívia, em 2008, contra o presidente Evo Morales². Em ambos os casos a revogação do mandato presidencial foi rejeitada.

A expressão inglesa *recall* denuncia a sua origem histórica: *call*, ou *to call*, é um verbo que se traduz, regularmente, em nosso vernáculo, como “chamar”. O sufixo “re”, entre os anglo-saxões como entre nós, representa o significado de repetir, recuar ou retroagir. Em inglês britânico *recall* pode significar “recordar” ou “chamar de volta”. Não é diferente no inglês norte-americano, onde pode também significar lembrar ou “pedir para voltar”³.

Nos últimos tempos, a palavra *recall* tem sido usada, nesse caso também a partir da experiência dos EUA, no contexto das relações de consumo, para a circunstância em que o fabricante de um bem determinado – como um automóvel – chama o seu consumidor para reparar um produto que tenha sido comercializado com alguma falha. É nesse sentido que a expressão chegou a ser dicionarizada, em português, como substantivo⁴. Esse instituto é normatizado no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990, art. 10, §1º)⁵.

² La revocatoria presidencial en América Latina.pdf

³ <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/recall>

⁴ <https://www.dicio.com.br/recall/>

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm

SF/19602.03173-44

As expressões portuguesas que talvez melhor traduzam o significado político e jurídico da palavra *recall*, quando esta é aplicada no contexto do direito constitucional e eleitoral, podem ser, a nosso juízo, “reverendo revogatório” ou “referendo revocatório”.

II.3 – A PROPOSTA DE RECALL E O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O Brasil adota, em seu sistema constitucional-eleitoral os dois principais modos de eleger mandatários: o modo majoritário, aplicado às eleições para Presidente, Governador e Prefeito, bem como para Senador, e o modo proporcional, aplicado nas eleições para deputado federal, estadual e distrital e para vereador.

Como referido acima, o instituto do *recall* guarda conexão lógica com o sistema majoritário, uma vez que se trata de manter ou não o mandato de um representante, ou mandatário.

Há, em nosso juízo, incompatibilidade constitucional entre o sistema proporcional e a adoção do *recall* no Brasil ou em qualquer País que adote esse sistema eleitoral. O sistema proporcional tem, em sua própria natureza, o fim de realizar e de legitimar a representação político-parlamentar das minorias, enquanto o *recall* tem o objetivo retirar do exercício do cargo um mandatário a quem se imputa não mais representar a maioria que o elegeu.

As razões que justificariam o *recall* também nos parecem razoáveis, devendo ser aferidas pela iniciativa popular subscrita pelo percentual do eleitorado nacional definido no art. 61, § 2º, bem como por autorização de referendo pelo respectivo órgão do Poder Legislativo, observado o disposto em lei complementar federal.



SF/19602.03173-44

Há vedação de uso do instituto no primeiro ano de mandato. Concordamos com o autor, que afirmou que “é preciso que o mandatário tenha um tempo mínimo para demonstrar que atenderá as expectativas do eleitorado e que cumprirá o seu programa de governo”.

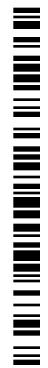
III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2016, verificamos a regularidade de sua tramitação, nos termos regimentais, e, quanto ao mérito, votamos por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19602.03173-44