

PARECER Nº , DE 2013



Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003, 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 **WALTER PINHEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares e outros Senadores, que tem por objetivo acrescentar duas formas de exercício da soberania popular, na forma da lei, à relação que consta do art. 14 da Constituição: o direito de revogação, individual e coletivo; e o veto popular.

Na justificação, o autor explora a distinção entre revogação individual – processo mediante o qual um percentual do eleitorado manifesta sua desconfiança em relação a seu representante e convoca novo processo

eleitoral – e revogação coletiva, instituto no qual a desconfiança do eleitorado atinge o Legislativo em sua totalidade.

Remete-se, também, às experiências históricas recentes de vigência do direito de revogação. Na forma coletiva, em alguns cantões da Suíça e em alguns dos estados da República Federal da Alemanha; na forma individual, em diversos estados e municípios da União norteamericana, que sujeitam legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais ao *recall*. Os autores referem-se também à experiência brasileira na matéria. A Constituição gaúcha de 1891 previa a revogação para o caso dos deputados estaduais e a Constituição de Goiás, do mesmo ano, admitia a revogação para os conselheiros municipais.

O veto popular, por seu turno, é definido pelo autor como a “faculdade de que é titular o eleitorado de se manifestar coletivamente contrário à determinada medida governamental ou lei já devidamente aprovada ou em vias de ser efetivada”.

Lembra, finalmente, o autor, que nosso ordenamento constitucional adota a democracia “semidireta ou participativa” e que o art. 14 da Carta Magna prevê, na condição de mecanismos de democracia direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Essa relação seria acrescida, no caso de sucesso da proposta em apreço, dos institutos da revogação e do veto popular.

Por força da aprovação dos requerimentos pertinentes, a proposição tramitou em conjunto com as Propostas de Emenda à Constituição n°s 82, de 2003, e 73, de 2005, que tratam de matéria conexa.

Arquivada ao fim da Legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, a proposição teve seu desarquivamento aprovado em Plenário e retorna agora a esta Comissão, para parecer.

Não foram apresentadas emendas à proposta.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal cabe a esta Comissão manifestar-se a respeito da admissibilidade e do mérito da proposição.

No que respeita à admissibilidade, cumpre assinalar que a proposição atende à exigência do art. 60, inciso I, da Constituição da República, uma vez que conta com a assinatura de mais de um terço dos Senadores.

Inexiste impedimento à apreciação da matéria: o País não se encontra em situação de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. A proposta não retoma matéria objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa. Importa observar, também, que as chamadas cláusulas pétreas não são atingidas por seus mandamentos.

Inexistem óbices outros no que se refere à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa da proposição.

No que respeita ao mérito, cabe lembrar que os institutos ora propostos são de antiga utilização em algumas das democracias com maior estabilidade no mundo.

O direito de revogação individual, também conhecido como voto destituinte, revogação popular, destituição ou *recall*, consiste na prerrogativa, reconhecida ao corpo eleitoral, de destituir mandatários e funcionários públicos antes do prazo previsto na norma pertinente. Difere do *impeachment* na medida em que não exige acusação criminal ou comprovação de má conduta. É suficiente a perda da confiança da maioria dos eleitores.

Nos Estados Unidos, é utilizado, segundo algumas fontes, desde o início do século XX, para controle de membros do Executivo, Legislativo e Judiciário. Outros autores fazem remontar a utilização do *recall* aos primeiros anos da independência daquele país, registrando inclusive a destituição de um governador na década de 1820.



Hoje, 19 estados norteamericanos admitem o procedimento contra funcionários estaduais eleitos e, em ao menos 29 estados, o *recall* é utilizado no plano local. Podem ser destituídos governadores, legisladores, prefeitos, juízes, membros do Ministério Público e até diretores de escolas. Nos últimos cem anos, pelo menos 2 mil casos de *recall* exitosos ocorreram.

Além dos Estados Unidos, regras de revogação individual de mandatos são utilizadas nas Filipinas, mediante o apoio de 25% dos eleitores; na Venezuela, desde 1999; e na província canadense da Colúmbia Britânica, desde 1995, restrito aos legisladores.

O direito de revogação coletivo consiste na prerrogativa do corpo de cidadãos de dissolver, por meio do voto, uma assembléia inteira de representantes. Trata-se, portanto, em contraste com o *recall*, da revogação coletiva de mandatos. Pode operar também mediante petição assinada pelo percentual exigido de cidadãos, seguida da definição da data de votação.

Embora inexistente no plano federal nesses países, vigora em seis cantões suíços e em alguns estados alemães.

O veto popular legislativo é o instrumento que permite ao povo opor-se a uma lei já aprovada, mas ainda não vigente, por solicitação do próprio povo. Na forma típica, consta de três momentos: a) o órgão legislativo aprova uma lei que não entra em vigor de imediato; b) o povo solicita que a lei seja submetida a sua manifestação; c) se a recusa for majoritária, a lei não subsiste.

É praticado na Suíça, tanto no plano cantonal, quanto no plano federal.

Há razões para incorporar essas experiências ao sistema político brasileiro? Tudo indica que sim. A literatura constata hoje a existência de uma nova onda de democratização a operar no mundo, passadas duas décadas do último grande momento de expansão da democracia: a queda do regime soviético e das chamadas democracias populares da Europa Oriental.

Essa nova onda, movida a manifestações populares, apresenta duas faces. Nos países de regime autoritário, o centro das reivindicações é o ordenamento legal democrático: garantia dos direitos civis, políticos e sociais e produção de decisões segundo o princípio da maioria. Exemplo dessa faceta é o conjunto de movimentos que a mídia denominou Primavera Árabe. Nos países de democracia consolidada, a agenda das manifestações tem como foco a ampliação da participação e a mudança de qualidade da representação. Isso envolve a passagem de um maior número de decisões para as mãos dos representados, maior transparência nas ações dos representantes e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e controle sobre eles.

A confirmar-se essa tendência, o caminho estará aberto para a expansão de formas de exercício da soberania popular, hoje restritas a relativamente poucos países, entre as quais certamente se contarão a revogação de mandatos, individual e coletiva, e o veto popular.

O Brasil operou, no momento do processo Constituinte, um salto de qualidade no sentido de ampliar o lado participativo de nossa democracia. Hoje, após a ocorrência de intensas manifestações de massa em nosso país, a partir do mês de junho próximo passado, não há mais dúvida sobre a demanda do cidadão brasileiro por novos avanços nessa direção.

Nesse sentido a proposta apresentada, já oportuna quando de sua apresentação, ganha em urgência e atualidade neste ano de 2013.

Considero, contudo, que cabe ir além e complementar a proposição com as medidas que constam da Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 9 de dezembro de 2005, cujo primeiro signatário é o Senador Eduardo Suplicy, que institui referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de congressistas. Lembro que essa proposta já tramitou em conjunto com a proposição ora sob exame, embora hoje prossiga em sua tramitação de forma isolada. Nessa perspectiva, proponho a previsão, no texto constitucional, do referendo revocatório, nos termos que a lei vier a definir.

III – VOTO

Em razão do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003, e, no mérito, favorável a sua aprovação, na forma da seguinte

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80, DE 2003

Altera a redação do artigo 14 da Constituição Federal, para dispor sobre o direito de revogação de mandatos 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 passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art.14.**

.....

III - iniciativa popular;

IV - direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, individual e coletivo;

V - veto popular.

.....



§ 12. 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, nos termos da lei.”

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13724.31130-06