

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

RUBENS BEÇAK

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;
Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira, Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-204-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teorias da Democracia. 3. Direitos Políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação “Teorias da Democracia e Direitos Políticos” é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, ocorrido no dia 8 de julho de 2016, no XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, realizado na Universidade de Brasília entre os dias 6 e 9 de julho de 2016.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC). No Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte, realizado no segundo semestre deste mesmo ano, coordenaram os trabalhos do Grupo os Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR), Adriana Campos Silva (UFMG) e Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UEPB). Finalmente, no Encontro Nacional do CONPEDI Brasília, os trabalhos estiveram sob a coordenação dos Professores Doutores Rubéns Beçak (USP), José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UEPB).

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvidas de que mesmo após a terceira onda de democratização, ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos, em vários países e em diversos continentes. O atual contexto no qual se encontram as instituições político-jurídicas brasileiras ilustra bem esta crise.

Dessa forma, esta publicação apresenta algumas reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Assim, os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho normativo ou empírico, contribuíram de forma relevante para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira - UNIPÊ/UEPB

**REFERENDO POPULAR, POSSIBILIDADE DE EMENDA CONSTITUCIONAL E
INSERÇÃO DO CHAMADO “RECALL ELEITORAL” COMO PROPOSTA DE
UMA GESTÃO PÚBLICA EFICIENTE**

**REFERENDUM POPOLARE, EMENDAMENTI COSTITUZIONALE DELLA
POSSIBILITÀE INCORPORAZIONE DI CHIAMATA "RECALL ELEZIONE"
COME IL MOVIMENTO PER UNA GESTIONE PUBBLICO EFFICIENTE**

**Horácio Monteschio
Clayton Reis**

Resumo

O modelo de presidencialismo, adotado pela República Federativa do Brasil, já apresenta mais do que sinais de exaustão em seu exercício, em face do exercício ilimitado dos poderes por parte do chefe do Poder Executivo. Diante deste panorama fático, uma emenda constitucional que venha a avaliar tanto as práticas administrativas do chefe do poder executivo, bem como os seus compromissos de campanha apresentam-se com medida que se adequa ao texto constitucional. O presente trabalho tem este desafio de provocar a academia para uma discussão sobre o tema e ofertar uma alternativa democrática e viável.

Palavras-chave: Referendo popular, Emenda constitucional, Recall eleitoral

Abstract/Resumen/Résumé

Il modello di presidenzialismo adottato dalla Repubblica federativa del Brasile, ha già più di segni di esaurimento nell'esercizio, data l'esercizio illimitato di poteri da parte del direttore generale. Dato questo panorama, di fatto, un emendamento costituzionale che valuterà sia le pratiche amministrative del capo del potere esecutivo, così come i loro impegni di campagna presente con come si inserisce il testo costituzionale. O di questo lavoro è la sfida di causa palestra per una discussione sul tema e offrono un'alternativa democratico e vitale.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés : referendum popolare, Modifica costituzionale, Recall elettorale

INTRODUÇÃO

Levando em consideração as evoluções sociais dos últimos anos, o presente trabalho tem como proposta provocar o debate sobre dois assuntos relevantes e atuais no cenário político e administrativo. O primeiro deles diz respeito prazo de mandato fixo estabelecido no art. 82 da Constituição Federal de 1988, concedido aos Chefes do Poder Executivo.

O outro aspecto a ser analisado, faz referência aos compromissos assumidos e registrados perante a Justiça Eleitoral, por parte dos candidatos, quando da disputa para estes cargos no Poder Executivo. Com isso se busca, propor um início de discussão sobre a responsabilidade assumida, pelos candidatos ao cargo de chefe do Poder Executivo.

Assim, em caso de descumprimento ou ineficiência administrativa, em termos comparativos entre as propostas registradas perante a Justiça Eleitoral abrir-se-á a possibilidade de consulta popular para referendar ou não a permanência a frente do Poder Executivo.

Nestes termos, pretende-se abrir o debate com o escopo de impor uma responsabilização ao gestor público, com a possibilidade de término antecipado do mandato por deliberação cidadã e democrática. A indignação social, presente nas manifestações populares ocorridas nos anos de 2013 e 2015, acrescidas as formuladas nas redes sociais torna indispensável à adoção de uma nova forma de gestão pública. Passa-se a exigir o cumprimento dos compromissos assumidos pelos candidatos, quando do registro de sua candidatura.

Cabe salientar que a Proposta de Emenda Constitucional 80/03, que alterava o art. 14 da Constituição Federal para inserir o “art. 14-A. Institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista” foi arquivada em 26 de Dezembro de 2014, com fundamento no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

O sistema político eleitoral é preponderantemente personalista, no qual se sobressai o direcionamento de voto na pessoa do candidato, principalmente, aqueles que disputam o cargo de chefe do Poder Executivo. Desta feita, a proposição que se formula tem como objetivo a possibilidade de instituir o referendo popular somente a cargos eletivos do Poder Executivo.

Prefacialmente é indispensável ressaltar a força democrática contida no par. único do art. 1º da Constituição Federal, o qual indiscutivelmente afirma que é o detentor do poder em nossa democracia: O Povo! No nosso sistema democrático representativo, quem assume a condição de fiador, aquele que garante o cumprimento das promessas feitas e seus ideários

assumidos, durante o certame eleitoral é o próprio candidato eleito. Destarte, o povo concede a ao eleito, em pleito democrático, a possibilidade de dirigir os destinos da nação por período certo e determinado.

Por esta razão deve cumprir, minimamente, suas propostas de campanha.

1. ATUAIS PRÁTICAS ELEITORAIS PERPETRADAS NO SISTEMA BRASILEIRO

A democracia de coalizão, nos moldes praticados no Brasil, destaca-se e caracteriza-se fortemente pelo fisiologismo partidário. No Brasil a liberdade para nomeação para este tipo de cargo, demissíveis “*ad nutum*”, atinge a astronômica quantia de mais de 25.000, ou seja, aqueles de livre nomeação por parte do Chefe do Poder Executivo.

Acrescendo ao fisiologismo político a presença, indisfarçável, nos compromissos assumidos perante doadores privados de campanha por parte dos beneficiados.

Além do mais, não há no sistema político brasileiro, uma forma, ainda que mais comezinha, de vincular a atuação do Chefe do Poder Executivo, com as propostas assumidas no ato do registro da candidatura.

Ademais não se pode deixar para em “em brancas nuvens” também, o fato de que os resultados das campanhas eleitorais são fortemente influenciados pela perspicácia dos marqueteiros de campanhas. Estes profissionais “criam personagens”, os quais são incorporados pelos candidatos, nas campanhas publicitárias de cunho eleitoral, quais acabam por comprometer a realidade pessoal do candidato.

Para mitigar o descompasso, esta assimetria fática presente entre as ações administrativas e os compromissos de campanha, se faz necessário rediscutir o sistema político-eleitoral pátrio e impor regras mínimas a serem obedecidas pelos participantes.

Não se pretende estabelecer uma rigidez administrativa, nem tão pouco limitar as atividades desenvolvidas pelo Chefe do Poder Executivo. Todavia, pelas práticas adotadas e registradas nas últimas eleições, necessário se faz estabelecer critérios mínimos de atendimento dos próprios compromissos assumidos.

É indiscutível a importância da exigência prevista no art. 11, § 1º, inc. IX da Lei Eleitoral 9.504/97, para o deferimento do registro de candidatura para o cargo de Chefe do Poder Executivo. Neste específico dispositivo, encontra-se consignado que para o candidato ao cargo de Chefe do Poder Executivo obtenha o seu registro de sua candidatura, deve fazê-lo instruir, além dos documentos e certidões, apresente as suas propostas administrativas.

Contudo, nenhuma sanção é atribuída ao não atendimento destas propostas, o que acaba por tornar esta exigência meramente programática.

A partir do final da década de 90 passou-se estabelecer uma enorme disputa pelos partidos políticos em razão da contratação do marqueteiro da respectiva campanha eleitoral. O acirramento da disputa em muito se assemelha à escolha do próprio candidato pelo partido. A razão para este embate é procedente. Pelos resultados nos últimos pleitos esses profissionais, têm a capacidade de transformar, em uma campanha publicitária eleitoral, um candidato desconhecido, uma pessoa sem densidade eleitoral, quando não, até mesmo sendo rejeitado pela população em geral, nas “mãos de um bom marqueteiro” assume contornos de candidato com alto potencial para ser eleito.

Cabe impor maiores e melhores contornos ao amplo conhecimento das propostas assumidas pelo candidato e como serão realizadas. Como consequência em caso de não cumprimento dos compromissos, será convocada consulta popular, na modalidade de referendo, para confirmar ou não a continuidade do mandato eleitoral outorgado.

Neste sentido o referendo popular encontra previsão constitucional, bem como possui força de impor a sua decisão nos restritos contornos estabelecidos para a sua convocação, neste sentido:

O resultado do referendo estabelece limites ao exercício do poder, delimitando competência aos órgãos encarregados de tanto. Aí está, portanto, o sentido que pode ser dado ao termo vinculação, o de delimitar o campo de competência às autoridades públicas. O referendo, então delimita a competência das autoridades públicas que exercem o poder. Este dado, então, deve compor o conceito do instituto.¹

Nos termos atuais, o mandato eleitoral é fixo é pessoal, assistindo ao eleito no cargo de chefe do Poder Executivo a possibilidade de concentrar todos os poderes conferidos pela Constituição Federal pelo prazo de 4 (quatro) anos. Como consequência, assiste a prerrogativa de realizar um governo a sua escolha “*sponte propria*”, podendo até desprezar, total ou parcialmente, as propostas e compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, sem que nenhuma sanção lhe seja imposta.

Ao se criar contornos mínimos os quais são assumidos como compromissos de campanha e em contrapartida estabelecer uma responsabilização pessoal pelo seu não cumprimento, estar-se-á criando um ambiente altamente propício ao desenvolvimento do sistema eleitoral brasileiro. Como consequência, tornando as decisões políticas, efetivamente, portadoras de razoável segurança jurídico-administrativa.

¹ SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1988, p. 62.

Pelo atual quadro político instituído e praticado no Brasil, não há mais como continuar outorgando um mandato eletivo na forma de um “cheque em branco” emitido pelo eleitor ao chefe do Poder Executivo. Neste sentido cita-se Orides Mezzaroba “O esforço de correção teórica fundante nos mostra que os modelos democráticos de representação política necessitam serem (re) vistos no cenário das condições históricas da época em que se apresenta de cada país”.²

No atual sistema de mandato fixo predomina a não vinculação na implementação das propostas assumidas perante a justiça eleitoral e ao eleitor.

Este descompasso que se busca minimizar, atenuar, ou mesmo criar um sistema de metas a serem cumpridas, como condição de manutenção do eleito no respectivo cargo. Em caso contrário estar-se-á confirmando que é “letra morta” as regras consagradas no art. 37 “caput” da Constituição Federal o qual determina que a administração pública deve observar os princípios da legalidade, moralidade e ser eficiente. Além do mais o contido no art. 11, inc. IX da Lei 9.504/97, o qual condiciona, ao candidato, no ato do registro de sua candidatura, a apresentação de suas propostas.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

No texto Constitucional brasileiro, nos arts. 14 a 17 estão consagrados os direitos políticos e relacionados aos partidos políticos. Estabelece, em linhas gerais a forma de exercício da soberania popular, a condição de alistamento eleitoral, estabelecendo a forma obrigatória e facultativa, as condições de elegibilidade e inelegibilidade, bem como a preservação dos direitos políticos.

Sobre a temática do presente trabalho é curial destacar que 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, consoante se extrai do art. 14 da Constituição Federal.

Atualmente, ainda, encontra-se em vigência o Código Eleitoral brasileiro, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, permeável as alterações impostas com as edições de leis eleitorais.

A pacificação normativa está longe de ser alcançada, em razão de que a cada ano que antecede o pleito eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral edita novas Resoluções para

² MEZZAROB, Orides. *A crise do modelo liberal de representação e a construção da democracia de partidos*. In: *Constituição e Estado Social : os obstáculos à concretização da Constituição*. OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues (et. al.) São Paulo : Revista dos Tribunais; Coimbra : Coimbra, 2008, p. 287.

disciplinar o certame vindouro. A crítica que se faz, reside no fato de que o órgão do Poder Judiciário Especial acaba por legislar, sobre os mais variados temas, relacionados à matéria eleitoral.

Por sua vez, os partidos políticos, com fundamento no art. 1º, inc. V³ da Constituição Federal e regulamentado pela lei nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995, dispõe sobre partidos políticos, passou a regulamentar os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

Cabe ainda destacar a Lei Complementar 64/90, de 18 de Maio de 1990, a qual regulamentou o art. 14, § 9º da Constituição Federal. Destarte, os casos de inelegibilidade, prazos de sua cessação, e outras providências são disciplinados neste texto legal. Por oportuno cabe ressaltar a atualização feita a LC 64/90 pela Lei Complementar 135, de 4 de Junho de 2010, para inserir no bojo do seu texto a denominada “lei da ficha limpa”. É por demais fundamental destacar que as alteração produzida pela LC 135/10 é fruto de iniciativa popular, cujo objetivo fulcral é o de não conceder o registro de candidatura, pela Justiça Eleitoral, de registros de candidatos indignos de exercer a função política.

Dentro do princípio republicano, vigente no Brasil, as eleições são realizadas periodicamente, sendo classificada como “cláusula pétrea” no art. 60, § 4º II da Constituição Federal, que assegura o “voto direto, secreto, universal e periódico.” Portanto, assegura a ampla possibilidade de exercício democrático de votar e ser votado.

Ao abrigo da previsão constitucional o sistema de governo é presidencialista. Por via simétrica assiste aos Estados e municípios brasileiros elegerem, pelo sistema majoritário, seus chefes do Poder Executivo. Com prazo fixo de mandato estabelecido em 4 (quatro) anos, assegurando a possibilidade de reeleição por uma única vez.

Ademais, cabe ressaltar que o texto constitucional fez constar a exigência de uma segunda rodada de votação, no caso de algum candidato que não alcançar 50% dos votos válidos. Tal possibilidade passou-se a denominar como “segundo turno”, sagrando-se eleito o mais votado. Todavia, tal oportunidade não é ofertada aos municípios com menos de 200 mil eleitores.

A composição do legislativo Federal é bicameral. Composta pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados. Os senadores são os respectivos representantes dos Estados, eleitos pelo sistema majoritário, com mandato de 8 (oito) anos, sendo eleitos com 2 (dois) suplentes.

³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
V - o pluralismo político.

Cabe a cada Estado eleger 3 (três) senadores independentemente do número de eleitores da respectiva unidade da federação.

A outra casa legislativa Federal, a Câmara dos Deputados, composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, com mandato de 4 (quatro) anos. A cada Estado da Federação é assegurado constitucionalmente eleger, dentro da distribuição de habitantes, o mínimo de 8 (oito) e o máximo de 70 (setenta) parlamentares⁴.

Por sua vez, cada Estado da Federação da República possui a sua respectiva Assembleia Legislativa, composta por Deputados Estaduais. Com competência legislativa circunscrita a esfera do seu respectivo Estado. Os deputados estaduais são eleitos para um mandato de 4 (quatro) anos, pelo sistema proporcional, sendo o seu número disciplinado no art. 27 da Constituição Federal.⁵

Os 5.570 municípios brasileiros, contam com as suas respectivas Câmaras de Vereadores. Por força do art. 29 da Constituição Federal assiste a cada município a elaboração de sua Lei Orgânica. Os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional, com mandato de 4 (quatro) anos. Por sua vez a quantidade mínima de parlamentares de cada município encontra-se disciplinada no art. 29, inc. IV do texto constitucional.

2.1 PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Cabe reafirmar que no sistema político brasileiro há uma importância desmedida concedida ao chefe do Poder Executivo. Este desequilíbrio torna-se mais evidente, na justa medida em que este assume os contornos deste “centro propulsor” das forças governamentais de forma concentrada. Por sua vez, esta preponderância não é verificada nos outros dois poderes da nossa Federação.

Assiste ao Chefe do Poder Executivo, no Brasil, uma força política, de tamanha envergadura que se concretiza com a possibilidade de concentrar a maior parte das receitas

⁴ Constituição Federal. Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

⁵ Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

públicas, editar Medidas Provisórias⁶, nomear para Ministros do Supremo Tribunal Federal⁷, do Superior Tribunal de Justiça, dos Ministros do Tribunal de Contas da União⁸.

Este descompasso administrativo é visível no Brasil, o qual pode ser ainda mais potencializado quando se verifica implícita, ou até mesmo explicitamente, a influência do chefe do Poder Executivo exerce na concentração da arrecadação tributária, assim ponderado por Ricardo Victalino de Oliveira.

Não obstante os esforços do constituinte em disciplinar os mecanismos de ajustamento da diversidade, na prática, quando esses recursos assimétricos começaram a ser utilizados, viu-se o quão difícil seria a atuação concertada dos entes. A concreta aplicação dos referidos dispositivos da Constituição mostrou ser inapropriada para uma Federação como a nossa, que pretende cultivar a coexistência amistosa de seus membros, pois o que se assistiu foi a exacerbada centralização de poder na União.⁹

Exemplo deste desequilíbrio será novamente produzido com a aprovação da PEC 87/2015, que altera o art. 76 da ADCT,¹⁰ dos atuais 20% (vinte) para 30% (trinta) por cento a Desvinculação de Receitas da União (DRU) que se constitui em um mecanismo que permite, ao governo federal, usar dentro do percentual específico todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas.

Por essas razões e tantas outras, as quais proporcionam “super-poderes” é que destoam e acabam por quebrar a regra de harmonia e independência entre os poderes. A concepção de um sistema denominado de “freios e contrapesos” ou *Cheks and Balances*, estatuída na ideia separação dos poderes, cujo fundamento se busca nas ideias de John Locke e de Montesquieu, tinha como escopo nuclear um mecanismo para evitar esta concentração de poderes, bem como estabelecer uma espécie de controle dos poderes dos seus integrantes.

Para tanto cabe citar Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o qual esta discrepância existente na referida separação de poderes, advertindo a "sua importância costuma ser minimizada; seu fim, profetizado; sua existência, até negada."¹¹. Com isso, a pretendida separação, harmonia e independência entre os poderes fica absolutamente comprometida,

⁶ Constituição Federal. Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

⁷ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

⁸ XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

⁹ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *Federalismo assimétrico brasileiro*. Belo Horizonte : Arraes, 2012. p. 203.

¹⁰ Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1989, p. 119.

carecendo, portanto, equilibrá-la conferindo efetiva autonomia financeira e administrativa aos demais poderes da federação.

Não se trata de limitar os poderes do chefe do Executivo, nem tão pouco estabelecer vinculações administrativas exageradas. Busca-se única e tão somente, estabelecer um debate sobre a postura assumida pelo chefe do Poder Executivo levando-se em consideração os compromissos assumidos com o eleitor na campanha eleitoral e a prática administrativa.

Esse é o panorama ideal para o Brasil. Todavia, no Brasil quem é eleito recebe como prêmio um “cheque em branco” para fazer o que quiser. Não há compromisso, quiçá até com os ideários federalistas. O que é assegurado constitucionalmente, pelo regime presidencialista é o mandato fixo de 4 (quatro) anos.

Com isso, faz-se necessário criar um método de avaliação do mandato dos ocupantes da chefia do Poder Executivo. Por sua vez passa-se a assegurar ao legítimo titular do poder, o povo, dar o voto de confiança ou reprovar as práticas adotadas pelo eleito. Esta aferição, a qual se passou a denominar de “recall” conceituada por Paulo Bonavides como sendo “a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não esteja agradando.”¹² No caso brasileiro, o chefe do Poder Executivo é o funcionário “número um da Federação”, passível de sofrer o “recall” por intermédio do referendo popular.

O sistema de “recall” não é novidade em outros sistemas constitucionais, tendo como fundamento que a ficção do mandato representativo nada mais representa que a formação dos órgãos governamentais. Neste sentido, José Afonso da Silva, cita a possibilidade de revogação do mandato outorgado, destacando a previsão nos Estados Unidos e da antiga União Soviética, não sendo acolhida, pelo constituinte originário este tipo de possibilidade.

Em alguns países é possível a revocação do mandato por certo número de votos dos eleitores, é o caso de recall nos EUA e era o da revocação na antiga União Soviética. Os constituintes recusaram incluir a destituição de mantos em certos casos, conforme várias propostas apresentadas. Ficamos, pois, com o princípio do mandato irrevogável.¹³

A soberania popular encontra-se fundamentada na possibilidade de eleger seus representantes. Na mesma medida assiste a possibilidade de retirá-los do cargo para o qual foi eleito em razão da quebra de confiança, neste sentido Darcy Azambuja formula sua doutrina. Se a soberania popular se manifesta na eleição dos governantes, deveria concretizar-se na destituição destes, quando não mais merecessem a confiança do eleitorado. A destituição será

¹² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo : Malheiros, 2015, p. 313.

¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo : Malheiros, 2013, p.141.

possível pelo mandato imperativo e o *recall*, que já examinamos e que geralmente as constituições não consignam. A repulsa veemente da opinião pública é capaz de restabelecer a coerência da ação dos governantes com a vontade popular ou determinar-lhes a renúncia espontânea dos cargos que ocupam.¹⁴

Não deve ser confundida, a proposta de referendo popular com a possibilidade contida no art. 49, inc. XV¹⁵ da Constituição Federal, a qual assegura ao Congresso Nacional a possibilidade de autorizar a realização de referendo. O que se pretende é especificamente, nos moldes que já fora proposto de inserir, no texto constitucional o art. 14-A, restringindo-se a realização do referendo revocatório tão somente ao mandato de Presidente da República.

Apesar do art. 49, inc XV conceder a possibilidade de convocação de referendo popular, esta se restringe a tela infraconstitucional. Neste sentido leciona Nelson Nery.

Referendo. Forma de consulta popular, feita pro determinação exclusiva do Congresso Nacional (CF 49 XV), sobre o tema específico e determinado já aprovado por lei, mas que só entrará em vigor se for ratificado pelo referendo popular. No referendo, o Congresso Nacional aprova a lei e a submete à ratificação popular, perguntando-lhe se a lei deve ou não entrar em vigor. Caso a resposta do povo seja negativa, a lei não é revogada e por isso não entra em vigor. É uma espécie de democracia direta.¹⁶

O que se pretende no caso em apreço é especificamente alterar o texto constitucional, com a inserção previsão entre seus comandos de possibilidade do chefe do Poder Executivo ter sua atuação administrativa aprovada ou não, via referendo popular.

Neste quadro de inovação constitucional estar-se-á ofertando uma adequação a qual busca reafirmar o equilíbrio de forças políticas, reduzindo a excessiva preponderância do Poder Executivo. Bem como ao excluir a possibilidade de avaliação do mandato dos congressistas a proposta terá maiores possibilidades de aprovação.

A cautela adotada para a deflagração do processo, o qual pode ensejar a realização Referendo, tem por fundamento salvaguardar o instituto de propostas oportunistas e desprovidas de razoabilidade.

2.2 FIXAÇÃO PELA LEI ELEITORAL DE PROPOSTAS PELOS CANDIDATOS AO EXECUTIVO

¹⁴ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro : Globo, 1988, p. 323.

¹⁵ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

¹⁶ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo : Revista dos Tribunais. 2012, p. 379.

A mais preponderante das características presentes na propaganda eleitoral brasileira, reside na indelével da escassez informativa de quem realmente é o candidato postulante ao cargo eletivo. A aridez informativa é potencializada, no que se refere as suas reais intenções do candidato à chefia do Poder Executivo. Outro aspecto relevante e que é de parco esclarecimento diz respeito ao fato de como serão financeiramente cumpridos os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, perante os eleitores.

O que se sobressai como característica preponderante, nos debates eleitorais em seus atuais modelos é “engessamento de seus formatados” os quais são pouco esclarecedores, ofertam uma parca informação sobre assuntos pertinentes e de relevância, bem como a forma a ser adotada quando do enfretamento de assuntos polêmicos. Some-se a isso que em nada compromete o candidato.

Na atualidade, a proposta defendida neste trabalho ganha relevo e importância tanto por fundamento as práticas administrativas perpetradas pelos responsáveis pelo comando nacional, há mais de 12 anos.

A lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece em seu art. 11, § 1º, inciso IX¹⁷ a obrigação do candidato a Chefia do Poder Executivo, ao instruir o pedido de registro de candidatura com as suas propostas.

Nesta exigência legal é que reside a maior carga de eficiência valorativa de vincular o candidato as propostas por ele apresentados, no ato do registro de sua candidatura.

Veja-se, no caso brasileiro no último pleito eleitoral, no qual havia a vinculação por parte de candidato a defesa da Educação; manutenção dos direitos trabalhistas; compromisso de que os índices inflacionários ficariam sob controle, bem como os gastos públicos.

Ultrapassada a barreira temporal que separa o depósito do voto na urna com a proclamação dos seus resultados, citadas propostas foram esquecidas. Guardando total simetria com a temática aqui destacada Olivar Coneglian, com a percuciência que lhe é peculiar leciona sobre o tema.

A apresentação das propostas se torna documento obrigatório ao registro da candidatura, mas não condiciona o futuro mandatário a segui-las, em caso de eleito, pois não está prevista nenhuma sanção ou nenhum procedimento para exigência do cumprimento das promessas de campanha.

Talvez a intenção do legislador seja a criação futura da ação de desconstituição de mandato por infidelidade ao programa (*recall*), mas se for isso, então novamente o Congresso Nacional peca pelas boas intenções inócuas.

De fato, a presença desse documento tem dois aspectos. Um aspecto de inutilidade formal, ao não prever nenhuma sanção ou condição que obrigue o candidato a se manter fiel às suas próprias promessas. Nesse ponto, o documento é

¹⁷ IX – propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. Inciso IX acrescido pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

burocraticamente inútil. Mas num segundo aspecto, ele permitirá uma comparação entre vários programas de governo, e indicará também a tendência futura do ainda candidato. Durante a campanha, poderá ser explorada ao máximo essa declaração de programas, servindo ela como norte para os eleitores.¹⁸

Destarte, fica a decepção dos eleitores que acreditaram nas propostas defendidas. É possível inserir em nosso sistema Constitucional a regra apta a ensejar a redução do mandato do mandato eletivo, via consulta popular? Como é possível alguém eleger-se prometendo a realização de uma administração com um viés determinado, para logo após a divulgação dos resultados do pleito eleitoral assumir postura administrativa totalmente diferente?

Em nosso entendimento é possível a consulta popular, via referendo, em caso de não cumprimento das propostas assumidas durante a campanha eleitoral por parte do Chefe do Poder Executivo, como corolário ao nosso princípio democrático. Mesmo pensamento de não haver limites a consulta popular é compartilhado por Mônica de Melo, nos seguintes termos.

O que queremos ressaltar é que o limite máximo das decisões é a continuidade do próprio sistema democrático. Decisões que ponham em risco o próprio sistema não devem ser admitidas. Assim, a supressão dos direitos fundamentais deve estar fora do alcance das decisões majoritárias diretas, pois até mesmo os que defendem uma democracia procedimental concordam que os direitos de liberdade, reunião, associação, expressão das opiniões devem estar garantidos para que o jogo democrático possa continuar. Ou seja, há que se proteger as minorias, para que a oposição possa existir e eventualmente constituir-se em maioria. Essa proteção é a necessária do ponto de vista de uma teoria democrática procedimental.¹⁹

A proposta de adoção do referendo popular a pautar as ações administrativas dos chefes do Poder Executivo, em nada agride os direitos e garantias fundamentais destes titulares. No mesmo trilhar, em nenhum momento as garantias previstas como cláusulas pétreas estão sendo violada, muito pelo contrário, estão a receber maior valorização, destacadamente na proteção da forma federativa de Estado, ampla garantia do voto direto, consubstanciada na manifestação popular do referendo, por igual trata-se realmente da consagração da separação dos poderes, bem como assegurar a soberania do poder constituinte ao seu real titular: o povo!

Cabe destacar que quanto a matéria a ser deliberada, pela via do referendo popular não encontra óbice. Destarte, ao consagrar a possibilidade de aferir se o chefe do poder executivo está desempenhando adequadamente as funções para as quais foi eleito, nada mais representa a prevalência da soberania popular e a consagração do instituto democrático do referendo popular, assim descrito por Maria Victoria de Mesquita Benevides.

¹⁸ CONEGLIAN, Olivar. **Eleições** : radiografia da lei 9.504/972. Curitiba : Juruá, 2012. p. 103.

¹⁹ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular* : Mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris. 2001, p. 59.

O que se conclui, portanto, é que – tanto para a iniciativa popular, quanto para as propostas que incluem a participação da Justiça Eleitoral e do Parlamento – está em causa a aferição mais adequada da vontade popular. Se tais mecanismos são criados justamente como formas de correção da representação política tradicional, qualquer proposta no sentido de dificultar e, eventualmente, bloquear a participação popular revela-se contra o espírito dos próprios institutos.²⁰

É da essência da política pátria o uso desmedido da supervalorização dos predicados do candidato (a), ou mesmo a defesa de propostas ousadas. No último pleito presidencial disputado no Brasil era público e notório, de que todas propostas formuladas não seriam atingidas, por quem as formulou. São por estas e outras razões é que se defende a vinculação dos candidatos a suas propostas, sob pena de continuarmos a vivenciar as frustrações dos dias atuais.

O sistema eleitoral brasileiro já apresentando sinais claros de fadiga há vários anos. Dentro deste contexto de não cumprimento da maioria das propostas de campanha ocasiona, conseqüentemente, a concessão ilimitada de poderes ao exercício do mandato aos ocupantes da chefia do Poder Executivo.

As manifestações populares demonstram a necessidade de alteração rápida das regras eleitorais pátrias. A adoção de uma nova forma de avaliação da gestão administrativa é mais do que urgente. Os estarrecedores índices de abstenção registrados do último pleito eleitoral brasileiro, destacadamente na votação para o cargo de Presidente da República, cujo percentual atingiu (21,10%), ou seja, 30.137.479 deixaram de votar, não deixam margem para qualquer dúvida do desinteresse popular pela política.

É momento de profunda reflexão sobre o tema do presente trabalho. No mesmo sentido se faz necessário a adoção de medida legal seja tomada para garantir a credibilidade no sistema democrático brasileiro. O que se propõe é o início com a proposta de vinculação a políticas públicas e de Estado por parte dos postulantes ao cargo executivo no Brasil. No caso de descumprimento ser chamado a consulta popular para deliberar sobre a permanência ou não do chefe do Poder Executivo.

É incontestável que o Brasil necessita, urgentemente de uma virada de Copérnico na gestão pública, sob pena de inviabilizar sua condição de país em desenvolvimento, efetuar reformas legislativas expressivas.

Dentre as reformas legislativas, uma das mais prementes é sem duvida nenhuma a política. Todavia, não como mera peça de retórica, ou mesmo como fruto de uma concessão para a classe política utilizar como “moeda de troca” para a reeleição de seus cargos eletivos.

²⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa : referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo : Ática. 2003, p. 163.

Há que destacar que a formulação de um projeto de governo, no qual venha a vincular o seu proponente, com a responsabilidade de sancioná-lo em caso de não cumprimento das proposições. A vinculação a este tipo de compromisso passa, obrigatoriamente, por um estudo aprofundado da gestão pública e suas nuances.

Destarte, o proponente deverá estudar, analisar da conjuntura econômica e política tanto nacional como internacional. Destarte quando da elaboração da proposta de governo o formulador o faça com conhecimento da gestão pública, não se limitando a promessas vazias.

Como consequência destas reflexões, assiste razão à imposição de regras específicas, constantes das leis orçamentárias, dos planos plurianuais, os quais consagrem a específica vinculação com programas de Estado. Por outro lado que venha a consagrar a visão programática para os próximos 20, 30 ou 40 anos, as quais seja assumidas e implementadas por aqueles que exercem o Poder Executivo.

3. FIXAÇÃO DE METAS PARA O CUMPRIMENTO MÍNIMO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO CANDIDATO ELEITO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, tão criticada por setores políticos pátrios, é um dos diplomas legais mais importantes do Brasil. Esta Lei, quando impõe ao administrador público a responsabilidade pelo gasto público, limitando estes aos valores presentes em caixa ou que a ele ingressarão. A Lei de Responsabilidade Fiscal tornou a responsabilidade, pelo menos na gestão fiscal, uma obrigação inadiável.

Todavia, mesmo diante da presença da Lei de Responsabilidade Fiscal a prática desenfreada dos gastos públicos, inconsequente e sem planejamento não teve solução de continuidade. Como consequência, o Brasil vivencia, ainda, uma verdadeira “avalanche tributária”, na qual o contribuinte brasileiro está pagando a conta pela incompetência administrativa, na gestão dos recursos públicos.

Cabe lembrar o contido na exposição de motivos de encaminhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborada por Ivens Gandra da Silva Martins e Carlos Valter do Nascimento, na qual destacamos.

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável, com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas do governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo

regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável.²¹

Atualmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo com as interpretações que buscam reduzir o seu alcance e ofertar uma maior tolerância a maus gestores públicos, permanece hígida na defesa da gestão orçamentária. Mas não devemos nos descuidar, nem tão pouco se acomodar com esta conquista. Devemos avançar cada dia mais, em homenagem a hígidez orçamentária.

Aqui reside outro ponto de debate que se pretende estabelecer com este trabalho. A proposta de vinculação ao Poder Executivo brasileiro, de cumprir o plano de metas fixados para o desenvolvimento nacional.

Assim, se não houver a vinculação mínima alguma não se terá a certeza de que chegaremos a um bom termo. Por sua vez, o chefe do Poder Executivo o ocupante de um mandato absoluto, o qual não condiz com nosso sistema democrático, assim descritas por José Afonso da Silva.

É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse da reeleição. Afirma-se, a propósito que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantem a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames da sua consciência²²

Respeitando o entendimento acima descrito, nos dias atuais, não assiste razão a prerrogativa de dar “um cheque em branco”, para o Chefe do Executivo, aos seus aliados ou seu partido, para fazer o que bem entender dos destinos pátrios.

Assiste razão em se fixar metas factíveis, responsáveis e em condições a serem atendidas para o desenvolvimento brasileiro. Abre-se, então ao estabelecimento de objetivos a serem perseguidos claramente e, em caso de não atendimento, a regra de mandato fixo será quebrada. A justificação para tal redução do mandato reside na fraca ou falta de eficiência no exercício do mandato concedido pelo eleitor.

É de fundamental importância destacar que a possível alegação de falta de recursos, em razão da frustração do plano de metas, venha a comprometer o debate aqui sugerido.

²¹ MARTINS, Ivens Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valter do. **Comentários da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo : Saraiva, 2001, p 2.

²² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo : Malheiros, 2013, p. 141.

O problema brasileiro não é de ausência de recursos suficientes, mas sim de gestão pública administrativa eficiente. O texto da Constituição Federal, os quais vinculam a receita efetivo do Estado a aplicação dos gastos com e Educação²³ Saúde²⁴.

No caso específico da Educação, em 1996 foi criado o Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, o qual foi substituído pelo Fundeb, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, a qual foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

O Fundeb se constitui por um fundo especial, o qual é composto pela distribuição de responsabilidades orçamentárias de recursos federais, cujos valores oriundos dos impostos são transferidos aos Estados e ao Distrito Federal e municípios, cuja vinculação está prevista no art. 212 da Constituição Federal. Sobreleva enfatizar o fato de que todo o recurso gerado é redistribuído para o pleno atendimento educação básica. O referido programa, estabelecido pelo FUNDEB teve sua vigência prevista entre os anos de 2007 a 2020.

Dentro do contexto em que se contra inserido o presente trabalho cabe destacar que os valores empregados, tanto no Fundef quando no Fundeb, no período compreendido entre 2001 a 2009 sofreram um incremento expressivo, ou seja, subiram de 35,67 em 2001 para 75,31 bilhões em 2009.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou em 1º de abril de 2014, o resultado do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), o qual verificou as habilidades estudantis de alunos com faixa etária na casa dos 15 anos. O Brasil ocupa o 38º lugar entre os 44 países que tiveram a habilidade de seus estudantes avaliada.

Pelo que se depreende do contexto fático é que no que tange a seara dos recursos, verificamos que estes são suficientes para o atendimento das necessidades na área da educação no Brasil, o que falta é efetivamente um acompanhamento na gestão dos recursos públicos.

Por seu turno, no que se refere à área de Saúde, a Constituição Federal de 1988, no artigo 198, § 3º determinou que, por meio de Lei Complementar, seriam definidos os percentuais que a União, os Estados e os municípios aplicariam na área da saúde, explicitando critérios de reavaliação, normas de fiscalização e controle.

²³ Emenda constitucional 53.

²⁴ Emenda Constitucional 29.

Consoante o texto Constitucional, bem como a Emenda Constitucional 29, a qual foi regulamentada pela Lei Complementar 141, de 13 de Janeiro de 2012, estabeleceu que os Estados são obrigados a investir 12% da arrecadação com impostos e os municípios, 15%. O percentual para o Distrito Federal varia de 12% a 15%, conforme a fonte da receita, se é um tributo estadual ou distrital. A lei estabelece ainda que, em caso de variação negativa do PIB, o valor de investimento não pode ser reduzido no ano seguinte.

Por sua vez a Organização das Nações Unidas em 14 de março de 2013, divulgou um relatório apontando que o Brasil está em 108º posição de satisfação com o sistema de saúde, se levada em comparação outros 126 países, estes números representam que o maior número de insatisfeitos na América Latina está no Brasil.

De frente aos percentuais acima descritos, bem como com a ineficiência dos gastos públicos, bem como a total ausência de compromisso do Governo Federal na competente gestão dos recursos públicos, cabe a sociedade organizada estabelecer os critérios avaliação das prioridades, metas, propostas e objetivos a serem alcançados, pois como se vê o problema brasileiro é de gestão pública, qualificada para o gasto correto dos recursos públicos.

4. ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL COM O OBJETIVO DE ESTABELECE A POSSIBILIDADE DE CONSULTA POPULAR, VIA REFERENDO

O texto constitucional vigente traz disposição expressa em seu art. 82²⁵ que o mandato de chefe do Poder Executivo será de 4 (quatro) anos, podendo ser reeleito uma única vez, conforme estabelece o § 5 do art. 14 da Constituição Federal.²⁶

Como referido em linhas acima, essa concessão feita pelo constituinte originário, alterado pelo reformador em conceder a possibilidade do chefe do Poder Executivo ser reeleito.

Sobreleva enfatizar o fato de que o instituto da reeleição, introduzido pela Emenda Constitucional 16, não trouxe os efeitos benéficos esperados. A principal reflexão sobre o atual sistema reside que a sua manutenção somente consolidará a ineficiência do sistema eleitoral brasileiro.

²⁵ Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

²⁶ 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:

(...)

§ 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)

Por sua vez, a *mens legis* do § 1º, inc. IX do art. 11 da lei eleitoral 9.504/97²⁷ é efetivamente trazer um mínimo de responsabilidade, de vinculação, entre as propostas formuladas pelo candidato com o mandato que será exercido pelo Chefe do Executivo, razão pela qual justifica a inserção uma nova sistemática no arcabouço normativo pátrio.

Mas tal dispositivo, presente na lei das eleições, se não produz nenhuma responsabilização ao seu descumpridor, passa a se constituir como parâmetro inicial de verificação.

Desta forma, propõe-se a alteração a ponto de criar, realmente, o art. 14-A na Constituição Federal e estabelecer o “recall” por intermédio de referendo popular, ao não mais assegurar que o mandato do chefe do Poder Executivo será fixo e pré-determinado de 4 (quatro) anos nos termos que vivemos atualmente.

Para buscar minimizar os efeitos das práticas hoje adotadas, propõe-se pela adoção de mecanismo de consulta popular, prevista nos moldes do referendo constitucional²⁸, o qual será convocado pelo Presidente do Congresso Nacional, após o requerimento formulado mediante a proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

No caso da consulta popular concluir que o chefe do Poder Executivo não vem cumprindo com os compromissos assumidos, na própria consulta popular será convocada eleições para o chefe do Poder Executivo.

O objetivo é única e tão somente de estabelecer critérios político-administrativos para aqueles que buscam o exercício do mandato Executivo.

CONCLUSÕES

Em razão do acima exposto, com o compromisso de sempre buscar a preservação das instituições pátrias, do Estado Democrático de Direito, na salvaguarda das conquistas democrática, bem como a soberania popular e total manutenção dos mandatos eletivos é que se formula o presente debate no campo acadêmico e rogando que o mesmo venha provocar o debate em outras instâncias e a academia jurídica também tem que se posicionar, ofertando alternativa factível que traga benefícios ao combalido sistema eleitoral democrático brasileiro.

²⁷ Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

²⁸ Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

As questões pontuadas neste trabalho são complexas e não possuem a pretensão de findar-se em si mesmas, mas serve de instrumento de provocar o debate jurídico com o debate de ideias, com a inclusão de outros pontos importantes que passaram ao largo neste momento.

A eficiência na gestão dos recursos públicos é medida da mais elevada importância, destacadamente que como referido acima, o problema não é a falta de numerários, mas a boa e fiel probidade na gestão destes recursos. Ainda, cabe destacar o fato de que o compromisso de campanha previsto no art. 11 da Lei 9.504/97, não pode se tornar “letra morta”, sem que haja uma sanção pela inobservância entre o proposto e o praticado no exercício do mandato eletivo. Encerra-se ao dizer, que a eficiência, presente no art. 37 “caput” da Constituição Federal deve ser obedecida, aplicada na gestão dos recursos públicos.

Por derradeiro, propõe-se o envio ao Congresso Nacional de proposta de Emenda Constitucional, inserindo o art. 14-A ao texto constitucional com a seguinte redação: “art. 14-A. Institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República.”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro : Globo, 1988.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa : referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo : Ática. 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo : Malheiros, 2015.

CONEGLIAN, Olivar. *Eleições : radiografia da lei 9.504/97*. Curitiba : Juruá, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1989.

GUEDES, Néviton. *Dos direitos políticos*. In: comentários à Constituição do Brasil. J.J. Gomes Canotilho... [et al.]. – São Paulo : Saraiva/Almedina, 2013.

MARTINS, Ivens Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valter do. *Comentários da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo : Saraiva, 2001.

MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular : Mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris. 2001.

MEZZAROBBA, Orides. *A crise do modelo liberal de representação e a construção da democracia de partidos*. In: Constituição e Estado Social : os obstáculos à concretização da Constituição. OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues (et. al.) São Paulo : Revista dos Tribunais; Coimbra : Coimbra, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo : Atlas, 2003.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo : Revista dos Tribunais. 2012.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *Federalismo assimétrico brasileiro*. Belo Horizonte : Arraes. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo : Malheiros, 2013.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1988.