

MODESTO  
CARVALHOSA

# Uma nova constituição para o Brasil

DE UM PAÍS DE PRIVILÉGIOS PARA  
UMA NAÇÃO DE OPORTUNIDADES

Impresso no Brasil, 2021  
Copyright © 2021 by Modesto Carvalhosa.  
Os direitos desta edição pertencem à LVM Editora

Rua Leopoldo Couto de Magalhães Júnior, 1098, Cj. 46  
04542-001 • São Paulo, SP, Brasil  
Telefax: 55 (11) 3704-3782  
contato@lvmeditora.com.br • www.lvmeditora.com.br

*Editor Responsável* | Alex Catharino  
*Gerente Editorial* | Giovanna Zago  
*Editor* | Pedro Henrique Alves  
*Edição de Texto* | Hugo Maciel de Carvalho  
*Produção Editorial* | Alex Catharino & Giovanna Zago  
*Capa* | Mariangela Ghizellini  
*Fotografia do Autor* | Bob Wolfenson  
*Diagramação e editoração* | Eliana Kestenbaum  
*Colaborador* | Carlos Alexandre Venancio  
*Produção ebook:* | Booknando

#### **Dados para catalogação**

CARVALHOSA, Modesto, 1932-

Uma nova constituição para o Brasil: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades / Modesto Carvalhosa. São Paulo : LVM Editora, 2021. 480p.

Bibliografia

ISBN 978-65-86029-31-4

1. Brasil - Constituição; 2. Brasil - Política e governo; 3. Brasil - Condições sociais; 4. Brasil - Condições econômicas; 5. Democracia; 6. Cidadania; 7. Políticas públicas - Brasil II.  
Título

CDD 342  
CDU-342(81)  
Cutter C331n

Karina Borsari  
CRB-8/4951

Reservados todos os direitos desta obra.

Proibida toda e qualquer reprodução integral desta edição por qualquer meio ou forma, seja eletrônica ou mecânica, fotocópia, gravação ou qualquer outro meio de reprodução sem permissão expressa do editor.

A reprodução parcial é permitida, desde que citada a fonte.

*Esta editora empenhou-se em contatar os responsáveis pelos direitos autorais de todas as imagens e de outros materiais utilizados neste livro.*

---

# Sumário

---

## **Prefácio**

A revalorização da legalidade e do Estado de Direito

## **Introdução**

Propostas estruturais

## **1. Texto do anteprojeto de constituição**

Preâmbulo

Dos deveres do Estado

Da soberania do povo

Das regras de governança no exercício da função pública

Do Poder Judiciário e das regras da Justiça

Do Ministério Público

Dos princípios normativos

Das políticas de Estado

Dos partidos, movimentos e associações com finalidades políticas

Do Estado federativo

Do Presidente da República

Do regime federativo

Do Congresso Nacional

Dos tratados e convenções internacionais

Do Estado de Defesa, do Estado de Sítio e da Intervenção Federal e Estadual

Das Forças Armadas

Da segurança pública

Do sistema fiscal, orçamentário, tributário e das finanças públicas

Dos tributos

Do orçamento

Da Ordem Econômica

Do Sistema Financeiro Nacional

Da Ordem Social e da Seguridade Social

Da cultura

Do desporto

Da ciência, da tecnologia e da inovação

- Da comunicação social
- Do meio ambiente
- Da família
- Dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais
- Das disposições gerais

## **2. Razões para uma nova constituição**

- Condições que tornam possíveis essas mudanças estruturais
- Crescente participação política e conscientização sobre os privilégios do setor público
- Uma casta imune a riscos
- O domínio oligárquico num Estado pseudodemocrático
- A Constituição de 1988 institui a partidocracia
- A oligarquia destrói a racionalidade do Estado burocrático
- A oligarquia política comanda a burocracia
- O domínio oligárquico da Administração leva à apropriação partidária das verbas públicas
- A disfuncionalidade dos serviços públicos decorrente do loteamento político das chefias administrativas
- A sociedade brasileira dividida em dois segmentos
- Partidocracia ao invés de democracia
- Os partidos oligárquicos vendem o seu voto no Congresso
- Democracia no lugar da partidocracia
- Corrupção constitucionalizada e legalizada
  - A Lei do Abuso de Autoridade
  - A lei do juiz de garantias
- A trilogia da impunidade legalizada
- Paraíso do crime
- As principais mudanças estruturais do anteprojeto de constituição
  - No plano político
  - No plano institucional
  - Quanto ao Poder Judiciário
  - Quanto ao orçamento
  - Quanto à Ordem Econômica e à Ordem Social
- A percepção pela sociedade civil da dimensão plena da democracia
- Participação da sociedade civil na vida pública
- Uma Nação de oportunidades
- Superação de uma sociedade de privilégios
- Os privilégios constitucionalmente consolidados
- As duas classes sociais instituídas pela Carta de 1988
- Fora do Estado não há salvação
- A sociedade que resulta da hegemonia estatal

A restauração da cidadania  
A participação da sociedade civil na efetivação de políticas públicas  
A inexistência de representação política  
Constituição principiológica e não analítica  
A desconstitucionalização da legislação ordinária contida na Carta de 1988  
A perpetuidade dos privilégios através de normas constitucionais  
A hegemonia do Estado em detrimento da sociedade civil  
Necessidade de mudança estrutural do Estado e de suas relações com a sociedade  
Preservação dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito

### **3. Considerações sobre o preâmbulo e sobre os artigos deste anteprojeto**

Preâmbulo da Constituição

- A - A Nação, a sociedade civil e a cidadania
- B - A prevalência da lei legítima: magis iniquitas quam lex
- C - A partidocracia usurpa o poder do povo
- D - Democracia como regime de oportunidades, e não de privilégios
- E - A legitimidade da lei como fundamento da democracia
- F - Devolver a soberania do povo
- G - Compromisso com os direitos humanos

Dos deveres do Estado

- Art. 1º - Tutela dos direitos fundamentais
- Art. 2º - O Estado como obstáculo ao desenvolvimento social e econômico
- Art. 3º - Princípios que regem o exercício da função pública
  - O princípio do interesse público
  - O princípio da isonomia
  - O princípio da legitimidade das leis
  - O princípio da moralidade no exercício da função pública
  - O princípio da impessoalidade
  - O princípio da publicidade
  - Os princípios da eficiência e da produtividade
  - Os princípios da finalidade e da motivação
  - Os princípios da oportunidade, da razoabilidade e da proporcionalidade
- Art. 4º - Isonomia trabalhista, previdenciária e tributária: setores público e privado
- Art. 5º - Políticas de Estado

- Art. 6º - Eliminação dos privilégios aos integrantes do setor público
- Art. 7º - Extinção de gastos tributários
- Art. 8º - Participação da sociedade na formulação e execução das políticas públicas
- Art. 9º - Liberdade econômica e privatização como política de Estado
- Art. 10 - Extinção do foro privilegiado
- Art. 11 - Regime de declaração ao invés de prévia autorização
- Art. 12 - Performance bonds
- Art. 13 - O Estado assegura o cumprimento dos contratos com o setor privado
- Art. 14 - Dever de transparência
- Art. 15 - Verbas de publicidade restritas a matérias de interesse público
- Art. 16 - Vedação de privilégios corporativos

#### Da soberania do povo

- Art. 17 - A participação da cidadania na vida pública
  - Voto distrital versus voto proporcional
  - Plebiscito, referendo e leis de iniciativa popular
  - Voto não obrigatório
  - A partidocracia e as candidaturas independentes
- Art. 18 - Voto secreto e apuração pública
- Art. 19 - As redes sociais como instrumento de participação política do povo
- Art. 20 - Proibida a reeleição para qualquer cargo
- Art. 21 - Voto distrital puro para as eleições legislativas
- Art. 22 - Perda de mandato por iniciativa e decisão dos próprios eleitores: recall
- Art. 23 - Propaganda eleitoral restrita aos pronunciamentos dos candidatos majoritários
- Art. 24 - Eliminação das emendas parlamentares
- Art. 25 - Não remuneração dos vereadores
- Art. 26 - Extinção dos escritórios políticos no seio dos parlamentos
- Art. 27 - Plebiscito para verbas a favor dos detentores de cargos eletivos
- Art. 28 - Extinção dos fundos partidários, do fundo eleitoral e de quaisquer subsídios aos partidos políticos
- Art. 29 - Plebiscito a cada dois anos para aprovação de medidas legislativas e administrativas relevantes

## Das regras de governança no exercício da função pública

Art. 30 - Impedimento de parlamentares exercerem cargos e funções no Executivo

Art. 31 - Extinção dos cargos em comissão

Art. 32 - Quadro permanente de ministérios

Art. 33 - Cargos de chefia exercidos pelos servidores concursados e requisitos dos concursos públicos

Art. 34 - Capacidade técnico-profissional dos ministros

## Do Poder Judiciário e das regras da Justiça

Art. 35 - Da efetividade da Justiça

Art. 36 - Inafastabilidade da jurisdição

Art. 37 - O Estado responde pela morosidade dos julgados

Art. 38 - Abrangência plena do controle externo do Conselho Nacional de Justiça

Art. 39 - Acesso universal à jurisdição

Art. 40 - Trânsito em julgado em segunda instância e prisão do réu condenado já em primeira instância

Art. 41 - Uniformização da jurisprudência e controle de constitucionalidade

Art. 42 - Súmulas vinculantes pelos tribunais superiores

Art. 43 - Habeas judicata: competência universal dos tribunais regionais federais

Art. 44 - Competência apenas rescisória e revisional dos tribunais superiores

Art. 45 - Extinção da competência recursal da Corte Constitucional e dos tribunais superiores

Art. 46 - Nomeação dos ministros da Corte Constitucional e dos tribunais superiores pelo critério da antiguidade

Art. 47 - Competência restrita da Corte Constitucional

Art. 48 - Composição da Corte Constitucional e dos tribunais superiores, com mandatos de oito anos

Art. 49 - Controle externo do Conselho Nacional de Justiça

## Do Ministério Público

Art. 50 - Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público Federal

## Dos princípios normativos

Art. 51 - Princípio da legitimidade da lei

Art. 52 - Ainda a legitimidade das leis: igualdade de deveres e direitos dos setores público e privado

Art. 53 - Extinção dos privilégios setoriais e empresariais

Art. 54 - Todos são iguais perante a lei legítima

Art. 55 - São nulas as leis ilegítimas

Art. 56 - O direito adquirido não pode prevalecer sobre o interesse público

Art. 57 - Critério isonômico de remuneração dos agentes públicos

Art. 58 - Extinção do regime geral de estabilidade

Art. 59 - Extinção do regime especial de previdência

#### Das políticas de Estado

Art. 60 - A integração da sociedade civil na implantação das políticas públicas da educação

Art. 61 - A saúde pública é dever compartilhado do Estado, da sociedade civil e das pessoas

Art. 62 - Segurança pública como dever restrito do Estado

Art. 63 - Política pública de desfavelamento

Art. 64 - Políticas de saneamento básico

Art. 65 - Do planejamento estratégico

#### Dos partidos políticos, movimentos e associações com finalidades políticas

Art. 66 - Plena liberdade de voto dos parlamentares

Art. 67 - A legitimidade das associações civis de natureza política

Art. 68 - Partidos políticos federais, estaduais e municipais autônomos

Art. 69 - Financiamento dos partidos políticos por seus filiados e simpatizantes

Art. 70 - Candidaturas independentes apoiadas por movimentos e associações com finalidades políticas

Art. 71 - Remuneração dos senadores e deputados federais e estaduais

Art. 72 - Democracia participativa nos municípios

#### Do Estado federativo como instrumento da Nação

Art. 73 - Participação da cidadania na vida pública

Art. 74 - Por uma efetiva República federativa

#### Do Presidente da República

Art. 75 - Independência do Presidente para nomeação de seus auxiliares

Art. 76 - Candidatos partidários ou independentes para a Presidência da República

Art. 77 - Dever do Presidente da República de implementar as políticas de Estado

Art. 78 - Critério de escolha dos ministros

Art. 79 - Gabinete dos ministros

- Art. 80 - Responsabilidade do Presidente perante o Congresso
- Art. 81 - Sanção e promulgação das leis: direito de veto e referendo
- Art. 82 - Competência do Presidente para organizar a Administração Pública
- Art. 83 - A chefia das Forças Armadas

#### Do regime federativo

- Art. 84 - Soberania das três esferas da Federação
- Art. 85 - Deveres comuns da União, dos Estados e dos Municípios
- Art. 86 - Competência da União
- Art. 87 - Competências da União e dos Estados
- Art. 88 - Competência dos Municípios
- Art. 89 - As constituições dos Estados
- Art. 90 - Tribunais de contas dos Estados
- Art. 91 - Liberdade de organização administrativa dos Municípios
- Art. 92 - Prefeito e vereadores voltados para a gestão do Município

#### Do Congresso Nacional

- Art. 93 - Competência; eleição dos senadores por voto majoritário e dos deputados por voto distrital puro; candidaturas independentes
- Art. 94 - Votação pelo Congresso de todos os projetos aprovados pela Comissão de Constituição e Justiça, na mesma sessão legislativa
- Art. 95 - Iniciativa das leis
- Art. 96 - Os vetos poderão ser submetidos a referendo
- Art. 97 - Convocação de plebiscitos e referendos
- Art. 98 - Medidas provisórias
- Art. 99 - Vedação de emendas em medida provisória ou em projeto de iniciativa popular
- Art. 100 - Vedações a emendas orçamentárias pelo Congresso
- Art. 101 - O Tribunal de Contas como órgão de controle externo e de fiscalização dos três Poderes

#### Dos tratados e convenções internacionais; requisitos para sua vigência

- Art. 102 - Eficácia dos tratados e convenções

#### Do Estado de Defesa, do Estado de Sítio e da Intervenção Federal e Estadual

- Art. 103 - Do Estado de Defesa
- Art. 104 - Do Estado de Sítio

Art. 105 - Da Intervenção Federal e Estadual

Das Forças Armadas

Art. 106 - Exclusividade na defesa da Nação

Da segurança pública

Art. 107 - Limites do poder de polícia

Do sistema fiscal, orçamentário, tributário e das finanças públicas

Art. 108 - Princípios do regime tributário

Princípio da liberdade tributária

Equidade tributária: progressividade

Isonomia tributária

Imposição tributária para atividades lucrativas e não lucrativas

Vedação de isenções de qualquer natureza

Do orçamento

Art. 109 - Os princípios e regras do orçamento

Art. 110 - Princípio do equilíbrio orçamentário

Art. 111 - Competências do Congresso em matéria de leis orçamentárias

Art. 112 - Inclusão na proposta orçamentária de alterações no regime dos servidores

Da Ordem Econômica

Art. 113 - O dever-ser econômico

A livre-iniciativa como fundamento da Ordem Econômica

O caráter inderrogável da livre-iniciativa

A livre-iniciativa enquanto instituto

Os fins da Ordem Econômica

Por uma democracia econômica

A economia distributiva como finalidade da ordem econômica

Art. 114 - Liberdade do exercício da atividade econômica: regime de declaração, e não de autorização prévia

Art. 115 - Vedação de atividades empresariais pelo Estado

Art. 116 - Responsabilidade civil das empresas e das instituições do mercado

Do Sistema Financeiro Nacional

Art. 117 - O papel das instituições financeiras

Da Ordem Social e da Seguridade Social

Art. 118 - A Ordem Social no plano da igualdade democrática

Art. 119 - Das prestações efetivas do Estado quanto à Seguridade Social

#### Da cultura

Art. 120 - Da criação cultural e do patrimônio artístico e histórico: liberdade de expressão cultural

Art. 121 - A proteção do patrimônio histórico e artístico nacional

Art. 122 - A recriação do mecenato privado

#### Do desporto

Art. 123 - Do desporto como atividade privada

#### Da ciência, da tecnologia e da inovação

Art. 124 - Ciência, tecnologia e inovação no país das desigualdades

#### Da comunicação social

Art. 125 - Liberdade de conteúdo dos meios de informação e comunicação

#### Do meio ambiente

Art. 126 - Sobrevivência do habitat global

#### Da família

Art. 127 - A família e o desenvolvimento humano

#### Dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais

Art. 128 - O respeito aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais

#### Das disposições gerais

Art. 129 - Constituição aprovada mediante plebiscito

Art. 130 - A autoaplicação das normas constitucionais

Art. 131 - A irradiação das normas constitucionais no ordenamento jurídico

Art. 132 - Audiências públicas previamente ao processo legislativo

Art. 133 - Recepção como legislação ordinária das atuais normas constitucionais compatíveis

Art. 134 - Necessidade de referendo para aprovação de emendas constitucionais

## **Referências**

## **Agradecimentos**

*O amor não é o oposto do ódio, o poder é o oposto do amor.*

Carl Jung

*Uma boa Constituição pode não ser suficiente para proporcionar a felicidade de uma Nação. Já a má Constituição pode levar à sua infelicidade.*

Guy Carcassonne

---

# Prefácio

---

## A revalorização da legalidade e do Estado de Direito

*Fernando Menezes de Almeida*

*Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*

Na qualidade de professor de Direito, e igualmente como cidadão, tive a grata satisfação de conhecer o anteprojeto de uma nova constituição para o Brasil, proposto pelo professor Modesto Carvalhosa.

Aliando a profundidade de seus conhecimentos jurídicos — acadêmicos e de aplicação do Direito — à sua notória vocação de militância em prol do interesse público, pautada por uma límpida ética de justiça no convívio social, o professor Carvalhosa propõe uma ousada, e consistentemente fundamentada, revolução no modo pelo qual se há de conceber, no Brasil, a constituição, em sua forma e em seu conteúdo.

Em um prefácio, como este, planejado para ter uma curta dimensão, o adequado é escolher um aspecto, dentre tantas excelentes ideias presentes no anteprojeto, para destacar e brevemente comentar.

Assim sendo, considerando meu apreço pelo tema da legalidade — verdadeira tradução jurídica da noção política de “Estado de Direito” e pedra fundamental da coesão social em qualquer sociedade que pretenda valorizar a liberdade humana —, chamou-me especial atenção o texto proposto para o texto Artigo 133 da constituição, do qual transcrevo aqui três parágrafos:

**Art. 133** - O ordenamento jurídico será constituído de normas constitucionais, de leis ordinárias e de atos normativos.

As normas constantes da Constituição de 1988 referentes à organização política, judiciária e administrativa do Estado, desde que rigorosamente compatíveis com os preceitos aqui instituídos, serão recepcionadas como normas ordinárias para o efeito da continuidade do exercício das competências e das funções públicas, nos três Poderes e nas três esferas federativas.

Caberá ao Presidente da República propor ao Congresso, dentro dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à vigência desta Constituição, as leis ordinárias de organização das competências e funções políticas, administrativas e judiciárias aqui instituídas.

Justificando a proposta, o professor Carvalho, entre outros aspectos, destaca sua declarada adesão a um modelo de constituição principiológica, tal qual a Constituição francesa de 1958, em lugar de uma constituição analítica, como a Constituição brasileira de 1988, a qual acaba por ultrapassar “o campo dos princípios normativos para disciplinar e regular, em todos os detalhes, a organização, o funcionamento e a distribuição de funções no seio do Estado e nas relações com a sociedade”. E ainda, assim fazendo, “utiliza as normas do Direito Administrativo, retirando-as da esfera ordinária para colocá-las no próprio texto constitucional. A Carta de 1988 é um verdadeiro Código Administrativo-Constitucional”.

Concordo com o diagnóstico e com a solução apresentados pelo professor Carvalho.

Até se compreende, no contexto da redemocratização do país, que a Constituição de 1988, por uma desconfiança (não sei se intuitiva ou consciente por parte dos constituintes) quanto aos Poderes Executivo e Legislativo — principais artífices do regime anterior —, tenha sobrevalorizado seu próprio papel normativo (da própria Constituição) e o papel do Poder Judiciário como seu guardião.

Faço essas ponderações sobre a predominância do Poder Judiciário na Constituição de 1988 pensando por um viés da produção normativa — pensando no Estado de Direito como um modelo de organização da sociedade fundamentalmente balizado pelas normas jurídicas.

Ou seja, não estou negando politicamente o (excessivo) peso que a Constituição de 1988 dá à autoridade das chefias do Poder Executivo em todos os níveis da Federação. Mas, sim, estou destacando que, do ponto de vista normativo, o resultado de pouco mais de trinta anos de prática constitucional é a sobrevalorização das normas constitucionais como normas de operação do Direito, às quais sempre se pode recorrer, por meio da instância judicial, em detrimento das esferas institucionalmente legítimas de produção normativa de âmbito legislativo e administrativo.

Em aparente paradoxo, vive-se no Brasil uma inflação de normas legislativas e administrativas, agravada pela multiplicidade de tipos normativos (quero dizer, diversas formas de leis e de atos normativos administrativos). Entretanto, o paradoxo é mesmo aparente, pois esse excesso de normatividade, além de inócuo ante as possibilidades de seu afastamento por força da aplicação direta de normas constitucionais, é, de rigor, desprestigiador do valor político das normas em questão (legislativas e administrativas).

Na prática institucional brasileira atual, a legalidade clássica, lastreada na lei (complementada no plano administrativo pelo regulamento), cede lugar a

uma imprecisa e imprevisível aplicação casuística de normas constitucionais diretamente interpretadas e adaptadas por decisões judiciais, em situações concretas. Não é à toa que cada vez mais se reforça, como um movimento de compensação, um clamor em defesa da segurança jurídica.

Essa legalidade clássica, pilar da edificação dos Estados Constitucionais de Direito, tem a virtude de conciliar a dimensão de legitimação política da lei — a legalidade formal: lei como ato da vontade da sociedade, manifestada pelo parlamento ou diretamente pelo povo — e a dimensão de justiça social da lei — a legalidade material: lei como ato tendencialmente geral e abstrato, que trata isonomicamente os indivíduos, sem privilégios nem perseguições.

E ainda tem a virtude de mobilizar a Administração Pública, como agente legítimo da transformação da normatividade geral e abstrata em normatividade individual e concreta, adaptando a legalidade, pela via regulamentar, às diversas situações reais da vida social.

Não estou negando o indispensável papel que as normas constitucionais e as normas decorrentes de decisões judiciais exercem no Estado de Direito. Apenas estou dizendo que um sistema normativo que praticamente faça uma ligação direta das normas constitucionais, via decisão judicial, às situações reais da vida social, em detrimento das instâncias normativas legislativa e administrativa, não cria um saudável equilíbrio de poderes em um contexto democrático.

É justamente esse desequilíbrio, hoje existente no Brasil, que o citado texto Artigo 133 do anteprojeto proposto pelo professor Carvalhosa, assim como o próprio estilo principiológico da constituição projetada, visam a corrigir.

---

# Introdução

---

As crises políticas que se sucedem no país depois da redemocratização, em 1985, devem ser objeto de uma reflexão a respeito das suas causas. Seriam elas devidas às más escolhas de nossos governantes e parlamentares? Ou devem ser debitadas a uma estrutura de Estado que gera, recorrentemente, essas figuras lamentáveis que, além de levarem o país à permanente insegurança jurídica e ao descrédito institucional, acarretam um atraso social que nos coloca sempre nos piores índices de desenvolvimento humano e educacional e numa decadência econômica a olhos vistos, decorrente da recessão ou dos baixíssimos índices de crescimento econômico?

No Brasil o Estado é hegemônico, não restando à cidadania nenhum papel em nossa construção civilizatória. A sociedade civil é dominada por um Estado que se estruturou para preencher todos os espaços.

Essa dominação é fundada numa oligarquia que tem como instrumento a Constituição de 1988, que outorga privilégios institucionais à classe política e ao estamento burocrático, em detrimento daqueles que trabalham e empreendem no setor privado.

Os integrantes do setor público apropriam-se de todos os recursos provindos dos impostos coletados da sociedade, os quais são insuficientes para pagar as folhas e as despesas dos políticos e dos servidores ativos e inativos, acarretando os fabulosos rombos fiscais.

Não sobra praticamente nenhum recurso para os investimentos públicos. Daí a fraca atividade de produção, o desemprego recorrente e a pobreza progressiva do povo brasileiro.

O país está dividido em dois grupos: de um lado, os privilegiados, no setor público, e, de outro, os pagadores dos impostos, no setor privado. O único papel do povo é o de contribuir para as benesses do estamento estatal.

Trata-se de uma questão estrutural, na medida em que os privilégios da classe político-administrativa são constitucionais, como também o é o bloqueio de canais de livre participação do povo na vida pública.

No Brasil, a sociedade civil não conta. Não existe povo, mas sim “população”. Basta verificar a linguagem que se usa em todos os meios sociais e de comunicação. Nunca se utiliza os termos “povo”, “cidadania” ou “sociedade”.

Trata-se de um fenômeno cultural em que todos nós acabamos aceitando a ideia de que, de um lado, existe o Estado e seus donos e, de outro, a “população”, esse mal necessário, esse aglomerado informe e sem identidade, essa ralé, essa galera, que apesar de incomodar os olhos dos poderosos pela feiura de sua pobreza e miséria, é absolutamente útil e necessária para fornecer os recursos necessários para os privilégios da classe política e burocrática. Também a massa ignara é um mal necessário para, através do voto proporcional, manter a oligarquia no poder.

No Brasil não existe uma classe econômica dominante, mas, sim, uma classe política dominante. Não é dos quadros dos empreendedores, dos industriais, dos comerciantes ou dos banqueiros que se formam os parlamentos e os governos. As instituições políticas (governo e Congresso, assembleias, câmara de vereadores) são ocupadas pelo estamento oligárquico, que se autogera, que se reproduz incestuosamente, e que se vende, a preço de ouro, caso a caso, para os grupos de interesses na formulação de leis e de políticas que nem de longe atendem ao interesse público.

Tanto a elite empresária como a “população” ignara são vassalos, servos dessa oligarquia política extremamente corrupta e atrasada. A sociedade civil depende dela em tudo.

Essa sociedade de classes contraria inteiramente os fundamentos da democracia. A Constituição de 1988 garante ao estamento oligárquico a sua permanência no poder e à burocracia o gozo pleno de seus inesgotáveis, progressivos e ilimitados direitos adquiridos.

Para que o país possa se tornar uma democracia autêntica, fundada na isonomia dos deveres e direitos de toda a cidadania, é que se propõe, neste estudo, uma nova constituição.

Neste anteprojeto procura-se eliminar os privilégios do setor público para, assim, permitir que se forme uma sociedade de oportunidades para todas as pessoas, nos planos individual, familiar, social, profissional, educacional, cultural e econômico.

Não se pode falar em democracia apenas fundada nas liberdades públicas. Estas são um dos seus fundamentos. Não existe regime democrático sem que haja isonomia e equidade de deveres e direitos para todos os membros da sociedade.

Não há democracia quando inexiste livre acesso da cidadania à vida pública.

E, sobretudo, não pode haver democracia num país em que onze milhões e quinhentas mil pessoas vivem sem nenhum risco econômico enquanto cem milhões — a população economicamente ativa — assumem todos os riscos na luta pela sobrevivência.

Não há democracia sem isonomia e equidade. Não há democracia sem oportunidades para todos. Não há democracia sem acesso dos cidadãos à vida pública independentemente dos partidos políticos, dominados pelos velhos caciques.

No Brasil não existe uma democracia, mas uma partidocracia, instituída pela Carta de 1988.

Essas graves distorções dos valores fundamentais da democracia são enfrentadas no presente estudo, em que se procura sujeitar o Estado à Nação. Propõe-se restaurar a prevalência da vontade do povo.

Para tanto, procura-se extinguir o profissionalismo político, permitindo-se o acesso da cidadania à vida pública, mediante o seguinte tripé: não reeleição, voto distrital puro e candidaturas independentes.

A partir desses três fundamentos básicos, outras questões estruturais são tratadas, todas visando colocar o Estado a serviço da sociedade civil.

Apresenta-se, a seguir, uma lista exemplificativa das mudanças estruturais propostas neste estudo.

Convidamos os cidadãos brasileiros a examinarem as 134 normas principiológicas aqui trazidas (primeira parte) e as razões gerais (segunda parte) e específicas de cada uma dessas proposições (terceira parte).

Necessário enfatizar que não se trata de um trabalho acadêmico, mas de um estudo propositivo de uma solução estrutural para os problemas que permanentemente nos afligem.

Vão necessariamente perguntar: como implementar uma nova constituição no Brasil?

Propõe-se que haja um plebiscito para votar um novo texto, como ocorre em todos os países civilizados. Foram os privilégios que levaram à Revolução Francesa — que, no entanto, tinha uma proposta democrática pronta, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789.

O povo brasileiro é, hoje, consciente de que os privilégios do estamento estatal e suas atuais regras de dominação são a causa do nosso atraso, das injustiças sociais, da pobreza crescente e da falta de oportunidades de desenvolvimento pessoal e social.

Trata-se de uma proposta para ampla discussão. Espera-se que assim seja.

## Propostas estruturais



**No plano político**

---

Proibição de eleição ou reeleição dos mandatários em exercício para qualquer cargo eletivo.

---

É vedado aos eleitos para o Poder Legislativo exercer qualquer cargo no Poder Executivo.

---

Os Municípios têm plena liberdade de organização administrativa, vedada remuneração aos vereadores.

---

Voto distrital puro para a eleição de deputados e vereadores. O presidente, os senadores, os governadores e os prefeitos serão eleitos pelo voto majoritário.

---

Fica extinto o voto proporcional.

---

Voto não obrigatório.

---

Candidaturas independentes, individuais ou com o apoio de associações civis de natureza política, para todos os cargos eletivos nas três esferas federativas.

---

Os senadores, os deputados e os vereadores terão plena liberdade individual de voto, vedado o seu direcionamento pelos partidos.

---

Haverá três categorias de partidos políticos: partidos com atuação nacional, estadual ou municipal, sendo inteiramente autônomos e independentes entre si.

---

Os partidos nacionais participarão das eleições para presidente, senadores e deputados federais. Os partidos estaduais, para governador e deputados estaduais. Os partidos municipais, para prefeito e vereadores.

---

Apuração pública das eleições pela contagem do voto impresso acoplado às urnas eletrônicas.

---

Perda de mandato de deputados, prefeitos e vereadores por iniciativa dos próprios eleitores (*recall*).

---

Eliminação do Fundo Partidário.

---

Eliminação do Fundo Eleitoral.

---

Eliminação das emendas parlamentares ao orçamento.

---

Eliminação dos cargos de provimento em comissão, que atualmente abrigam os políticos e seus prepostos em postos de chefia na administração pública, os quais serão exercidos unicamente pelos servidores de carreira.

---

Realização de referendo e plebiscito a cada dois anos, coincidentes com as eleições gerais e municipais, para a aprovação de matérias de relevante interesse público nacional, estadual ou municipal.

---

Seguro de obra nas licitações de obras públicas, no valor de 100% da respectiva adjudicação (*performance bonds*).

---



**No plano institucional**

---

Fim do foro privilegiado.

---

O regime de estabilidade fica restrito à magistratura, ao Ministério Público, à polícia judiciária, à diplomacia e às Forças Armadas. Os demais cargos passam para o regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

---

Fica criado o regime previdenciário único, extinguindo-se o Regime Especial de Previdência.

---

O direito adquirido não pode prevalecer no âmbito do Direito Público, sendo aplicável apenas nas relações de Direito Privado.

---

Nulidade de leis aprovadas em causa própria em favor dos agentes públicos — políticos e servidores.

---

Eliminação de todos os adicionais para os integrantes do setor público, restringindo-se os seus proventos unicamente ao valor salarial contratado consoante a Consolidação das Leis do Trabalho.

---

Adoção do regime de declaração, em substituição ao de prévia autorização administrativa, para o exercício de atividades civis, profissionais e econômicas.

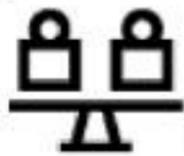
---

O ordenamento jurídico será constituído de normas constitucionais, leis ordinárias e atos normativos, extintas as leis complementares e orgânicas.

---

As reformas da constituição serão submetidas a plebiscito, bem como as leis que possam beneficiar categorias, setores e corporações, ou aprovadas em situação de conflito de interesses.

---



### **Quanto ao Poder Judiciário**

---

Unicidade do juiz natural.

---

Legitimidade de qualquer cidadão para ingressar em juízo, sem as inúmeras reservas de legitimidade ativa previstas na vigente Carta.

---

Trânsito em julgado mediante decisão em segundo grau, prolatada pelos tribunais de justiça federais e estaduais.

---

Prisão já em primeira instância de réu condenado.

---

Transformação do STF em Corte Constitucional, adstrito à matéria da constitucionalidade das leis e dos atos normativos e administrativos e à resolução de conflitos na legislação entre Estados da Federação.

---

Os tribunais superiores têm função revisional dos julgados penais e rescisória dos julgados cíveis transitados em julgado pelos tribunais federais e estaduais, mediante processos autônomos, não tendo nenhuma competência recursal e suspensiva das decisões transitadas em julgado em segunda instância.

---

Os magistrados da Corte Constitucional e dos tribunais superiores terão mandato de 08 (oito) anos.

---

As vagas na Corte Constitucional serão preenchidas pelos magistrados mais antigos do Superior Tribunal de Justiça.

---

No STJ, as vagas serão preenchidas, em rodízio, pelos desembargadores mais antigos dos tribunais federais regionais.

---

Todos os tribunais serão formados por magistrados de carreira, aprovados em concurso público para juiz de primeiro grau.

---

O mesmo critério de antiguidade é adotado para as chefias dos ministérios públicos, das polícias judiciárias e dos tribunais de contas.

---



### **Quanto ao orçamento**

---

Todos os recursos orçamentários são discricionários, vedadas as despesas obrigatórias, vinculadas ou impositivas.

---

Todas as receitas orçamentárias são contingenciáveis.

---

São vedadas as emendas congressuais à proposta orçamentária anual ou plurianual aumentando receitas e despesas.

---

Fica vedada a criação de fundos vinculados a determinados fins e atividades do Poder Executivo.

---

As despesas com folha de pagamento dos servidores, tanto os da ativa quanto os inativos, não podem ultrapassar um quarto das receitas orçamentárias.

---



### **Quanto à Ordem Econômica e à Ordem Social**

---

Fica vedada a exploração da atividade empresarial pelo Estado.

---

A pessoa jurídica é diretamente responsável pelos atos ilícitos praticados, em seu nome, por seus administradores e funcionários.

---

Cabe à sociedade civil apoiar com meios e recursos as manifestações culturais e artísticas privadas.

---

É dever precípua do Estado e da sociedade civil a preservação e a defesa do meio ambiente natural e antropológico.

---

---

# 1. Texto do anteprojeto de constituição

---

## Preâmbulo

**A** - A Nação brasileira, formada pelas pessoas que viveram, vivem e viverão em seu território, e que formam nele uma sociedade civil e um povo soberano, aprova uma Constituição para instituir um Estado Democrático de Direito e nele assegurar plenamente as liberdades públicas e suas relações de natureza política, normativa, administrativa e judiciária e a execução eficiente dos serviços públicos.

**B** - A Nação brasileira se funda no primado da lei, nas liberdades individuais e coletivas asseguradas pelo Estado Democrático de Direito, na plena responsabilidade das instituições políticas e administrativas perante todas as pessoas físicas e jurídicas que compõem a sociedade civil, sem discriminação ou privilégios de qualquer espécie ou natureza.

**C** - O povo soberano é a origem do Poder e o destinatário único de seu exercício, não se confundindo a Nação e o Estado, na medida em que o Estado está a serviço da Nação e submetido à sua vontade.

**D** - A Nação brasileira institui como forma de governo uma República democrática que garante: a igualdade da lei perante todas as pessoas e destas perante a lei; as liberdades públicas; a plena liberdade de opinião, de crítica e de oposição; o direito de ir e vir; a inviolabilidade pessoal e domiciliar; o direito de petição, de manifestação e protesto pacíficos; de organização civil e econômica livres e independentes; de propriedade privada, observada a sua função social; de liberdade de iniciativa econômica, observada a sua função social, e demais direitos, deveres, obrigações e responsabilidades próprios do Estado Democrático de Direito.

**E** - As leis têm sua vigência condicionada à sua plena legitimidade, tendo como fonte precípua o interesse geral do povo, o bem público e o interesse público, devendo ser necessariamente produto das exigências da vida.

É ilegítima e, portanto, nula qualquer lei que crie privilégios ou vantagens para indivíduos, corporações ou grupos, tanto do setor público como do setor privado.

**F** - O Estado e suas instituições, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em suas três esferas federativas, União, Estados-membros e Municípios, estão submetidos à plena soberania do povo, que se manifesta diretamente por meio desta Constituição, de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular de leis e, indiretamente, por meio do regime de representação majoritária e distrital.

**G** - A Nação brasileira proclama sua vinculação plena aos direitos humanos, individuais, coletivos e sociais expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas e suas Resoluções; na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e suas Resoluções; na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e suas Resoluções; na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho e suas Resoluções, sobre Povos Indígenas e Tribais. Declara, ainda, seu irretratável compromisso com a preservação do meio ambiente e do clima tal como disposto no Acordo de Paris de 2016 e em suas Resoluções e demais tratados e convenções subscritas pela Nação brasileira no interesse do país, do continente, da humanidade e da preservação da vida no planeta.

## Dos deveres do Estado

**Art. 1º** - É dever do Estado garantir o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à busca da felicidade das pessoas que vivem na Nação brasileira.

**Art. 2º** - O Estado deve se conduzir de forma a permitir a criação de riquezas, abstando-se de colocar entraves de qualquer espécie, notadamente de natureza tributária e burocrática, para a multiplicação das oportunidades econômicas, profissionais e civis, e a plena produtividade dos fatores na criação e produção de bens e serviços.

**Art. 3º** - O Estado e seus agentes políticos e administrativos, nas três esferas federativas, no exercício de seus cargos e funções de governo, de representação parlamentar e de administração pública, e nas suas relações com pessoas físicas e jurídicas do setor privado, observarão rigorosamente os princípios do interesse público, da isonomia, da moralidade, da lei legítima, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, da produtividade, da finalidade, da motivação, da oportunidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

**Art. 4º** - Os servidores públicos, nos três Poderes e nas três esferas federativas, submetem-se ao regime contratual de trabalho, previdenciário e tributário aplicável aos trabalhadores do setor privado, sem qualquer distinção ou privilégio.

**Art. 5º** - O Estado deve promover políticas públicas de longo prazo e permanentes no tocante aos regimes tributário, de eficiência e produtividade da administração pública, previdenciário, de seguro de obras públicas, de desestatização da atividade econômica, de transparência, de reforma eleitoral, de desfavelamento, de inserção social e urbana, de saneamento básico, de segurança pública, de saúde pública, de educação, de desenvolvimento tecnológico, informatização e inovação, bem como de qualidade do meio ambiente natural e do clima, a fim de permitir a inclusão de toda a sociedade nos benefícios do desenvolvimento econômico, social e político.

Essas políticas públicas de Estado, cuja observância e execução vinculam os sucessivos governos, serão objeto da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e de leis de diretrizes para cada um dos setores enumerados neste dispositivo.

**Art. 6º** - O Estado, como instrumento político e administrativo da Nação, não pode proporcionar a seus agentes políticos e administrativos quaisquer privilégios de natureza material, direta ou indiretamente, devendo seus quadros de representação política e de administração se restringirem aos proventos e salários fixos cujos valores devem ser rigorosamente compatíveis com as remunerações por trabalho semelhante praticadas no setor privado.

**Art. 7º** - São vedados os gastos tributários.

O Estado, como instrumento da Nação, na estrita observância do regime de isonomia e de iguais oportunidades econômicas e profissionais, não pode proporcionar, nas três esferas federativas, ainda que sob o pretexto de políticas anticíclicas ou de incentivos tributários ao desenvolvimento econômico nacional, regional, estadual ou municipal, quaisquer privilégios de nenhuma natureza ou espécie, a setores da economia privada ou estatal, no espaço e no tempo, abstendo-se de proteger determinados negócios, setores, empresas ou empreendimentos, através de leis, atos normativos e decisões administrativas, abstendo-se, ainda, de conceder desonerações, isenções ou repactuações de obrigações tributárias e previdenciárias.

**Art. 8º** - A sociedade civil e a cidadania têm papel interativo na formulação, na implementação e no acompanhamento da execução de políticas públicas de Estado e de governo, devendo assumir permanentemente papel contributivo em todas as áreas, notadamente de educação, habitação e desfavelamento, urbanismo, saúde, saneamento, meio ambiente natural e clima.

**Art. 9º** - Cabe ao Estado garantir a liberdade e a autonomia individual no plano civil, profissional e econômico, deixando de exercer atividade empresarial de exploração econômica, devendo cessar essas atividades dentro das políticas de Estado consignadas nesta Constituição.

**Art. 10** - Fica extinto o foro por exercício de função pública de qualquer natureza, sendo da competência do juiz natural promover e julgar os processos que tenham como réus representantes eleitos, durante seu mandato e após sua expiração, nas três esferas federativas.

É facultado aos agentes públicos, como qualquer jurisdicionado, na fase da formação da lide, invocar e se valer da jurisdição da Justiça Federal para conhecer e julgar o processo que decorre do exercício de função pública.

Ao Presidente da República, governadores e prefeitos cabe o processo de impedimento, a cargo do Senado, das assembleias legislativas e das câmaras municipais, respectivamente, pela prática de crime de responsabilidade.

Os agentes públicos serão suspensos do exercício de seus cargos e funções, de natureza política e administrativa, no caso de denúncia acolhida pelo Poder Judiciário por crimes de corrupção e demais delitos contra a administração pública até o trânsito em julgado do respectivo processo ou na hipótese de aprovação de abertura de processo de impedimento pela casa legislativa competente.

**Art. 11** - Fica instituído, com exceção dos casos expressamente previstos em lei, o regime de declaração para o exercício de atividades de natureza civil, econômica ou profissional, em substituição ao regime de prévia autorização, respondendo o declarante penalmente por falsidade ideológica e demais crimes conexos, bem como administrativa e civilmente, na hipótese de uso irregular, abusivo ou delituoso desse direito declaratório.

**Art. 12** - É obrigatório o seguro de obras para toda a contratação de obras públicas, nas três esferas federativas e nas empresas públicas e de economia mista, abrangendo 100% (cem por cento) do valor da respectiva adjudicação.

**Art. 13** - O Estado deve assegurar o cumprimento de suas obrigações contratuais e de pagamento, pleno e pontual, nos contratos que celebrar com pessoas físicas e jurídicas para a realização de obras públicas, fornecimentos e serviços de toda e qualquer natureza.

**Art. 14** - É dever permanente do Estado, em suas três esferas federativas e nos três Poderes, promover a irrestrita transparência de todos os seus atos de natureza política, administrativa, legislativa e judiciária, adotando o conceito informacional de governo aberto dentro do sistema de robotização e de inteligência artificial, com análise avançada de dados que permita a composição de todas e das específicas análises das atividades e operações existentes no interior do Estado, inclusive dos rendimentos e recebimentos dos agentes políticos e administrativos, a qualquer título, visando ao irrestrito conhecimento da sociedade brasileira, em tempo real e com leitura prévia, em linguagem de comunicação acessível ao entendimento de todas as pessoas.

**Art. 15** - As verbas de publicidade contratadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ficam adstritas unicamente a campanhas de informação, orientação e educação, de interesse público permanente ou relevante, sendo vedado seu uso para divulgação e propaganda de obras, serviços e realizações políticas ou administrativas dos governos, nas três esferas federativas.

**Art. 16** - O Estado, dentro do princípio da isonomia, não poderá editar leis, atos normativos ou praticar atos administrativos que proporcionem qualquer privilégio aos grupos de interesses organizados em categorias profissionais, sindicais e associativas, tanto do setor público como do setor privado.

## Da soberania do povo

**Art. 17** - A soberania do povo será exercida mediante representação, plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis.

A soberania do povo se manifesta pelo sufrágio universal, direto, secreto e não obrigatório, que será exercido livremente pelos brasileiros, a partir dos 16 (dezesesseis) anos, no gozo de seus direitos civis e políticos, podendo todo o brasileiro candidatar-se a qualquer cargo eletivo através de partidos políticos ou individualmente, de forma independente, inclusive com o apoio de movimentos e associações de natureza política.

**Art. 18** - O voto é secreto e facultativo e a apuração das eleições é pública, com registros materiais permanentes dos sufrágios, mediante voto impresso ou cédula, de forma que possibilite a sua fiscalização e a contagem física dos votos depositados nas urnas.

**Art. 19** - As redes sociais são instrumentos legítimos, válidos e reconhecidos de participação permanente da cidadania e da sociedade nas atividades eleitorais e políticas, inclusive junto aos representantes eleitos nas três esferas federativas, para propor, discutir e promover a implementação e a execução de políticas públicas, para fiscalizar a gestão governamental e congressional e para a subscrição de projetos de iniciativa popular, reivindicações e abaixo-assinados, de natureza política, civil, social e econômica.

**Art. 20** - É proibida a reeleição e a eleição dos representantes eleitos em determinada legislatura ou mandato, nos Poderes Legislativo e Executivo, nas três esferas federativas.

Os eleitos para cargos do Poder Executivo e Legislativo não poderão se candidatar nas eleições que ocorrem no curso de seus mandatos, nem nas eleições seguintes, correspondentes ao término desse mesmo mandato.

**Art. 21** - Fica adotado o regime de voto majoritário na eleição para os cargos de Presidente da República, governadores, senadores e prefeitos, e o voto distrital puro nas eleições para deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

**Art. 22** - Os deputados federais e estaduais e os vereadores, bem como os prefeitos, são submetidos ao regime de revogação do mandato por quebra de decoro, desídia, improbidade, gestão e representação desleal, infiel ou danosa, apresentação e aprovação irregular de contas, aprovação de leis em causa própria ou em conflito de interesses, condenação administrativa ou criminal, ou abandono do mandato.

A revogação do mandato será objeto de plebiscito, convocado por 5% (cinco por cento) dos eleitores do distrito, no caso de deputados federais, estaduais e vereadores, e 5% dos eleitores do município, no caso de prefeito. Esse plebiscito será realizado dentro de 90 (noventa) dias a contar da data do respectivo requerimento na Justiça Eleitoral.

**Art. 23** - A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão será restrita aos pronunciamentos dos candidatos majoritários, vedado o uso de tomadas externas e de imagens com a participação de terceiros, assegurada a igualdade de tempo para os candidatos, sejam independentes, sejam partidários.

**Art. 24** - Ficam extintas as emendas parlamentares individuais, coletivas ou sob qualquer outra denominação ou origem, aos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios.

**Art. 25** - Os vereadores não serão remunerados pelo exercício de suas funções, sob nenhuma forma, título ou circunstância, sendo os serviços de assessoria legislativa prestados pelos servidores da câmara municipal.

**Art. 26** - Os serviços de gabinete dos parlamentares federais e estaduais serão prestados pelos servidores da respectiva casa legislativa.

Não pode o orçamento do Poder Legislativo, nas três esferas legislativas, ser onerado com qualquer despesa de contratação de terceiros no exercício de função de gabinete ou qualquer outra despesa decorrente da atividade parlamentar.

**Art. 27** - Quaisquer normas referentes a aumento de remuneração e despesas, de qualquer espécie ou natureza, dos titulares de cargos eletivos, nas três esferas, serão submetidas ao plebiscito bienal, sendo a sua vigência suspensa até a sua eventual aprovação na respectiva consulta popular.

**Art. 28** - Ficam extintos o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral.

Os partidos políticos não poderão receber do Estado quaisquer subsídios para sua manutenção ou propaganda eleitoral, a nenhum título.

**Art. 29** - A cada dois anos, coincidentemente com as eleições gerais e municipais, os eleitores deverão aprovar, em plebiscito ou referendo, as emendas à Constituição aprovadas pelo Congresso e as leis de relevante interesse público, em nível federal, estadual ou municipal, notadamente, nesta última esfera, os planos diretores de urbanismo, bem como os vetos apostos pelo Presidente da República, pelos governadores e prefeitos a leis e normas aprovadas pelas casas legislativas, desde que solicitado no momento da oposição do veto.

Por iniciativa popular, representada pela assinatura de um milhão de eleitores, deverão ser submetidas a plebiscito as leis federais consideradas ilegítimas por não serem isonômicas, notadamente as que outorgam privilégios e exonerações em favor de qualquer pessoa, grupo, setor, corporação e entidade, tanto do setor público como do setor privado.

## Das regras de governança no exercício da função pública

**Art. 30** - As funções de membro nomeado da administração pública são incompatíveis com o exercício de qualquer mandato eletivo.

É vedada a nomeação e o exercício de qualquer cargo ou função na administração direta e indireta, fundações e empresas estatais, inclusive em conselhos e demais órgãos colegiados, de qualquer representante eleito, nas três esferas federativas, enquanto durar o mandato para o qual foi eleito.

**Art. 31** - Ficam extintos os cargos em comissão de livre nomeação na administração pública, nas três esferas federativas.

Poderão ser contratados assessores e consultores dos ministérios e secretarias estaduais, sem nenhuma função decisória, os quais deverão ser selecionados no mercado e contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

**Art. 32** - Os Ministérios não poderão ultrapassar o número de 16 (dezesseis).

São Ministérios permanentes: Agricultura; Casa Civil; Cidades; Ciência e Tecnologia; Cultura; Defesa; Educação; Fazenda; Infraestrutura e Transportes; Justiça e Segurança Pública; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento e Gestão; Relações Exteriores; Saúde; e Trabalho.

**Art. 33** - Todos os cargos de chefia e demais cargos e funções nos entes da administração direta, indireta, fundacional e nas empresas públicas e de economia mista, nas três esferas federativas, com exceção exclusiva do previsto no art. 79, serão preenchidos e exercidos pelos servidores públicos integrantes do organograma respectivo, todos contratados mediante concurso público de qualificação por formação profissional e técnica específica de cada área ou setor.

**Art. 34** - Os Ministros de Estado, de livre escolha do Presidente da República, deverão possuir ilibada conduta e idoneidade moral, reconhecida reputação e necessária capacidade profissional específica na respectiva área de atuação ministerial.

## Do Poder Judiciário e das regras da Justiça

**Art. 35** - A Justiça deve servir à liberdade, que é o maior bem do indivíduo. O Poder Judiciário deve ser efetivo, rápido, eficiente e produtivo, a fim de preservar os direitos e os bens individuais, coletivos, difusos, materiais e imateriais dos jurisdicionados.

**Art. 36** - Os princípios da Justiça são a inafastabilidade da jurisdição, mediante iniciativa das partes; o direito à decisão justa, em dupla jurisdição; e a sua efetividade, representada por sua plena utilidade, imparcialidade e boa-fé.

**Art. 37** - A Justiça efetiva é direito do jurisdicionado, cabendo ao Estado indenizar a parte prejudicada pela dilação na prática dos atos e decisões no processo além do prazo razoável para sua duração.

**Art. 38** - O Poder Judiciário é uno e indivisível, exercendo o Conselho Nacional de Justiça o seu controle externo, tendo, nessa qualidade, competência administrativa, normativa, regulamentar, orçamentária, disciplinar, fiscalizatória e sancionatória sobre a Corte Constitucional, os Tribunais Superiores, os tribunais federais e estaduais, as varas federais e estaduais e todos os respectivos magistrados e servidores.

O juízo de primeira instância é uno, devendo o juiz natural instruir e julgar os feitos civis e penais que lhe forem distribuídos.

**Art. 39** - Todas as pessoas físicas e jurídicas residentes ou com sede no Brasil têm legitimidade processual para ingressar com medidas judiciais, arbitrais e administrativas contra quaisquer pessoas físicas ou jurídicas do setor privado e do setor público integrantes dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, vedada qualquer restrição ou reserva de legitimidade processual ativa, em qualquer alçada e foro federal ou estadual, compreendidos a Corte Constitucional e os tribunais superiores, ou perante qualquer ente administrativo julgador das três esferas federativas.

**Art. 40** - Aos jurisdicionados é assegurado o duplo grau de jurisdição.

O trânsito em julgado ocorre com a decisão definitiva dos tribunais regionais federais e dos tribunais de justiça estaduais.

Será executada a sentença condenatória de prisão uma vez prolatada a sentença pelo juiz de primeira instância.

**Art. 41** - Os conselhos superiores da magistratura dos tribunais federais e estaduais têm competência para aprovar súmulas com efeito vinculante no âmbito de suas jurisdições e perante as autoridades administrativas dos respectivos Estados ou regiões jurisdicionadas.

Os tribunais regionais federais e de justiça estaduais têm competência para declarar a inconstitucionalidade de leis, atos normativos e administrativos, na esfera de suas jurisdições.

**Art. 42** - Os tribunais superiores têm competência para aprovar súmulas com efeito vinculante para os juízos e tribunais estaduais e federais e para a administração pública, nas três esferas federativas.

**Art. 43** - Qualquer das partes poderá, em primeira instância, na fase da formação da lide, invocar e se valer da jurisdição da Justiça Federal regional para conhecer originariamente e julgar o processo civil, penal ou administrativo envolvendo qualquer questão de Direito Público ou Privado, independentemente do objeto da causa e da vontade da outra parte.

**Art. 44** - Os tribunais superiores têm precípua e unicamente competência rescisória dos julgados civis e de revisão dos julgados criminais, mediante a abertura de processo rescisório ou revisional, que deve ser proposto autonomamente pelas partes interessadas, sob o restrito aspecto da constitucionalidade ou da legalidade dos julgados prolatados pelos tribunais federais e estaduais, vedada apreciação de matéria de fato.

É da competência do Superior Tribunal de Justiça a extradição solicitada por Estado estrangeiro; a homologação de sentença estrangeira; a expedição de cartas rogatórias; e o julgamento de reclamação.

**Art. 45** - A Corte Constitucional e os tribunais superiores não têm atribuição nem competência recursal, suspensiva, devolutiva ou cautelar das decisões e julgados prolatados pelos tribunais federais e estaduais.

**Art. 46** - A Corte Constitucional e os tribunais superiores compõem-se de ministros em exercício da carreira judiciária.

**Art. 47** - A Corte Constitucional tem sua competência precípua à declaração, com repercussão geral, da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade das leis, dos vetos e dos atos normativos e administrativos emanados dos poderes públicos das três esferas federativas.

É da competência da Corte Constitucional declarar, com repercussão geral, a prevalência dos princípios e normas constantes dos tratados e das convenções

firmados e ratificados pelo Brasil sobre normas constitucionais conflitantes ou incompatíveis, que serão, em consequência, declaradas protraídas.

**Art. 48** - O Poder Judiciário é formado pela Corte Constitucional, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Superior Tribunal Militar, pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Federais regionais e pelos Tribunais de Justiça dos Estados e pelas respectivas comarcas de primeira instância.

A Corte Constitucional será formada por 11 (onze) ministros, que exercerão suas funções pelo prazo de 08 (oito) anos, a contar de sua posse, e cujos cargos e vagas sucessivas serão preenchidos, pela ordem de antiguidade, pelos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

O Superior Tribunal de Justiça será formado por 33 (trinta e três) ministros da carreira judiciária federal, que exercerão suas funções pelo prazo de 08 (oito) anos, a contar de sua posse, e cujos cargos e vagas sucessivas serão preenchidos, em rodízio, pela ordem de antiguidade, pelos desembargadores dos tribunais regionais federais.

O Tribunal Superior do Trabalho será formado por 11 (onze) integrantes da carreira judiciária trabalhista, que exercerão suas funções pelo prazo de 08 (oito) anos, a contar de sua posse, e cujos cargos e vagas sucessivas serão preenchidos, em rodízio, pela ordem de antiguidade, pelos desembargadores dos tribunais regionais trabalhistas.

O Superior Tribunal Militar será formado por 11 (onze) integrantes da carreira judiciária militar, que exercerão suas funções pelo prazo de 08 (oito) anos, a contar de sua posse, e cujos cargos e vagas sucessivas serão preenchidos, em rodízio, pela ordem de antiguidade, pelos magistrados dos tribunais regionais militares.

O Tribunal Superior Eleitoral será formado por 05 (cinco) ministros, sendo 03 (três) da Corte Constitucional e 02 (dois) do Superior Tribunal de Justiça, pelo critério de antiguidade, com mandato de 02 (dois) anos a contar de sua posse.

**Art. 49** - O Conselho Nacional de Justiça, como órgão regulador e de controle externo do Poder Judiciário e de seus membros e servidores, é uma autarquia, com independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo de seus conselheiros e autonomia financeira.

O Conselho Nacional de Justiça será composto de 07 (sete) membros, com mandato de 02 (dois) anos, não renováveis, indicados pelo Congresso Nacional, entre cidadãos não vinculados ao Poder Judiciário, de notável saber jurídico e técnico, reputação ilibada e comprovada experiência profissional, sendo 02 (dois) advogados, 02 (dois) promotores de justiça, 01 (um) procurador do Estado e 02 (dois) auditores independentes, de notável saber contábil e financeiro.

## Do Ministério Público

**Art. 50** - O Ministério Público Federal é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem pública, da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O cargo de Procurador Geral da República será exercido pelo mais antigo promotor de justiça federal em exercício, com mandato de 02 (dois) anos, não renovável, tendo como função precípua representar o Ministério Público na Corte Constitucional.

O Ministério Público Federal tem como órgão regulador e de controle externo o Conselho Nacional do Ministério Público Federal, revestido de competência normativo-regulatória, fiscalizatória, orçamentária, correcional, disciplinar e sancionatória sobre a instituição e sobre os promotores e servidores.

O Conselho Nacional do Ministério Público Federal é uma autarquia com independência administrativa, financeira e orçamentária e ausência de subordinação hierárquica.

O Conselho Nacional do Ministério Público Federal será composto de 07 (sete) membros, com mandato de 02 (dois) anos, não renováveis, indicados pelo Congresso Nacional, com notável saber jurídico e técnico, reputação ilibada e comprovada experiência profissional, sendo 02 (dois) advogados, 02 (dois) procuradores do Estado, 01 (um) defensor público e 02 (dois) auditores independentes, de notável saber contábil e financeiro.

## Dos princípios normativos

**Art. 51** - O Estado, no exercício de suas funções, atividades e relações de toda a natureza, observará estritamente o princípio da legitimidade da lei.

**Art. 52** - A lei é a expressão da vontade geral, devendo, indeclinavelmente e sem exceção, promover a igualdade de direitos, deveres, obrigações e responsabilidades de todas as pessoas físicas e jurídicas do setor público e do setor privado, submetidas ao mesmo regime judiciário, penal, civil, comercial, administrativo, tributário, contratual, trabalhista e previdenciário, sem qualquer distinção, graduação ou exceção.

**Art. 53** - A lei será igual para todos, não podendo ser utilizada para criar privilégios para integrantes do setor privado, tais como isenções, benefícios, repactuações de dívidas tributárias, créditos subsidiados, desonerações, descontos, subsídios, vantagens e incentivos para setores, para grupos ou para indivíduos.

**Art. 54** - Todos são iguais perante a lei, que deverá ser legítima, mediante a estrita observância do princípio da isonomia e equidade, e atender unicamente ao bem comum e ao interesse público.

**Art. 55** - São ilegítimas e, por isso, nulas as leis promulgadas em causa própria ou de terceiros, em conflito de interesses ou para favorecer pessoas físicas ou jurídicas, tanto do setor público como do setor privado.

**Art. 56** - Não há direito adquirido diante do interesse público.

A arguição de direito adquirido fica restrita às relações jurídicas de Direito Privado, não podendo ser invocado ou aplicado no âmbito das relações próprias do Direito Público, em qualquer circunstância, a favor de agentes políticos e administrativos, sob qualquer título ou pretexto.

**Art. 57** - Os proventos e salários dos agentes públicos serão unicamente aqueles que são objeto do respectivo contrato de trabalho, em valores rigorosamente compatíveis com os praticados no mercado de trabalho do setor privado.

Não pode o Estado dispender quaisquer outros recursos ou verbas a favor de seus servidores, a qualquer título ou pretexto, inclusive verbas indenizatórias de qualquer natureza, vantagens permanentes ou especiais, subsídios e gratificações de qualquer natureza ou origem.

É vedado ao servidor público acumular cargos e funções na administração direta, indireta e fundacional.

**Art. 58** - O regime de estabilidade no exercício de emprego público concursado fica restrito aos magistrados, aos conselheiros dos tribunais de contas, aos oficiais das Forças Armadas, aos promotores públicos, aos diplomatas de carreira, aos delegados das polícias civis, aos oficiais das polícias militares dos Estados-membros, aos delegados da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária e Ferroviária, que devem, todos, observar estritamente o princípio da eficiência e da produtividade em seu desempenho profissional.

**Art. 59** - A previdência social é organizada sob o princípio da estrita isonomia entre os empregados do setor público e do setor privado, submetidos todos ao Regime Geral da Previdência, fundado nos critérios de idade mínima de contribuição.

A previdência social tem caráter contributivo obrigatório para todos os seus beneficiários e empregadores.

A prestação da previdência social deve observar rigorosamente os critérios atuariais que preservem, de forma permanente, o equilíbrio econômico-financeiro do sistema.

Fica extinto o Regime Especial de Previdência, submetendo-se todos os agentes políticos e administrativos ao Regime Geral da Previdência.

Os detentores de cargos eletivos, nos Poderes Legislativo e Executivo, nas três esferas federativas, não terão direito a nenhum benefício da seguridade social e respectivos

serviços em virtude do exercício de seus mandatos.

Fica revogado o regime de isenções de contribuição social de qualquer entidade pública ou privada, vedada a remissão ou anistia das contribuições sociais devidas.

## Das políticas de Estado

**Art. 60** - A educação é dever compartilhado entre o Estado, a sociedade civil e as famílias dos educandos, que devem promovê-la e conduzi-la em estreita colaboração e profundo empenho, constituindo-se política de Estado de absoluta prioridade.

A educação — pré-escolar, escolar e universitária — deve visar e alcançar o pleno desenvolvimento humano, profissional e cultural de todas as pessoas que integram a Nação.

As políticas públicas da educação pré-escolar e escolar devem cuidar da formação e aperfeiçoamento permanente dos professores e dos diretores, bem como da integração das famílias dos estudantes nas atividades da escola.

As políticas públicas da educação pré-escolar e escolar devem promover a permanência dos alunos em período integral na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio.

É dever do Estado e da sociedade civil promover e instalar o serviço de creches para toda a população infantil do país, com a participação permanente das famílias nas suas atividades.

As universidades públicas e privadas gozam de autonomia didática e científica e obedecerão ao princípio da integração do ensino com a pesquisa e com a extensão cultural e social.

Nas universidades públicas, as despesas de custeio com pessoal administrativo não ultrapassarão um quarto do orçamento respectivo, não podendo ser dispendidas verbas com pessoal inativo, cabendo ao Regime Geral de Previdência arcar com tais despesas, nas três esferas federativas.

As reitorias das universidades públicas serão ocupadas pelo professor titular mais antigo no exercício da carreira em cada departamento, pelo regime de rodízio departamental, com mandato de 02 (dois) anos.

**Art. 61** - A saúde e sua preservação, melhoria e prevenção é dever compartilhado entre todas as pessoas, a sociedade civil e o Estado.

São prioritárias as políticas públicas permanentes de prevenção, mediante informação, educação alimentar e sanitária, e sua constante divulgação pelo governo e pelas

instituições sociais, em todo o território nacional, tendo em conta as especificidades e as situações regionais e locais.

As pessoas têm o dever social de preservar a sua saúde no plano individual e familiar.

O Estado promoverá, como política pública de Estado, a informatização, a utilização da inteligência artificial e a robotização da base de informações de toda a atividade do setor preventivo e terapêutico, com acesso universal, em tempo real e com leitura prévia, com elementos informativos que permitam a integração de sistemas e o exercício da medicina, inclusive a distância, dentro do conceito de dados abertos.

A integração dos setores público e privado de saúde é essencial na implantação de políticas públicas, e tem por objetivo alcançar eficiência e produtividade na execução de medidas efetivas e permanentes de atendimento e assistência laboratorial, ambulatorial e hospitalar.

**Art. 62** - A segurança pública é dever restrito do Estado, que detém o monopólio do exercício do poder de polícia.

O Estado deve integrar todas as suas ações e informações em plano nacional e internacional, compartilhando, a tempo presente, a base de dados de alto valor estratégico, para a tomada de decisões eficientes, nas três esferas federativas, e em todos os níveis e por todos os órgãos policiais do país e do exterior, adotando como fundamento de sua política pública a inteligência artificial e a robotização, dentro do conceito de dados abertos, com informações em tempo presente e com leitura prévia.

São órgãos do poder de polícia do Estado unicamente a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária e Ferroviária, as polícias estaduais, civil e militar, vedada a instituição de quaisquer outros entes ou organizações policiais, nos três poderes e nas três esferas federativas.

**Art. 63** - O Estado, com o apoio relevante da sociedade civil, deve promover, prioritariamente, políticas públicas de desfavelamento e de inserção urbana das atuais comunidades segregadas das grandes e médias cidades, permitindo que todos os brasileiros tenham habitação digna e ambiente de convívio familiar, dentro de um prazo de 20 (vinte) anos.

**Art. 64** - O Estado, com o apoio relevante das entidades da sociedade civil e das comunidades diretamente interessadas, deve promover políticas permanentes de saneamento básico, com efetividade de sua utilização domiciliar, por toda a coletividade.

**Art. 65** - Na prestação e administração dos serviços à sociedade, a administração pública, com a colaboração permanente das entidades da sociedade civil, nas três esferas federativas, adotará, como política de Estado, o planejamento estratégico e o

regime de metas, visando ao atendimento dos objetivos de longo prazo no campo da ciência, do empreendedorismo, da inovação e da adoção das novas tecnologias.

## Dos partidos, movimentos e associações com finalidades políticas

**Art. 66** - São assegurados o pluralismo, a individualidade das opiniões e a plena liberdade dos votos dados pelos parlamentares, sejam os vinculados a partidos, sejam os independentes apoiados por movimentos e associações com finalidades políticas, garantindo, dessa forma, a legitimidade de representação soberana do povo.

**Art. 67** - Os movimentos e as associações com finalidades políticas se constituem e exercem suas atividades livremente, independentemente de registro público ou eleitoral, devendo respeitar e reafirmar os princípios da democracia.

**Art. 68** - Os partidos políticos, pessoas jurídicas de Direito Privado, serão de âmbito federal, estadual ou municipal, com seus estatutos arquivados no Tribunal Superior Eleitoral, tendo por objeto a participação autônoma, independente e exclusiva, nas respectivas eleições federais, estaduais ou municipais, vedadas as coligações para as eleições distritais.

Os estatutos dos partidos federais, estaduais e municipais deverão expressar programas referentes a políticas públicas nas suas respectivas esferas.

Aos partidos de âmbito federal cabe apresentar candidatos para as eleições de Presidente da República, senadores e deputados federais.

Aos partidos de âmbito estadual cabe apresentar candidatos para as eleições de governador e deputados estaduais.

Aos partidos de âmbito municipal cabe apresentar candidatos para as eleições de prefeito e de vereadores.

É vedado aos partidos políticos apresentarem ou apoiarem candidatos a cargos eletivos fora de sua esfera federativa de atuação.

As direções dos partidos federais, estaduais e municipais serão inteiramente autônomas entre si, não podendo os membros dos diretórios dos partidos federais participar da direção dos partidos estaduais e municipais, e vice-versa.

**Art. 69** - Os recursos dos partidos advêm de seus filiados e simpatizantes, pessoas físicas, vedado o recebimento de quaisquer subsídios, verbas ou fundos dos poderes públicos e de pessoas jurídicas.

**Art. 70** - Os movimentos e as associações com finalidades políticas terão seu âmbito de atuação federal, estadual ou municipal, podendo apoiar candidatos independentes nas respectivas eleições.

**Art. 71** - A única remuneração dos senadores e dos deputados federais será o correspondente ao teto dos proventos dos ministros em exercício da Corte Constitucional.

É vedado qualquer outro pagamento aos senadores e aos deputados federais e estaduais, a título de remuneração, vantagem, compensação ou indenização.

Não serão atribuídas verbas de gabinete, devendo os auxiliares do parlamentar ser servidores de carreira da respectiva casa legislativa, em número máximo de 05 (cinco) para cada senador ou deputado, federal ou estadual.

**Art. 72** - Nos municípios, é instituído o regime de democracia participativa ao lado da representativa na discussão, elaboração e fiscalização do plano diretor, do orçamento e de todas as questões urbanas permanentes e relevantes.

## Do Estado federativo

**Art. 73** - A Nação brasileira constitui um Estado republicano, federativo, presidencialista, leigo e democrático.

É assegurado a todo o cidadão o acesso à vida pública, independentemente de filiação partidária.

**Art. 74** - O Estado será formado, indissoluvelmente, pela União, pelos Estados-membros e pelos Municípios, todos autônomos entre si.

Compete à União exercer a soberania nacional.

A Capital Federal é localizada no município de Brasília, Estado de Goiás, cuja segurança fica a cargo das Forças Armadas.

## Do Presidente da República

**Art. 75** - Ao Presidente da República cabe velar pelos valores democráticos da Nação, pelo cumprimento da Constituição, pelo funcionamento pleno e regular das instituições e dos poderes públicos, pela permanência do pacto federativo, pela integridade do território nacional e da ordem pública e pelo respeito e observância aos tratados e convenções internacionais.

**Art. 76** - É elegível para a Presidência da República todo cidadão brasileiro, com mais de 30 (trinta) anos, sem condenação penal, que se apresente por indicação de partido político federal ou de forma independente, individualmente ou com o apoio de movimentos ou associações civis de natureza política.

**Art. 77** - É dever do Presidente da República implementar as políticas de Estado previstas nesta Constituição, nos planos plurianuais, nas leis orçamentárias e nas leis de diretrizes e bases que serão promulgadas para tal finalidade.

**Art. 78** - Os ministros são escolhidos pelo Presidente da República entre cidadãos de ilibada reputação moral e notória especialidade no campo de atuação do respectivo ministério.

**Art. 79** - Cada ministro poderá contratar no setor privado, no máximo, 10 (dez) profissionais para o exercício das funções de secretário-geral, chefe de gabinete, assessoria e consultoria, devendo os cargos de chefia, e todos os demais, ser exercidos por servidores de carreira, dos quadros do respectivo ministério.

**Art. 80** - O Presidente da República é responsável perante a Nação pela sua conduta e pela condução de seus deveres e atribuições constitucionais e legais, respondendo por crime de responsabilidade perante o Congresso Nacional.

O Presidente da Câmara encaminhará à Comissão de Constituição e Justiça, dentro de 15 (quinze) dias corridos, os pedidos de impedimento protocolados contra o Presidente da República, não podendo retê-los discricionariamente.

Caberá à Comissão de Constituição e Justiça deliberar, em quatro sessões, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, pelo arquivamento ou pela recomendação ao plenário de início do processo.

**Art. 81** - O Presidente da República promulga as leis aprovadas pelo Congresso Nacional na forma de projetos ou de medidas provisórias, cabendo-lhe o direito de veto total ou parcial, que poderá ser revogado pelo Congresso, por maioria absoluta.

**Art. 82** - É da competência privativa do Presidente da República a organização dos entes da Administração Pública, mediante decretos administrativos.

**Art. 83** - O Presidente é o Chefe das Forças Armadas, cabendo-lhe a decretação do Estado de Sítio, do Estado de Defesa e da Intervenção Federal, nos termos dos artigos 103 a 105.

## Do regime federativo

**Art. 84** - O Estado é federativo, compreendendo a União, os Estados-membros e os Municípios, todos soberanos entre si.

**Art. 85** - É dever da União, dos Estados-membros e dos Municípios zelar pela harmonia entre eles e pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e preservar o patrimônio público, próprio e comum, da Nação brasileira.

**Art. 86** - Compete à União, privativamente, legislar sobre Direito Penal e Processual Penal, Eleitoral, Marítimo, Aeronáutico, Espacial, Orçamentário, Fiscal, Tributário e Administrativo de âmbito federal cujas leis são impositivas em todo o território nacional.

**Art. 87** - Compete à União e aos Estados-membros legislar, concorrentemente, sobre Direito Civil, Comercial, do Trabalho, Administrativo, Orçamentário, Fiscal, Tributário e Ambiental.

Eventuais discrepâncias serão decididas pela Corte Constitucional, que terá, assim, poder dirimente, com efeito vinculante. Essa discrepância poderá ser invocada perante a Corte Constitucional em face de leis supervenientes promulgadas pela União.

**Art. 88** - Compete aos Municípios legislar sobre Direito Orçamentário, Tributário, Administrativo, Urbanístico, notadamente sobre o plano diretor, e Ambiental.

A cidadania participará da formulação do orçamento e do plano diretor.

**Art. 89** - Os Estados-membros, no exercício de sua soberania federativa, organizam-se e se regem pelas constituições que livremente adotarem, observados os princípios normativos da Constituição Federal.

**Art. 90** - Aos tribunais de contas de cada Estado-membro, como órgãos de controle externo, vinculados às assembleias legislativas, cabe promover a fiscalização da execução da lei orçamentária dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais, bem como das prefeituras e das câmaras de vereadores de todos os Municípios nele situados.

No curso do exercício de suas funções de controle externo, os tribunais de contas dos Estados exercerão a fiscalização dos contratos e convênios celebrados com o setor privado, da gestão orçamentária e das movimentações contábeis, financeiras, operacionais e patrimoniais do respectivo Estado e dos seus Municípios, competindo-lhes aplicar, diretamente, sanções administrativas aos agentes públicos responsáveis.

Os cargos de conselheiro dos tribunais de contas dos Estados serão preenchidos por auditores de alta qualificação profissional, admitidos por concurso público, preenchidas as vagas pelos auditores que atingirem maior graduação no plano de carreira.

Ficam extintos os tribunais de contas municipais.

**Art. 91** - Os Municípios, no exercício de sua soberania interna, organizam-se livremente quanto ao seu regime administrativo e regem-se pelas leis que adotarem, observados os princípios normativos desta Constituição.

Os Municípios são administrados por um prefeito eleito por voto majoritário e por vereadores eleitos por voto distrital puro, sendo em número de 03 (três), nos municípios com até 10.000 habitantes; em número de 05 (cinco), nos municípios com até 100.000 habitantes; em número de 07 (sete), nos municípios com até 300.000 mil habitantes; acrescentando-se um vereador a cada 400.000 habitantes, nos municípios que excederem 300.000 habitantes, sempre em número ímpar, arredondando-se este número para menos.

**Art. 92** - O prefeito, seja eleito por partido municipal, seja eleito de forma independente, terá as funções político-administrativas de gerir o Município em favor dos seus habitantes e de preservar e melhorar os serviços e o patrimônio público, cuidando para que atividades e interesses partidários não interfiram no livre exercício do seu mandato.

Os vereadores terão absoluta liberdade individual de voto, independentemente de vínculos partidários ou associativos, devendo fiscalizar a atuação do prefeito e votar as leis em favor dos munícipes, cuidando para que atividades e interesses políticos não interfiram no livre exercício de seus mandatos.

A prefeitura não terá secretarias, mas somente três departamentos: administrativo, de obras e de educação. Esses departamentos não poderão ser ocupados por detentores de cargos eletivos, devendo ser preenchidos por especialistas de cada uma dessas três áreas administrativas do Município.

O prefeito terá seu gabinete formado apenas de servidores municipais.

## Do Congresso Nacional

**Art. 93** - O Congresso Nacional, de funcionamento permanente, compreende o Senado e a Câmara dos Deputados. Seus membros são eleitos por sufrágio universal, sendo os senadores por voto majoritário e os deputados por voto distrital puro.

Cada Estado será representado por três senadores e por deputados na exata proporção dos seus eleitores, sendo a Câmara dos Deputados formada por 513 (quinhentos e treze) representantes.

Compete ao Congresso legislar sobre matérias de competência da União, fiscalizar as ações do Poder Executivo federal e aprovar o orçamento anual, o orçamento plurianual

e as contas da administração.

São elegíveis para o Congresso Nacional os cidadãos brasileiros, maiores de 21 (vinte e um) anos, pertencentes a partidos políticos federais ou independentes, apoiados ou não por movimentos e associações civis de natureza política.

**Art. 94** - O Congresso Nacional se reúne ordinariamente no período de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 20 de dezembro.

O Senado e a Câmara, em cada sessão legislativa, deverão deliberar e votar as matérias legislativas de sua competência apresentadas no mesmo período, conforme a seguinte agenda: nos meses de fevereiro, março, abril, agosto e setembro, votação de todos os projetos de leis ordinárias de iniciativa congressional, aprovados pelas Comissões de Constituição e Justiça de ambas as Casas. Nos meses de maio e junho, outubro, novembro e dezembro, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual e plurianual, as medidas provisórias, as leis ordinárias propostas pelos demais Poderes e as de iniciativa popular.

As Comissões de Constituição e Justiça da Câmara e do Senado deverão, obrigatoriamente, votar parecer de encaminhamento ou arquivamento dos projetos de lei ordinária dentro do calendário do respectivo ano legislativo, tendo em conta a sua constitucionalidade e a sua legitimidade, na estrita observância dos princípios da isonomia, da equidade, da moralidade, da impessoalidade, da finalidade, da motivação, da oportunidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

**Art. 95** - A iniciativa das leis cabe, concorrentemente, aos membros do Congresso, ao Presidente da República, à Corte Constitucional, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e à iniciativa popular.

As matérias sobre estrutura e a organização da administração federal são da iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Os projetos de lei federal de iniciativa popular deverão ser subscritos por, no mínimo, um milhão de eleitores, devendo tratar de um único assunto ou matéria, não podendo haver nenhuma outra exigência ou requisito para o seu protocolo perante o Congresso Nacional.

**Art. 96** - Em sendo rejeitados pelo Congresso vetos apostos pelo Presidente da República, poderá ele, dada a relevância da matéria, submetê-los ao referendo bienal ou extraordinário, mantidos os respectivos vetos até o resultado da consulta pública.

**Art. 97** - Cabe à Câmara dos Deputados ou ao Senado, por um terço de seus membros, aprovar a realização de plebiscitos e referendos extraordinários, além dos agendados bienalmente, os quais coincidirão com as eleições gerais e municipais.

**Art. 98** - Cabe ao Presidente da República propor medidas provisórias em caso de providências urgentes ou de implementação de políticas públicas prioritárias.

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara ou do Senado prolatar decisão sobre a admissibilidade de toda e qualquer medida provisória protocolada, tendo em vista a sua constitucionalidade, relevância, urgência e interesse público.

**Art. 99** - São vedadas emendas supressivas ou modificativas nas medidas provisórias e nos projetos de lei de iniciativa popular.

**Art. 100** - Cabe exclusivamente ao Poder Executivo a formulação da peça orçamentária, a disposição das respectivas verbas e a gestão do orçamento.

São vedadas as emendas parlamentares de alteração das peças orçamentárias anual e plurianual apresentadas pelo Poder Executivo que aumentem ou diminuam as verbas e alterem os recursos públicos respectivos.

Compete à Comissão Mista do Orçamento unicamente apontar, nos seus pareceres, a inconstitucionalidade, a ilegalidade, os erros ou as omissões encontrados na peça orçamentária.

**Art. 101** - O Tribunal de Contas da União tem competência normativa, regulatória, investigativa, denunciatória e sancionatória.

Ao Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo dos três Poderes, cabe fiscalizar a execução da lei orçamentária e dar publicidade, com absoluta transparência e em tempo real, das diligências, questionamentos e processos decorrentes de sua execução. Cabe, ainda, sustar a execução dos atos por ele impugnados, seguido das representações perante o Ministério Público Federal, comunicando ao Congresso sobre tais providências.

Os cargos de conselheiro do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados serão preenchidos por auditores de alta qualificação profissional, admitidos por concurso público, preenchidas as vagas por aqueles auditores que atingirem maior graduação no plano de carreira.

No exercício de sua função constitucional de controle externo das atividades contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais da União, dos Estados e dos Municípios, os tribunais de contas promoverão a fiscalização e a auditoria permanentes dessas atividades, através de um corpo técnico de auditores especializados, cabendo-lhes julgar as contas prestadas pelas administrações dos três poderes, nas três esferas federativas.

## Dos tratados e convenções internacionais

**Art. 102** - Cabe ao Presidente da República negociar, celebrar, ratificar, promulgar e denunciar os tratados ou as convenções internacionais de natureza universal, regional e bilateral, que serão recepcionados com plena vigência, validade e eficácia pelo ordenamento jurídico nacional após a sua promulgação e publicação, em regime de paridade com a lei ordinária.

As normas previstas em tratados ou convenções internacionais ratificados pelo Brasil que versem sobre matéria tributária prevalecem sobre a lei ordinária.

Independentemente do rito de aprovação adotado pelo Congresso Nacional, as normas previstas em tratados ou convenções internacionais ratificados pelo Brasil que versem sobre direitos humanos e que sejam mais benéficas ao cidadão prevalecem sobre a constituição federal e sobre a lei ordinária brasileiras, que terão sua eficácia automaticamente protraída durante toda a vigência dos referidos textos internacionais.

Os tratados ou as convenções internacionais, uma vez celebrados pelo Presidente da República, serão submetidos à aprovação pelo Congresso Nacional. Se aprovados pelas duas Casas legislativas, serão remetidos para ratificação e promulgação pelo Presidente da República.

Na hipótese de não aprovação pelo Congresso de tratado ou convenção internacional que verse, total ou parcialmente, sobre direitos humanos, caberá ao povo aprovar ou rejeitar a respectiva norma de direitos humanos no referendo bienal que se seguir.

Será também submetida à aprovação do Congresso e ao referendo bienal, em se tratando de matéria de direitos humanos, a denúncia unilateral, pelo Presidente da República, de tratados ou convenções internacionais ratificados pelo Brasil.

Incluem-se na categoria dos tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos os que versem sobre direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ao meio ambiente natural, ao clima, às águas e à dignidade da pessoa humana.

## Do Estado de Defesa, do Estado de Sítio e da Intervenção Federal e Estadual

**Art. 103** - Cabe ao Presidente da República, com a aprovação do Congresso Nacional, decretar o Estado de Defesa nos casos previstos no art. 83 e também para preservar ou restabelecer, em locais e regiões determinados, a ordem pública e a segurança pública, ameaçadas por grave instabilidade ou atingidas por calamidades naturais.

**Art. 104** - Cabe ao Presidente da República, com a aprovação do Congresso Nacional, decretar o Estado de Sítio nos casos previstos no art. 83 e também no caso de comoção grave, de repercussão nacional, ou de persistência de estado crítico na ordem pública e

na segurança pública que não possam ser resolvidos com as medidas próprias do Estado de Defesa.

**Art. 105** - A União intervirá nos Estados para manter a integridade nacional e o regime federativo, em caso de invasão estrangeira ou de conflito armado entre dois ou mais Estados, bem como de ameaça ao regime democrático, à ordem pública e à segurança pública, no caso de incapacidade manifesta das autoridades estaduais.

Os Estados intervirão em seus respectivos Municípios no caso de grave conflito entre dois ou mais deles, bem como para manutenção da ordem pública e da segurança pública, na hipótese de incapacidade manifesta das autoridades municipais.

A Intervenção Federal ou Estadual poderá ser plena ou parcial e ter por objeto determinadas atividades administrativas, tais como segurança pública e de ordem sanitária ou urbana.

Tanto nas intervenções plenas como nas parciais caberá a nomeação de um interventor, que exercerá suas competências e funções em nome da União ou do Estado, pelo prazo consignado da intervenção, que não poderá exceder 60 (sessenta) dias, prorrogáveis uma única vez.

A Intervenção federal ou estadual deve ser decretada pelo chefe do respectivo Poder Executivo e aprovada por maioria absoluta pelo Poder Legislativo.

Na aprovação da Intervenção, a cargo do Poder Legislativo, e no controle da intervenção, pelo Poder Judiciário, devem ser examinados os requisitos da constitucionalidade, legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, necessidade, oportunidade, razoabilidade e proporcionalidade.

## Das Forças Armadas

**Art. 106** - As Forças Armadas, integradas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Nação, da sua soberania territorial, da garantia do Estado Democrático de Direito, dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

As Forças Armadas podem ser requisitadas para restabelecer a lei e a ordem pública. A requisição interventiva pelo Poder Executivo cabe ao Presidente da República. A requisição pelo Poder Legislativo deve receber a aprovação da maioria absoluta (50% mais um de votos) das duas Casas, em votação em separado. O Presidente do Senado ou da Câmara não têm poderes de representação, nem delegação, para solicitar tal medida excepcional. A requisição pelo Poder Judiciário será feita mediante aprovação, por maioria absoluta, dos Ministros da Corte Constitucional.

## Da segurança pública

**Art. 107** - A segurança pública é dever precípua e exclusivo do Estado, tendo por objeto a manutenção da ordem pública, a proteção e a incolumidade das pessoas residentes no país e do patrimônio público e privado, consoante o disposto no texto Artigo 62 desta Constituição.

## Do sistema fiscal, orçamentário, tributário e das finanças públicas

### ***Dos tributos***

**Art. 108** - A União, os Estados e os Municípios poderão instituir impostos diretos e indiretos, taxas e contribuições de melhoria, estas últimas decorrentes de obras públicas de interesse da coletividade.

O regime tributário obedecerá ao regime de competência impositiva da União, dos Estados e dos Municípios.

São princípios da imposição tributária: (I) liberdade dos Estados federados de adotarem tributos sobre a renda e sobre a produção e a circulação de bens e serviços; (II) equidade tributária, mediante prevalência dos impostos progressivos sobre os regressivos; (III) isonomia tributária; (IV) imposição tributária às pessoas físicas e jurídicas com base no patrimônio e na renda, independentemente de exercerem atividade lucrativas ou não lucrativas; (V) vedação de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de qualquer origem, motivo ou justificação, a pretexto de regulação econômica ou do exercício de atividades religiosas, cívicas, de benemerência ou assemelhadas.

### ***Do orçamento***

**Art. 109** - A Lei de Diretrizes Orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo, formatará a lei de execução do orçamento anual e do plano plurianual, estabelecendo as metas e as prioridades da alocação dos recursos arrecadados, referentes às despesas de capital e de custeio.

São princípios e regras do orçamento: (I) o equilíbrio entre o montante das despesas autorizadas e o volume da receita prevista para o exercício financeiro; (II) a discricionariedade dos recursos orçamentários primários, tendo em vista, precípua e exclusivamente, o interesse público, vedadas despesas impositivas ou obrigatórias; (III) a contingencialidade de todas as receitas orçamentárias; (IV) o controle externo, que

competirá ao Poder Legislativo, diretamente e através do Tribunal de Contas, ao qual cabe fiscalizar a execução do orçamento; (V) a vedação das emendas parlamentares às propostas orçamentárias anual e plurianual apresentadas pelo Poder Executivo; (VI) a inexistência de fundos orçamentários; (VII) a limitação das despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados e dos Municípios, que não poderão exceder um quarto das receitas orçamentárias respectivas.

**Art. 110** - O orçamento anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, sendo vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários.

**Art. 111** - Os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual, relativos ao orçamento do exercício, e da Lei do Plano Plurianual serão elaborados pelo Poder Executivo e votados pelo Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista Permanente do Orçamento, a quem cabe examinar e emitir parecer sobre os referidos projetos e, sucessivamente, sobre as contas apresentadas anualmente pelo Poder Executivo.

Os pareceres sobre os projetos de lei acima referidos, emitidos pela Comissão Mista Permanente do Orçamento, indicarão eventuais inconstitucionalidades, ilegalidades ou irregularidades e as omissões e erros técnicos do projeto orçamentário, com base nos princípios de contabilidade pública geralmente aceitos, visando à exata indicação dos recursos tributários, para a perfeita cobertura das despesas orçadas.

É vedada a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários sem a indicação dos recursos correspondentes e sem a prévia autorização do Congresso, que se dará mediante lei especial.

**Art. 112** - Dependerá de prévia dotação orçamentária, constante da mensagem do Presidente da República ao Congresso, como dos governadores e prefeitos às suas respectivas casas legislativas, a concessão de qualquer aumento de remuneração dos servidores públicos, a qualquer título; a criação de novos postos de trabalho, de cargos e funções; a alteração nos planos de carreira; bem como a admissão ou a contratação de pessoal em toda a administração direta, indireta ou fundacional.

## **Da Ordem Econômica**

**Art. 113** - A Ordem Econômica é fundada na livre-iniciativa e tem por fim criar e distribuir riquezas em favor da justiça social, mediante a manutenção de um ambiente de oportunidades de trabalho digno, de garantia de acesso aos produtos e aos serviços com qualidade e preços justos, respeitando o meio ambiente natural, dentro dos critérios de sustentabilidade, e os direitos dos consumidores, dos usuários, dos investidores, dos concorrentes e demais integrantes da cadeia produtiva.

**Art. 114** - É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica lícita, mediante o regime de declaração, salvo nos casos excepcionais de autorização prévia prevista em lei, consoante o texto Artigo 11 desta Constituição.

**Art. 115** - É vedada a exploração direta ou indireta da atividade empresarial pelo Estado, nas três esferas federativas, à exceção, unicamente, das atividades relacionadas à pesquisa científica e à produção de medicamentos, insumos e produtos relevantes para a saúde pública, para a produtividade e para a inovação econômica, as quais serão realizadas por meio de fundações.

A cessação da exploração direta da atividade econômica pelo Estado deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) anos a partir da vigência desta Constituição.

**Art. 116** - As empresas e demais agentes que atuam no mercado são civilmente responsáveis perante seus investidores, sócios e acionistas, consumidores e usuários pelos atos ilícitos no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, do mercado de valores mobiliários e da economia popular.

## **Do Sistema Financeiro Nacional**

**Art. 117** - O Sistema Financeiro Nacional é regulado pelas leis e pelos atos normativos e instruções do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, que exerce o controle externo das instituições financeiras, públicas e privadas.

## **Da Ordem Social e da Seguridade Social**

**Art. 118** - A ordem social tem como fundamento o primado da isonomia dos direitos, deveres, encargos e responsabilidades de todos, sendo vedados aos trabalhadores do setor público quaisquer privilégios ou estatuto diferenciado daquele aplicável aos trabalhadores do setor privado.

**Art. 119** - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade civil destinadas a assegurar os direitos relativos à educação, à saúde, à habitação digna, ao saneamento básico, à previdência e à assistência social.

## **Da cultura**

**Art. 120** - É dever do Estado e da sociedade civil garantir a plena liberdade de criação artística e cultural e seu irrestrito acesso e divulgação.

**Art. 121** - Cabe ao Estado e à sociedade civil identificar, defender, preservar e valorizar o patrimônio histórico e artístico nacional, material e imaterial, promovendo a sua permanente proteção e restauração, por meio de tombamentos, inventários, registros, desapropriações, restaurações e outras formas de conservação.

Constituem patrimônio histórico e artístico nacional os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, no plano nacional, estadual e municipal.

Constituem bens culturais materiais portadores de referência os conjuntos urbanos, sítios e edificações de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico, natural e científico, antigos ou contemporâneos, e os objetos e os documentos de valor histórico e artístico que formam o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Constituem bens culturais imateriais os bens individuais ou coletivos portadores de referência à identidade, à tradição e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira quanto à sua forma de expressão, os modos de criar, fazer e viver e as obras artísticas, científicas e tecnológicas relevantes para o acervo cultural do país.

**Art. 122** - Cabe ao Estado prover os recursos para a manutenção, a preservação e o acesso da coletividade aos bens culturais e artísticos públicos.

Cabe à sociedade civil o apoio, o incentivo e o levantamento de recursos próprios necessários à criação e à divulgação das obras e das manifestações culturais e artísticas privadas.

## **Do desporto**

**Art. 123** - Cabe à sociedade civil livremente promover, fomentar e organizar as atividades e as práticas esportivas, sendo de natureza privada as associações e entidades desportivas.

O Poder Judiciário não poderá rever o mérito das decisões proferidas terminativamente por tribunais de jurisdição privada com competência sobre atividades desportivas, cabendo conhecer, apenas, os pedidos de anulação dos julgados nos casos de inobservância do devido processo legal e de violação da ordem pública.

## **Da ciência, da tecnologia e da inovação**

**Art. 124** - Cabe ao Estado e à sociedade civil, integradamente, promoverem o desenvolvimento científico, a capacitação, o avanço tecnológico e a inovação em todos

os setores da atividade econômica e social, visando expandir o conhecimento e os seus benefícios para a sociedade, em termos de qualidade de vida, oportunidades, eficiência e produtividade.

Serão instituídas políticas públicas voltadas para a integração das empresas privadas com as universidades e com as demais instituições civis, no esforço comum para a formação de mão de obra capacitada e para a pesquisa nos ramos da ciência, da tecnologia e da inovação.

O ministro, o secretário geral, os diretores e os servidores com cargos de chefia do Ministério da Ciência e Tecnologia deverão possuir alta qualificação universitária que comprove notório saber e reconhecida especialidade nos campos da pesquisa científica, tecnológica e de inovação.

## **Da comunicação social**

**Art. 125** - A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo de informação pública, e através das redes sociais, são livres, não podendo sofrer qualquer controle ideológico, restrição política ou censura artística, cultural ou religiosa.

Os serviços de difusão de sons e imagens, produzidos por rádios, televisões e veículos jornalísticos em seus programas de rádio, televisão e através das redes sociais constituem um serviço público e têm precípua função social mediante a prestação de serviços à coletividade, sendo puníveis criminal, civil e administrativamente os abusos e o desvio de finalidade na sua prestação.

No exercício precípua da sua função pública e de prestação de serviços à coletividade, os serviços de difusão de textos, sons e imagens produzidos por rádios, televisões e jornais impressos e eletrônicos devem informar de forma correta e imparcial e promover o conhecimento, a educação, a cultura, as artes e as campanhas de interesse relevante para a coletividade, como aquelas voltadas para a saúde pública, a educação e os inúmeros temas que visem à melhoria das relações sociais, familiares e individuais.

As redes sociais são, igualmente, de interesse público e têm precípua função social, constituindo grave delito a sua utilização para a desinformação, a distorção e a falsificação de notícias, de fatos, de opiniões e a quebra da reputação das pessoas, diretamente e através de artefatos eletrônicos.

As concessões, permissões e autorizações para os serviços de difusão sonora e de sons e imagens serão feitas pelo regime de licitação.

O cancelamento da concessão, da permissão e da autorização para os serviços de difusão sonora e de sons e imagens, promovidos por rádios e televisões, depende de

*image  
not  
available*

---

## **2. Razões para uma nova constituição**

---

A persistente crise que tem paralisado social e economicamente o Brasil nos últimos anos tem levado a uma aguda reflexão sobre as causas culturais e estruturais que não permitem a nossa inclusão no seio dos países desenvolvidos. Trata-se, com efeito, de uma questão de valores culturais que dominam as relações em nossa sociedade e que se refletem por séculos na nossa estrutura política.<sup>1</sup>

Auspicioso nesse sensível campo é que os valores sociais e políticos não são imutáveis, podendo evoluir até aceleradamente, em termos de tempo histórico, por força de influências e de modelos valorativos provindos dos países autenticamente democráticos, com larga tradição de predominância da vontade do povo nos destinos da Nação. Não fosse possível essa transformação, não teriam surgido, a partir de 1950, as potências asiáticas que souberam superar os arraigados hábitos feudais para construir sociedades democráticas modernas não só no plano econômico, como também político e social. É o caso do Japão, da Coreia do Sul e da própria Índia, apesar do seu intrincado tecido social.

Inspirados nesses exemplos de constante revisão, superação e construção de novos valores políticos, sociais e econômicos no seio do regime democrático, podemos e devemos lutar para que valores novos prevaleçam nas relações da sociedade civil brasileira com o Estado.

### **Condições que tornam possíveis essas mudanças estruturais**

Temos no Brasil todas as condições para que se possa levar avante uma mudança cultural consistente capaz de alterar as estruturas do nosso Estado atrasado, hegemônico e opressor.<sup>2</sup> Trata-se de transformar a nossa arraigada cultura oligárquica de privilégios numa cultura efetivamente democrática de

*image  
not  
available*

## A Constituição de 1988 institui a partidocracia

A nossa estrutura política reflete essa opção pela pseudodemocracia fundada numa Constituição que, de um lado, garante as liberdades públicas e, de outro, institucionaliza o domínio da sociedade pelos membros da oligarquia política. A hegemonia oligárquica do país mantém-se através de uma Constituição demagógica que, de um lado, proclama os direitos individuais, sociais e coletivos e, de outro lado, institui a partidocracia.<sup>12</sup>

Essa proclamação teatral de direitos individuais, coletivos, sociais e difusos inserida na Constituição de 1988 promete formalmente a existência digna de todos os brasileiros (art. 170); a garantia de saúde a todos (art. 196); a garantia à criança e ao adolescente do direito à vida, à saúde, à educação, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura e à dignidade (art. 227); a garantia de atendimento pleno da educação básica (art. 208); o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225); a prestação de assistência social independentemente de contribuição (art. 203); a igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente [sic] e o trabalhador avulso.<sup>13</sup>

A Constituição de 1988 fala em garantias 04 vezes, em direitos fundamentais e inalienáveis 76 vezes (arts. 5º a 11) e em deveres apenas 04 vezes.<sup>14</sup> Para sintetizar a lista dos 120 direitos e garantias constitucionais do povo brasileiro, a Carta declara em seu art. 6º que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.<sup>15</sup> Culmina a nossa Carta vigente esse rosário de prerrogativas do povo brasileiro declarando que as “normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, § 1º), constituindo todas elas *cláusulas pétreas*, não podendo ser abolidas ou alteradas (art. 60, § 4º).

A oligarquia política, no caso brasileiro, ao mesmo tempo que exalta, a todo o momento, as virtudes da democracia e invoca a sacralidade da Constituição, bloqueia completamente a participação da cidadania nos destinos do país, com a ditadura dos partidos no acesso à vida pública e com a deformação completa da vontade eleitoral mediante a adoção do voto proporcional, e não distrital, no capítulo da representação parlamentar.

## A oligarquia destrói a racionalidade do Estado burocrático

*image  
not  
available*

1988, uma sociedade dividida em dois segmentos inteiramente distintos, cabendo àqueles que pertencem ao setor privado fornecer os recursos, por meio dos impostos, para o pagamento das irremovíveis remunerações da casta que integra o setor público. Nesse estamento — conforme o termo usado por Faoro — incluem-se, além dos onze milhões e meio de agentes administrativos, também a casta política, que usufrui de todas as mordomias próprias da Nobreza do *Ancien Régime*, abrangendo os três Poderes, nas três esferas da Federação.

Garantido esse *status* de privilégio absoluto e de submissão da sociedade ao pagamento de suas benesses, a oligarquia política que domina o país prefere conviver com as liberdades públicas exercidas pela sociedade do que se submeter à perigosa tutela das forças armadas para um exercício tirânico do poder. Essa estrutura pseudodemocrática é instituída mediante hegemonia absoluta dos partidos políticos tradicionais, sem nenhum acesso do povo à vida pública, à formação de quadros independentes de governo e de representação parlamentar.

## Partidocracia ao invés de democracia

A cidadania não tem meios de acesso independente para integrar o regime de representação. Somente os políticos profissionais, agregados nos partidos “tradicionais”, podem apresentar-se ao eleitorado, elegendo-se através de voto proporcional — que é uma fraude. Em nenhum país do mundo legitimamente democrático utiliza-se o regime de voto proporcional, sendo sempre adotado o sistema do voto distrital.

À declaração formal na Constituição de 1988 de que todo o poder emana do povo (parágrafo único do art. 1º) segue-se o preceito de que todo o acesso à política e ao poder somente pode se dar através dos partidos (art. 14, § 3º, V). Sem filiação aos partidos oligárquicos e, portanto, sem a total submissão ao comando dos chefes dessas agremiações esclerosadas e corruptas, nenhum cidadão poderá ingressar na política para defender e representar os interesses da sociedade no governo e nos parlamentos.<sup>23</sup> Estrutura-se dessa forma a partidocracia, que é o oposto do fundamento democrático de que todo o poder emana do povo.

Não existe, num país oligárquico como o nosso — apenas formalmente democrático —, o poder social que se contraponha e se imponha ao poder hegemônico do Estado. No regime oligárquico pseudodemocrático como o nosso, todo o poder emana dos partidos que formam o mosaico dos sucessivos

*image  
not  
available*

Fundo Partidário. Ou seja, é o Tesouro Nacional que cobre as multas impostas aos partidos e a seus dirigentes e candidatos. Estes não desembolsarão nenhum centavo de seus recursos pessoais para tal fim. O Estado multa e o próprio Estado paga a multa. Também fica vedada a acumulação de sanções. O partido, seus dirigentes, seus candidatos, eleitos ou não, somente podem ser multados uma única vez. As demais multas são perdoadas por lei.

As consultorias jurídicas e contábeis e os advogados contratados para defender os partidos, seus dirigentes e candidatos, eleitos ou não, serão pagos pelo Fundo Partidário. Ou seja, o Estado paga os honorários dos advogados do partido, de seus dirigentes, dos deputados e dos candidatos processados pela Justiça Eleitoral e pela Justiça comum pelos crimes de corrupção. Os acusados não desembolsarão nenhum centavo para pagar seus advogados pelos crimes que praticarem. E mais, esses honorários não terão nenhum limite. Assim, se o advogado cobrar 20 milhões de reais para defender o partido, seus dirigentes, deputados, senadores ou mesmo candidatos não eleitos, será o próprio Estado que pagará, sem nenhum teto, os honorários do acusado. Esses honorários, em que o céu é o limite, são considerados gastos eleitorais.<sup>27</sup>

E, para derrogar a Lei da Ficha Limpa, essa “Lei da Minirreforma Política” estabelece que não pode haver qualquer cassação dos eleitos pela Justiça Eleitoral após a respectiva diplomação.

Não bastassem todas essas despesas cobertas sem limite pelo Fundo Partidário, os parlamentares aprovaram em seu favor, em 2018, outra verba orçamentária para as despesas dos partidos nas eleições gerais e municipais: o Fundo Eleitoral (FEFC), criado por lei flagrantemente inconstitucional em 2017. Essa apropriação privada dos recursos públicos pelos donos dos partidos políticos foi de um bilhão e oitocentos milhões de reais para as eleições gerais de 2018 e de dois bilhões de reais para as eleições municipais de 2020.

## **A Lei do Abuso de Autoridade**

No capítulo da impunidade, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 13.869, de 05 de setembro de 2019, denominada “Lei do Abuso de Autoridade”, visando punir com cadeia quaisquer medidas que os delegados, promotores e juízes praticarem em desfavor dos políticos investigados, indiciados, denunciados, processados ou julgados. Esta lei visa claramente à impunidade completa dos partidos, dos seus dirigentes e dos políticos em geral pela prática de crimes de corrupção e demais delitos contra a Administração Pública, abrangendo todas as fases preliminares que antecedem ao processo penal e o próprio curso dele. A finalidade desta lei é inibir os agentes da polícia

*image  
not  
available*

generalidade das leis<sup>29</sup>), tais medidas acabam beneficiando todos os criminosos comuns endinheirados que promovem recursos nas fases probatória e decisória visando ao trancamento das sentenças e à infalível prescrição dos seus crimes. Essas leis da impunidade e a decisão do STF da prisão somente após trânsito em julgado, promovidas pelas oligarquias políticas no ano de 2019, somam-se às dezenas de outras que foram promulgadas anteriormente em benefício dos políticos profissionais. Temos hoje um país que é o império do crime organizado, da lavagem de dinheiro e da corrupção. Os criminosos com recursos financeiros têm garantidas as suas atividades criminosas sem qualquer perigo de condenação e muito menos de prisão.

Nesse contexto, a finalidade real da criação do juiz de garantias é exatamente esta: impedir que os políticos profissionais sejam condenados sequer em primeira instância, resguardando assim a sua “reputação” perante o seu eleitorado e impedindo que se aplique a Lei da Ficha Limpa, o que se dá somente após a condenação em segunda instância. Assim, os dirigentes dos partidos e os parlamentares, e mesmo os candidatos não eleitos, estão, por força das três medidas (prisão após trânsito em julgado, Lei de Abuso de Autoridade e juiz de garantias), inteiramente imunes a qualquer condenação já a partir da primeira instância.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, como se fosse uma simples vara criminal, concede, todos os anos, centenas de *habeas corpus* aos integrantes da oligarquia política e a chefes de organizações criminosas. Não bastasse, o STF revestiu os tribunais eleitorais de funções criminais, devendo instruir e processar os políticos que não estejam protegidos pelo foro privilegiado.

Ainda a respeito da decisão da Suprema Corte, em 2019, de prisão somente após o trânsito em julgado e seus efeitos práticos, note-se que apenas os políticos e os empresários corruptos foram soltos no próprio dia da infame decisão. Os presos comuns — pretos, pobres e periféricos — continuam trancafiados mesmo não tendo suas condenações transitado em julgado. A Defensoria Pública, que apoiou oficialmente a prisão somente após o trânsito em julgado, não mexeu uma palha a favor dos presos desvalidos a seu cargo, contrariando o disposto no art. 5º, inciso LXXIV, da CF/88, que demagogicamente determina que “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Aventurou-se, por fim, a Suprema Corte na suspensão dos inquéritos sobre lavagem de dinheiro a cargo do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) quando se tratasse de contas movimentadas por políticos e altos funcionários e suas famílias. Com essa medida de acobertamento de crimes financeiros, a Suprema Corte feriu a Lei n. 9.613, de 1998, que trata dos

*image  
not  
available*

- Unicidade do juiz natural.
- Legitimidade de qualquer cidadão para ingressar em juízo, sem as inúmeras reservas de legitimidade ativa previstas na vigente Carta.
- Trânsito em julgado mediante decisão em segundo grau, prolatada pelos tribunais de justiça federais e estaduais.
- Prisão já em primeira instância de réu condenado.
- Transformação do STF em Corte Constitucional, adstrito à matéria da constitucionalidade das leis e dos atos normativos e administrativos e à resolução de conflitos na legislação entre Estados da Federação.
- Os tribunais superiores têm função revisional dos julgados penais e rescisória dos julgados cíveis transitados em julgado pelos tribunais federais e estaduais, mediante processos autônomos, não tendo nenhuma competência recursal e suspensiva das decisões transitadas em julgado em segunda instância.
- Os magistrados da Corte Constitucional e dos tribunais superiores terão mandato de 08 (oito) anos.
- As vagas na Corte Constitucional serão preenchidas pelos magistrados mais antigos do Superior Tribunal de Justiça.
- No STJ, as vagas serão preenchidas, em rodízio, pelos desembargadores mais antigos dos tribunais federais regionais.
- Todos os tribunais serão formados por magistrados de carreira, aprovados em concurso público para juiz de primeiro grau.
- O mesmo critério de antiguidade é adotado para as chefias dos ministérios públicos, das polícias judiciárias e dos tribunais de contas.

### **Quanto ao orçamento**

- Todos os recursos orçamentários são discricionários, vedadas as despesas obrigatórias, vinculadas ou impositivas.
- Todas as receitas orçamentárias são contingenciáveis.
- São vedadas as emendas congressuais à proposta orçamentária anual ou plurianual aumentando receitas e despesas.
- Fica vedada a criação de fundos vinculados a determinados fins e atividades do Poder Executivo.
- As despesas com folha de pagamento dos servidores, tanto os da ativa quanto os inativos, não podem ultrapassar um quarto das receitas - orçamentárias.

*image  
not  
available*

expansão fiscal dos governos petistas, procuram emprego desde 2015. Por outro lado, 11,5 milhões de servidores públicos têm seus empregos estáveis garantidos pelo Estado, sendo imunes às crises econômicas.

Conforme dados fornecidos pela PNAD Contínua,<sup>37</sup> em 2018, enquanto o rendimento dos trabalhadores do setor privado aumentou somente 0,8%, o dos servidores públicos teve um incremento de 4,2%, ou seja, cinco vezes mais do que o dos primeiros. Outro dado do IBGE: o rendimento médio dos servidores públicos em 2018 era de R\$ 3.706,00, enquanto os do setor privado era de R\$ 1.960,00.<sup>38</sup> Segundo os dados oficiais, os integrantes dos quadros do setor público somam 11,5 milhões e os trabalhadores formais e informais do setor privado, 68,1 milhões.

Essa estrutura estatal perversa advém da própria Constituição de 1988, que dedica a maior parte de seus dispositivos à instituição de privilégios aos detentores de cargos e de funções políticas e administrativas. Esses privilégios se produzem na União e se reproduzem nos Estados e nos Municípios. Nos Municípios, não mais prevalece o teto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma lei do governo Temer, de 2018, permite aos Municípios estourarem, sem sanções, o teto de 60% com gastos do pessoal quando houver queda da receita.

## Os privilégios constitucionalmente consolidados

Quando são analisados os fatores que levaram ao desastre fiscal persistente do Estado brasileiro da segunda década deste século XXI, com reflexos profundamente danosos na sociedade e na economia privada, deve-se olhar, em primeiro lugar, para a Constituição de 1988. A par dos Direitos Sociais que a Carta retoricamente proclama, mas que o Estado jamais concretiza, praticamente todo o texto constitucional vigente institui privilégios para os detentores de cargos públicos, sejam políticos, sejam administrativos. Com efeito, todas as normas constitucionais referentes ao exercício da função pública outorgam vantagens para os seus integrantes, nos três Poderes e nas três esferas federativas.

Para garantir a estabilidade e, portanto, risco zero quanto ao recebimento integral dos proventos dos titulares de cargos públicos, a Carta de 1988 cria as despesas impositivas. Faça sol, faça chuva, haja uma recessão fiscal, estrutural ou episódica — como a decorrente da pandemia da Covid-19, com o déficit extra de 600 bilhões de reais no exercício de 2020 —, nem um único centavo será deduzido dos substanciosos proventos dos servidores públicos e dos nossos representantes políticos, proventos esses que jorram, integrais e generosos, nos holerites de cada um deles.

*image  
not  
available*

política, essa legitimidade se traduz no direito do cidadão de ser eleito independentemente da intermediação de partidos políticos, como reiterado. Se as circunstâncias socioeconômicas são excludentes para um determinado grupo, para ele não se cria a condição fundamental para a formação e o exercício da cidadania.

Uma Constituição, como a nossa de 1988, fundada nos privilégios, não proporciona os instrumentos efetivos capazes de garantir e assegurar a eficácia do *status* de cidadania para o povo brasileiro. O texto e a aplicação de nossa Carta demonstram, cada vez mais, que nossa democracia garante apenas as liberdades públicas. Não assegura ao povo o acesso à vida pública e à condução do seu próprio destino. A cidadania em nosso país é de caráter passivo, reduzindo-se ao dever (voto obrigatório) de votar nos candidatos apresentados pelos partidos.

## A participação da sociedade civil na efetivação de políticas públicas

Falta-nos o requisito de qualquer regime democrático: a igualdade de direitos, deveres e encargos. A fraternidade, como o terceiro fundamento da democracia, é entendida modernamente como a permanente e efetiva participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no compartilhamento da prestação efetiva de serviços, hoje disfuncionalmente monopolizados pelo Estado.

O Brasil necessita prioritariamente dessa participação das entidades e das empresas privadas no atendimento das exigências básicas e essenciais da coletividade. O requisito constitucional de fraternidade se efetiva mediante a participação permanente da sociedade civil organizada na prestação de serviços públicos. Ela é essencial na implantação das políticas públicas de Estado e de governo visando à sua constante otimização.

Para tanto, devem ser constituídos fóruns permanentes no seio da sociedade civil sobre temas específicos, congregando o profundo conhecimento que as entidades privadas possuem sobre os assuntos e problemas socioeconômicos relevantes para a sociedade brasileira. A integração desses fóruns permanentes com os entes estatais, que também possuem estudos igualmente importantes a respeito, permitirá uma formulação de políticas de Estado, efetivas e de longo prazo.

A presença da sociedade civil organizada, tanto na formulação de políticas públicas como na prestação de serviços à coletividade, quebra a autonomia e a hegemonia disfuncional do Estado, em ambos os aspectos. A fraternidade,

*image  
not  
available*

até agosto de 2020, que refletem esse engessamento de normas que deveriam ser infraconstitucionais, jamais constando do seu texto.

Não há, com efeito, nenhuma constituição analítica no seio dos países fundadores do constitucionalismo democrático, como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos.

Em consequência, no caso brasileiro, há que se desconstitucionalizar praticamente todas as normas de natureza ordinária que ali estão inseridas, nos seus mais de 3.500 dispositivos, contidos nos seus 364 artigos. A desconstitucionalização dessas milhares de normas fará com que se devolvam ao mundo da infraconstitucionalidade, e, portanto, da sua mobilidade permanente, as regras de convívio da sociedade.<sup>54</sup>

Com essa desconstitucionalização cria-se um sistema que atenderá a evolução da vida social e econômica, compatíveis com as novas exigências que continuamente surgem. Daí a fundamental diferença. Os princípios constitucionais não envelhecem, ao passo que as leis envelhecem.<sup>55</sup>

## A perpetuidade dos privilégios através de normas constitucionais

Colocar normas de natureza ordinária no texto constitucional leva à sua descaracterização. E essa desfiguração é tanto maior quando se verifica que a Constituição de 1988 foi elaborada tendo em vista tornar perpétua a gama infindável de privilégios da casta política e burocrática. Para tanto, a nossa Carta estruturou o Estado hegemônico. Tudo vem dele, tudo sai dele. É um Estado-fim, provedor de todas as iniciativas políticas, sociais e econômicas. A sociedade não conta nesse contexto constitucional. Pode-se mesmo dizer que a nossa Carta forjou uma estrutura político-administrativa, em que fora do Estado não há vida. Tudo e todos dependem dele.

A Constituição de 1988 tem mais de 3.500 normas, na forma de artigos, incisos, alíneas e parágrafos. Essas milhares de normas são de natureza ordinária, espalhadas em 250 artigos de disposições institucionais e mais 114 artigos das disposições gerais e transitórias. O objetivo da nossa vigente Constituição analítica é tornar perene, imutável e pétreo o arcabouço do governo oligárquico e, nele, os privilégios outorgados à classe política e aos agentes públicos.<sup>56</sup> Objetiva a Carta de 1988 eliminar inteiramente o princípio de que todo o poder emana do povo, na medida em que outorga aos partidos o monopólio da expressão política, bloqueando o acesso da cidadania à vida pública.<sup>57</sup>

*image  
not  
available*

---

## **3. Considerações sobre o preâmbulo e sobre os artigos deste anteprojeto**

### Preâmbulo da Constituição

#### **A - A Nação, a sociedade civil e a cidadania**

A presente proposta funda-se primordialmente nos valores *Nação, sociedade civil e cidadania*.

Pode-se conceituar a “Nação” como uma comunidade de indivíduos unidos por uma identidade histórica, cultural e linguística, em um determinado território. Em decorrência deste binômio — identidade cultural e território<sup>60</sup> — a Nação é capaz de constituir um corpo político que organiza um Estado, ente concreto, a quem cabe exercer, em seu nome e a seu favor, a soberania sobre esse mesmo território e a autoridade política, judiciária e administrativa delegada sobre determinados aspectos da vida socioeconômica.

Essa sujeição do Estado aos valores da Nação se exprime na constituição. Trata-se do conceito fundador da democracia, contido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa (1789), cujo art. 3º expressa: “O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na Nação [...]”.

A Nação é o fundamento natural do poder político a quem o Estado deve servir. Não se trata de fusão entre Nação e Estado, mas de subordinação deste à soberania daquela. O poder político é exercido pela Nação através do regime de representação, de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular das leis. Assim, a Nação contém a ideia de uma comunidade política a partir de uma comunidade social. E a constituição constitui o instrumento para se alcançar os anseios, o equilíbrio e a composição dos interesses dessa mesma comunidade nacional.

*image  
not  
available*

Somente é legítima a lei que tenha como objetivo o bem comum, e não o interesse particular desta ou daquela categoria de indivíduos.<sup>66</sup> A lei, portanto, para ser legítima, há de atender aos valores da isonomia e da equidade. O Estado Democrático de Direito funda-se na *rule of law*, ou seja, na legitimidade não só da origem das leis (poder do povo e não do príncipe) como da igualdade formal, ou seja, de que todos os indivíduos têm iguais direitos e deveres.

### **C - A partidocracia usurpa o poder do povo**

Há que se reconstruir uma estrutura constitucional que restabeleça o princípio da soberania do povo. No Brasil, por força da Constituição de 1988, não existe uma democracia, mas sim uma partidocracia, o celebre *Parteienstaat* (Estado dos Partidos).<sup>67</sup> Em decorrência da Constituição Federal de 1988, em nosso país todo o poder emana dos partidos, não do povo.

Conceitua-se “partidocracia” como o governo dos partidos e o seu domínio sobre o Estado, com a contínua ambição de, cada vez mais, expandir o seu poder.<sup>68</sup> Na partidocracia, como observa De Gaulle,<sup>69</sup> os partidos, como corpos intermediários de representação, acabam por distorcer a própria vontade do povo.<sup>70</sup>

Conforme Pasquino, a partidocracia se caracteriza como o predomínio dos partidos em todos os setores, político, social e econômico, num constante esforço para dominar novos e cada vez mais amplos espaços. Essa dinâmica culmina com o total controle da sociedade, ou seja, o domínio, pelos partidos, não apenas do poder, como também de toda a vida política organizada.<sup>71</sup> No mesmo sentido, Pizzorno e Sartori enfatizam que o monopólio dos partidos sobre a vida política torna-os incapazes de desempenhar eficazmente as funções de transmitir as demandas da sociedade e o exercício legítimo de representação.<sup>72</sup>

Para Pasquino, a partidocracia transforma as agremiações políticas em diafragmas (ponto de interrupção) e não em ponto de transmissão da demanda social e política.<sup>73</sup> Os mesmos autores apontam que o monopólio dos partidos no exercício da soberania popular torna-se um instrumento de conservação e não de transformação da sociedade, impedindo todo o movimento potencialmente desestabilizador dos equilíbrios políticos tradicionais.

Nesse sentido, Pasquino ressalta que a partidocracia impede o próprio advento da necessidade de mudança,<sup>74</sup> canalizando todas as forças para o leito dos próprios partidos, não deixando espaço para a sociedade civil e para as

*image  
not  
available*

imposição dos privilégios para os donos do poder, em detrimento dos interesses do povo.

Temos uma *privilegiatura*, não uma democracia. Aqui, os donos do poder utilizam as leis para estarem acima do povo. As leis servem para tornar permanentes os privilégios, e não para criar isonomia e equidade e, assim, atender ao bem comum. A lei institui a injustiça e a discriminação, a partir da própria Carta de 1988. O nosso ordenamento constitucional e infraconstitucional cria o governo do Príncipe, que não mais precisa, como nos governos medievais, fundar-se diretamente no arbítrio. Os donos do poder legalizam o arbítrio, colocando-se acima e contra a sociedade.<sup>80</sup> A lei é o instrumento instituidor dos privilégios e de consequente opressão da sociedade civil. Nas nossas leis faltam os requisitos da isonomia e da equidade, que lhes outorgariam legitimidade. No Brasil não há a supremacia da lei justa, isonômica, que é o fundamento da *rule of law* da tradição inglesa ou do *Rechtsstaat* — o Estado de Direito da doutrina germânica.

O princípio da legalidade, cerne da tradição democrática, define o bom governo, o governo voltado à sua missão de promover e servir ao interesse público. Já a lei, entre nós, não disciplina a conduta de todos, mas, pelo contrário, cria privilégios para determinados grupos ou categorias de indivíduos. Desse modo, por força da própria Carta vigente, o Estado é uma propriedade particular das pessoas investidas de funções públicas. Formamos um Estado em que não há a legalidade e a racionalidade típicas do Estado democrático, na visão weberiana. Temos um Estado oligárquico, ou seja, um mau governo, fundado na prepotência das leis ilegítimas. Esse governo injusto se mantém por uma participação momentânea do povo, adstrita ao calendário eleitoral. Passado esse período de manipulação do eleitorado, os políticos profissionais formam os Poderes Legislativos e Executivos, nas três esferas federativas, para legislarem e promoverem os seus próprios interesses e os dos grupos escolhidos do setor privado.

Não há nenhum interesse público que mova essa privilegiatura. Os serviços públicos são absolutamente ineficientes, do que resulta o progressivo analfabetismo funcional, as péssimas condições sanitárias, habitacionais e urbanas, a inaceitável situação da saúde das pessoas e a insegurança pública. No Brasil, todos os recursos arrecadados pelo Estado, ainda que deficitários, são alocados para atender os interesses pessoais dos governantes. Formam eles a casta dos privilegiados, na medida em que ganham cinco vezes mais, em média, do que recebem os que trabalham no setor privado, além de todas as verbas indenizatórias instituídas no art. 37, § 11, da Constituição de 1988.

Por força do domínio e da hegemonia da oligarquia política e burocrática, assegurada pela Constituição vigente, não há nenhuma preocupação dos

*image  
not  
available*

amplo debate público, nos seis meses que antecedem a sua realização. E os projetos de lei de iniciativa popular também devem ser incentivados, inclusive pela facilidade trazida pelas redes sociais, que capacitam a cidadania a tomar posição sobre assuntos de interesse público que raramente são objeto da iniciativa parlamentar.

Com tais providências, a nova constituição estará reconstruindo o autêntico regime representativo, proporcionando uma reconciliação entre sociedade e Estado, hoje rompida.

## **G - Compromisso com os direitos humanos**

Os direitos humanos representam a supremacia do cidadão sobre o poder. Principal fundamento da democracia, sua conquista se deve às Revoluções Americana, de 1776, e Francesa, de 1789. Nesta última foi proclamada a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, votada na Assembleia Nacional francesa no primeiro ano da Revolução. Nela se proclama o direito natural à liberdade e à igualdade de direitos de todos os cidadãos; direitos esses que se materializam no direito de resistir à opressão.

O precedente histórico se encontra na Bill of Rights da Inglaterra, de 1689, que instituiu a democracia no Reino Unido, fundada no direito consuetudinário e na *common law*, e que inspirou a Constituição escrita e a Bill of Rights das colônias americanas, que constam da Declaração da Filadélfia, de 1776.

Todas essas declarações políticas que fundaram a moderna democracia no Ocidente baseiam-se no jusnaturalismo e no contratualismo. Assim, essas declarações históricas reconhecem que os homens têm direitos naturais anteriores ao Estado e que se sobrepõem a ele.

Importante notar que à Declaração francesa de 1789 seguiu-se a de 1793, que acrescentou o princípio da fraternidade, trazendo para o rol dos direitos humanos a ação humanitária e solidária. Em seguida veio a Declaração de 1795, que, ao lado dos direitos, instituiu os deveres do cidadão em termos de convívio social e contra a discriminação.

Temos assim que as constituições democráticas asseguram os direitos individuais do cidadão e estabelecem seus deveres para com a coletividade. Esses princípios impõem ao Estado, e a seus órgãos e agentes, uma série de restrições e de vedações no que respeita ao exercício do poder. Os direitos humanos são exigíveis do Estado, que, além de não poder restringi-los ou desconsiderá-los, deve tutelá-los e promovê-los pelos meios concretos e efetivos de que dispõe, a partir da própria constituição e das leis.

*image  
not  
available*

## **Art. 2º - O Estado como obstáculo ao desenvolvimento social e econômico**

As relações entre o Estado e a Nação são a questão fundamental que se coloca. A partir daí podemos definir as funções e os respectivos limites da atuação governamental.

No plano histórico, deve ser considerada a evolução do Estado liberal clássico, do início do século XIX, para o Estado social que foi se configurando a partir de 1870. Essa evolução se exacerbou e se generalizou após a Segunda Guerra Mundial, num contraponto à expansão, na Europa ocidental, do Partido Comunista e da Terceira e da Quarta Internacional. A partir da metade do século XX, portanto, a feição social e assistencial passou a ser a marca do Estado em grande parte dos países europeus, da Ásia, da África e da América Latina. É o também chamado Estado Providência. E esse Estado Assistencial implantou os seus valores no plano cultural e dos costumes nas sociedades democráticas dos cinco continentes.

Nos países subdesenvolvidos — eufemisticamente chamados pelas organizações internacionais como “países em desenvolvimento” e, agora, “emergentes” — predomina a ideologia do desenvolvimentismo. Em virtude dela cabe ao Estado promover, controlar, dirigir e supervisionar toda a atividade econômica, sobretudo através das empresas estatais “impulsionadoras” do desenvolvimento socioeconômico.

A tentativa de retorno ao Estado liberal, na sua acepção clássica de *laissez faire e laissez mourir*, não é mais factível, mesmo nos Estados Unidos da América, onde existe uma dinâmica de implantação, ainda que tímida, do Estado Assistencial, em detrimento do Estado liberal, não obstante a onda populista de extrema direita que se instalou naquele país a partir de 2016. Pode-se mesmo dizer que a idealização do Estado liberal clássico, do início do século XIX, foi definitivamente esquecida após o *laissez mourir* do Banco Lehman Brothers, em 2009, que provocou uma crise financeira mundial, de grande e duradoura repercussão.

Por sua vez, o populismo conservador instaurou a dialética exacerbada entre a extrema direita e o centro nos Estados Unidos, o que leva a uma aceitação, pelo próprio segmento liberal americano, do caráter social do Estado. Tal ocorre num país onde a sociedade civil organizada assume praticamente todas as atividades no meio social, restando ao Estado americano o exercício do poder de polícia, de moeda, das relações exteriores, das forças armadas e da segurança pública.

De qualquer forma, não existe nenhuma incompatibilidade entre o Estado Democrático de Direito com as duas formas de governar, mais liberal ou mais

*image  
not  
available*

forma, o exercício do cargo e da função pública, de natureza política e administrativa, deve atender, em todos e quaisquer atos do respectivo cargo, aos interesses que se encontram além do Estado.

A supremacia do interesse público se contrapõe, e deve prevalecer, sobre os interesses individuais e corporativos dos agentes políticos e administrativos. Não há nenhum interesse público quando os agentes políticos e administrativos visam manter, obter ou aumentar os benefícios próprios da carreira ou obter vantagens de qualquer espécie e natureza. O Estado deve atender ao bem coletivo, seja ele homogêneo, atingindo toda a coletividade, seja fracionado, representado por interesses legítimos de determinados segmentos da sociedade.

O interesse público é absolutamente indisponível no que respeita às leis, aos atos normativos e aos atos administrativos. E o Poder Público tem o dever de cuidar do interesse público, que é irrecusável e incontornável por parte das autoridades políticas e administrativas, no exercício de seus mandatos, cargos e funções.

### ***O princípio da isonomia***

O segundo princípio é o da isonomia. Os deveres, responsabilidades e obrigações devem ser proporcionalmente exigidos pelo Estado conforme a capacidade econômica e de renda de cada pessoa física e jurídica.

Como lembra Oppenheim, invocando Aristóteles, deve ser considerada isonômica a atribuição de benefícios aos mais necessitados e a imposição de encargos maiores aos detentores de riqueza.<sup>82</sup> Esse conceito isonômico de igualdade proporcional leva em conta as diferenças relevantes entre os membros da sociedade e não as diferenças superficiais ou irrelevantes. Ainda conforme Oppenheim, a igualdade proporcional somente é legítima se as diferenças na distribuição de deveres e direitos correspondem a características objetivas e específicas. A miséria, a penúria, a pobreza, a falta de oportunidades sociais, educacionais, profissionais e econômicas são absolutamente relevantes.

Por outro lado, é imprescindível levar em conta a situação de riqueza na imposição de impostos, por isso que devem eles ser cada vez mais progressivos e menos regressivos. Desse modo, é nas circunstâncias de vida de cada um que reside a igualdade proporcional.

A igualdade proporcional atende à regra clássica que atribui a cada um segundo suas necessidades. Para tanto, a constituição deve tratar da isonomia no seu sentido material, e não formal, ou seja, no sentido de que o Estado não pode promover e nem a lei permitir discriminações entre as pessoas que

*image  
not  
available*

setores de maior ou menor importância para a sociedade. A quebra do princípio da impessoalidade não tem graduação. Daí concluir-se que a lei não isonômica é diretamente inconstitucional. Como tal, deve ser declarada pelo Poder Judiciário, a cargo da Corte Constitucional e dos tribunais federais e estaduais ou por plebiscito, conforme previsto no art. 29 deste anteprojeto de constituição.

E, ainda no capítulo da isonomia das leis, há que se ressaltar o princípio da equidade. A lei, para ser legítima, e, como tal, reconhecida pelo ordenamento jurídico, há de ser necessariamente equitativa. Isso quer dizer que a lei deve levar em conta a circunstância de cada indivíduo e dos segmentos em que se insere na sociedade para impor-lhe deveres. Assim, a lei será legítima ao criar direitos iguais para todos e deveres conforme a situação socioeconômica de cada um.

O princípio da isonomia, portanto, tem essa dupla e indissociável feição. Direitos iguais e deveres diversos, tendo em conta o requisito da justiça social. Os deveres impostos pela lei devem atender ao princípio da justiça, tratando diferentemente os jurisdicionados conforme a sua condição e a sua circunstância socioeconômica.

O exemplo mais nítido da equidade como fundamento da lei é a imposição de tributos. A lei não será isonômica se impuser os mesmos impostos à generalidade dos contribuintes. Nesse caso, a lei será ilegítima por criar deveres não equitativos para os contribuintes.

### ***O princípio da moralidade no exercício da função pública***

A moralidade do agente político e administrativo funda-se no conceito de probidade. Exige-se a conduta proba do agente público no exercício de seu cargo, de suas atividades, atribuições e funções e também fora delas, em razão da dignidade e do decoro pessoal que deve preservar, como integrante dos quadros do Poder Público federal, estadual e municipal.

O agente público deve, sempre, conduzir-se visando ao bem coletivo, tendo em vista o exercício de suas atribuições de representante orgânico do Estado. A conduta do agente político e administrativo deve, necessariamente, levar em conta a legitimidade dos seus atos no sentido de, ao aplicar a lei, atender precipuamente ao interesse público e nunca ao seu próprio interesse, de sua corporação ou de terceiros. O agente público, no exercício de suas atribuições, não é um delegado do Estado. Ao editar atos normativos ou praticar atos administrativos, o agente público exprime a vontade do próprio Estado, como seu representante orgânico.

*image  
not  
available*

que poderiam ser reduzidos a dois ou três tributos. Assim, por ausência absoluta de eficiência e de produtividade, a gestão pública presta um desserviço permanente através de uma estrutura administrativa crescentemente inadequada às demandas básicas e indispensáveis, tanto sociais como econômicas.

Pode-se dizer que a gestão pública no Brasil é gravemente ineficiente sob o ponto de vista de sua finalidade e da organização e métodos, que deveria, necessariamente, observar. E mais. No Brasil, além de bloquear a economia privada e o empreendedorismo, os serviços prestados pelo Estado existem para, através de sua disfuncionalidade, bloquear a saúde pública, a educação pública, a segurança, a mobilidade urbana, a habitação decente e a urbanização com infraestrutura e saneamento básico, levando as pessoas ao estado permanente de incerteza quanto ao presente e ao futuro. Exatamente o contrário dos princípios da eficiência e da produtividade que se colocam dentro do conceito de responsabilidade do Estado de arcar com as consequências sociais e econômicas da gestão pública.

Cabe, portanto, à administração procurar meios e métodos capazes de restaurar a eficiência dos serviços públicos, de acordo com sua finalidade, superando a cultura do domínio do poder burocrático e, no lugar dela, criar a cultura da prestação de serviços ao povo, que é a precípua razão da existência do Estado. Assim, devem ser utilizados todos os avanços tecnológicos e científicos à disposição da sociedade, criando-se parâmetros de eficiência e de produtividade capazes de tornar úteis os serviços públicos.

A eficiência significa o exercício funcional das atividades do setor público, mediante decisões embasadas em critérios de efetividade dos serviços, tendo em vista o cumprimento de suas finalidades. E a produtividade permite, por sua vez, que se racionalizem os custos e as despesas públicas, reduzindo-as dentro de critérios técnicos de utilização ótima de recursos, todos adequados, no tempo, ao seu dispêndio, sempre visando à melhor prestação dos serviços à coletividade e aos usuários.

O desperdício dos recursos públicos no Brasil é notório, impedindo a reposição dos capitais empregados na execução de serviços e obras. Notadamente no capítulo das obras, a perda do capital público é assombroso. Não há propriamente a reposição desses recursos, na medida em que as obras são abandonadas ou, quando entregues, sempre o são com qualidade péssima, em prazos ultrapassados, impedindo a recomposição dos respectivos investimentos do Estado.

Desse modo, a eficiência e a produtividade nas obras públicas também se impõem como requisitos fundamentais da gestão pública, o que se alcança com a adoção do seguro de obras, no valor integral da sua adjudicação.

*image  
not  
available*

projetos, sempre de longa duração, assegurando os processos administrativos e tecnológicos capazes de operá-los sempre com eficiência.

É necessário que haja uma estrutura operacional consistente e duradoura de gestão dos investimentos públicos, em todo o seu ciclo de elaboração, execução, implantação e correção. Na observância dessas etapas devem ser adotados métodos de eficiência visando maximizar o capital público investido e, sobretudo, mitigar os riscos. Essas fases de planejamento, gestão de recursos e estrutura operacional das diversas políticas de Estado, previstas neste anteprojeto de constituição, deverão ser objeto de planos plurianuais de investimentos e de leis de diretrizes e bases para cada uma delas, nos quais fiquem consignadas as metas e os meios de sua realização, adaptação e constante correção. Cabe, como referido, aos sucessivos governos adotar e prosseguir na implantação dessas políticas públicas de Estado, que visam permitir uma estrutura social e econômica capaz de virar a história do país, com a inserção social da maioria da coletividade, hoje marginalizada no tocante às oportunidades de participar da produção e dos benefícios de riqueza.

São típicas políticas de Estado a reforma fiscal, a reforma previdenciária, a reforma tributária, a desestatização das empresas públicas e de economia mista, a adoção do sistema de declaração em substituição ao regime de autorização prévia, o desfavelamento e a dispersão urbana das atuais comunidades. Sua consolidação, com características seguras de estabilidade e de continuidade, não somente orgânica como também de aceitação social e cultural, demanda um período, em geral, de vinte anos ou mesmo mais tempo. Tais políticas de Estado, portanto, devem ser prosseguidas pelos sucessivos governos eleitos, como um compromisso de natureza constitucional e que, por isso, insere-se entre os juramentos que os governantes prestam ao serem empossados.

O mérito de cada governante será, portanto, de levar avante, durante seu mandato, essas políticas de Estado constantes da constituição, da forma a mais eficiente possível.

As políticas de Estado devem ser prioritárias na alocação de recursos orçamentários plurianuais e na disponibilidade de estruturas administrativas.

Entre as políticas de Estado está a da reforma tributária, tendo por objetivo estabelecer o regime de equidade na imposição de impostos, taxas e contribuições, tendo em vista os diferentes segmentos da sociedade. Para tanto, há que se estabelecer um regime tributário progressivo, em substituição ao atual sistema regressivo. A necessidade dessa reforma estrutural é objeto do precioso estudo do Banco Mundial, de 2017: “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”.<sup>96</sup>

*image  
not  
available*

Contudo, na situação atual, é possível argumentar que a manutenção desse conceito torna o sistema previdenciário clamorosamente injusto. Os trabalhadores atuais do setor privado pagam pelos benefícios generosos dos atuais aposentados do setor público, embora eles não possam gozar dos mesmos benefícios no futuro porque o sistema é insustentável desde o início. Em outras palavras, o custo total do ajuste necessário está sendo pago pelas gerações mais novas. Uma reversão do conceito de direitos adquiridos, de forma a igualar os benefícios oferecidos a gerações distintas de trabalhadores, iria garantir a justiça intergeracional.<sup>99</sup>

A existência desses dois sistemas, abissalmente diversos, de benefícios previdenciários para o setor público e para o setor privado evidencia o completo divórcio entre a sociedade e o Estado, tal como iniquamente instituído pela Constituição de 1988, que criou instrumentos pétreos de privilégios para os agentes públicos, políticos e administrativos. Não se pode negar que os dois sistemas levam a uma espoliação da sociedade civil em favor dos integrantes do setor público, envolvendo a geração atual e as futuras. Somente uma política de Estado pode estabelecer a igualdade de direitos e deveres de natureza previdenciária entre os integrantes dos setores público e privado. A desconstitucionalização das regras previdenciárias é um dos requisitos fundamentais para que uma política pública de Estado possa, permanentemente, aperfeiçoar o sistema, sempre no sentido de se alcançar a isonomia e a equidade nesse segmento da vida social.

### **Art. 6º - Eliminação dos privilégios aos integrantes do setor público**

No capítulo da isonomia, este anteprojeto de constituição determina que são iguais os direitos e deveres dos que trabalham no setor público e no setor privado. Atende-se, dessa forma, a um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da igualdade de direitos e de deveres de todos.

Essa igualdade se traduz na proibição dirigida ao Estado, que não pode proporcionar a seus agentes, políticos e administrativos, quaisquer privilégios de natureza material, direta ou indiretamente. Tal regra significa que é vedada a concessão de qualquer benefício pessoal em razão do exercício de qualquer cargo público ou função pública. Fica vedado o uso de quaisquer verbas públicas pelos agentes públicos, restringindo-se os seus proventos exclusivamente ao salário estipulado para o exercício do seu cargo.

A isonomia há de ser plena no sentido de que nenhum privilégio material, direto ou indireto, pode ser atribuído aos agentes públicos, do setor político ou do setor administrativo, devendo a sua remuneração se restringir aos valores fixados em seus contratos de trabalho. Ademais, nenhuma vantagem poderá ser atribuída aos agentes políticos e administrativos através de terceiros, a

*image  
not  
available*

atividades de natureza criminosa ou atentatórias à ordem pública, à segurança, aos bons costumes e à paz social. Para tanto, o Estado deve manter agências reguladoras que permitam a prevalência do interesse público nas atividades econômicas que afetem a sociedade no tocante a serviços essenciais. Essa prevalência do interesse coletivo se dará nas atividades de prestação de serviços à sociedade. Os preços administrados, nesse setor, devem levar sempre em conta essa delicada questão da capacidade econômica das concessionárias de atender aos interesses dos usuários e consumidores de seus serviços e produtos.<sup>100</sup>

Isso posto, a liberdade de empreender, no plano civil e econômico, deve ser rigorosamente observada pela Administração Pública. Nas atividades empresariais, fora do setor de concessões, deve haver a substituição do regime de autorização para o de declaração, com as exceções, apenas, daquelas atividades que ponham em risco a ordem pública. Por outro lado, deve ser instituída uma política pública de longo prazo visando à retirada do Estado das atividades empresariais. A desestatização não pode ser encarada como uma política de um governo só, mas sim como um projeto de longo prazo, sujeito a ajustes. A sua implantação e conclusão deve ser concebida para um prazo de, no mínimo, dez anos, alcançando, portanto, três governos sucessivos.

As privatizações devem ser objeto de política de Estado, com as constantes adaptações que devem ser organicamente feitas, sempre com o caráter indutivo e experimental. Há, com efeito, uma organicidade evidente na privatização das empresas públicas e de economia mista. O critério setorial, as prioridades, as repercussões, a transferência para o regime de concorrência, o mercado de valores mobiliários — tudo isso demanda uma escala de preferências e de experimentações que servirão para o sucesso das privatizações. Não se deve pensar em privatização como um processo que se conclui em um curto tempo. Ele tem nuances que demandam sempre métodos, critérios e opções para cada caso.

Nessa organicidade conta, essencialmente, o aspecto cultural, na medida em que a sociedade deve impulsionar a ideia de que a função do Estado não é a de ser empresário, mas sim a de prestar serviços essenciais, de natureza não econômica. A atividade empresarial do Estado é, comprovadamente, nociva porque foge à sua função, que é de dispender, a favor da coletividade, o que coleta como impostos. Essa retirada do Estado do setor empresarial não inclui as atividades de pesquisa científica, que devem permanecer no âmbito público.<sup>101</sup> As experiências de transferência para o setor privado de empresas estatais de pesquisa levaram à transferência de ciência e tecnologia para o

*image  
not  
available*

Reitere-se a relevância desse aspecto sociocultural: o induzimento ao crime que o agente público promove, conduzindo o cidadão à prática de delitos contra a Administração Pública e de falsidade documental e ideológica. O interessado particular, se quiser construir ou reformar a sua casa, ou exercer uma atividade profissional ou empresarial, sempre sujeita à autorização burocrática, deverá percorrer também o caminho do crime induzido pelos agentes encarregados do setor de autorizações.

Consolidam-se, dessa forma, valores perversos na sociedade oprimida pelo governo dos burocratas no que tange à vida civil, profissional e econômica.

Esse constrangimento estrutural e sistêmico abrange, igualmente, as dificuldades burocráticas para pagamento dos impostos sobre bens e serviços, o que leva o Brasil a se situar no 184º lugar (entre 190 países) em matéria de tempo gasto pelos particulares para pagamento de seus impostos.<sup>105</sup> As empresas gastam um terço de suas atividades empresariais no gerenciamento das dezenas de impostos que são constrangidas a lançar, minuto a minuto, no sistema da Receita. Essa deformação leva a dois caminhos: à sonegação dos impostos e ao notório e crônico desestímulo à criação de empreendimentos empresariais, de produção de bens e serviços.

Diante desse quadro secular das “colmas” (propinas), típicas dos países da América Latina, há que se instituir o regime de declaração, extinguindo-se, em termos, o atual sistema de autorização prévia. No mundo da informática, toda a atividade dos setores público e privado é fundada no sistema de dados, e não mais em registros. Ou seja, captura-se a realidade socioeconômica do país na base mediante cruzamento e análise de dados que são fornecidos, a tempo presente, em qualquer setor da atividade civil, profissional ou econômica. Daí ter-se criado o sistema regulatório setorial, que pode gerenciar as respectivas atividades sempre na base dos dados, e não dos depósitos de documentos para análise.

Por exemplo: a declaração da reforma de uma casa é imediatamente confrontada com o sistema georreferencial, que fará, automaticamente, a leitura, pelo sistema, da conformidade da declaração com as leis, posturas e plano diretor do Município. Não há mais necessidade da discricionariedade corrompida do agente público para a verificação da legalidade e conformidade da construção ou reforma requerida. E, no capítulo das autorizações prévias para o início e fechamento de atividades empresariais, ou sua reorganização empresarial e transferência de propriedade, a catástrofe burocrática é por demais conhecida, há várias décadas, sob o título de “custo Brasil”. O gargalo estrutural na atividade econômica é um dos fatores da ausência de competitividade comparativa da economia brasileira, que participa em apenas 1,68% do comércio internacional.

*image  
not  
available*

A experiência secular norte-americana indica que sempre a seguradora assume a obra por uma das três modalidades previstas, não havendo casos de cobertura do sinistro. Essa é segunda mais importante vantagem da *performance bond*: garante ao Estado a realização efetiva da obra e sua entrega no prazo, no preço e na qualidade previstos nos anexos correspondentes aos projetos básico e de execução.

O *performance bond*, portanto, atende aos reclamos da ética pública, através da quebra da interlocução direta entre os agentes públicos e a empreiteira contratada. Ademais, assegura o retorno do capital público investido na obra, pela sua efetiva execução dentro do preço, do prazo e da qualidade contratados.

### **Art. 13 - O Estado assegura o cumprimento dos contratos com o setor privado**

Uma das maiores falhas estruturais do Estado encontra-se no descumprimento de suas obrigações contratuais, notadamente nas áreas de obras públicas, de concessões e parcerias público-privadas, bem como de fornecimentos de bens e serviços. A esses contratos corresponde o empenho de verba orçamentária para o seu cumprimento. Ocorre que esse empenho é meramente declaratório, e não vinculativo ao cumprimento efetivo das obrigações de pagamento por parte do Estado. Está essa rubrica de despesas do Estado relacionada a uma determinada obra ou fornecimento sujeitos à soberania contratual do Estado por sua natureza de contrato público.

Diferentemente dos contratos privados, que são regidos pelo Direito das Obrigações e demais regras do Direito Privado, os contratos públicos ou administrativos estão na esfera do Direito Público e, portanto, submetidos aos princípios que regem esse ramo do ordenamento jurídico. Nesses contratos administrativos, o Estado fica em posição superior e não isonômica ou sinalagmática com a pessoa contratada, de Direito Privado.

O fundamento dessa situação quase hegemônica do Estado é o interesse público. Interesse público, como referido, é sinônimo de interesse coletivo, assumido pelo Estado como encarregado de sua prevalência sobre os interesses privados. Assim, o interesse público é derogatório do interesse privado, por mais legítimo que este seja no caso concreto. A razão dessa prevalência é que as relações privadas não podem satisfazer e prover todas as necessidades individuais e coletivas da sociedade.

Existem muitas demandas legítimas que somente podem ser satisfeitas em uma esfera transcendente dos interesses privados, pois são comuns a toda a

*image  
not  
available*

mais tornar-se disponível para outra finalidade. O depositário-fiduciário dessa verba orçamentária empenhada deveria ser, preferencialmente, o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica. O fundamental é a regra de indisponibilidade e irreversibilidade do valor empenhado e fiduciariamente depositado para a determinada obra ou fornecimento. Isso quer dizer que a soma empenhada ficará disponível apenas para o pagamento das medições da obra ou o pagamento dos fornecimentos.

## **Art. 14 - Dever de transparência**

O texto deste textoArtigo 14 é minudente, não demandando maiores anotações. Ademais, a transparência constitui, no mundo democrático, um princípio e uma prática cada vez mais exigida e, até certo ponto, implementada. Não obstante, há uma enorme resistência à sua efetividade plena, mesmo nas democracias mais tradicionais e avançadas, com recuos a demonstrar que não há uma consolidação perfeita do instituto. Compara-se mesmo a adoção da transparência com a implementação de vários direitos civis contemporâneos. Tanto lá como aqui, há sempre um movimento de resistência. No capítulo da transparência, quando o Estado deseja sonégá-la, basta a inércia e a omissão. A transparência, por isso mesmo, integra o conjunto de políticas públicas de Estado, que demanda uma longa maturação e aperfeiçoamento, permeada por uma cultura própria e moderna do seu exercício e acesso por parte da cidadania.

O que se enfatiza no textoArtigo constitucional ora proposto é o aproveitamento das modernas tecnologias da informática, como a robótica e a inteligência artificial, para acelerar a automação dos dados fornecidos à coletividade. Trata--se não apenas de modernizar e atualizar, permanentemente, a base de dados disponíveis, mas de retirar a discricionariedade dos governantes e agentes administrativos no fornecimento das informações. Essa discricionariedade tende à seletividade dos dados fornecidos ou à sua simples sonegação ou omissão, como referido.

A arbitrariedade dos governantes, nas três esferas, leva à desinformação, muitas vezes de dados essenciais à compreensão dos atos políticos e administrativos. Portanto, a automação deve abranger a própria origem dos dados que serão automaticamente incluídos, a tempo presente, nos sistemas robotizados. E sua leitura também será automatizada mediante a utilização dos sistemas de inteligência artificial. E essa leitura automatizada, e a tempo presente, programada para os sistemas de inteligência artificial, deve produzir uma informação acessível e, portanto, clara e comparativa dos dados. Essa

*image  
not  
available*

municipais, haverá um plebiscito para a aprovação de eventuais reformas constitucionais e de leis de interesse relevante para a coletividade e vetos presidenciais, além de, no âmbito municipal, os planos diretores.

O instrumento do referendo também deve ser utilizado para a aprovação direta, pelos eleitores, das leis que afetam as estruturas do Estado, como as de reforma tributária, previdenciária ou que tocam a segurança da sociedade, como a prisão após condenação em segunda instância, porte de armas, aborto, além de questões locais de uso do solo, planos diretores e obras públicas polêmicas e outras matérias e assuntos de interesse regional e municipal. Tanto o plebiscito como o referendo devem ser precedidos de um amplo debate público, nos seis meses que antecedem a sua realização.

E os projetos de lei de iniciativa popular também devem ser incentivados, inclusive pela facilidade trazida pelas redes sociais, que capacitam a cidadania a tomar posição sobre assuntos de interesse público que raramente são objeto da iniciativa parlamentar, seja porque contrários aos interesses da casta política, seja porque tocam interesses corporativos.

### ***Voto não obrigatório***

Outra proposta fundamental é a do voto não obrigatório.

A propósito, devemos reconhecer que o voto obrigatório, adotado pelas sucessivas constituições após a Revolução de 1930, teve papel relevante na arregimentação do povo no seu dever-poder de eleger os governantes e representantes, em todas as esferas. O papel cultural do voto obrigatório é inestimável, na medida em que criou uma percepção de cidadania após tantas décadas de sua adoção. No plano subjetivo, o voto obrigatório trouxe uma sensação de pertencimento nas questões nacionais, que se canalizam nas eleições. No plano objetivo, o voto obrigatório criou um dever cívico efetivo.

Acrescente-se que a esse dever obrigatório de votar correspondeu, por parte do Estado, o dever de organizar o quadro dos eleitores em todo o país e mantê-lo permanentemente. Instituiu-se, em consequência, a Justiça Eleitoral, encarregada de cadastrar todos os eleitores e de puni-los pelo descumprimento do dever de votar. Essa organização judiciária-eleitoral, com uma eficiente atividade cartorial de registro de eleitores obrigatórios, constitui um patrimônio público em constante aperfeiçoamento e é fruto evidente do preceito de obrigatoriedade do voto de todo o cidadão com mais de 18 anos e menos de 70 anos.

Não obstante, está na hora de superarmos essa obrigatoriedade, para permitir que o espaço político seja espontaneamente ocupado pela cidadania já consolidada. O eleitor brasileiro não mais demanda a tutela do Estado para

*image  
not  
available*

também é fator do domínio perverso dos partidos sobre a vida do país. Não se trata de democracia direta, mas de participação interativa da sociedade na formulação e aprovação de medidas e de leis relevantes.

A eleição de candidatos independentes, tanto individuais como apoiados por entidades e associações cívicas de natureza política, é o instrumento para a quebra desse domínio absoluto dos partidos sobre a sociedade e o Estado. Os fundos, partidário e eleitoral, e as emendas parlamentares, são os elementos materiais mais significativos desse mesmo domínio. A permissão atual de ocupar todos os cargos em comissão do Poder Executivo por parte desses políticos profissionais e seus prepostos é o outro fator de domínio absoluto sobre a Administração Pública.

Em suma, os partidos políticos do pós-guerra não têm nenhuma função de intermediação entre a sociedade e o Estado, na medida em que não possuem mais propostas de políticas públicas, sendo seus programas meras repetições de lugares comuns e de espasmos demagógicos, sem nenhuma validade e eficácia na vida real das pessoas. Desse modo, os partidos políticos perderam a legitimidade de representação da sociedade e dos seus valores.

Os partidos são inteiramente alienados das demandas e das reivindicações legítimas do povo. Mais do que isso, os partidos levam ao engessamento dos quadros eletivos, que são sempre ocupados pelos autodenominados “homens públicos”, numa sucessão de gerações de políticos profissionais, que impedem a renovação das casas legislativas e do Poder Executivo. Há um total divórcio entre a sociedade civil e os partidos políticos, como se pode ver não só aqui mas também nas autênticas democracias representativas. Daí o crescente absenteísmo dos eleitores, em todo o mundo democrático.

No caso brasileiro, os partidos mantêm-se no centro do sistema político pelo financiamento público bilionário de suas atividades, e na repartição dos ministérios e cargos para seus dirigentes e prepostos no decorrer de todos os sucessivos governos, sejam os que se apresentam como de esquerda ou de direita. O interesse da Nação, da sociedade e de seus integrantes não entra nesse jogo, puro e simples, de poder pelo poder. Não há nenhuma filosofia, nenhuma ideologia, nenhuma proposição de políticas públicas envolvidas. Sem loteamento de ministérios e de cargos de chefia e sem recebimento do valor das emendas parlamentares, não há apoio político.

Um dos efeitos nefastos desse loteamento de cargos é a colonização do aparato burocrático do Estado. Há também os feudos. Cada partido tem preferência na nomeação de seus membros para determinados ministérios ou de comando de setores específicos da burocracia estatal. A consequência desse loteamento partidário é a perda total da eficiência e produtividade de todos os setores da administração pública, na medida em que são dirigidos por

peças estranhas ao quadro dos servidores concursados, sem qualquer habilitação técnico-profissional ou idoneidade moral, indicadas pelos partidos para usufruir das suas verbas para fins político-eleitorais, combinado com práticas sistêmicas de corrupção a favor dos próprios ocupantes dos cargos em comissão, dos políticos que os indicaram e dos dirigentes partidários. Na ausência de qualquer ideal político, os partidos, mesmo assim, posicionam-se, demagogicamente, como de extrema esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema direita. Fazem esses pseudogrupos ideológicos seus discursos em torno de colocações retrógradas que não têm nenhum sentido na atual conformação das forças sociais e suas relações internas e com o Estado, em pleno século XXI.

Isso posto, a exigência de filiação partidária para a elegibilidade, determinada pelo referido art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição de 1988, instaura no país a partidocracia no seu mais completo sentido.<sup>118</sup> Partilhando e colonizando os cargos governamentais, os partidos não atraem pessoas com espírito público, mas apenas aventureiros — que desejam se apossar, através do ingresso em partido político, dos cargos públicos — sem nenhuma qualificação.<sup>119</sup>

O Brasil é um dos grandes baluartes da partidocracia, ao não admitir candidaturas independentes para as eleições, em qualquer das três esferas federativas. Conforme relata a Revista Piauí:

O Brasil é um dos 21 países que proíbem candidaturas independentes, o que representa apenas 9% das 220 nações analisadas pelo ACE Electoral Knowledge Network, projeto que compila informações eleitorais no mundo todo, mantido por oito instituições — entre elas a Organização das Nações Unidas.<sup>120</sup>

Esse estudo é confirmado pelo Programa das Nações para o Desenvolvimento (PNUD), que apurou um percentual de 9,68% entre os países do mundo que não adotam candidaturas independentes. Temos no Brasil 145 milhões de eleitores e apenas 16,6 milhões deles assinaram lista de fundação dos 33 partidos registrados. Na realidade, eles não mantiveram qualquer ligação com os partidos nos quais figuram como fundadores.

Isso posto, as candidaturas independentes constituem a forma de expressão de ideias mais concretas ou diretas no que respeita aos assuntos do interesse da sociedade. Elas ampliam e, ao mesmo tempo, atraem discussões concretas sobre as políticas públicas, prestando, dessa forma, um efetivo serviço à cidadania. As candidaturas independentes também exprimem o descontentamento do povo com os partidos políticos, que nada mais significam em termos de progresso social e solução de questões do interesse coletivo.

Do ponto de vista dos valores democráticos, não se sustenta a filiação partidária como condição de elegibilidade, como determina o referido art. 14, § 3º, V, da Constituição de 1988. A insubsistência e a ilegitimidade da partidocracia, que solapa os próprios fundamentos da democracia, pode ser encontrada na própria Constituição de 1988, que no seu art. 5º, § 2º, estabelece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

O Brasil é parte na Convenção Americana de Direitos Humanos, denominada Pacto de São José da Costa Rica, que, em seu art. 23, trata dos direitos políticos:

textoArtigo 23 - Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Na Convenção, portanto, não existe nenhuma exigência de filiação partidária para candidaturas a cargos eletivos. Há, em consequência, uma antinomia entre o disposto no Pacto de São José da Costa Rica e o regime partidocrático instituído no art. 14, § 3º, V, da Constituição de 1988. Temos assim que, por força do referido § 2º do art. 5º da CF/88, o Pacto de San José suspende a vigência do disposto na Carta a respeito da exigência de filiação partidária para candidatar-se, contido no citado art. 14, § 3º, V. Este dispositivo constitucional não prevalece sobre aquele Tratado subscrito pelo Brasil. Em consequência, todo cidadão brasileiro tem o direito de se candidatar, independentemente de filiação partidária.

Com a notória deslegitimação dos partidos, que se prestam, apenas, à perpetuação do poder das oligarquias políticas, a eleição de candidatos independentes restaura a legitimidade do regime representativo. Esse é o sistema adotado em todos os países realmente democráticos.

Na França, a Constituição de 1958, em seu textoArtigo 4º, determina que tanto os partidos como as associações cívicas e apartidárias podem indicar candidatos. O preceito do art. 4º é o seguinte:

Os partidos e associações políticas contribuem para a expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem a sua atividade livremente e devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia. Contribuem para a aplicação do princípio enunciado no segundo parágrafo do texto Artigo 1º, nas condições determinadas pela lei. A lei garante as expressões pluralistas de opiniões e a participação equitativa dos partidos e associações políticas na vida democrática da Nação.

E, com efeito, um dos objetivos da V República francesa foi o de abolir o monopólio dos partidos na vida pública, questão essa que foi uma das bandeiras de De Gaulle, do que resultou a aprovação, por referendo, da referida Constituição de 1958. Há, portanto, naquele país, um perfeito convívio entre os partidos e as associações cívicas e apartidárias, que livremente se formam, a qualquer momento, informal e espontaneamente, e apoiam candidatos independentes para qualquer cargo eletivo. Emmanuel Macron foi eleito em 2017 como candidato independente com o apoio do movimento En Marche!, formado espontaneamente no seio da sociedade civil.

Isso posto, procura-se, com essa quebra da partidocracia, dar legitimidade às instituições democráticas, arejando-as do ranço oligárquico dos partidos voltados para si mesmos, unicamente à procura da manutenção, conquista ou reconquista do poder. Por outro lado, as associações e os movimentos da sociedade civil que apoiam candidatos independentes estão voltados à implementação de políticas públicas, tanto em sentido amplo como específico, diante de uma realidade e de uma demanda social concreta e atual. Essa é a nova feição da democracia gerada no seio da sociedade civil, sem a intermediação imposta dos partidos políticos.

Quando se fala em crise da democracia, deve se falar em crise da representação da sociedade pelos partidos oficiais, que, esclerosados, não mais exprimem a vontade da cidadania. Os velhos discursos de esquerda, centro e direita caem no absoluto vazio. A demanda da sociedade civil é pela implantação de políticas públicas que levem a uma estrutura de Nação com isonomia de direitos, deveres e oportunidades para todos os cidadãos. Daí a importância fundamental das candidaturas independentes, sobretudo daquelas originadas das associações e movimentos cívicos.

As candidaturas independentes, sejam elas individuais, sejam apoiadas por associações cívicas de natureza política, asseguram a participação ativa e permanente da cidadania na vida pública. Ademais, o representante eleito, sem as amarras partidárias, é vocacionado a votar conforme os interesses da sociedade e observar sempre o bem comum. É o que não ocorre com os representantes eleitos pelos partidos, que ficam, quanto aos seus votos nas casas legislativas, sempre sujeitos às determinações e direcionamentos

estabelecidos pelos chefes das oligarquias políticas. A desobediência do voto contrário às estratégias dos donos do partido, leva à expulsão do parlamentar, não importa se votou com sua consciência e de acordo com o bem comum e o interesse público no caso concreto.

### **Art. 18 - Voto secreto e apuração pública**

O voto, na doutrina constitucionalista clássica, é a manifestação passiva do povo na vida pública, visando à eleição de seus representantes políticos. A propósito, na eleição de representantes não há um deslocamento do poder do povo para os eleitos. Absolutamente não prevalece, na democracia, o silogismo de que, sendo o povo soberano e o parlamento representando o povo, o parlamento seria soberano. O voto não delega aos representantes eleitos nenhuma soberania. Esta permanece, íntegra, nas mãos do povo. E essa soberania popular se manifesta, entre outros meios, através do sufrágio universal, cuja contagem pública deve refletir a vontade da maioria e da minoria dos eleitores nas suas legítimas decisões diretas (plebiscito e referendo) e indiretas, mediante outorga de representação (Poder Legislativo) e mandato (Poder Executivo).

A apuração dos sufrágios deve ser pública e materialmente aferível para que se possa, pela contagem aberta dos votos, um a um, detectar fraudes que, se houver, permitem a impugnação e a anulação das votações. A fiscalização é imprescindível, tanto na votação como na sua apuração. A fiscalização abrange a deposição regular do voto, a coerência do mapa e do boletim de urna e a absoluta compatibilidade do número de votos com os boletins de presença.

Isso posto, a urna eletrônica, adotada como forma de votação no país, suprime a etapa de escrutínio, impedindo a contagem física e aberta dos votos. O sistema eleitoral eletrônico é passível de todo tipo de fraude, nas suas diversas etapas, seja a receptiva do voto, seja na sua soma ou na sua totalização. E a fraude no sistema pode se dar tanto unitariamente como no conjunto de urnas, e, ainda, focando um determinado segmento da votação (fraude para presidente e não para deputados ou vice-versa).

No sistema eletrônico atual não há meios de contrapor os resultados totalizados pelas urnas eletrônicas, do que resulta a quebra frontal do princípio da apuração pública dos votos. Reitere-se que o princípio da publicidade é absoluto no que tange ao escrutínio dos votos. Os dois princípios — voto secreto e apuração pública — se completam. Não há eleição

livre e, portanto, legítima, sem que haja a estrita observância desses dois procedimentos.

No Brasil, diante da impossibilidade de verificação material do escrutínio eletrônico, o regime eleitoral é antidemocrático, pois o *software* dos totalizadores está sujeito a todo o tipo de fraude. Não se trata de ataques cibernéticos, mas, pura e simplesmente, de fraude no próprio programa de apuração eletrônica, feita pelos próprios programadores do *software*. Falta, portanto, o requisito da apuração pública dos votos.

Em nosso país, o voto é secreto e o escrutínio também é secreto. Não há a contagem aberta dos votos. O único registro se dá através do boletim denominado BU, que é totalizador, suprimindo todas as etapas de verificação e fiscalização do escrutínio. O boletim BU é a antítese do princípio do escrutínio público, materializado pela contraprova, mediante contagem física dos votos. Essa contraprova se dá através da votação em cédula ou pela impressão automática do voto quando o eleitor aperta o botão da urna eletrônica.

Sem a apuração pública o sistema eleitoral não é democrático, assemelhando-se às falsas votações que se fazem nas ditaduras, em todo o mundo. Nesses países de tirania, o voto é secreto. Porém, a apuração também é secreta, tal como ocorre entre nós. Não há regime democrático quando os eleitores tomam conhecimento dos resultados somados pelo *software* sem que haja nenhuma contagem física dos votos depositados. No sistema eleitoral brasileiro, o resultado eleitoral é simplesmente proclamado, sem nenhuma verificação ou fiscalização sobre a formação desses resultados.

Os defensores do sistema eletrônico alegam que a contagem física de votos é um retrocesso. Dentro desse raciocínio também se poderia considerar retrógrado o voto presencial, diante da facilidade de voto por assinatura eletrônica. Ocorre que tanto o voto presencial como a contagem física dos votos constituem procedimentos incontornáveis do regime democrático. Não fosse assim, as democracias desenvolvidas e também as não desenvolvidas teriam adotado o voto eletrônico com apuração secreta, como é o nosso caso. Tanto na Alemanha como na Bolívia, a votação se dá mediante cédula depositada nas urnas de lona, exatamente para permitir a sua apuração física e pública, detectando-se eventuais fraudes, como ocorreu no país andino em 2019. Daí o princípio da publicidade ser ínsito à própria natureza do rito eleitoral no regime democrático, sendo condição de sua legitimidade e certeza.

Por outro lado, a apuração eletrônica é imperscrutável, não oferecendo qualquer segurança jurídica e institucional quanto ao resultado, proclamado pelo *software* programado por três pessoas que, assim, manipulam o sistema e

retêm os códigos de acesso. Os computadores computam, totalizam e proclamam o resultado, sem qualquer possibilidade de contestação dos eleitores,

A Lei n. 13.165, de 2015, que modificou o texto Artigo 12 da Lei n. 9.504, de 1997, determina a impressão do voto depositado na urna eletrônica, a fim de que seja publicamente contado e cotejado com os números apresentados pelo *software*.<sup>121</sup> Ocorre que o Tribunal Superior Eleitoral se nega a aplicar a referida lei, sob a alegação dos custos de sua implantação e a crônica falta de tempo, a cada eleição, para instalar as impressoras dos votos nas urnas eletrônicas. E, para completar o quadro de inobservância do princípio do escrutínio público, o Supremo Tribunal Federal, em junho de 2018, suspendeu a vigência da Lei n. 13.165, de 2015, sob o argumento falso e insustentável de que o voto impresso feriria o segredo do voto (?). Trata-se de uma das mais aberrantes e teratológicas decisões de nosso Pretório Excelso. É tão insustentável essa decisão do STF que o respectivo acórdão, que suspende a vigência de lei federal, só foi prolatado em julho de 2020.<sup>122</sup>

Não há democracia sem o sigilo do voto e, ao mesmo tempo, a publicidade do escrutínio, mediante contagem física dos votos depositados na urna, seja ela eletrônica, seja de lona. Por aí se vê a deformação da democracia brasileira, que tem como matriz degenerativa a Constituição de 1988. No Brasil se negam os mais importantes princípios da manifestação legítima da vontade soberana do povo, como o da apuração pública dos votos depositados nas urnas. A norma constitucional ora proposta visa restaurar o real sentido do exercício desse poder do povo, de votar e de fiscalizar o seu voto, mediante escrutínio público, com a contagem física dos votos depositados nas urnas.

Procura-se, dessa forma, restaurar uma fundamental regra democrática, no sentido de que a vontade política majoritária se expressa pelo sufrágio universal, direto e secreto, sendo essa vontade apurada publicamente, através da contagem física dos votos depositados nas urnas. É imprescindível que o processo de apuração das eleições reflita, sem nenhuma dúvida, a vontade majoritária e minoritária dos votos. É necessário que haja o exame público e individual, voto a voto, cédula por cédula, como preveem os arts. 174 e 192 do Código Eleitoral. A mais ampla fiscalização na apuração dos votos é também expressa nos arts. 61 a 66 da Lei n. 9.504, de 1997.

A propósito, o princípio fundamental de que o voto é igual para todos os eleitores exige rigorosa e ampla fiscalização do escrutínio. Para tanto, é fundamental que haja o registro físico do voto depositado na urna eletrônica, tal como determinado pela referida Lei n. 13.165, de 2015. Daí a exigência da impressão do voto para assegurar a apuração pública e física, conforme preveem as referidas Leis n. 9.504, de 1997, e n. 13.165, de 2015.

Não obstante as leis que preveem o voto em cédula ou o voto impresso pela urna eletrônica, o Brasil é o único país considerado democrático em que o voto é secreto mas também a apuração das eleições é secreta. A apuração fica por conta das três pessoas que têm acesso aos códigos dos programas totalizadores dos votos.

A prova física do voto, para que se possa efetivamente fiscalizar e tornar público o escrutínio, é direito do eleitor. Daí a necessidade de inscrever-se na nova constituição o princípio inafastável da apuração pública dos votos, mediante cédula ou impressão dos votos que foram depositados nas urnas eletrônicas.

### **Art. 19 - As redes sociais como instrumento de participação política do povo**

As redes sociais, pela sua natureza de comunicação a tempo presente, têm exercido, a partir da primeira década deste século XXI, um papel absolutamente transformador nas relações políticas em todo o mundo, como pudemos ver nas manifestações ocorridas no Oriente Médio, que levaram à queda de vários regimes. Tudo para demonstrar que não apenas nas democracias ocidentais, mas também nos países teocráticos, as redes sociais permitiram a mobilização da sociedade no plano político, por mais tradicionais e religiosos que continuem sendo os valores dessas sociedades.

Mas não somente a mobilização é potencializada pelas redes sociais. Proporcionam elas a participação permanente, a tempo presente, da sociedade nas questões fundamentais de seu interesse. Pode-se mesmo dizer que as redes sociais têm a qualidade exponencial de mobilizar, todos os dias, a sociedade, levando-a a participar intensamente da vida política. Por sua vez, os políticos profissionais, no mundo todo, utilizam as redes sociais como uma das formas de governar, buscando influenciar a sociedade, seduzir e manipular as opiniões de modo a permitir a sua reeleição.

De qualquer forma, as redes sociais trouxeram uma exposição das mazelas da política, criando um permanente inconformismo, o que leva a uma intensa politização da vida social. Por outro lado, a sociedade civil se fraciona, cada vez mais, a partir de opiniões firmadas quanto aos governantes, suas ideias, condutas, ações e inações. Esse fracionamento divide o próprio núcleo familiar e os círculos de amizade, que se desmancham em virtude de opiniões políticas radicalizadas, que acabam prevalecendo sobre os reais valores de convívio afetivo e social.<sup>123</sup>

Antes tínhamos as tribunas dos parlamentos. Hoje temos milhões de tribunas que tratam de todos os assuntos de relevância política e social. Não se pode mais falar de uma opinião pública, ou seja, de uma corrente de opinião prevalecente sobre determinados assuntos de interesse geral. Todos e cada um têm seus próprios canais visando influenciar as opiniões dos outros.

Por outro lado, as redes sociais são formas de discussão direta do povo com o mundo político, o que facilita o encaminhamento de questões relevantes para a sociedade. E a comunicação direta deve, nesse mesmo universo, ser um instrumento legítimo de pressão para exigir o encaminhamento de reformas que atendam ao interesse da sociedade. As redes sociais, além disso, devem exercer o papel de inibidoras de medidas abusivas, tomadas pelos governos e pelos parlamentares, contrárias aos princípios da moralidade pública e da impessoalidade. E deve a Internet ser o meio organizado e eficaz de informação sobre os crimes cometidos contra a Administração Pública, notadamente de corrupção, praticados pelos agentes políticos e administrativos e por pessoas e empresas do setor privado. Daí a importância dos movimentos e das associações formadas pela sociedade civil organizada, que devem se valer das redes sociais como um instrumento político.

Uma nova constituição precisa reconhecer as redes sociais como meio legítimo utilizado pela sociedade civil para mobilizar, participar, manifestar, contestar, discutir e encaminhar propostas legislativas e de adoção de políticas públicas. Em suma, deve uma nova constituição reconhecer as redes sociais como um instrumento legítimo e essencial de exercício do poder político pelo povo.

## **Art. 20 - Proibida a reeleição para qualquer cargo**

Princípio fundamental do regime democrático é a alternância de poder. Por essa simples razão, não podem os mesmos indivíduos permanecer indefinidamente no exercício de cargos eletivos. A alternância de poder deve ser entendida não apenas como substituição de partidos no poder, mas também dos representantes e governantes eleitos.

A crise permanente do regime democrático reside, sobretudo, no sistema de reeleição, que é nitidamente pernicioso, por inúmeras razões. A reeleição leva o político a agir unicamente em razão da sua própria recondução ao poder. Não age o representante legislativo ou o mandatário executivo visando ao bem comum ou ao interesse da sociedade. Toda a sua atividade é voltada a capitalizar recursos e meios para ser reeleito para o mesmo cargo, ou para outro mais elevado, seja no curso do seu mandato, seja nas eleições seguintes.

A representação parlamentar ou o mandato executivo tornam-se uma carreira profissional, que o eleito abraça como razão de sua existência. Atualmente, um deputado federal apresenta-se como candidato a prefeito no curso da própria legislatura. Uma vez prefeito, abandona seu cargo para se candidatar a governador.

A profissionalização da política se reflete na cultura familiar dos eleitos. Estes, com seus nababescos proventos, usufruindo dos fundos partidários e eleitorais e das emendas parlamentares, formam uma cultura dinástica, transmitindo aos filhos, genros, noras, netos, bisnetos e tataranetos a vocação irresistível do poder político como meio opulento, prestigioso e poderoso de vida fácil, sem necessidade de exercer uma profissão, sem nenhum risco. A reeleição é organicamente nefasta, por formar a casta dos políticos, cujo único objetivo é manter sua participação no poder, por gerações e gerações. Há uma família de Pernambuco que se mantém no poder político desde a chegada do seu primeiro membro no Brasil, que aqui chegou para assumir a Capitania hereditária, em 1566. Há outra família mineira, por sinal ilustre e respeitável, que se reelege para cargos públicos desde a chegada de um dos patriarcas da Independência à cidade de Barbacena, em 1828.

As oligarquias políticas retrogradadas e corruptas, que dominam as instituições do Estado, encontram na reeleição o instrumento essencial para a sua manutenção secular no poder. A possibilidade de reeleição “*ad vitam*” e “*ad generationem*” quebra o princípio republicano fundamental de não recondução para Presidente da República, governadores e prefeitos, vedado desde a primeira Constituição de 1891, sendo reiterado na Carta de 1934, na de 1946 e na própria redação original da Constituição de 1988.

Ocorre que a oligarquia política extinguiu esse princípio fundamental do rodízio, a cada quatro anos, dos titulares dos cargos eletivos do Poder Executivo, nas três esferas. Assim é que a Emenda Constitucional n. 16, de 04 de junho de 1997, institui a reeleição, de forma absolutamente abrangente, incluindo até os substitutos eventuais dos mandatários que forem destituídos por *impeachment* ou por qualquer outro motivo. O texto da referida Emenda n. 16/1997 é eloquente quanto a esse grande retrocesso, que consolida o domínio do Estado pelos nossos irremovíveis oligarcas: “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.”

Efeito dessa desastrosa inovação: os chefes do Poder Executivo, nas três esferas, desde o primeiro dia de sua posse, somente pensam na sua reeleição, através de expedientes de clientelismo e fisiologismo político explícitos. E também pensam nas eleições que ocorrem durante seu mandato, procurando

outros cargos eletivos mais elevados. Montam os novos governantes, a partir da posse e já visando a reeleição daqui a quatro anos, ou um novo cargo daqui a dois anos, sua equipe de ministros e secretários e nomeiam, com o mesmo critério eleitoreiro, os seus prepostos para os cargos em comissão para chefiar todos os entes administrativos que tenham boas ou grandes verbas para fornecer recursos para a próxima eleição.

O interesse público e o bem comum estão inteiramente descartados dessas escolhas ministeriais, de secretários e de cargos em comissão no segundo, terceiro e quarto escalões. Os ministérios e as secretarias estaduais e municipais são repartidos entre partidos que, fisiologicamente, apoiam os governantes e que, por isso, concorrem ferozmente por fatias do poder e das verbas orçamentárias atribuídas aos ministérios e entes burocráticos. Os ministros e os secretários não têm nenhuma relação orgânica entre si para a conjugação de esforços, racionalidade, eficiência e produtividade na administração e nos serviços públicos afetos às diversas pastas que lhes foram distribuídas pelo Presidente da República, pelos governadores e pelos prefeitos.

E, sempre visando à reeleição, ou à eleição para cargos mais elevados, os governantes usam, durante todo o primeiro mandato, expedientes de caráter demagógico visando manter e criar novas bases eleitorais, por meio do clientelismo e do assistencialismo. A reeleição é uma obsessão e uma compulsão, não dando espaço para que se implante qualquer política pública. É a política pela política. É o poder pelo poder.

Uma vez reeleitos, os governantes de segundo mandato cada vez menos se interessam pelos assuntos da administração, deixando-a em estado de abandono, com acelerada deterioração dos serviços públicos. Daí surgem milhares de obras abandonadas. Em 2018, somente no plano federal, foram recenseadas 8.200 obras públicas relevantes em estado de completo abandono e deterioração. Obras imprestáveis. Em agosto de 2019, o Tribunal de Contas da União listou 14.000 obras abandonadas que vieram de gestões passadas, no valor de R\$ 144 bilhões.<sup>124</sup>

Passam os governantes, nesse segundo período, a cuidar somente da melhor maneira como vão se manter na profissão política, articulando a eleição para outros cargos. Procuram, os profissionais da política, sempre níveis mais altos: os atuais prefeitos se candidatam a deputado ou a governador; os governadores, para senador ou presidente da República; os deputados e senadores, para prefeito nas eleições que ocorrem no curso de seus mandatos. Hoje em dia, os “homens públicos” que dirigem o país geralmente não aguardam o segundo mandato para postularem um “*upgrade*” na política. Abandonam as prefeituras com apenas um ano e pouco de

exercício para se candidatarem a governador. Abandonam os Estados com três anos de mandato para se candidatarem ou a senador ou a presidente. Os senadores e deputados, com um ano e pouco de legislatura, postulam as prefeituras.

Todos os políticos profissionais, seja logo no primeiro mandato, seja no segundo, não têm a menor vergonha de abandonarem os cargos para os quais foram eleitos, para assim se candidatarem a cargos mais elevados. Não há nenhum compromisso com a sociedade, com o interesse público, com o bem comum. A “carreira pública” é a única motivação dos políticos profissionais que dominam o país através dos seus partidos oligárquicos.

Ademais, os senadores, os deputados federais, os deputados estaduais e os vereadores, ao assumirem os seus postos parlamentares, procuram, obsessivamente, cargos no Poder Executivo, de preferência como ministros ou secretários estaduais ou municipais. Não lhes interessam as maçantes atividades parlamentares. E, pela circunstância de não haver cargos de primeiro escalão à disposição de todos os “representantes do povo”, estes exigem uma significativa cota individual para a indicação de seus prepostos e apaniguados para os milhares de cargos em comissão espalhados nos entes da administração, nas três esferas. Esses indicados dos parlamentares e vereadores não têm nenhum preparo profissional para exercerem os cargos em comissão para os quais foram nomeados. Não possuem qualquer experiência ou noção de gestão pública. Daí que os entes da administração federal, estadual e municipal são entregues ao comando desses energúmenos, que passam a chefiar o quadro de servidores públicos concursados. A única competência que esses comissionados possuem é a de se apropriar, mediante todas as formas possíveis de corrupção, das verbas alocadas ao respectivo ente público sob seu comando. Os ocupantes desses cargos em comissão estão aí para obter recursos para as sucessivas reeleições dos parlamentares e vereadores que os indicaram, utilizando todos os expedientes ilícitos junto aos empresários que têm relações contratuais com o governo ou dele dependem. Esse é o falso quadro da separação de Poderes que existe no país, sob os auspícios da Constituição de 1988.

A oligarquia política, sempre reeleita através da hegemonia dos partidos, que impedem a participação da sociedade na vida pública, interessa-se e se empenha efetiva, consciente e racionalmente na manutenção do atraso da sociedade, em todos os sentidos — social, econômico, educacional, cultural, profissional, científico e técnico. Esses donos do poder “*ad vitam et generationem*” nos mantêm como país periférico, com todas as características das falsas democracias que servem de apoio formal às oligarquias políticas no Terceiro Mundo.

Somos o maior país periférico da América Latina, em cujo espaço geopolítico impera a desigualdade, a ausência de oportunidades, a impossibilidade do acesso do cidadão à vida pública. O resultado desse sistema oligárquico secular é a disfuncionalidade administrativa gerada pela total promiscuidade entre Poder Executivo e Poder Legislativo na formação dos quadros dos ministérios, secretarias e cargos de chefia no setor burocrático.

Nesse ambiente, mesmo os que são eleitos fora das dinastias seculares passam, desde logo, a exercer seus cargos eletivos para também se perpetuarem no poder e para transmitirem as benesses do mando político aos seus descendentes, formando novas dinastias. Entenda-se aqui “dinastia” não como fruto da aristocracia, mas como um grupo que pode ter qualquer origem — como a mídia, o crime organizado, a celebridade artística popular e outras fontes de notoriedade. Todos os eleitos pelos partidos tradicionais têm um objetivo comum, que é o da manutenção do poder, por gerações e gerações. Daí ouvir-se deles a jactância: sou um “homem público” há quarenta anos, há cinquenta, há sessenta! Há deputados e senadores que são reeleitos desde os primórdios do regime militar, nos anos 1960.

Esse quadro cria um absoluto distanciamento entre os políticos profissionais e a sociedade, tal como descrito por Max Weber:

Mas acima de tudo, existe uma distância estrutural entre parlamentares e eleitores, que integra e constitui a própria autonomia da política. A política logrou-se consolidar como esfera de valor em si, através de um longo processo de expropriação dos instrumentos de poder “privado”, o que terminou por transformá-la em atividade institucional permanente de poucos: os políticos profissionais.<sup>125</sup>

Isso posto, há um repúdio crescente ao profissionalismo político, a par do afastamento da sociedade dos partidos tradicionais. A ideia difusa — e aceita — no seio da sociedade é a de que a política é uma profissão infame, a que não devem ingressar as pessoas dignas que se preocupam com sua honra e seu nome.

Para a sociedade, o político é um marginal. E isso ocorre exatamente pelo total isolamento da sociedade dos representantes parlamentares e dos governantes. Cuidam estes somente de seus próprios interesses, além de se envolverem, quase todos, na apropriação dos recursos públicos, seja através das benesses propiciadas pela Constituição e pelas leis que eles mesmos votam, seja através da corrupção, pura e simples, que a maioria deles e seus partidos praticam permanentemente, em todos os sucessivos governos, nas três esferas.

Os políticos profissionais somente votam qualquer matéria de interesse público mediante a paga adiantada das suas emendas parlamentares. Veja-se a recente aprovação da Reforma da Previdência em 2019. Para votá-la os congressistas exigiram a liberação de 30 bilhões de reais do orçamento impositivo para as suas emendas parlamentares, para utilizá-las nas eleições municipais de 2020.

No entanto, em se tratando de reformas políticas ou administrativas, que dariam eficiência e produtividade ao Estado e desmanchariam as oligarquias políticas, os parlamentares se negam a, sequer, discuti-las e, em hipótese alguma, votá-las. É o caso das reformas administrativas, tributárias, eleitorais, das privatizações e todas e quaisquer matérias que possam tocar nos seus privilégios e nos das corporações estabelecidas sob a égide da Constituição de 1988 ou que, de qualquer forma ou maneira, possam retirar o país do seu atraso institucional, social e econômico.

Por seu lado, o povo não mais aceita esse quadro perverso de falsa representação democrática. Os movimentos, as associações e os cidadãos, todos frustrados com os seus pseudorrepresentantes, ameaçam boicote nas (re)eleições seguintes. Ocorre que esse boicote é inócuo diante do sistema de voto proporcional para as eleições parlamentares, que permite a composição dos parlamentos por candidatos que, em 90% dos casos, não atingem o quociente eleitoral mínimo. Os deputados e os vereadores são eleitos com base nos puxadores de votos. Assim, pelo sistema do voto proporcional, um candidato com apenas 1.200 votos, num quociente partidário mínimo de 70.000 votos, é eleito deputado federal com base em um, dois ou três puxadores de votos que obtiveram dez vezes mais votos que o mínimo. Um deputado eleito com 2 milhões de votos arrasta consigo 15 deputados, que não seriam eleitos com seus próprios votos, na medida em que não alcançaram o quociente eleitoral mínimo de seu partido.

Nesse quadro eleitoral perverso, não há necessidade de propostas, de ideias, de proposições de interesse público por parte dos eleitos. A pressão da sociedade é inócua diante da estrutura viciada do voto proporcional. Esse círculo vicioso deve ser quebrado através da proibição de reeleição, para qualquer cargo eletivo. Acentua-se que se proíbe a reeleição não somente para o mesmo cargo, mas para qualquer cargo eletivo, nas três esferas, nas eleições bienais que ocorrem durante os mandatos ou no seu término. Tal regra quebra o profissionalismo político.

A razão desse desaparecimento do profissionalismo político advirá da melhor qualidade dos eleitos para um só mandato, através do voto distrital puro, em se tratando de representação parlamentar. A vocação dos candidatos será a de propugnar por políticas públicas propostas pelos movimentos e pelas

associações que os apoiarem como candidatos independentes dos partidos políticos. Haverá, portanto, uma quebra do sistema oligárquico, na medida em que a perda da perspectiva de carreira política fará com que os candidatos se apresentem visando à consecução de políticas de Estado e programas de governo, e não mais à própria reeleição. Sejam eleitos por partidos, sejam independentes, irá se criando uma cultura voltada para a consecução do interesse público.

A quebra da regra da reeleição atrairá candidatos com o espírito de prestação de serviços relevantes à Nação, tendo por perspectiva o período de quatro anos. Será como um voluntariado em favor da sociedade, na busca de medidas nas quais o eleito acredita poder contribuir durante o seu mandato único.

## **Art. 21 - Voto distrital puro para as eleições legislativas**

Um defeito fundamental do nosso regime representativo reside no voto proporcional, adotado para a eleição parlamentar, nos três níveis. Esse regime de votação significa um entrave estrutural que leva à inexistência de vínculo entre o eleito e os seus eleitores.

No regime proporcional existe a dispersividade dos votos. Assim é que os partidos apresentam aos eleitores de cada unidade da Federação uma enorme lista aberta de candidatos, abrangendo todas as vagas a serem preenchidas na eleição legislativa. Esses candidatos poderão ser votados em qualquer circunscrição do Estado (deputados federais e estaduais) ou do município (vereadores), indiscriminadamente, sem nenhuma referência de zona eleitoral. Assim, o candidato a deputado pode ser do diretório de Salvador, mas receber votos de eleitores de Corumbau, no sul da Bahia. Ou o candidato a vereador ser do diretório da Penha, no município de São Paulo, e receber votos da Vila Brasilândia. Não há nenhum vínculo entre o candidato e determinada região específica do território estadual ou municipal. Em consequência, o candidato a deputado federal ou estadual busca votos aleatoriamente e ao mesmo tempo, em São Paulo, em Araçatuba, no litoral norte do estado, onde puder obter votos trazidos pelos cabos eleitorais, pagos a peso de ouro, com os bilionários recursos do Fundo Eleitoral.

O Fundo Eleitoral, entregue aos partidos políticos, somou um bilhão e oitocentos milhões de reais em 2018, para as eleições gerais, e dois bilhões de reais, em 2020, para as eleições municipais.

Isso posto, o candidato não chega a conhecer a maior parte das regiões onde obtém votos. E o eleitor sequer sabe o nome do candidato por ele

escolhido, geralmente anotando apenas seu número de registro na lista eleitoral. O eleitor vota num número. Não vai se recordar, nunca mais, do nome a favor de quem deu o seu voto. Não há qualquer vínculo entre o eleitor e o eleito. E mesmo que, porventura, o eleitor conheça o candidato, o seu voto serve apenas para compor o quociente eleitoral do partido a que pertence.

Esse quociente é que forma a bancada do partido, e não os votos individuais obtidos por este ou aquele candidato. Basta dizer que no Brasil um número ínfimo de deputados ganha as eleições com os votos pessoalmente conquistados: nas eleições de 2014, foram apenas 36 dos 513 deputados federais (cerca de 7%); em 2018, somente 27 deputados (cerca de 5%).<sup>126</sup> Apenas esse pequeno número não precisou do quociente eleitoral do partido ou da coligação para se reeleger ou se eleger. À exceção dos 5% eleitos com os próprios votos, os demais 95% foram eleitos e empossados pelo quociente eleitoral obtido por seu partido ou coligação. E quando se formavam as coligações (até a eleição de 2020), os votos dados aos candidatos “escolhidos” pelo eleitor ainda mais se descaracterizavam, na medida em que serviam para eleger outro candidato, de outro partido, que nem sequer era da preferência do eleitor. Assim, o eleitor poderia votar, por exemplo, num candidato que desconhecia, mas que pertencia a um partido formado por defensores do meio ambiente. Ocorre que esse partido ecológico poderia se coligar com outro partido no qual alguns candidatos defendiam o agronegócio e sua expansão nas áreas de preservação permanente e nas florestas tropicais. O resultado é que o seu voto ecológico poderia eleger o candidato do agronegócio, cujo partido obteria melhor quociente na coligação armada para aquela determinada eleição.

Esse é o quadro de representação que temos na 56ª Legislatura (2019-2023) e nas anteriores. Temos, assim, a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmaras de vereadores formadas por representantes que não representam a escolha nem a vontade do eleitorado. Um candidato com 40.000 votos poderá ser diplomado em virtude do baixo quociente de seu partido, ao passo que outro, com 100.000 votos, poderá não ser eleito, diante do alto quociente de seu grupo partidário.

É um total absurdo o sistema de voto proporcional. Não reflete, em nenhuma hipótese, a vontade dos eleitores. Não há qualquer representatividade da vontade política do povo. Daí a razão do absoluto distanciamento entre a cidadania e as casas legislativas. Não existe qualquer representação dos eleitores em virtude desse sistema.

Em consequência, os deputados federais, estaduais e vereadores se dedicam, unicamente, à implementação de seus próprios interesses e dos interesses dos donos de seus partidos. E mais. Ao invés de defenderem o bem

público, dedicam-se os eleitos à defesa de grupos de interesses. Para tanto, esses falsos representantes de um eleitorado que, na realidade, não os elegeu, criam as conhecidas bancadas temáticas. Temos, assim, as bancadas da bala, do boi e da Bíblia, dos diversos segmentos da indústria e do comércio, dos cassinos e, sobretudo, as bancadas corporativas, formadas para defesa dos privilégios dos integrantes do setor público, proclamados na Constituição de 1988.

Interesse público e implantação de políticas públicas passam longe das cogitações desse conglomerado de deputados e vereadores completamente divorciados dos interesses coletivos e dos eleitores que nunca viram e que neles sequer votaram. A absoluta descaracterização das representações parlamentares, nos três níveis da Federação, é institucionalizada pela Constituição de 1988, que, por força da Emenda Constitucional n. 97/2017, ainda libera os partidos para estabelecerem coligações nas eleições majoritárias, sem qualquer afinidade de programas, baseadas, apenas, na somatória de tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão.<sup>127</sup>

Como reiterado, não existe no país uma democracia representativa, mas sim uma partidocracia que impede o acesso da cidadania à vida pública, que é o próprio fundamento do regime democrático. Na realidade, não há voto direto no regime de eleição proporcional. Em consequência, a instituição mais importante da democracia, o Poder Legislativo, é composta por políticos indiretamente eleitos, pois, como referido, pouquíssimos candidatos alcançam o percentual mínimo necessário para se elegerem com os votos recebidos de seus eleitores. Daí resulta que os eleitores não têm voto igual. Todos os cidadãos votam, mas o resultado do seu voto é absolutamente desigual.

Somente 5% dos candidatos legislativos, como mostrado anteriormente, conseguiram se eleger, nas últimas eleições, com os votos de seus eleitores. Os demais 95% foram eleitos indiretamente, dependendo do quociente dos votos alcançados pelo seu partido político ou pela coligação respectiva (até a Legislatura 2018-2022). Esses 5% de votos — dos célebres puxadores de votos — têm excesso de sufrágios, capaz de eleger vários candidatos com pouquíssimos votos. Assim, o candidato Tiririca teve 02 milhões de votos e, com isso, seu partido elegeu 10 deputados que não alcançaram, sequer, mil votos. Essa aberração se deve às diferenças de quociente entre os partidos políticos. Assim, o candidato do partido A precisa de 150 mil votos para ser eleito. No partido B, ele precisa apenas de 50 mil votos. Se a legenda B tiver bons puxadores de votos, o candidato poderá ser eleito com apenas mil votos.

Esse execrável regime eleitoral anula toda e qualquer representatividade democrática legítima, pois 95% dos parlamentares não receberam votos

igualmente suficientes para o exercício da função de mandatários da vontade soberana do povo. Na Câmara Federal, por exemplo, atuam representantes com 02 milhões de votos, com 50 mil votos, com três mil votos, com mil votos. Todos com as mesmas funções de representantes formais dos seus eleitores que, em 95% dos casos, neles nunca votaram. De qualquer maneira, a imensa maioria dos parlamentares declarados eleitos não recebeu o voto direto dos eleitores, que não votaram em praticamente nenhum deles, mas em outros candidatos que não alcançaram o quociente eleitoral do seu partido.

O voto proporcional quebra a principal regra do regime democrático: a formação de um parlamento composto de eleitos com a maior votação. Assim, por força da Constituição de 1988, os eleitores são “livres” para eleger alguém em quem não votaram e que, em 95% dos casos, não obteve um número significativo de votos que lhe dê legitimidade de representação da vontade do eleitorado. Daí o total divórcio entre a sociedade e o Poder Legislativo.

Já no voto distrital puro há uma legítima expressão da vontade do eleitor. Este elegerá um único representante do distrito, o qual precisará alcançar a maioria dos votos em face dos demais candidatos daquele mesmo distrito. Daí a autêntica representação dos eleitores do distrito. A constituição ora proposta deseja restaurar a democracia representativa, mediante a adoção do sistema de voto distrital puro. Nesse regime, no tocante à eleição de deputados federais, cada Estado é dividido em distritos eleitorais em número igual ao de cadeiras a que a respectiva unidade federativa tem direito na Câmara Federal. O mesmo critério será utilizado para os deputados estaduais.

Assim, o Estado de São Paulo, por exemplo, terá 90 assentos na Câmara Federal, em razão do que serão criados 90 distritos para deputados federais, com, aproximadamente, o mesmo número de habitantes em cada um deles. E o mesmo Estado de São Paulo terá 90 deputados estaduais. Serão os mesmos 90 distritos, com o mesmo critério. Para a eleição de vereadores, a divisão do território municipal por distritos é especialmente relevante. Assim, o município será dividido por distritos com número semelhante de habitantes, correspondentes ao número de vereadores. A cidade de São Paulo, por exemplo, que terá 31 vereadores, será dividida em 31 distritos com número semelhante de habitantes, portanto.

Isso posto, os eleitores de cada distrito elegem apenas um único representante para deputado federal e para deputado estadual. E será eleito um único vereador por distrito eleitoral do município. Desse modo, o candidato distrital que obtiver o maior número de votos será eleito na qualidade de representante de todos os eleitores do respectivo distrito.

Esses candidatos poderão ser indicados por partidos, ou podem ser independentes, inclusive apoiados por movimentos e associações civis com

fins políticos. O voto é atribuído ao candidato, e não ao partido, o que cria um vínculo direto do representante com seus representados do respectivo distrito eleitoral.

O eleitor identifica o candidato e acompanha a sua conduta pública, como seu representante parlamentar, nos planos federal, estadual e municipal. O sistema distrital legitima o pleito. Ademais, haverá uma drástica redução dos custos de propaganda eleitoral, que passa a ser feita pessoalmente pelo candidato, no seu respectivo distrito eleitoral. A nefasta influência dos cabos eleitorais também será neutralizada diante da necessidade de os candidatos irem ao encontro pessoal dos eleitores, apresentando-se em reuniões e debates, no âmbito do seu distrito eleitoral. As celebridades do mundo da mídia ou dos esportes terão maior dificuldade de serem eleitas pelo sistema distrital.

Haverá, nesse novo ambiente eleitoral, o surgimento de muitos candidatos independentes, ligados aos movimentos e associações com fins políticos, livremente surgidos no seio da sociedade. Veja-se o exemplo recente da França, onde 367 deputados independentes, inteiramente desligados da política profissional, foram eleitos em 2017, com o apoio do movimento “En Marche!”.

O sistema distrital puro é capaz de restaurar a democracia representativa no país, um dos pilares da soberania política do povo, ao lado do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular das leis. Com o voto distrital puro para as eleições parlamentares, estará convalidado o princípio *um cidadão, um voto*. A relação do eleito com seus eleitores será direta e permanente. A propósito, todos os países democraticamente desenvolvidos adotam o sistema distrital puro. Como lembra o ilustre ex-deputado Arnaldo Madeira, na justificativa de sua emenda constitucional, em 2009, propondo a adoção do voto distrital puro, todos os grandes líderes democráticos do mundo foram eleitos por esse sistema. É o caso de Winston Churchill, Ângela Merkel e todos os grandes líderes, recentes e do século passado.

O mandato é legítimo quando o mandante conhece, acompanha e cobra o desempenho do seu mandatário. Não há representação legítima quando o eleitor não se lembra, sequer, em quem votou para seu representante nos parlamentos do país. Por outro lado, o contato direto eleitor-eleito, no âmbito do distrito, está enormemente facilitado pelo surgimento das redes sociais.

Isso posto, a adoção do voto distrital puro constitui, juntamente com as candidaturas independentes e a não reeleição, o principal fundamento da reforma político-eleitoral ora proposta.

## **Art. 22 - Perda de mandato por iniciativa e decisão dos próprios eleitores: *recall***

O regime de revogação direta, pelos eleitores, dos mandatos dos parlamentares, vereadores e prefeitos é um marco no exercício da democracia. A revogação passa a ser da própria essência do mandato, fundada na perda da confiança depositada no mandatário, por parte dos seus mandantes. Pela revogação, os eleitores, do distrito ou do município, põem antecipadamente termo ao mandato do seu representante distrital ou do prefeito.

O fundamento da revogação do mandato é a conduta incompatível do representante eleito com os princípios que regem o exercício da função pública de natureza política. Cabe, a propósito, lembrar o papel do mandato representativo. O mandato é exercido em nome do povo pelos seus representantes eleitos. Esses são revestidos de um mandato político, tendo como encargo essencial zelar pelo bem comum. No conceito de bem comum estão os interesses da coletividade e da Nação, como um todo, e não apenas da comunidade distrital ou municipal que elegeu o seu representante. Portanto, a função dos mandatários transcende a defesa dos interesses dos eleitores do distrito ou do município que os elegeram. E o exercício dessa função pública tem que assegurar a permanência das instituições políticas, civis e sociais. O representante encarna, assim, os interesses de toda a Nação, seja como deputado federal, estadual, vereador ou prefeito.

A menor ou a maior extensão territorial de seu distrito ou município não gradua a sua responsabilidade de promover e garantir o bem comum, no âmbito geral. Isso quer dizer que a conduta de um titular de mandato representativo, por menor que seja a sua esfera decisória (vereador, prefeito), deve sempre ter em vista os interesses do país, como um todo. E sua visão política não pode restringir-se ao tempo de seu mandato, mas deve, sempre, visualizar a geração presente e as futuras. Portanto, a função do eleito, pelo distrito ou pelo município, é transcendente, tanto no tempo como no espaço. E essa transcendência deve ser considerada nos critérios de escolha dos eleitores.

Isso posto, uma nova constituição deverá instituir o sistema de perda de mandato dos eleitos para deputado federal, deputado estadual, prefeito e vereador, por iniciativa dos seus próprios eleitores. É o conhecido regime de *recall*, adotado nos estados norte-americanos.

O requisito fundamental para a viabilidade desse benéfico sistema é o regime de voto distrital nas eleições para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas, prefeitos e vereadores. Isso posto, o regime de revogação do mandato dos representantes legislativos e prefeitos, diretamente

pelos eleitores (*recall*), dá efetiva consistência à representação democrática. Os eleitos, durante todo o prazo de seu mandato, podem ser removidos de sua função legislativa pela maioria absoluta (50% mais um) dos eleitores do seu distrito, devendo o pedido ser requerido por 5% deles. No caso dos prefeitos, o pedido de revogação também deve ser requerido por 5% dos eleitores do município e aprovado por 50% mais um.

Nesse ponto se deve fazer uma distinção. No exercício de seu mandato representativo o eleito faz a intermediação permanente entre os anseios e as proposições dos eleitores distritais e os princípios de convivência social pacífica. Assim, por exemplo, a sociedade civil pode ser majoritariamente a favor da pena de morte para os autores de crimes graves. Ou então, a maioria dos eleitores distritais pode ter uma nítida orientação quanto aos novos direitos civis, sendo, por exemplo, contra o aborto ou contra o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Essa manifesta tendência e ativismo da comunidade distrital ou municipal não obriga ou vincula o mandatário distrital a ter a mesma opinião. Ou, mesmo se tivesse a mesma opinião, ao tempo da sua eleição, o eleito não é obrigado a mantê-la, podendo rever essas suas posições e opiniões durante o seu mandato. Pode, assim, o representante livremente votar contra a pena de morte, a favor do aborto, do casamento gay, da descriminalização do uso de drogas e outras questões sociais sensíveis e polêmicas no seio do distrito que o elegeu. A contrariedade das posições majoritárias do distrito ou do município, mesmo quando foram a razão de eleger o representante distrital ou o prefeito, não constitui fundamento para a destituição do mandatário por meio do sistema revogatório direto (*recall*). Não há mandato imperativo quanto às opiniões, posições e votações dos eleitores diante do seu eleito.

Feita essa importante ressalva, cabe caracterizar a conduta exigida do mandatário e as razões da revogação direta do seu mandato por seus próprios eleitores, distritais ou municipais:

1. O mandatário distrital representa toda a comunidade distrital e municipal, e não apenas a maioria dos que o elegeram.
2. O mandatário representa, no espaço e no tempo, os interesses de toda a Nação no âmbito de seu mandato político, e não apenas a vontade da comunidade distrital que o elegeu.
3. O mandatário é obrigado a seguir a sua consciência política nas suas manifestações e na racionalidade dos seus votos e decisões. O mandato político na democracia não se confunde com o ancestral mandato imperativo, da Idade Média, em que o representante deveria exprimir a opinião de sua comunidade, tomada em reunião prévia.

4. O mandato distrital é exercido como uma função de Estado, dentro da referida transcendência da vontade individual dos eleitores.
5. O mandatário distrital deve, permanentemente, prestar contas de suas atividades, pessoalmente, por meio do regime legal de transparência e através das redes sociais.
6. O mandatário pode ter seu mandato revogado diretamente pela maioria dos eleitores do respectivo distrito ou município em razão, unicamente, do abuso e desvio de poder, e não por suas posições políticas e votos quando contrariem as opiniões majoritárias dos seus eleitores.
7. A revogação direta do mandato (*recall*) terá como fundamento a quebra do dever de lealdade, que se traduz pela incompatibilidade do comportamento e das ações do mandatário com os princípios que regem o exercício da função de natureza política.
8. A conduta ilícita do representante constitui, obviamente, quebra do dever de lealdade, seja ela praticada no plano criminal, seja no administrativo e no civil. O delito pode ou não estar ligado ao exercício do mandato. Poderá ser um crime contra a Administração Pública ou um crime comum.
9. Prevalece, na execução do mandato eletivo, a estrita observância dos princípios do decoro, da legitimidade das leis, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da publicidade, da isonomia, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da oportunidade e da proporcionalidade.<sup>128</sup>

Com esses fundamentos, o eleitor distrital ou municipal tem o direito de eleger e de destituir o seu representante durante todo o prazo do mandato. O *recall* se baseia, portanto, na regra milenar do mandatário fiel.

O primeiro princípio é do decoro. Decoro é a conduta que deve ser rigorosamente observada pelo mandatário no exercício de sua vida pessoal e de representação política. A honra e a dignidade de conduta pessoal, social e política são os elementos fundamentais do decoro. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados define bem as condutas incompatíveis com o decoro: “Descumprir os deveres inerentes ao seu mandato ou praticar atos que afetem a sua dignidade”, ou a “prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos dele decorrentes”. A definição de decoro também consta do relatório final da CPI do Orçamento, de 1993: “Decoro é comportamento, é imagem pública, é honra, é dignidade. Decoro parlamentar é obrigação de conteúdo moral e ético que não se confunde com aspectos criminais, embora deles possa decorrer.” O decoro não se restringe ao comportamento parlamentar, mas abrange a conduta do representante político, em qualquer circunstância da vida pessoal, como lembra Carla Costa

Teixeira em seu clássico estudo “A Honra da Política”.<sup>129</sup> O decoro, portanto, é a imagem pública do mandatário, fundada na dignidade da conduta e na honra pessoal, em qualquer circunstância.

A exigência de honra do eleito é que ele, ao ser revestido de mandato representativo, torna-se uma personalidade pública e não mais uma pessoa privada. E como personalidade social, no sentido weberiano, sua conduta adquire significado para a sociedade, como projeção dela própria, como modelo de comportamento que interessa e afeta a comunidade. Não há como manter um representante que perdeu a reputação social, pela sua conduta política ou pessoal, na sua vida pública ou privada.

Isso posto, o sistema do voto distrital faz desaparecer a distância entre os eleitores e o eleito. Não há mais essa autonomia entre a atividade política e a sociedade, como ocorre com o vigente regime de voto proporcional. Os eleitores, numa nova constituição, terão meios de remover o seu representante que perder a legitimidade para representá-los fielmente, pela quebra dos princípios que regem a vida pública. A quebra da confiança não está condicionada à verificação da culpa e da condenação do representante por atos praticados contra as leis penais, administrativas ou civis. Traduz-se ela pela incompatibilidade do exercício legítimo da representação. Não se trata de matéria de ilegalidade, mas de perda de legitimidade. A quebra de confiança, decorrente de qualquer fato grave no plano de conduta do mandatário, enseja o pedido de revogação, sendo seu fundamento suficiente. Não importa se a conduta possa ou não levar a uma condenação civil, administrativa ou penal.

Outra conduta que infringe o princípio do mandato fiel é a da falta ou quebra da eficiência no desempenho da representação. Eficiência deve ser aqui entendida como a qualidade de quem realiza, de maneira diligente, as suas funções, alcançando a melhor relação entre recursos empregados e resultados obtidos. O princípio da eficiência consta do art. 37 da CF/88. Traduz-se num exercício produtivo e, portanto, eficaz da representação. Assim, o mandatário distrital e o prefeito devem ser diligentes no exercício de seus mandatos. Ao negligenciar ou ao agir com imprudência, desatenção, omissão, ausência de comparecimento na casa legislativa, no plenário, nas comissões temáticas, especiais ou extraordinárias, nas diligências no meio social, nas investigações parlamentares, nas audiências públicas, estará o representante quebrando o princípio da eficiência no cumprimento do mandato. No tocante ao prefeito, a matéria da eficiência é de natureza administrativa, diretamente danosa se não for rigorosamente observada. Não obstante, a sua inobservância é da mesma origem: conduta omissiva, negligente, de abandono do município, de disfunção dos serviços públicos

essenciais e administrativos, de descumprimento de obrigações legais, etc. Em todas essas hipóteses configura-se a quebra do mandato fiel. O *recall*, nesses casos de ineficiência e negligência, terá todo o fundamento.

A revogação dos mandatos, diretamente pelos eleitores, no contexto do voto distrital, é um dos principais pontos que devem constar de uma nova constituição. Trata-se de uma medida estrutural, indispensável para a adoção de um regime representativo realmente democrático.

### **Art. 23 - Propaganda eleitoral restrita aos pronunciamentos dos candidatos majoritários**

A mistificação do *marketing* eleitoral, em palavras e imagens, é um dos fatores da não renovação de nossos quadros políticos. No período eleitoral não se discutem ideias, nem propostas, nem políticas públicas. Esse estelionato imagético é permitido pela própria lei, que fala em “propaganda eleitoral”, ou seja, promoção publicitária de um produto, que deve ser vendido ao eleitor.

O *marketing* político, com efeito, é a aplicação do *know-how* de conquista de mercado eleitoral. O candidato não passa de um produto que o marqueteiro deve moldar ao gosto dos consumidores eleitorais. O *marketing* das tomadas externas em volta do “excelso” candidato alivia os aspectos desagradáveis da pessoa do candidato majoritário, ocultando, na maioria dos casos, a folha corrida, o prontuário policial, os delitos, as maldades, as omissões, os fisiologismos, as infidelidades, os inquéritos, as investigações, as denúncias e os processos de corrupção praticados em sua continuada e infindável carreira de “homem público”.

A escolha eleitoral majoritária não pode continuar a ser atravessada por esse tipo de promoção mercadológica. Os candidatos majoritários devem apresentar, pessoalmente, suas ideias e seus programas aos eleitores, no espaço e no tempo da propaganda eleitoral gratuita, abolindo-se as tomadas externas e a participação ou declaração de terceiros a favor do candidato.

Os candidatos distritais devem procurar pessoalmente os eleitores, reunindo-se com eles em grupos, mesas redondas, entrevistas, debates e outras formas de apresentação de suas propostas legislativas.

O discurso programático é o único meio de se poder medir a validade das propostas e a maneira de verificar os traços da personalidade do candidato majoritário. Deve ele, para tanto, apresentar-se sem adereços, artificialismos, cenários, entornos. Ele, somente ele, comparece no rádio e na televisão. É o que ocorre nos países democráticos europeus, em que os candidatos

majoritários não podem se valer de outros elementos que não as suas próprias pessoas e seu discurso para pedirem os votos do eleitorado.

Uma nova constituição deve estabelecer esse princípio fundamental, para se criar uma efetiva alternância de mandatos majoritários e a real discussão de programas e de políticas públicas. Além da autenticidade das apresentações dos candidatos majoritários, a medida traria uma enorme diminuição nos custos das campanhas eleitorais.

É absolutamente iníquo e odioso o sistema de propaganda eleitoral vigente no Brasil, sob a égide da Constituição de 1988. Ademais, os partidos hegemônicos, coligados na eleições majoritárias, açambarcam 95% do horário eleitoral gratuito. Trata-se de um esquema totalmente incompatível com o regime democrático, mantendo indefinidamente o domínio das corruptas agremiações que formam a nossa partidocracia. Os donos desses partidos e seus acólitos são, infalivelmente, eleitos e reeleitos a cada quatro anos. Para tanto, as dezenas de pequenos partidos fisiológicos vendem para os grandes partidos tradicionais, a preço de ouro, os seus exíguos tempos de propaganda gratuita no período eleitoral. Com esse expediente, os donos dos partidos nanicos se enriquecem criminosamente. Antes de celebrar as “alianças” com os maiores partidos, os partidos nanicos promovem um grande leilão de seus exíguos minutos ou segundos no rádio e televisão.

A Constituição de 1988, ao instituir o regime de eleição proporcional para deputados federais, estaduais e vereadores, incentivou essa abominável prática de “corrupção interpartidária”. Com esse tipo de comércio de tempo de propaganda gratuita na mídia falada e televisiva, está sempre assegurada a reeleição dos mesmos conhecidos e repisados nomes de presidentes, governadores, senadores, deputados, prefeitos e vereadores. Esse comércio delituoso de tempo de propaganda gratuita para os grandes partidos é vergonhoso.

Nos países realmente democráticos essa iniquidade não é admitida. Ali, o tempo eleitoral é igual para todos os candidatos majoritários. Os postulantes a presidente e aos demais cargos executivos e legislativos, sejam independentes, sejam partidários, têm o mesmo tempo de exposição de suas ideias e programas, no rádio e na televisão. Não se pode admitir um regime democrático em que os partidos que têm maioria no Congresso tenham o maior tempo de propaganda eleitoral. Nesse absurdo sistema, o princípio da alternância do poder fica totalmente desfigurado. Trata-se de um círculo vicioso. Os atuais detentores do poder se perpetuam porque, sendo maioria, têm praticamente todo o tempo de propaganda gratuita para exporem-se ao eleitorado, mediante imagens externas que os escondem do eleitorado quanto aos seus “feitos” políticos. O eleitorado não tem real oportunidade de, no