

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.080, DE 2011

Cria o “Programa Prestando Contas”, obrigando todos os Senadores da República, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores a realizar prestação de contas de sua atuação parlamentar com participação direta popular e dá outras providências.

Autor: Deputado GLAUBER BRAGA

Relatora: Deputada LUIZA ERUNDINA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, apresentado pelo Deputado Glauber Braga, cria o “Programa Prestando Contas” para obrigar que todos os detentores de cargos eletivos legislativos realizem audiências públicas mensalmente com a participação direta popular com o objetivo de prestar informações sobre sua atuação parlamentar.

Estabelece que, nessas audiências, sejam tratados obrigatoriamente, além de outros assuntos, sobre:

- a) destinação, aplicação e execução de suas emendas orçamentárias;
- b) proposições apresentadas perante as respectivas Casas Legislativas;
- c) condução de seus votos nos projetos colocados em discussão, ficando facultativa a divulgação dos denominados votos secretos.

Determina que as audiências possam ser realizadas por todos os meios hábeis que permitam a participação direta popular e que a divulgação, com antecedência mínima de quinze dias, será feita através da página da internet da Casa Legislativa respectiva e de afixação de aviso no gabinete de cada parlamentar.

Dispõe que os parlamentares deverão apresentar junto às respectivas Casas Legislativas documentos comprobatórios da realização das audiências no prazo máximo de trinta dias, indicando a lista de presença (com nome completo e endereço, além das assinaturas em caso de audiência pública por meio presencial), local e meio em que se efetivou.

O projeto de lei em exame estabelece, ainda, que o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores deverão disponibilizar em seus sítios oficiais na internet espaço destinado à consulta com informações sobre as audiências públicas realizadas e as que estejam designadas, além de lista contendo o nome dos parlamentares que deixaram de realizar as audiências públicas obrigatórias. Deverão também divulgar no primeiro bimestre de cada exercício através de seus Diários Oficiais listagem fornecendo o nome dos parlamentares que não realizaram todas as audiências públicas.

Por fim, a proposição dispõe que as referidas audiências públicas equivalem a dias normais de expediente, ficando sujeito o Senador da República, Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador que deixar de realizá-las aos descontos diretos em seus subsídios, na mesma proporção do dia não trabalhado, sem prejuízo das anotações devidas em seus registros funcionais.

Ao justificar sua iniciativa, o autor argumenta que a proposição, que apresenta, tem como escopo não só dar divulgação e transparência à atuação de todos os parlamentares de nosso país, como também possibilita prestar esclarecimentos sobre as funções do Poder Legislativo. Acredita que seja preciso disponibilizar a todos os cidadãos e a sociedade civil organizada, de forma mais transparente e efetiva – o denominado mandato participativo –, resgatando, por conseguinte, a representatividade popular.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões (RICD, art. 24, II), tramita em regime ordinário (RICD, art. 151, III) e foi distribuída, unicamente, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 32, IV, a e p, cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do Projeto de Lei nº 1.080, de 2011.

No que toca à constitucionalidade formal, foram obedecidas as disposições constitucionais relativas à competência legislativa da União, sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República, mediante iniciativa legislativa concorrente.

No entanto, no que diz respeito à constitucionalidade material, algumas ponderações necessitam ser feitas.

A primeira análise que se impõe diz respeito à natureza do mandato. Sobre o assunto, José Afonso da Silva¹ escreve:

“O mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado e do mandato imperativo. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 34ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 138-139.

mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar. O mandato imperativo vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembleias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores, antes de agir; estes poderiam cassar-lhe a representação. Aí o princípio da revogabilidade do mandato imperativo.”

Continua o autor:

“O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo. Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de todas as pessoas que habitam o território nacional. É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantem a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. É irrevogável, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição (arts. 55 e 56). Em alguns países é possível a revogação do mandato por certo número de votos dos eleitores, é o caso de recall nos EUA e era o da revocação na antiga União Soviética. Os constituintes recusaram incluir a destituição de mandatos em certos casos, conforme várias propostas apresentadas. Ficamos, pois, com o princípio do mandato irrevogável.”

A prestação de contas sugerida pelo PL nº 1080, de 2011, não pretende tornar o mandato imperativo, ou seja, determinar que o representante deva fazer exatamente e apenas aquilo que determinam os

representados. Se assim o fosse, seria irremediavelmente inconstitucional. Trata-se de criar mecanismo que contribua com a transparência e a publicidade da atuação parlamentar, onde serão prestadas contas à sociedade sobre os atos praticados no exercício do mandato.

Embora compatível com a natureza do mandato representativo presente na Constituição brasileira de 1988, o “Programa Prestando Contas” encontra alguns óbices.

O principal deles diz respeito ao fato de, por lei ordinária federal, criar obrigações a serem cumpridas nas esferas estaduais e municipais. Nesse sentido, fere a cláusula pétrea do princípio federativo, que garante às demais esferas (estaduais e municipais) autonomia e independência políticas.

Com o fito de sanar o vício de constitucionalidade, será necessária a apresentação de substitutivo para retirar qualquer referência aos legislativos estaduais e municipais e tornar o projeto constitucional.

De outra parte, quanto ao mais, verifica-se que o projeto não atribui competência a outro Poder, não invade a competência dos Estados e Municípios, nem tampouco cria despesa; portanto, é material e formalmente constitucional, assim como jurídico, pois foi elaborado em conformidade com o ordenamento em vigor no país.

No que diz respeito ao mérito, a ideia de se criar um programa de prestação de contas dos mandatos parlamentares é boa, na medida em que propicia publicidade e transparência à atuação parlamentar e contribui para melhor e mais efetiva participação da sociedade na vida política brasileira. No entanto, será necessária emenda para deixar claro que as audiências deverão ser presenciais. O texto proposto, na proposição ora analisada, deixa dúvidas quanto a isso.

Ademais, não há qualquer reparo a ser feito no tocante à técnica legislativa do projeto, uma vez que foi elaborado em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, que dispõe sobre a elaboração e a redação das leis.

Isto posto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.080, de 2011, nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputada LUIZA ERUNDINA
Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.080, DE 2011

Cria o “Programa Prestando Contas”, obrigando os Senadores da República e os Deputados Federais a realizar prestação de contas de sua atuação parlamentar com participação direta popular, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei cria o “Programa Prestando Contas”, que obriga Senadores e Deputados Federais a realizar prestação de contas acerca de sua atuação parlamentar em audiências públicas com participação popular.

Art. 2º Fica criado o “Programa Prestando Contas”, que obriga Senadores e Deputados Federais a realizar audiências públicas com a participação direta popular, mensalmente, com o objetivo de prestar informações sobre sua atuação parlamentar, onde tratarão, dentre outros assuntos, obrigatoriamente sobre:

I – destinação, aplicação e execução de suas emendas orçamentárias;

II – proposições apresentadas perante as respectivas Casas Legislativas;

III – condução de seus votos nos projetos colocados em discussão, ficando facultativa a divulgação dos denominados votos secretos;

Art. 3º As audiências públicas serão realizadas por meio presencial com participação direta popular e sua divulgação se dará através de aviso divulgado na página da internet da respectiva Casa Legislativa e afixação no Gabinete do Parlamentar, devendo ser iniciada com, no mínimo, quinze dias de antecedência da realização do ato.

Art. 4º A contar da data da realização das audiências públicas, Senadores e Deputados Federais deverão apresentar os documentos comprobatórios de tal ato, no prazo máximo de trinta dias junto às respectivas Casas Legislativas, com a lista de presença e participação, indicação do local e comprovação da divulgação e assuntos apresentados.

Parágrafo único. Na lista de presença deverão constar, no mínimo, o nome completo e endereço, que poderá ser eletrônico, dos participantes, além das respectivas assinaturas.

Art. 5º O Senado Federal e a Câmara dos Deputados deverão disponibilizar em seus sítios oficiais, na Internet, espaço destinado à consulta para todas as pessoas interessadas contendo informações sobre as audiências públicas realizadas e as que já estejam designadas pelos Parlamentares que as integram, individualmente.

§ 1º Dentre as informações gerais contempladas no *caput*, deverá constar, obrigatoriamente, lista com o nome dos Parlamentares que deixaram de realizar as audiências públicas obrigatórias por força do programa instituído por esta Lei.

§ 2º Sem prejuízo da obrigação contida no parágrafo anterior, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados deverão, no primeiro bimestre de cada exercício, divulgar, por meio dos seus Diários Oficiais, listagem contendo os nomes dos Parlamentares que não realizaram todas as audiências públicas a que estavam obrigadas no ano que se findou.

Art. 6º As audiências públicas contempladas nesta Lei equivalem a dias normais de expediente, ficando sujeitos os Senadores e os Deputados Federais, que deixarem de realizá-las, aos descontos diretos em seus subsídios na mesma proporção do dia não trabalhado, sem prejuízo das

anotações devidas em seus registros funcionais existentes junto à respectiva Casa Legislativa.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputada LUIZA ERUNDINA
Relatora

2013_27152.docx