

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.458, DE 2004

Estabelece normas de responsabilidade eleitoral para os ocupantes de cargos majoritários.

Autor: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

Relator: Deputado RODRIGO PACHECO

I - RELATÓRIO

Trata-se do **Projeto de Lei nº 3.458, de 2004**, de autoria do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), cujo objetivo é o de estabelecer normas de responsabilidade eleitoral para os ocupantes de cargos majoritários (Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito Municipal), vinculando-as ao cumprimento das metas e ações fixadas no programa de governo do candidato registrado na Justiça Eleitoral.

Fica estabelecido que os partidos e coligações, ao solicitarem o registro de seus candidatos, deverão apresentar, além dos documentos previstos pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e pela legislação eleitoral, um programa de governo em que estejam fixadas as metas e as ações a serem cumpridas na hipótese de a candidatura ser vencedora. Aquelas deverão conter, obrigatoriamente, propostas relativas aos direitos sociais

previstos no artigo 6º da Constituição Federal, além de geração de emprego e renda e outras ações que o candidato julgar pertinentes.

O programa de governo integrará o registro da candidatura e seu cumprimento deverá ser fiscalizado pela população da circunscrição eleitoral. O descumprimento caracterizará crime de responsabilidade.

Ainda, o projeto de lei equipara ao programa de governo a propaganda eleitoral, gratuita ou paga, efetuada nos meios de comunicação em geral, inclusive em *outdoors*, placas, estandartes, faixas, pinturas, folhetos, volantes e outros impressos. Na hipótese de descumprimento das metas e ações fixadas no programa de governo, o processo de apuração de crime de responsabilidade poderá ser iniciado após doze meses de exercício do mandato eletivo, facultando-se a apresentação de denúncia por cidadãos que representem 5% (cinco por cento) do eleitorado da circunscrição do candidato denunciado.

Quanto ao processo de denúncia, acusação e julgamento, o projeto de lei estabelece que seja observado o rito previsto na segunda parte da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, em relação ao Presidente da República, e na quarta parte, em relação aos Governadores de Estado e do Distrito Federal. Em relação aos Prefeitos Municipais, aplicar-se-ão os dispositivos estabelecidos no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1.967.

À proposição principal foram apensadas outras seis.

O **Projeto de Lei nº 357, de 2007**, de autoria do deputado Eduardo Gomes (PSDB/TO), acrescenta art. 15-A à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, determinando que os registros dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito Municipal contenham seus respectivos programas de governo, com metas quantitativas, fornecidas à Justiça Eleitoral. O descumprimento de tais programas, além de sujeitar o responsável a multa no valor de dez mil reais, configurará crime de responsabilidade.

O **Projeto de Lei nº 4.528, de 2008**, de autoria do deputado Otávio Leite (PSDB/RJ), obriga o registro, na Justiça Eleitoral, dos programas e propostas defendidos por candidatos a mandatos eletivos, para fins de obtenção do registro de candidatura, com a disponibilização das informações pelo Tribunal Superior Eleitoral, via *Internet*.

O **Projeto de Lei nº 7.771, de 2010**, de autoria da deputada Sueli Vidigal (PDT/ES), institui a obrigatoriedade de apresentação de Programa de Metas pelo candidato eleito para a chefia do Poder Executivo, até noventa dias após sua posse, contendo indicativos de prioridades em termos de ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração. O Programa será amplamente divulgado e discutido. A cada semestre serão divulgados seus indicadores de desempenho e a cada ano os relatórios de execução serão integralmente divulgados.

O **Projeto de Lei nº 882, de 2011**, de autoria do deputado Luiz Fernando Machado (PSDB/SP), torna crime de responsabilidade do Chefe do Executivo não encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de noventa dias após a posse, o programa de metas de sua gestão, elaborado de acordo com as propostas defendidas na campanha e registradas na Justiça Eleitoral.

O **Projeto de Lei nº 15, de 2015**, de autoria do deputado Otávio Leite (PSDB/RJ), atualiza seu projeto de 2008 e obriga o registro, na Justiça Eleitoral, dos programas e propostas defendidos por candidatos a mandatos eletivos, em formulários próprios que, no caso de candidatos a cargos majoritários, conterão perguntas da sociedade civil, para fins de obtenção do registro de candidatura, com a disponibilização das informações pelo Tribunal Superior Eleitoral, via *Internet*.

O **Projeto de Lei nº 2.228, de 2015**, de autoria do deputado Adail Carneiro (PHS/CE), obriga a divulgação periódica de avaliação do cumprimento das metas do plano de governo mediante acréscimo de dispositivos às leis de acesso à informação e de licitações e contratos de publicidade.

Distribuídos unicamente a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, os projetos de lei mencionados tramitam em regime de prioridade e estão sujeitos à apreciação do Plenário. É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise dos projetos de lei submetidos à sua apreciação em seus aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, por força do artigo 32, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Todas as proposições são formalmente constitucionais, pois que não afrontam os requisitos previstos pela Constituição Federal relativos à competência legislativa da União (artigo 22, inciso I), às atribuições do Congresso Nacional (artigo 48, *caput*) e à iniciativa, neste caso, ampla e não reservada (artigo 61, *caput*).

No que concerne aos demais requisitos (de constitucionalidade material, de juridicidade, de técnica legislativa e de mérito), passo à análise de cada proposição.

Os dispositivos do **Projeto de Lei nº 3.458, de 2004**, do **Projeto de Lei nº 357, de 2007** e do **Projeto de Lei nº 882, de 2011**, relativos à fiscalização do cumprimento das promessas de campanha pelo eleitor são materialmente inconstitucionais, considerando que, ao mesmo tempo, rompem com o sistema representativo adotado pela Constituição Federal e acrescentam a ela hipótese de crime de responsabilidade não prevista.

Na história do sistema político-constitucional, distinguem-se dois tipos de mandato dos representantes do povo: o representativo e o imperativo.

O mandato imperativo, que vigorou antes da Revolução Francesa, determinava que o seu titular fosse considerado delegado de seus eleitores, recebendo destes instruções precisas para o desempenho de suas funções, o

que não implicava somente uma conformação às diretrizes impostas, mas, também, uma revogação tácita do mandato na hipótese de descumprimento delas.

De acordo com José Afonso da Silva, a Constituição Federal de 1988 adotou o mandato representativo, isto é, *“o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos”*. No instituto do mandato representativo, portanto, o representante não fica vinculado aos representados, pois não se trata de uma relação contratual.

São características do mandato representativo ser ele geral, livre e irrevogável, a princípio, não sendo necessária a ratificação dos atos do mandatário pelos eleitores.

É geral, pois o eleito por uma circunscrição não representa apenas os eleitores desta, mas todos os eleitores da nação; é livre, pois o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instruções; é irrevogável, pois o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição (artigos 55 e 56, para ocupantes do Legislativo, e artigos 29-A, §§ 2º e 3º, e 85, para ocupantes do Executivo).

De fato, os programas partidários dos candidatos podem servir de orientação à escolha dos eleitores, prevendo a Constituição Federal todo um sistema de controle externo e interno dos atos dos agentes públicos. Mas a obrigatoriedade de os candidatos a cargos do Poder Executivo registrarem em cartório seus respectivos programas de governo, com a consequente incursão em crime de responsabilidade na hipótese de seu descumprimento, destoa, frontalmente, do sistema representativo consagrado pela Constituição Federal.

Ademais, quanto ao mérito, não é possível exigir dos ocupantes de cargos do Poder Executivo o fiel cumprimento de um programa de governo, uma vez que esta exigência desconsidera variáveis, por vezes, imprevisíveis, como a conjuntura econômica e as possibilidades orçamentárias que se seguem às eleições, e cuja incidência na governabilidade acarreta mudanças estruturais de metas e ações. Além disso, de acordo com o sistema de freios e

contrapesos adotado pelo regime constitucional, os governantes estão contingenciados pelo Poder Legislativo correspondente, que pode não ser receptivo às suas propostas de governo, interferindo, assim, no pleno aperfeiçoamento do programa.

Os projetos de lei acrescentam, ainda, hipótese de crime de responsabilidade não prevista pela Constituição Federal que, em seu artigo 85, dispõe que “[s]ão crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I) a existência da União; II) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV) a segurança interna do País; V) a probidade na administração; VI) a lei orçamentária; VII) o cumprimento das leis e das decisões judiciais”. Os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, por seu turno, estão definidos no artigo 29-A, §§ 2º e 3º, do texto constitucional. Portanto, o descumprimento de um programa de governo não pode ser considerado crime de responsabilidade, ao menos não pela via legislativa ordinária eleita pelos proponentes.

O **Projeto de Lei nº 4.528, de 2008**, por sua vez, atualizado pelo **Projeto de Lei nº 15, de 2015**, apenas obriga o registro, na Justiça Eleitoral, dos programas e propostas defendidos por candidatos a mandatos eletivos, para fins de obtenção do registro de candidatura e estabelece que tais informações sejam disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral via *Internet*. Trata-se, no caso, apenas de forma de divulgação dos programas e propostas defendidos pelos candidatos, visando a ampliar a gama de informação disponível ao eleitor, não havendo, neste aspecto, qualquer óbice constitucional à sua aprovação.

Entretanto, quanto aos aspectos de juridicidade e técnica legislativa, deve-se adequar o **Projeto de Lei nº 15, de 2015** para que suas alterações sejam promovidas na Lei nº 9.504, de 1997, que estabelece normas para as eleições.

No mesmo sentido, o **Projeto de Lei nº 7.771, de 2010**, e o **Projeto de Lei nº 2.228, de 2015**, não contêm vícios de constitucionalidade ou de juridicidade, podendo ser aprovados por esta Comissão.

Ante o exposto, voto:

1. **pela inconstitucionalidade, injuridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição:**
 - a. do Projeto de Lei nº 3.458, de 2004;
 - b. do Projeto de Lei nº 357, de 2007;
 - c. do Projeto de Lei nº 882, de 2011;
2. **pela constitucionalidade, injuridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição:**
 - a. do Projeto de Lei nº 4.528, de 2008; e, por fim;
3. **pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação:**
 - a. do Projeto de Lei nº 7.771, de 2010;
 - b. do Projeto de Lei nº 15, de 2015 e;
 - c. do Projeto de Lei nº 2.228, de 2015, todos na forma do substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2017.

RODRIGO PACHECO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI

Nº 7.771, DE 2010, Nº 15, de 2015 e Nº 2.228, DE 2015

Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer a obrigatoriedade de registro dos programas e propostas defendidos pelos candidatos aos mandatos eletivos e dar outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei das Eleições para dispor sobre a obrigatoriedade do registro, na Justiça Eleitoral, dos programas e propostas defendidos por candidatos a cargos eletivos em todo o território nacional, para fins de obtenção de candidatura.

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A:

“Art. 11-A É obrigatório o registro na Justiça Eleitoral dos programas e propostas defendidos por candidatos a mandatos eletivos, para fins de obtenção do registro de candidatura a eleições majoritárias e proporcionais.

§ 1º O candidato deverá preencher formulário específico e padronizado, editado pelo Tribunal Superior Eleitoral, descrevendo livremente os principais pontos que fundamentam sua plataforma eleitoral para o exercício do mandato, que se intitulará Formulário Programas e Propostas para o Mandato.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Juízes Eleitorais colocarão, ainda, à disposição dos candidatos à eleição majoritária, formulário específico com, no máximo, cinco perguntas concebidas pela sociedade civil organizada, previamente ouvida para este fim, com a participação de instituições interessadas como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a Associação Brasileira de Imprensa – ABI, Sindicatos, Representações Associativas Comunitárias ou Estudantis, que ficará disponível para consulta pública.

§ 3º O Tribunal Superior Eleitoral, por meio de seu sistema de informática e de conexão à Internet, disponibilizará em sítio próprio, tão logo sejam protocolados os formulários a que se referem os §§ 1º e 2º, o conteúdo de cada programa individualizado por candidato, para consulta aberta da população durante o respectivo mandato.

§ 4º O formulário instituído no § 1º, preenchido e assinado, deverá ser apresentado junto com o requerimento para registro de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

candidatura e será considerado requisito para o seu deferimento”.
(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

RODRIGO PACHECO
Deputado Federal – PMDB/MG