

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 194, DE 2006

Proposta de adoção do Código de Defesa do Eleitor, objetivando dar aos brasileiros condições de exigir conduta ética no exercício de cargos públicos e políticos

Autor: Pensamento Nacional das Bases Empresariais

Relatora: Deputada LUÍZA ERUNDINA

I - RELATÓRIO

Trata-se de uma “Proposta de Adoção do Código de Defesa do Eleitor, objetivando dar aos brasileiros condições de exigir conduta de ética dos cargos públicos e políticos” com 68 artigos.

Do processo, consta declaração do Secretário da Comissão de que a documentação especificada nas alíneas “a” e “b” do art. 2º Regulamento Interno do Colegiado, relativa ao Pensamento Nacional das Bases Empresariais, encontra-se regularizada até 1º de fevereiro de 2006, e arquivada naquele órgão, à disposição de qualquer interessado.

Segundo se afirma no encaminhamento da proposta, o Código de Defesa do Eleitor “visa resgatar a credibilidade e fortalecer a democracia e as instituições, em especial o Poder Legislativo, os partidos políticos e os parlamentares eleitos, dar aos brasileiros condições de exigir conduta ética e coerente de todos os que se envolverem com eleições no Brasil, extensiva a todos os que forem chamados a ocupar cargos públicos, especialmente os parlamentares e membros do Executivo, que são eleitos pelo



382ACBD600

povo”.

Ressalta-se, ainda, que o CDE pretende resgatar a descrença da sociedade na atividade política, nos partidos, no Legislativo e nos parlamentares, permitindo ao eleitor reconhecer os bons parlamentares, com eles comunicar-se e interagir, podendo ser tido como um Código de Defesa da Democracia. É seu objetivo, também, regular e alterar não só a conduta do político eleito, mas também dos candidatos, autoridades titulares de cargos públicos, eleitores, doadores políticos e demais pessoas físicas ou jurídicas que tenham relações com eleições e órgãos públicos.

Desse escopo, acima resumido, pode-se deduzir a enorme abrangência do código ora sugerido, com sérias implicações na sistemática constitucional relativa ao funcionamento dos Poderes da República, ao sistema representativo, à repartição das competência legislativas entre os entes da Federação, à previsão de cassação de mandatos e dos direitos políticos fora das hipóteses constitucionais, à competência da Justiça Eleitoral e à autonomia partidária, na sistemática do próprio Direito Eleitoral, além da crença na possibilidade de se mudarem, por lei, “valores, condutas, hábitos, cultura, sentimentos, pensamentos, qualificação, nível de informação e educação dos políticos e eleitores”.

A proposta do CDE inspirou-se nos resultados do Código de Defesa do Consumidor e nas discussões sobre o controle externo do Poder Judiciário, as quais redundaram na instituição do Conselho Nacional de Justiça. Passamos, a seguir, a apresentar um sumário do seu conteúdo.

Propõe-se, inicialmente, a criação do Sistema Público de Acompanhamento e Controle da Conduta dos Candidatos, Políticos, Autoridades, Partidos, Doadores e Eleitores, denominado **SPAC**, com o objetivo de zelar pela aplicação do CDE, “composto pelos seguintes órgãos e instrumentos”:

- a) **CONEL** – ao qual compete, entre outras atribuições, implementar, fazer funcionar e monitorar o sistema, promover reuniões públicas e apresentar relatórios semestrais à sociedade civil e a órgãos públicos sobre



sua aplicação e resultados, oferecer sugestões para aperfeiçoá-lo, e indicar infrações ao CDE e pedir punições para tais infrações, ou **aplicar penalidades**, como advertência escrita ou censura pública; fiscalizar a efetiva prestação de informações exigidas pelo CDE, devidamente atualizadas e a veracidade das prestações de contas e comunicações dos partidos, parlamentares e candidatos aos seus eleitores: **autorizar ou negar o aumento dos custos de órgãos legislativos de todo o País, inclusive o aumento da remuneração dos parlamentares;**

- b) **NET-SPAC** – integrado por sistema de portais na Internet, com informações da CA-SPAC(?), da Justiça Eleitoral, de órgãos legislativos e de partidos políticos, exigidas pelo CDE; obrigam-se os órgãos do Poder Legislativo, em todos os níveis, os ministérios e as prefeituras a terem um microcomputador com acesso ao Sistema por qualquer eleitor que o queira e a manterem uma pessoa preparada para orientá-lo;
- c) **PROJE-SPAC** – portais de órgãos legislativos na Internet, com informações sobre todas as suas atividades e as de seus membros, com obrigação de comunicar as pautas de votação a todas as pessoas físicas ou jurídicas que neles inscreverem seus endereços eletrônicos;
- d) **PARLA-SPAC** – página eletrônica de cada parlamentar, com informações de todas as suas atividades legislativas, inclusive justificção de ausência a votções e relatório trimestral daquelas atividades, que deve ser mantido na página e enviado a todos os inscritos;
- e) **PART-SPAC** – portal dos partidos políticos, com o



programa do partido, sua direção, candidatos, parlamentares, membros do Executivo por eles indicados e cargos ocupados, e página especial com os nomes dos candidatos e políticos a ele filiados que tiverem sido punidos;

- f) **EXECUTIVO-SPAC** – portal que reunirá ou indicará onde encontrar os portais, sítios ou páginas dos órgãos públicos do Poder Executivo; obrigam-se esses órgãos a divulgar em seus portais suas atividades, funções e composição, inclusive currículo de seus integrantes e nome de quem os indicou e quais as razões, além de orçamentos, propostas e programas de seus dirigentes enquanto candidatos;
- g) **JUST-SPAC** – portal da Justiça Eleitoral, com suas normas, funções, composição e, ainda, onde poderão ser encontradas as informações exigidas pelo CDE, e outras sobre eleições, indicações de meios para que se façam denúncias de políticos e candidatos e acompanhamento de processos;
- h) **FUNDO-SPAC** – a ser constituído pelo repasse de um por cento dos orçamentos dos órgãos legislativos federais e dois por cento da remuneração dos deputados federais, senadores, ministros, presidentes de estatais federais e do Presidente da República, além de recursos oriundos das multas e demais verbas previstas no CDE, que serão destinados a viabilizar o funcionamento do SPAC e a informação e educação dos eleitores.

Nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 254 do Regimento Interno desta Casa, cumpre a esta Comissão dar parecer favorável ou contrário à Sugestão em epígrafe, para transformá-la, ou não, em proposição legislativa de sua iniciativa, encaminhando-a à Mesa para tramitação, ou remetê-la ao arquivo.



É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

No que concerne aos aspectos formais, a Sugestão sob análise atende às exigências do art. 2º do Regulamento Interno desta Comissão de Legislação Participativa, tendo-se feito acompanhar dos documentos ali elencados, permitindo, assim, sua apreciação por este Colegiado.

Quanto ao conteúdo da sugestão, entretanto, as impropriedades de ordem constitucional e legal a seguir apontadas impedem sua apresentação como projeto de lei de autoria desta Comissão, como passaremos a ver.

Algumas normas de funcionamento do Sistema têm a ver com o funcionamento do Poder Legislativo, o que fere a Constituição Federal, uma vez que tais normas são de competência privativa de cada uma de suas Casas, por meio de seus regimentos, não podendo ser objeto de lei.

O art. 10 do texto sugerido prevê a constituição do CONEL, a ser formado por integrantes de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público Federal e Estadual, Associação dos Magistrados do Brasil, OAB, CNBB, Presidência da República, Ministério da Justiça, algumas associações civis, um representante de cada um dos três partidos políticos mais votados nas eleições anteriores, e dez brasileiros de reputação ilibada que exerçam atividades em que fique evidente a defesa do interesse público, não filiados a partidos políticos, escolhidos pelos demais membros do CONEL.

Nesse passo, saliente-se que a criação de órgãos da administração pública não pode ser objeto de iniciativa parlamentar (CF, art. 61, § 1º, e). Não há como comparar-se o CONEL ao Conselho Superior da Justiça, criado em sede constitucional.

Propõe-se que os membros do CONEL julgados culpados por atividades antiéticas ou ilegais sejam excluídos definitivamente do conselho,



ficando as entidades que os indicaram impossibilitadas de terem representantes pelo prazo de dez anos. Não tipifica, entretanto, a sugestão as condutas antiéticas.

O § 1º do art. 11 prevê seja decretada a **cassação dos mandatos** de todos os membros da Mesa ou de todos os parlamentares responsáveis, no caso do não-cumprimento das determinações do CONEL ou do CDE por órgãos legislativos. É importante ressaltar que as hipóteses de perda de mandato parlamentar vêm elencadas em **numerus clausus** na Constituição Federal (art. 55), não sendo lícita a previsão de outras por lei ordinária.

Entre as atribuições do CONEL, inclui a Sugestão que, “nos casos de maior gravidade”, possa o órgão “suspender candidaturas, mandatos, dirigentes de partidos políticos, preventiva e imediatamente, seguindo-se, então, o procedimento comum na Justiça Eleitoral, onde será exercido o amplo direito de defesa” (art. 11, § 2º). Não se pode, entretanto, admitir a existência de uma órgão com poderes tão amplos sem as prerrogativas dos membros do Poder Judiciário. Descabe, outrossim, o início de um procedimento em órgão administrativo e seu prosseguimento no âmbito da Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário. Impropriedade absoluta é, também, a admissão de recursos, para a Justiça Eleitoral, de “decisões não-unâнимes do CONEL”, bem assim de absolvições, se os votos pela condenação forem superiores a um terço de seus membros, contrariando toda a sistemática do Direito Eleitoral (art. 11, §§ 3º e 4º).

A imposição aos parlamentos de manterem seus portais (art. 13) invade a competência das Casas Legislativas para elaborar seus regimentos internos. Quanto aos partidos, seu funcionamento está resguardado pela autonomia que lhes concede a Constituição. Igualmente, dispor sobre atribuição de órgãos públicos é prerrogativa dos Chefes do respectivo Poder Executivo.

Invade a autonomia dos Estados e Municípios a imposição (art. 14, *caput*) para que esses entes implementem CDEs e CONEIS (sic).

O estabelecimento de tetos para as verbas destinadas às Casas Legislativas em todos os níveis (art. 14, § 1º) só poderia ser feito em sede



constitucional. Igualmente inconstitucional a obrigação de se reduzirem os orçamentos daquelas que estiverem acima dos limites previstos (§ 2º), e a possibilidade de isenção a ser dada pelo CONEL. Inconcebível a proibição de aumento de remuneração de parlamentares e o cancelamento das que forem concedidas a partir da aprovação do projeto, “devendo os valores recebidos ser devolvidos aos cofres públicos, atualizados monetariamente” (§ 3º). Da mesma forma, o congelamento, por cinco anos, do valor da remuneração dos parlamentares do País, sujeitando-se todo aumento posterior à aprovação pela CA (§ 5º).

Impossível a previsão, por lei ordinária desse jaez, da **cassação de mandato e perda dos direitos políticos, por até dez anos**, pela Justiça Eleitoral, dos membros das mesas diretoras dos órgãos legislativos, dos dirigentes dos partidos políticos e dos administradores públicos, em casos dolosos de inveracidade das informações em seus sites e mensagens eletrônicas. Note-se, por exemplo, que, de acordo com o art. 121, caput, da Lei Maior, somente lei complementar pode estabelecer competência para órgãos da Justiça Eleitoral.

São abusivas as exigências impostas aos políticos (candidatos, parlamentares eleitos, gestores públicos do primeiro escalão das esferas federal, estadual e municipal e, “no que couber”, a dirigentes de partidos políticos).

O art. 20 fere **o direito de associação**, consagrado na Carta da República, ao proibir ao cidadão a mudança de partido dos políticos antes de dois anos de permanência em uma agremiação, e mediante justificção pública da atitude, acrescentando a perda de mandato, por decretação da Justiça Eleitoral, em caso de mudança “por interesses escusos” e a cassação de registro do partido que inscrever parlamentar eleito sem que tenha passado, ao menos, dois anos, no partido do qual for egresso.

Os arts. 20 e 21, dispondo sobre **voto aberto** nas Casas Legislativas, permanência mínima dos parlamentares nos respectivos órgãos legislativos, durante o mês, previsão de descontos e perda da remuneração,



contrariam preceitos constitucionais sobre o voto secreto e invadem a competência regimental desses órgãos, assegurada pela Carta Magna.

O art. 25 mistura matérias próprias da Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar), do Código Penal e relativas à **nomeação de parentes**, sem que se estabeleça, sequer o grau de parentesco.

As disposições sobre partidos políticos (arts. 27 a 35) ferem a autonomia partidária, assegurada pelo art. 17, § 1º, da CF.

As disposições concernentes às doações a candidatos e a partidos políticos (arts. 36 a 50) constituem paralelismo com a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997), sendo que o art. 41 implica renúncia de receitas, que necessita de lei específica. O **paralelismo legal** é vício de técnica legislativa, condenado pela Lei Complementar nº 95, de 1998, que trata da redação das leis.

As punições aos candidatos e políticos (art. 51) não podem prosperar, por incluírem cassação de mandato (inconstitucional) caso de inelegibilidade (que só pode ser estabelecido em lei complementar e deve obedecer à **ratio** que informa o § 9º da CF), cassação de registro de partidos a critério do CONEL, vultosas multas por condutas vagas e de aferição subjetiva, “dependendo da gravidade da infração, de suas conseqüências sociais, morais, políticas e econômica e do patrimônio e capacidade econômica do infrator”.

A parte relativa às **punições aos partidos** (art. 53) confunde a atuação do CONEL (órgão “administrativo”, embora não esteja definido em qual estrutura de Poder se encontra) e da Justiça Eleitoral (órgão judicial, com competências que derivam da Constituição ou de lei complementar - CF, art. 121).

A parte que trata **do comportamento das pessoas físicas ou jurídicas** (arts. 54 e 55) prevê gravíssimas penalidades, aplicadas pelo CONEL a pessoas físicas ou jurídicas, as quais podem constituir *bis in idem* com as previstas na legislação penal, eleitoral e na lei de improbidade administrativa.

A **punição dos políticos** (arts. 57 a 61), por sua vez, foge, completamente, à sistemática constitucional, prevendo a punição, cassação e



suspensão dos direitos políticos por recomendação do CONEL à Justiça Eleitoral, “em caso de infração grave ou diversas infrações médias e leves”. Reduz as instâncias de perda de mandato, misturando o *forum* competente para julgar os membros dos três Poderes.

É prevista uma ingerência indevida do CONEL em ações que correm na Justiça Eleitoral, destinadas a punir políticos (art. 58). É importante ressaltar que a competência da Justiça Eleitoral exaure-se com a diplomação dos eleitos. Não se trata, pois, de uma Justiça incumbida de fiscalizar e punir os agentes políticos, mas sim de presidir o processo eleitoral.

O art. 59 da sugestão dá ao CONEL poderes próprios de órgãos judiciais, que não poderiam ser tratados em lei ordinária e, mesmo em texto constitucional seriam absolutamente inadequados: “o CONEL terá poder de convocar testemunhas, autoridades, dos investigados (sic), podendo pedir condução coercitiva de investigados se for necessário, assim como fazer inspeções, requisitar informações e documentos e desenvolver todas as demais providências para levar a bom termo suas obrigações”.

Os arts. 60 e 61 tratam de processos de cassação de mandatos, o que não pode ser tratado em lei ordinária federal, como se só houvesse uma instância com essa competência. Há previsão de punição para todos os membros de órgão legislativo que não atender, em tempo hábil, a petição endereçada ao CONEL para apurar responsabilidade de qualquer de seus membros. Há, mais uma vez, confusão com a competência da Justiça Eleitoral.

O referendo sobre a continuidade do mandato dos cargos do Executivo (arts. 62 a 63), sobre constituir matéria inconstitucional, é absolutamente inconveniente e inusitado, e não conduz com o sistema representativo adotado pela Constituição Federal

Os atos ilícitos de maior gravidade que podem ser cometidos pelo político (art. 67) englobam hipóteses das mais diversas naturezas, muitas delas sem consistência, condutas previstas em diferentes diplomas legais. É inconstitucional considerar essas condutas “motivo para cassação”, como pretendido.



Ressaltamos, ainda, a impropriedade da comparação do código que se sugere com o Código de Defesa do Consumidor, que trata de relações de direito privado, enquanto a matéria que se pretende regular se insere, basicamente, no âmbito do direito público.

Também é inadequada a comparação do CONEL com o Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário, criado em sede constitucional.

Forçoso é reconhecer a nobreza das preocupações de seus autores, mormente no que concerne ao esclarecimento ao eleitorado sobre a conduta dos agentes públicos. Parece-nos, todavia, que esse esclarecimento poderia ser feito por meio de portal de organização não-governamental, criada com essa finalidade.

Em face das impropriedades apontadas, entretanto, nosso voto é no sentido da rejeição da Sugestão nº 194, de 206.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputada LUÍZA ERUNDINA
Relatora

