

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.458, DE 2004 **(apensos: PL nº 357, de 2007 e PL nº 4.528, de 2008)**

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

Autor: Deputado Luiz Carlos Hauly

Relatora: Deputada Maria Lúcia Cardoso

I - RELATÓRIO

O presente projeto de lei tem por finalidade 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.

O art. 2º estabelece que os partidos e coligações ao solicitarem o registro de seus candidatos deverão apresentar, além dos documentos previstos no art. 11, § 1º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1.997 e na legislação eleitoral, um programa de governo fixando metas e ações a serem cumpridas na hipótese da candidatura ser vencedora. As metas e ações deverão conter, obrigatoriamente, propostas do candidato em relação aos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, além de geração de emprego e renda e outras ações que o candidato julgar pertinentes.

O programa de governo passa a integrar o registro da candidatura, cabendo a sua fiscalização pela população da circunscrição eleitoral e o descumprimento caracteriza-se como crime de responsabilidade.

O projeto equipara, ao programa de governo registrado na Justiça Eleitoral, a propaganda eleitoral, gratuita ou paga, efetuada nos meios de comunicação em geral, inclusive em outdoor, placas, standartes, faixas, pinturas, folhetos, volantes e outros impressos.

Em caso 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, podendo ser apresentada denúncia contra o ocupante do cargo público, desde que seja formulada por cidadãos que representem 5% do eleitorado da circunscrição do candidato denunciado e, em sua fundamentação, conste a meta fixada no programa de governo registrado na justiça eleitoral e a comprovação do descumprimento.

Quanto ao processo de denúncia, acusação e julgamento, o projeto estabelece que seja observado o rito previsto na segunda parte da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1.950, 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.

O autor considera que a proposta “se constitui num importante passo para que nosso país seja dotado de uma lei que efetiva a responsabilidade como fundamento da boa política”.

À proposição foi apensado o PL nº 357, de 2007, que acrescenta art. 15-A a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, determinando o registro, pelos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, e Prefeito, no cartório do primeiro ofício do Registro de Títulos e Documentos, até trinta dias após a solicitação do registro de suas candidaturas, de seus respectivos programas de governo, com metas quantitativas, fornecendo à Justiça Eleitoral certidão de tal registro.

O descumprimento de tais programas, além de sujeitar o responsável à multa no valor de dez mil reais, nos termos de parágrafo único do artigo projetado, configura crime de responsabilidade, conforme alterações propostas para o art. 10 de Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e para o art. 4º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Posteriormente, foi apensado o PL nº 4.528, de 2008, que obriga o registro, na Justiça Eleitoral, dos programas e propostas defendidos por candidatos a mandatos eletivos, para fins de obtenção do registro de candidatura. Tais informações serão disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral via Internet.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos nesta Comissão.

II - VOTO DA RELATORA

Conforme determina o art. 32, inciso IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos projetos em análise.

Estão obedecidos os requisitos constitucionais relativos à competência legislativa da União (art. 22, I, CF), às atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, CF) e à iniciativa, neste caso, ampla e não reservada (art. 61, *caput*, CF).

Entretanto, a fiscalização do cumprimento, pelo eleito, das promessas de campanha eleitoral parece-nos inconstitucional por destoar do sistema representativo e por acrescentar hipótese de crime de responsabilidade não prevista na Constituição Federal.

No direito político-constitucional, distinguem-se, principalmente, dois tipos de mandato dos representantes do povo: o representativo e o imperativo.

O mandato imperativo é uma espécie de mandato baseado no princípio da revogabilidade, que vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular era considerado delegado de seus eleitores, de quem recebia instruções precisas para o desempenho de suas funções.

O mandato imperativo não implica somente que o eleito deve se conformar às diretrizes dos eleitores, mas igualmente que, se os

mandatos não forem cumpridos conforme determinação dos eleitores, podem ser revogados.

Como bem anotou José Afonso da Silva, a Constituição 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, o representante não fica vinculado aos representados, pois não se trata de uma relação contratual.

Para o constitucionalista, o mandato representativo possui as seguintes características: “é geral, livre, irrevogável, em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário”. 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 (art. 55 e 56 para o Legislativo e art. 29-A, §§ 2º e 3º, e art. 85 para o Executivo).

A obrigatoriedade de os candidatos a cargos do Poder Executivo, nos três níveis de governo, registrar em cartório seu programa e a conseqüente incursão em crime de responsabilidade pelo descumprimento destoam, frontalmente, do sistema representativo consagrado na Constituição Brasileira.

Nos cargos do Poder Executivo, com mais razão ainda, não se pode exigir fiel cumprimento de um programa de governo, uma vez que se tem de levar em conta a conjuntura econômica e as possibilidades orçamentárias que se seguirem à eleição, tanto no plano local, como no nacional e também no internacional. Ademais, estão os governantes contingenciados pelo Poder Legislativo correspondente, que pode não ser receptivo às suas propostas. Os programas partidários dos candidatos podem servir de orientação à escolha dos eleitores. Prevê a Constituição Federal todo um sistema de controle externo e interno dos atos dos agentes públicos.

Os projetos acrescentam, ainda, hipótese de crime de responsabilidade não prevista na Constituição Federal. A Lei Maior prevê, no art. 85, rol exemplificativo dos crimes de responsabilidade, pois o Presidente poderá ser responsabilizado por todos os atos atentatórios à Constituição Federal. Frise-se “atos atentatórios à Constituição Federal”. Como a Carta

prevê o sistema representativo, acima explicitado, o descumprimento de um programa de governo não pode ser considerado crime de responsabilidade. Os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, por seu turno, estão definidos no art. 29-A, §§ 2º e 3º.

O PL nº 4.528, de 2008, por seu turno, 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 serão 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.

Devemos, entretanto, adequar o PL nº 4.528, de 2008, quanto aos aspectos de juridicidade e técnica legislativa, propondo um substitutivo para que o conteúdo do projeto seja inserido na Lei nº 9.504, de 1997, lei das eleições.

Pelo exposto, nosso voto é no sentido de rejeitar os Projetos de Lei nº 3.458, de 2004, e nº 357, de 2007, por inconstitucionais; e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.528, de 2008, na forma do substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputada Maria Lúcia Cardoso
Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.528, de 2008

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 a mandatos eletivos e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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, 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 próprio sistema de informática e de conexão à rede mundial de computadores, disponibilizará em sitio 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 candidatura e será considerado requisito para o seu deferimento.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputada Maria Lúcia Cardoso
Relatora