

PARECER Nº 1253/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 007/12.

Trata-se de projeto de resolução, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo, que visa regulamentar a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo.

De acordo com a propositura seu objetivo é garantir que as informações a serem fornecidas pela Câmara Municipal de São Paulo deverão ser franqueadas ao público mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e os dizeres previstos na Lei Federal nº 12.527/11.

Sob o aspecto legal e regimental, nada obsta a regular tramitação da presente medida, que encontra amparo legal no art. 34, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como nos artigos 211, inciso VII, 232, inciso IV, e 237, parágrafo único, inciso I, todos do Regimento Interno desta Câmara.

Inicialmente, deve ser registrado que a publicidade e a transparência são princípios que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput), a Constituição Estadual (art. 111) e a Lei Orgânica do Município (art. 81).

Devido à conformação jurídica do Estado brasileiro, qual seja a de um Estado Democrático de Direito que adota a forma republicana, o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, revestem-se da qualidade de direito fundamental.

A propositura encontra fundamento no direito constitucional à informação consagrado nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal que reza:

“Art. 5º

...

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

Acrescente-se, ainda, que o art. 37, da Carta Magna prevê a publicidade como princípio a ser seguido por qualquer dos Poderes das três esferas de governo, da seguinte forma:

“Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

...

§ 3º” A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

...

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (grifamos)

A nossa Lei Orgânica também, em seus artigos 2º, inciso III e 81, em atendimento ao princípio da publicidade e do direito à informação, traz a transparência como preceito a ser observado, nos seguintes termos:

“Art. 2º A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

...

III – a transparência e o controle popular na ação do governo;”

“Art. 81. A administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade,

unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos.

Parágrafo único. Cabe ao Município promover a modernização da administração pública, buscando assimilar as inovações tecnológicas, com adequado recrutamento e desenvolvimento dos recursos humanos necessários." (grifamos)

Verifica-se, então, que a legislação já prevê, de forma imperiosa, a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc.

O que a propositura em análise pretende é instituir regramento geral, orientador da atuação da Administração Pública, traçando as diretrizes a serem observadas por todos os órgãos e instituições públicas municipais, incluindo o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, para que as informações divulgadas aos cidadãos atendam, de fato, ao princípio da transparência e permitam o exercício do direito de participação na gestão da coisa pública.

Neste ponto, convém chamar a atenção para o estudo intitulado "Governo Aberto SP: Disponibilização de Bases de Dados e Informações em Formato Aberto", de autoria de Roberto Meize Agune, Álvaro Santos Gregório Filho e Sergio Pinto Bolliger, apresentado no III Congresso de Gestão Pública e extraído de página na Internet, nos seguintes termos:

"O conceito denominado 'governo aberto' é o da disponibilização, através da Internet, de informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade. É parte integrante do conceito que, à sociedade, seja garantido acesso aos dados primários, de forma que o interessado possa combiná-los, cruzá-los e, enfim, produzir novas informações e aplicações, colaborando com o governo na geração de conhecimento social a partir das bases governamentais."

Do exposto, constatamos que o sistema do formato aberto encontra fundamento no princípio da publicidade e na regra de acesso irrestrito a documentos, dados e informações no âmbito da administração pública, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal e na legislação em vigor.

Cabe consignar ainda que a propositura encontra-se em consonância com o estabelecido para a Administração Pública Estadual através do Decreto nº 55.559, de 12 de março de 2010 que tem por objeto a disponibilização para a sociedade, via Internet, de cópias de bases de dados e de informações não sigilosas e de acesso irrestrito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Oportuno registrar o posicionamento da doutrina acerca do princípio da publicidade e da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. O Prof. Adilson Abreu Dallari em parecer publicado na revista RDP nº 98, intitulado "A divulgação das atividades da Administração Pública" com muita propriedade aborda o tema:

"Ora, titular do interesse público é o povo, o corpo social, a sociedade civil, em seu conjunto ou segmentada em entidades intermediárias (associações, sindicatos, etc.) e até mesmo representada por um único indivíduo, como no caso da Ação Popular. Por isso mesmo a coletividade tem o direito elementar de saber o que se passa na Administração Pública, e esta tem o correspondente dever de ser permeável, transparente, acessível.

Outro princípio de raiz constitucional desenvolvido pela doutrina é o 'princípio participativo'. ...

Ora, para poder participar realmente dos atos de governo, o cidadão precisa ficar sabendo o que o governo está fazendo ou pretende fazer. ...

Portanto, a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental, para que possa haver críticas, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governos democráticos.

Não pode haver abuso na atividade informativa oficial, pois isso atentaria contra a probidade da Administração. Para evitar abusos é que existem o controle político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo, o controle econômico-financeiro

exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle jurisdicional, exercitado pelo Poder Judiciário... ." (grifamos)

Também é válido citar trecho extraído do artigo intitulado "A propaganda governamental no diálogo entre Estado e Sociedade" (de autoria de Raquel Cavalcanti Ramos Machado, disponível na Internet: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12000>, acesso em 16/04/10), no qual a autora analisa o tema pela ótica do controle da publicidade:

"Realmente, para que a população participe do debate político, e efetivamente detenha o poder na tomada de decisões de uma dada sociedade, é indispensável que disponha de elementos sobre a atuação da Administração. Assim, não há como dissociar direito de informação e democracia.

E em uma democracia, o direito à informação é viabilizado pelo princípio da publicidade. Ao cidadão deve ser propiciado acesso aos dados que entender necessários a sua atuação enquanto agente político passivo. ...

Realmente, já que o direito à informação está na base do direito à democracia, e já que não há informação sem linguagem adequada, muitas vezes a veiculação de informações por parte do Governo na mídia pode prestar relevante papel, principalmente considerando o diálogo com a população menos letrada ...

não pode o Estado gastar mais com propaganda do que realizando os atos prestacionais e materiais que divulga, sobretudo no caso de propaganda institucional ... Do contrário, possibilitar divulgações mais dispendiosas do que a própria atuação é privilegiar a retórica em prejuízo de incrementos reais efetivos, o que possibilita o surgimento de uma democracia forjada, ...

Dessa forma, assim como outrora a Ciência Jurídica avançou para possibilitar o controle da atuação estatal por meio de princípios, é preciso entender que a juridicidade desses princípios tem por fim possibilitar a efetivação do Estado Social.

É inteiramente retrógrado afirmar que referido controle viola a separação de Poderes. Afinal, quando Montesquieu apontou as formas de interseção entre poderes, o Estado não tinha a feição de agora. ...

Ora, de nenhuma utilidade teria limitar constitucionalmente os gastos do Estado se, em verdade, a adequação desses gastos não fosse controlável por outro Poder, pois a cada dever jurídico deve corresponder a possibilidade de seu controle." (grifamos)

Por fim cabe observar que a propositura encontra consonância com o disposto na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do disposto em seu artigo 1º.

Resta demonstrado, portanto, o respaldo legal para tramitação da propositura, verificado nos arts. 5º, inciso XXXIII, 37, "caput" e § 2º, II da Constituição Federal e arts. 2º, inciso III, 13, inciso I, 37, "caput", e 81, todos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Para a sua aprovação a propositura dependerá de deliberação do Plenário, conforme disposto no art. 105, inciso III do Regimento Interno.

Ante o exposto somos, PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 15/08/2012.

Arselino Tatto – PT- Presidente

Floriano Pesaro - PSDB

Celso Jatene – PTB

Edir Sales – PSD - Relatora

Quito Formiga – PR

Sandra Tadeu - DEM