PARECER Nº 1953/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0340/17

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Fernando Holiday, que regulamenta o art. 82 da lei Orgânica do Município, estabelecendo regras a serem observadas pela Administração para o fornecimento de informações requeridas pelo Poder Legislativo.

Em suma, o projeto estabelece requisitos para os pedidos de informações formulados pelo Legislativo; fixa procedimentos relativos ao protocolo e ao atendimento de tais pedidos e prevê consequências para as hipóteses de não atendimento dos pedidos formulados.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa, em síntese, adequar o projeto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

De início é preciso registrar que a função fiscalizadora é uma das funções típicas do Legislativo, sendo o pedido de informações um dos instrumentos para o exercício desta função. As balizas para o exercício da função fiscalizadora estão na Constituição Federal e a legislação infraconstitucional que se dedique ao tema deve guardar observância com as diretrizes constitucionais, a fim de não violar o equilíbrio entre os Poderes.

Deste modo, não podem os entes federados quando disciplinam tal matéria se apartar e nem contrariar as disposições constitucionais. Com efeito, tratando-se de matéria de natureza política, incidente sobre a estruturação e funcionamento do Estado e intrinsecamente ligada à preservação da harmonia e equilíbrio entre os Poderes, impõe-se uma disciplina uniforme no plano federativo de modo a assegurar a essência do regramento traçado na Carta Magna.

Neste sentido a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Judiciário, quando executa a função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária e as constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional. (in Direito Administrativo, 15ª edição, Editora Atlas, 2003, p. 611)

Outra importante consideração preliminar a ser feita é a de que a função fiscalizadora deve derivar de uma atuação colegiada do Parlamento. Por outras palavras, para que seja possível exigir o respeito, por parte dos órgãos públicos, ao direito da Câmara de fiscalizar a administração pública, os instrumentos manejados como, por exemplo, o pedido de informações, objeto do projeto em análise devem ter sido aprovados no âmbito das Comissões ou do Plenário da Câmara Municipal. Assim, o requerimento formulado isoladamente por um Vereador eventualmente poderá não ser atendido pelos órgãos públicos e, nesta hipótese, não poderão ser tomadas providências com base no poder de fiscalização da Câmara.

Note-se que o princípio da colegialidade, através da deliberação das Comissões, é espelhado tanto na Constituição Federal quanto na Constituição do Estado de São Paulo, as quais disciplinam a obtenção de informações pelas Comissões, respectivamente, nos artigos 58, § 2º, III e 13, § 1º, 2, abaixo reproduzidos:

Constituição Federal:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 13 - A Assembléia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.

§ 1º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

2 - convocar Secretário de Estado, sem prejuízo do disposto no artigo 52-A, para prestar pessoalmente, no prazo de 30 (trinta dias), informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

Corroborando as assertivas acima, mencione-se, a titulo ilustrativo, aresto do Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucional a Lei nº 10.869/01 do Estado de São Paulo, que assegurava aos deputados livre acesso aos órgãos públicos da administração direta e indireta:

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º[...]. 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou presentação) de sua Casa ou comissão. [...].

(ADI 3046, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2004, DJ 28-05-2004 PP-00492 EMENT VOL-02153-03 PP-00017 RTJ VOL-00191-02 PP-00510, grifamos)

Exatamente no mesmo sentido foi a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no tocante à Lei Municipal nº 11.949/95, aprovada nesta Casa e que dispunha sobre o livre acesso dos Vereadores aos órgãos e repartições públicas, a qual foi declarada inconstitucional, verbis:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Afronta a preceitos da C.E. Competência do Tribunal de Justiça. Livre acesso de vereador a órgãos e repartições municipais. Violação do princípio da independência e harmonia dos Poderes. Ação procedente.

...

A fiscalização externa é feita pela Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas. Como se sabe, o vereador, isoladamente, não representa a Câmara e não pode exercer a fiscalização direta de órgãos e repartições. Aliás, nem mesmo a Câmara pode entrar na intimidade da Administração como fez a Lei n. 11.949/95.

Ao dizer que o vereador tem livre acesso a quaisquer locais e documentos e ao estabelecer comportamentos aos funcionários, a lei adotou forma de fiscalização autoritária, à moda hierárquica ou patronal, esquecendo-se de que o fiscalizado é um outro e independente poder. (ADI 032.040-0/1-00, j. 24/06/98, grifamos)

Na mesma linha, mencione-se, ainda, decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgou inconstitucional Emenda à Lei Orgânica que assegurava a Vereadores livre acesso aos órgãos da administração direta e indireta, verbis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01, de 02.05.06, que dá nova redação ao § 2º, art. 37. Acesso de vereadores às repartições públicas municipais para se informarem sobre qualquer assunto de natureza administrativa. Inadmissibilidade. Afronta ao Princípio da Separação dos Poderes. Poder de fiscalização deve respeitar limites constitucionais. Precedentes. Ausente, na Constituição Bandeirante, qualquer previsão nesse sentido. Afronta aos arts. 5º; 20, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente.

(ADI nº 2006555-09.2017.8.26.0000, Relator(a): Evaristo dos Santos; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 26/04/2017; Data de registro: 27/04/2017).

E, ainda, a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da Apelação Cível nº 140.608-5/5-00:

Sendo função inerente ao Poder Legislativo a fiscalização dos atos do Poder Executivo (C.F., art. 49, inciso IX), especialmente no que diz respeito ao controle externo da execução orçamentária, que no âmbito municipal é exercido pela Câmara Municipal (CF., art. 31), constitui direito de seus Vereadores o acesso e conhecimento às informações que permitam o efetivo exercício dessa prerrogativa, o que não pode ser negado sob qualquer pretexto, quando solicitado, sob pena de violação ao princípio da publicidade da Administração Pública (C.F., art. 37, "caput") e do princípio da separação e harmonia dos poderes (C.F., art. 2o), que exige o recíproco respeito às funções repartidas constitucionalmente.

... define-se como legítima providência para possibilitar o controle externo e permitir que, por essa via, possa o Legislativo desempenhar o controle político administrativo dos atos do Executivo, facultando seu questionamento por meio das Comissões Permanentes e, eventualmente, pela criação de Comissão Parlamentar de Inquérito. (j. 19/03/02, grifamos)

Observe-se que o STF fixou recentemente a seguinte tese de Repercussão Geral acerca da possibilidade de vereador isoladamente ter assegurado direito de resposta a pedido de informação formulado ao Executivo (Tema 832):

O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito. (DJE, 19/10/18)

Destaque-se que no acórdão proferido nos autos do recurso acima mencionado restou evidenciado que se um pedido de informações poderia ser formulado por qualquer cidadão, gozando de condições de ser atendido por encontrar respaldo legal, não seria razoável que semelhante pedido não pudesse ser formulado por parlamentar, devendo, portanto, neste caso ser igualmente atendido pelo Executivo. Assim, o foco da questão decidida no âmbito do Supremo foi a impossibilidade de se despir o parlamentar de sua condição de cidadão. Por outras palavras, deve ser assegurado ao parlamentar individualmente o mesmo direito de acesso a informações assegurado a todo cidadão. Por oportuno, convém transcrever segmento do voto do Relator:

De todo modo, o fato é que não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.

Pelo contrário, não há que se olvidar que o parlamentar eleito é agente que exerce um poder político e, assim, como um cidadão qualificado pelas nobres funções que lhe foram atribuídas constitucionalmente para representar, na Casa Legislativa, os interesses de seus eleitores, de seu partido e da sociedade, há de ter garantido todos os seus direitos, de modo que cumpra, com eficiência, seu mandato. O fato de ser parlamentar não o despe de seus direitos de cidadão.

Não tendo sido atendida a pretensão de buscar informações de órgãos e de entes públicos pela via do parlamento, o legislador, na condição também de cidadão terá, a toda evidência, o direito fundamental de acesso à informação previsto nos arts. 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II; e 216, § 2º, da CF, com a aplicação das regras previstas na Lei de Acesso à Informação. (destaques do original)

Por outro lado, o texto proposto revela preocupação com a necessidade de conferir efetividade à função fiscalizadora da Câmara ao prever consequências àqueles que deixarem de atender aos pedidos formulados. Neste aspecto o projeto estabelece a possibilidade de exoneração de servidores públicos se houver atraso no atendimento aos pedidos e pretende alterar os artigos 178, 180 e 189 da Lei nº 8.989/79, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo. Os citados dispositivos versam, respectivamente, sobre os deveres; as hipóteses de caracterização de responsabilidade e as hipóteses de aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, ressaltando-se, por oportuno, o art. 178, II, que prevê o dever dos funcionários de cumprir as ordens superiores, representando quando forem manifestamente ilegais.

No tocante a tais previsões, o projeto padece de inconstitucionalidade, eis que apenas o Prefeito possui competência para iniciar o processo legislativo que verse sobre regime jurídico de servidores públicos nos estritos termos do art. 37, § 2º, III, da Lei Orgânica do Município (que obedece ao princípio da simetria com o art. 61, § 1º, c, da Constituição Federal). Na mesma linha, em relação aos servidores do Legislativo, compete à Mesa iniciar o processo legislativo na matéria em pauta (art. 14, III e 27, I, da Lei Orgânica do Município). A respeito do tema, é pacífica a jurisprudência, consoante se depreende dos segmentos abaixo reproduzidos, a título de ilustração:

STF: E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI COMPLEMENTAR Nº 122/94 DO ESTADO DE RONDÔNIA DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL LICENÇA PRÊMIO POR ASSIDUIDADE NÃO GOZADA EM VIRTUDE DE NECESSIDADE DO SERVIÇO POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM PECÚNIA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS [...]

(ADI 1197, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 30-05-2017 PUBLIC 31-05-2017)

TJSP: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 11.448/2016, DO MUNICIPIO DE SOROCABA QUE ACRESCENTOU AO ART. 85 DO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, O §6º, QUE ESTENDE A LICENÇA MATERNIDADE, NO CASO DE NASCIMENTO PREMATURA, À QUANTIDADE DE DIAS QUE O RECÉM-NASCIDO PERMANECER INTERNADO, ATÉ O LIMITE DE DOZE MESES, ESTENDENDO O DIREITO TAMBÉM À MÃE QUE MESMO NÃO TENDO SEU BEBÊ PREMATURO, ESTE NECESSITE DE INTERNAÇÃO POR PROBLEMAS PERINATAIS - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES VÍCIO DE INICIATIVA INCONSTITUCIONALIDADE - AO PODER EXECUTIVO CABE ORGANIZAR E EXECUTAR TODOS OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO AÇÃO PROCEDENTE

(Relator(a): Ferraz de Arruda; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 05/04/2017; Data de registro: 07/04/2017). ADI nº 2235250-23.2016.8.26.0000

Abrindo um parênteses, é fundamental observar que o ordenamento jurídico já prevê consequências e meios para sanar a omissão no atendimento aos pedidos de informações regularmente formulados pelo Legislativo.

A omissão pode caracterizar crime de responsabilidade do Prefeito e ato de improbidade administrativa por violação aos princípios que devem reger a atuação da Administração de todos os Poderes.

Com efeito, o Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, estabelece em seu art. 4º, II e III que:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

...

II impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

Assim, para sanar eventual omissão no envio das informações, a Câmara pode iniciar o procedimento de cassação do Prefeito; representar ao Ministério Público para que averigue a configuração de ato de improbidade administrativa e, ainda, ingressar com a medida judicial adequada ao caso, solução inclusive apontada no art. 82, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município.

Acrescente-se, ainda, que o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo (Lei nº 8.989/70) estabelece no art. 230 que: O funcionário ou o inativo que, sem justa causa, deixar de atender a exigência legal, para cujo cumprimento seja marcado prazo certo, terá suspenso o pagamento dos seus vencimentos ou proventos, até que satisfaça essa exigência.

Retomando a análise do texto proposto, tem-se que, igualmente, no que tange aos dispositivos que interferem na rotina administrativa dos órgãos públicos, por exemplo, fixando procedimentos internos relativos à forma de atendimento ou prazos para a conclusão dos trabalhos ou, ainda, criando atribuições aos servidores, o projeto está eivado de inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Cite-se como exemplos de tais dispositivos: i) os parágrafos do art. 14 que versam sobre a constatação de ilegalidade no pedido de informações formulado, hipótese em que é criada a necessidade de notificação ao requerente por parte do órgão público e a necessidade de manifestação da Procuradoria Geral do Município (STF, Rec. Extr. 785.019; TJSP ADI 2051145-71.2017.8.26.0000); e, ii) o art. 27 que estabelece a necessidade de o Prefeito produzir e enviar mensalmente um relatório à Câmara sobre os pedidos de informações formulados, atendidos, atrasados e os que ensejaram a instauração de procedimento visando exoneração dos servidores responsáveis pelo atraso no atendimento (STF , TJSP, ADI 2.240.556-07.2015.8.26.0000).

Como visto acima, o detalhamento das formas da função fiscalizadora não pode redundar em usurpação das competências dos demais poderes, minudenciando todas as maneiras pelas quais o Poder Executivo cumprirá com sua função constitucional de prestação de informações ao Legislativo, razão pela qual é necessária a apresentação de Substitutivo para adequar o projeto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0340/17.

Regulamenta o art. 82 da lei Orgânica do Município, estabelecendo regras a serem observadas pela Administração para o fornecimento de informações requeridas pelo Poder Legislativo, e dá outras providências.

Art. 1º A Câmara Municipal poderá solicitar informações à Administração municipal direta e indireta.

§1º Também poderão ser solicitadas informações dos órgãos técnicos da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município.

§2º O fato de uma informação poder ser requerida administrativamente, por meio dos expedientes previstos na Lei Federal nº 12.527/11 ou outra lei federal, estadual ou municipal, bem como poder ser requerida por direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV da Constituição Federal ou outros dispositivos ou mesmo judicialmente, por meio de mandado de segurança, habeas-data ou outra ação, não ilide, de forma alguma, o dever previsto nesta Lei de prestar informações na forma e prazo nela estabelecidos.

Art. 2º O pedido de informações deverá ser feito por escrito e tramitará de forma eletrônica ou, se não houver estrutura física e humana para tanto, em papel.

§1º Havendo sistema eletrônico implementado, o requerimento de informações tramitará de forma integralmente eletrônica, cabendo ao órgão administrativo digitalizar os documentos porventura anexados em sua resposta.

§2º Se, por qualquer motivo, o sistema eletrônico ficar indisponível por mais de 02 (dois) dias, as informações poderão ser solicitadas em papel, caso em que o órgão administrativo poderá responder eletronicamente, desde que providencie, às suas custas e sem prejuízo dos prazos estabelecidos nesta lei, a digitalização do requerimento.

Art. 3º O pedido conterá:

I - a justificativa do seu requerimento, de forma sucinta;

II - a exposição clara das informações requeridas;

III - a cópia de documentos requeridos;

IV - a autoridade a qual é endereçado;

V - a identificação do requerente;

VI - a assinatura, digital ou física, do requerente.

Art. 4º A Administração não exigirá outros requisitos, além dos previstos nesta lei.

Art. 5º O atendimento ao pedido dispensa formalidades não contidas nesta Lei, tais como padronização, timbres, logotipos, votos de estima, tratamento formal, numeração interna, bem como a nomenclatura dada ao requerimento.

Art. 6º O pedido poderá ser protocolado:

I - na Câmara Municipal, em órgão próprio, conforme disposto em norma administrativa interna ou regimental;

II - diretamente no setor de protocolo do órgão administrativo.

Art. 7º O prazo de resposta do requerimento inicia-se:

I - Se eletrônico, no segundo dia útil após o protocolo;

II - Se em papel, no primeiro dia útil após o protocolo.

Art. 8º A resposta será encaminhada por escrito, acompanhada dos documentos requeridos.

Parágrafo único. O órgão público poderá juntar documentos não requeridos, mas que entenda úteis à resposta.

Art. 9º O prazo máximo de resposta é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 82, § 1º, da Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único. Se o dia final do prazo for sábado, domingo ou feriado, será automaticamente prorrogado ao próximo dia útil.

Art. 10. Em caso de atraso, o fato será imediatamente comunicado ao Prefeito.

Art. 11. A resposta deverá atender os seguintes requisitos:

I - ser completa, respondendo todos os questionamentos;

II - ser clara, sem tergiversar sobre fato algum;

III - não conter qualquer tipo de omissão relevante;

IV - não conter qualquer consideração sobre a justificativa ou juízo de valor sobre o requerente, tampouco especulação sobre seus motivos.

Art. 12. O recesso da Câmara Municipal não obsta, interrompe ou suspende qualquer prazo para atendimento ao disposto nesta lei, tampouco ilide qualquer responsabilidade por seu descumprimento.

Art. 13. O ajuizamento de qualquer medida judicial para garantir o direito à informação previsto nesta Lei não prejudica a necessidade de seu cumprimento.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 16/10/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 17/10/2019, p. 132

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.