

PARECER Nº _____, DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 11, de 2015, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, que pretende a alteração do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal para modificar o tratamento conferido aos requerimentos de informação.

RELATORA: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado nº 11, de 2015, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, que pretende a alteração do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal para modificar o tratamento conferido aos requerimentos de informação, constitucionalmente previstos.

A referida proposição:

a) mantém íntegros os incisos I e II do art. 216 do Regimento Interno desta Casa (RISF);

b) altera o inciso III, substituindo o comando normativo que conduz os requerimentos de informações ao despacho à Mesa *para decisão* por novo regramento, este dirigindo os requerimentos à Secretaria-Geral da Mesa para providências de imediato envio às autoridades requeridas;



V. c) revoga o inciso IV hoje vigente, substituindo-o pelo atual inciso

Na justificação, o autor informa que a proposição insurge-se contra uma “*excrecência jurídica*” que remonta ao período pré-constitucional, e que “*viola prerrogativas dos parlamentares*” no exercício de sua competência institucional para fiscalização e controle externo.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

A competência desta Comissão para o tema se assenta no quanto consta no art. 101 do Regimento Interno desta Casa.

O que se colhe da leitura dos termos em que é lavrada a proposição é que, em seu efeito, a alteração pretendida visa a estabelecer o deferimento automático dos requerimentos de informações, sem a manifestação ou filtragem da Mesa.

Há a analisar, na proposição da qual ora cuidamos, aspectos de constitucionalidade, de técnica legislativa e de mérito.

Sob a ótica constitucional, vale ressaltar que o requerimento de informações, previsto no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, é instrumento indispensável à plenitude da atividade de fiscalização e controle externo da Administração Pública federal, titularizada pelo Poder Legislativo da União. Nessa linha, resulta óbvio que o poder de fiscalização do Legislativo não é ilimitado, estando contido pelos interesses efetivos de cada instituição, e, portanto, pelo desenho constitucional federal das respectivas competências.

Isso ocorre no âmbito do Congresso Nacional, inclusive de forma apartada entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Se há campos materiais que fixam a competência de qualquer das duas Casas, ou de ambas, outros existem nos quais a competência é específica de uma delas ou, no caso que ora nos ocupa, do Senado Federal. Assim, atrai a pecha de inconstitucionalidade – e, portanto, de nulidade jurídica – a demanda, pelo Senado, de informações não situadas no seu campo constitucional de competência e interesse.

Com isso, se é imperativo, para a validade constitucional do requerimento de informações, que o Senado se atenha ao desenho constitucional de sua área de competência (como apregoadado pelo art. 216, I, do RISF), parece-nos inafastável que a Instituição tenha especial zelo pela observância dessa prescrição, o que hoje é feito pela submissão do requerimento de informações à análise e decisão da Mesa, de forma colegiada.

Por conta disso, soa a nós, se não abertamente inconstitucional (pela possibilidade de se vir a criar outra instância para tal controle), pelo menos censurável, do ponto de vista institucional, que seja simplesmente abolida a competência da Mesa para aferir o respeito dos requerimentos de informações às prescrições limitadoras dos incisos I e II do art. 216 do RISF.

Vale ressaltar, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal assentou que o direito de requerer informações aos Ministros de Estado foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **e não a parlamentares individualmente** (Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 28.251, de 18/10/2011, Segunda Turma, relator o Ministro Ricardo Lewandowski – grifamos).

Dessa interpretação, lastreada em decisão da nossa Corte Constitucional, resulta claro que os membros do Senado, individualmente considerados, não têm competência para demandar diretamente informações com base no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, razão pela qual os termos originais do PRS nº 11, de 2015, são inconstitucionais. A demanda parlamentar individual de informações a autoridade do Executivo estaria contaminada de inconstitucionalidade formal orgânica.

Em outras palavras, e de forma concisa: a Constituição Federal **não defere** a cada parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações. Essa competência é atribuída “*tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*” como afirma, categoricamente, o Supremo Tribunal Federal.

De outra parte, contudo, é imperativo notar que há a possibilidade de a Mesa do Senado vir a se portar mais de forma política do que regimental e constitucional. Isso não ocorre hoje, é justo que se diga: a atual Mesa se pauta pela imparcialidade e pelo respeito às regras postas, mas não se pode presumir, ingenuamente, que todas as futuras Mesas adotarão o mesmo comportamento. Faz-se necessário, em razão disso, que o regramento regimental da análise dos requerimentos de informações seja acautelado contra qualquer elemento que não seja exclusivamente o constitucional-regimental, e neste ponto nos associamos de maneira integral à preocupação do Senador Ronaldo Caiado, autor do PRS que temos sob exame.

Por isso, cremos de absoluta necessidade a imposição de prazos tanto à decisão da Mesa quanto à autoridade demandada, sob pena de se perder a tempestividade e a utilidade das informações requeridas. Esta última já consta no Regimento Interno; aquela, não.

Quanto a técnica legislativa, há que se apontar, inicialmente, a necessidade de se implantar a ementa da proposição – ausente nos termos originais do projeto – para dar cumprimento ao que determina o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “*dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*”, que determina que a “*ementa ... explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei*”.

Essa questão é tratada no substitutivo que integra este parecer, ao final.



Em segundo lugar, ao dar ao inciso IV do art. 216 do RISF a redação do atual inciso V, a proposição faz com que se passe a ter, naquele artigo, dois incisos com a mesma redação. Esse efeito exige uma ação normativa em outro sentido, simplesmente prevendo a revogação do inciso IV, que é, materialmente, o que se pretende, e eliminar o comando de renumeração dos incisos que, ainda que permitido pela citada Lei Complementar nº 95, de 1998, deve ser evitado, na medida do possível, por gerar inconvenientes no tocante às remissões existentes.

Esse aspecto também é percorrido no substitutivo desta relatoria.

Sob a ótica do mérito, entendemos existir o que opor à proposição em exame.

Primeiramente, assinala-se que a revogação integral do inciso IV do art. 216 do RISF, se de um lado elimina a possibilidade de decisão da Mesa sobre o requerimento – como quer o autor –, de outro extirpa do Regimento Interno a possibilidade de interrupção de tramitação de proposição sobre matéria cujo esclarecimento está atrelado ao recebimento das informações demandadas. Demais disso, a manutenção da ordem de incorporação das informações recebidas à proposição em curso no Senado – resultado da absorção da redação do inciso V pelo pretendido novo inciso IV – resulta em um cenário de latente inocuidade do requerimento de informações quando relacionado à proposição em tramitação. A toda evidência, eliminado o efeito interruptivo da pendência das informações requeridas sobre o processo de tramitação da proposição à qual se destinam, a incorporação futura das aludidas informações ao processo será inútil se já tomadas decisões não mais reversíveis na dinâmica do processo legislativo.

Temos para nós que a cautela regimental, hoje vigente, de determinar a interrupção de tramitação, pretende assegurar a efetividade das informações demandadas sobre a formação da opinião política e legislativa dos membros do Senado Federal, orientando-os à decisão ou ao uso das diversas outras ferramentas regimentais disponíveis para a construção dessa decisão, como a audiência pública, o requerimento de comparecimento pessoal ou até a feitura de novos requerimentos de informação.

Nesse cenário, a revogação da previsão de interrupção de tramitação é claramente danosa aos interesses dos membros do Senado Federal e à responsabilidade político-legislativa no desenvolvimento do processo legislativo.

Prosseguindo na análise, a nosso juízo, carece de sentido a manutenção das restrições veiculadas pelos incisos I e II do art. 216, se contraposta à eliminação da análise da Mesa.

Tais restrições consistem na admissão do requerimento de informações *“para esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente à sua competência fiscalizadora”* (RISF, art. 216, I), e na determinação de que tais requerimentos *‘não poderão conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósito da autoridade a quem se dirija’* (RISF, art. 216, II).

É cediço que, teoricamente, a sujeição dos requerimentos de informação à análise e decisão da Mesa tem por objeto exatamente dar densidade e consequência a essas limitações, impedindo que o Senado demande oficialmente informações sobre tema estranho à sua competência constitucional ou que incorra nas condutas vedadas pelo inciso II, referido, vazias de eficácia e de sentido político e institucional.

A nós parece, assim, que a eliminação da prerrogativa da Mesa de decidir, nos requerimentos de informações, sobre a observância, pelo autor, das restrições contidas nos incisos I e II do art. 216 do Regimento, retira do Senado o poder de controlar tais demandas não sob o aspecto da conveniência política ou oportunidade, mas sim sob aqueles aspectos que dizem respeito às suas competências constitucionais e à eficácia das demandas por informações necessárias ao processo legislativo ou à atividade fiscalizatória da Câmara Alta do Parlamento Nacional.

Esse controle, a nosso juízo, é indispensável para impedir que a competência constitucional de demandar informações de autoridades do Executivo seja manejada de forma irresponsável ou com finalidade de proselitismo político.

De outra forma: é calcada na inutilidade a imposição de restrições regimentais ao conteúdo de requerimentos de informações, se eliminada a instância com competência para avaliar a incidência, ou não, desses óbices.

Sobre essas razões, e, repetimos, inteiramente alinhados às preocupações e objetivos pretendidos pela proposição sobre a qual ora nos debruçamos, estamos, neste parecer, oferecendo ao debate e decisão desta Comissão e do Plenário do Senado substitutivo ao projeto original. Esse substitutivo acrescenta às providências do autor da proposição outras três medidas: a redução do campo de óbices ao requerimento, previstos no inciso II do art. 216; a imposição de prazo objetivo à decisão da Mesa, deixando expressa a proibição de essa enveredar pelo mérito do requerimento, e a previsão de recorribilidade da decisão da Mesa.

III VOTO

Por todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, somos pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 11, de 2015, nos termos do substitutivo que integra este parecer.

EMENDA Nº 1– CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 11, DE 2015

Altera o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal para impor novo tratamento ao recebimento e processamento de requerimento de informações.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 216. Os requerimentos de informações estão sujeitos às seguintes normas:

I – serão admissíveis para esclarecimento de qualquer assunto da competência legislativa ou fiscalizatória do Senado ou submetido à sua apreciação;

II – não poderão conter pedido de providência ou sugestão à autoridade a que se dirija;

III – lidos no período do expediente, serão despachados à Mesa para que esta, em quinze dias uteis, manifeste-se exclusivamente e de maneira fundamentada sobre a conformidade do quanto requerido com os incisos I e II deste artigo, sendo expressamente vedada a apreciação da relevância ou qualquer outra questão de mérito;

IV – deferidos os requerimentos, estes serão enviados imediatamente à Secretaria-Geral da Mesa para que sejam tomadas as providências necessárias ao seu envio à autoridade requerida, ficando interrompida a tramitação da matéria que se pretende esclarecer;

V – se a Mesa indeferir o requerimento, o seu autor deverá receber, em 24 horas, cópia da decisão e do respectivo fundamento, cabendo dessa decisão, em três dias, recurso à própria Mesa, garantido ao autor o direito de sustentação oral perante aquele Colegiado;

VI – as informações recebidas, quando se destinarem à instrução, debate ou elucidação de matéria constante em proposição em curso no Senado, serão incorporadas ao respectivo processo.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 16 de março de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senadora SIMONE TEBET, Relatora