

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 22, de 2023, da Senadora Damares Alves e outros, que *altera o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal para fixar prazo para encaminhamento de requerimento de informações*.

Relator: Senador **DR. HIRAN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 22, de 2023, de autoria da Senadora Damares Alves e outros, que altera o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) para fixar prazo para encaminhamento de requerimento de informações.

O projeto é composto de dois artigos.

O art. 1º altera a redação do inciso III do art. 216 do RISF, para prever o prazo de 10 dias úteis para a Mesa decidir sobre os requerimentos, e acrescenta o § 3º ao mesmo artigo, dispondo que, esgotado o prazo, o Primeiro-Secretário deverá encaminhar o requerimento à autoridade competente em até 3 dias úteis.

O art. 2º estabelece cláusula de vigência, dispondo que a resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificativa, a primeira signatária do projeto argumenta que “a Mesa pode passar meses sem se reunir, como aconteceu em passado recente, impossibilitando, assim, o encaminhamento dos requerimentos de informações à autoridade demandada e privando ao parlamentar de dispor de um dos mais eficazes meios para exercer a fiscalização do Poder Executivo”.

Sustenta, ainda, que “tal situação configura grave limitação à atuação dos Senadores que ficam, desse modo, prejudicados em seu direito-

dever de exercer a lúdima atribuição de buscar esclarecimento das ações do Poder Executivo”.

Não foram apresentadas emendas por Senador perante a Mesa no prazo regimental de cinco dias úteis (art. 235, II, “a”, e art. 401, § 1º, ambos do RISF).

Os Senadores Ciro Nogueira, Flávio Bolsonaro, Hamilton Mourão, Espiridião Amin e Carlos Portinho apresentaram requerimento de adição de assinatura ao projeto, nos moldes do art. 7º da Instrução Normativa nº 15, de 2022, da Secretaria-Geral da Mesa. O Senador Laércio Oliveira requereu assinatura de apoio, nos termos do art. 243 do RISF.

Após o exame deste colegiado, nos termos do despacho do Presidente do Senado Federal, o projeto será examinado pela Comissão Diretora (CDir) para, após, ser submetido à deliberação pelo Plenário.

II – ANÁLISE

Compete a este colegiado, nos termos do art. 401, § 2º, I, e § 3º do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre a proposição no prazo de dez dias úteis, por se tratar de modificação pontual do texto regimental.

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, tem-se que o projeto em exame foi veiculado por espécie legislativa adequada (resolução), uma vez que dispõe sobre organização e funcionamento do Senado, matérias que se inserem em sua competência privativa (art. 52, XIII, da Constituição Federal – CF).

Passa-se, assim, ao exame do projeto sob a perspectiva de sua constitucionalidade material.

O requerimento escrito de informações a Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República é importante instrumento de fiscalização e controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, inserido no complexo sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”) previsto na Constituição Federal (art. 50, § 2º, da CF).

A autoridade destinatária do requerimento dispõe do prazo de trinta dias para prestar as informações solicitadas. A recusa expressa, a omissão ou a prestação de informações falsas implicam a caracterização de crime de responsabilidade, a ser processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, por iniciativa do Procurador-Geral da República, se a autoridade for Ministro de Estado.

Ademais, a tramitação de pedidos escritos de informações encontra-se regulamentada, no âmbito desta Casa, nos arts. 216 e 217 do Regimento Interno e no Ato nº 1, de 30 de janeiro de 2001, da Mesa. O art. 3º do Ato prevê o prazo de 15 dias úteis para a Mesa deliberar acerca do requerimento, inclusive com a possibilidade de o Presidente do Senado deferir monocraticamente o pedido, sob posterior confirmação da Mesa (§ 7º).

Assim, de acordo com os dispositivos citados, nota-se que já existe um prazo para deliberação da Mesa, ainda que previsto em ato administrativo-normativo hierarquicamente inferior à resolução, o que, inclusive, é considerado legítimo pela Suprema Corte, por se tratar de matéria *interna corporis* das Casas Legislativas (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6.751, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 661 e ADPF 663). Ocorre que o referido prazo é impróprio, uma vez que não há previsão de consequência por sua inobservância.

O arcabouço normativo analisado constrói a ideia de que a matéria deve ser submetida à apreciação de órgão coletivo, não podendo ser decidida em caráter individual e pessoal por Senador, porquanto haveria violação aos princípios da colegialidade e da impessoalidade.

Nesse diapasão, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a Constituição consagrou o princípio da colegialidade ao prever que o poder de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo caberá tão somente a órgãos colegiados das Casas Legislativas: ora ao Plenário, ora às Comissões, ora à Mesa (art. 49, X; art. 50, *caput* e § 2º; art. 58, § 2º, III e § 3º, todos da Constituição Federal).

Sendo assim, o constituinte não conferiu aos membros do Poder Legislativo, individualmente considerados, o poder de requisitar diretamente informações ao Poder Executivo, como forma de concretização do princípio da impessoalidade e de respeito à independência e à harmonia entres os Poderes do Estado (STF, ADI 3.046 e ADI 4.700).

Não é possível, desse modo, que normas infraconstitucionais criem outros mecanismos de controle ou inovem em fórmulas de exercício da fiscalização legislativa sobre os atos administrativos do Executivo, ultrapassando as modalidades previstas na Constituição, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).

A aplicabilidade do esquema de freios e contrapesos, consubstanciada pelo princípio ora mencionado, é sempre estrita e materialmente inelástica, de forma que não é dado à norma infraconstitucional criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente do texto constitucional.

Vale ressaltar que o parlamentar, enquanto cidadão, poderá exercer seu direito fundamental de solicitar informações de interesse pessoal, coletivo ou geral a quaisquer órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, da CF), respeitadas as hipóteses constitucionais e legais de sigilo, e observados os ditames da Lei de Acesso à Informação, a qual prevê o prazo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez, para atender ao pedido, caso não seja possível fornecê-las imediatamente, podendo o agente recalcitrante ser responsabilizado nas esferas civil, administrativa e penal (art. 7º, V e VI; art. 10; art. 11, *caput*, §§ 1º e 2º; e art. 32, todos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Nesse sentido, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral (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 (Recurso Extraordinário – RE 865.401, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2018).

Seria possível cogitar, em tese, de suposta inconstitucionalidade do presente projeto de resolução, por representar burla ao princípio da colegialidade consagrado pela Constituição. Entendemos, porém, que não é o caso, tendo em vista que a atribuição final para decidir pelo encaminhamento ou não do pedido à autoridade permanece com a Mesa, que passará a dispor de prazo razoável – 10 dias úteis – para apreciar o requerimento, como forma de concretização do princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF).

As novidades residem no fato de que o prazo para a Mesa decidir passa a ser menor e deixa de ser impróprio, como anteriormente previsto no Ato nº 1, de 2001, para passar a ter previsão expressa de consequência para sua inobservância, qual seja, a aprovação tácita do requerimento. Tal forma de proceder não contraria a Constituição Federal; pelo contrário, fortalece o mecanismo de fiscalização e controle já instituído, na medida em que impõe ao colegiado competente lapso suficiente e adequado para apreciar a matéria, o que afasta os efeitos deletérios de eventual desídia ou inércia e confere, também, maior transparência ao processo de tomada de decisão política.

Verifica-se no Regimento Interno do Senado Federal diversos dispositivos que também preveem consequências para a inobservância dos prazos nele previstos, tais como os casos de emissão de parecer pelas comissões (arts. 119 e 121), de eleição de presidente e de vice-presidente de comissão (art. 88, § 1º) e de requerimento de prorrogação de prazo para a posse de Senador ou Suplente (art. 6º).

À semelhança, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 115, prevê prazo (de cinco sessões) para que o Presidente daquela Casa, ouvida a Mesa, delibere acerca do requerimento de informações. Naquele texto regimental, porém, não há previsão expressa de consequência para o descumprimento do prazo fixado.

O projeto em análise está situado, portanto, na margem de regulamentação procedimental legislativa *interna corporis* possível ao Senado Federal, não padecendo de qualquer vício de inconstitucionalidade.

No plano da juridicidade, compreendemos que a proposição se mostra adequada ao ordenamento jurídico e atende aos atributos de novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

Por fim, sob o prisma da regimentalidade, tem-se que a proposição atendeu às regras de iniciativa, pois qualquer Senador pode apresentar projeto de resolução para modificar o Regimento Interno (art. 8º, II, e art. 401, *caput*, ambos do RISF), e não apresenta óbices formais à sua tramitação, que segue regularmente as normas aplicáveis à espécie (art. 91, § 1º, V, “a”; art. 98, IV; art. 401, § 4º; todos do RISF).

Ademais, a proposição mostra-se em conformidade com as demais regras do Regimento Interno atinentes à matéria, as quais não são objeto de alteração (como, por exemplo, o art. 215, I, “a”, e o art. 216, III e

IV, do RISF), estando apta a integrar de forma harmônica e coesa o sistema normativo regimental.

III – VOTO

Ante o exposto, esta Comissão opina pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PRS nº 22, de 2023, bem como, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator