

ROBERTA SIMÕES
NASCIMENTO

Estudos de
Direito
Constitucional
Parlamentar

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

2

Capítulo

**PODER LEGISLATIVO,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE
PARLAMENTAR**

O controle parlamentar via requerimentos de informação na Câmara

**RICs foram o terceiro tipo de proposição
legislativa mais protocolada em 2021**

Nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas.

Ressalte-se a severidade da sanção cominada, que também conta com a respectiva previsão na Lei 1.079/1950, art. 13, item 4 (“São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado: Não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade”).

O referido dispositivo constitucional teve sua redação atual dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2/1994, que adicionou as demais autoridades, além dos ministros de Estado, como possíveis destinatárias dos requerimentos de informação (RICs).

Apesar de relativamente desconhecidos, os RICs foram o terceiro tipo de proposição legislativa mais protocolada em 2021 na Câmara dos Deputados,

perdendo apenas para as emendas de comissão e para os projetos de lei, conforme o levantamento feito pelo aluno da graduação em direito da Universidade de Brasília (UnB) Gustavo Fernando Fröhlich.

Quando a análise é ampliada para o lapso temporal da última década (2011 a 2021) e tendo como filtro só os demais instrumentos de controle parlamentar da administração, os RICs ocupam o primeiro lugar, no topo do ranking dos instrumentos legislativos de controle mais usados por deputados federais, representando 67,59% de todas as proposições no período. Foram 11.788 o número de RICs encaminhados entre 2011 e 2021.

Na segunda posição estão os projetos de decreto legislativo (PDC) previstos no art. 49, inciso V, da Constituição, que estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. No referido intervalo (2011-2021), foram 4.467 PDCs, representando 25,61% do volume.

Os dados foram extraídos do Sileg, o sistema da Câmara dos Deputados que reúne informações sobre as proposições legislativas – projeto de lei, emenda, projeto de lei complementar, proposta de emenda à Constituição (PEC), requerimento etc. – e permite o acompanhamento da tramitação nesta Casa Legislativa, desde a apresentação até o arquivamento ou aprovação, sendo possível consultar o inteiro teor das proposições e outras informações sobre a atuação dos deputados, a agenda das comissões e as atas.

O levantamento foi organizado no seguinte quadro:

Instrumento legislativo	Objetivo	Fundamento legal	Quantidade (2011-2021)	
			(n)	(%)
Requerimento de Informação (RIC)	Obrigar ministro de Estado, sob pena de perda do cargo, a prestar informações sobre assunto de sua pasta	(a) Constituição Federal (art. 50, § 2º); (b) Regimento Interno (art. 115 ao 116)	11.788	67,59%

Instrumento legislativo	Objetivo	Fundamento legal	Quantidade (2011-2021)	
			(n)	(%)
Projeto de Decreto Legislativo (PDC)	Sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (vide art. 49, V, da CF)	(a) Constituição Federal (art. 49, V); (b) Regimento Interno (arts. 24, XII, 108 e 109, II e § 2º)	4.467	25,61%
Requerimento de Convocação (REQ)	Obrigar ministro de Estado, sob pena de perda do cargo, a comparecer perante comissão ou perante o plenário da Casa para prestar informações sobre assunto de sua pasta	(a) Constituição Federal (art. 50, <i>caput</i>); (b) Regimento Interno (arts. 24 e 117)	579	3,32%
Proposta de Fiscalização e Controle (PFC)	Instauração de Tomada de Contas Especial no Tribunal de Contas da União	(a) Constituição Federal (art. 70); (b) Regimento Interno (art. 61)	522	2,99%
Requerimento para criação de CPI (RCP)	Investigar fato com poderes próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das Casas, para – ao final – apresentar relatório circunstanciado de infrações civis e/ou penais para responsabilização de agentes	(a) Constituição Federal (art. 58); (b) Regimento Interno (art. 35)	85	0,49%
Quantidade (2011-2021)			17.441	100%

Fonte: Elaboração por Gustavo Fernando Fröhlich, a partir das informações extraídas do Sileg

Esses números mostram que é preciso conhecer melhor tal instrumento.

Na Câmara dos Deputados, a tramitação dos RICs está no art. 116 do Regimento Interno (RICD). O comando expressamente limita o uso do RICs, determinando que somente poderão se referir a ato ou fato, na área de

competência do ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão: a) relacionado com matéria legislativa em trâmite, ou qualquer assunto submetido à apreciação do Congresso Nacional, de suas Casas ou comissões; b) sujeito à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou comissões; c) pertinente às atribuições do Congresso Nacional.

O requerimento de informação não pode conter pedido de providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósitos da autoridade a que se dirige (art. 116, inciso III, do RICD).

Por matéria legislativa em trâmite se entende a que seja objeto de proposta de emenda à Constituição, de projeto de lei, de decreto legislativo ou de medida provisória em fase de apreciação pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou comissões (§ 1º).

Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas e comissões (art. 116, § 2º, c/c art. 60):

I - os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição;

II - os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

III - os atos do presidente e vice-presidente da República, dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), do procurador-geral da República e do advogado-geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;

IV - as petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.”

Embora o RICD expressamente contemple a possibilidade de RICs dirigidos ao esclarecimento de atos dos ministros do STF, é duvidoso que tal previsão regimental conte com respaldo constitucional, especialmente por conta do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição). Perceba-se que o próprio art. 50, § 2º, da CF, não contempla o Judiciário como destinatário dos RICs.

Inclusive, ao julgar a ADI nº 2.911 sobre dispositivo da Constituição do Espírito Santo, o STF julgou inconstitucional a previsão que estabelecia a convocação do presidente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado,

importando crime de responsabilidade a ausência injustificada desse chefe de Poder. No caso, o STF entendeu que a Constituição capixaba extrapolara o paradigma da Constituição Federal quanto às fronteiras do esquema de freios e contrapesos. O mesmo raciocínio valeria, então, para a norma regimental em comento.

Por outro lado, mesmo não figurando expressamente no RICD, a Questão de Ordem nº 180/2012 admitiu a possibilidade de RICs dirigido a governador de estado na hipótese de envolver a fiscalização de recursos federais. Fora dessa situação não seria admitido, pois entendeu-se que não é dado ao Poder Legislativo da União se imiscuir em assuntos político-administrativos de outras unidades da federação.

Os RICs podem ser apresentados pelos parlamentares e devem ser escritos e dirigidos ao presidente da Mesa, que, a rigor, teria o prazo de cinco sessões para ouvir a Mesa e despachá-los, determinando a publicação da respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados. No entanto, esse é um prazo impróprio, nem sempre a Mesa é ouvida de fato, e a prática revela que os requerimentos de autoria de alguns parlamentares têm tramitação mais célere do que a de outros (que podem ficar aguardando por anos até).

A proposição será considerada prejudicada quando, apresentado o RIC, a informação chegar à Casa espontaneamente ou se já tiver sido prestada em resposta a RIC anterior, devendo-se publicar no Diário da Câmara dos Deputados ou enviar cópia ao deputado interessado.

A Mesa tem a faculdade de recusar requerimento de informação formulado de modo inconveniente, ou que contrarie o disposto no próprio RICD. Dessa decisão, cabe recurso ao plenário, a ser apresentado no prazo de cinco sessões (a contar da publicação do despacho indeferitório no Diário da Câmara dos Deputados). O recurso será decidido pelo processo simbólico, sem discussão, sendo permitido o encaminhamento de votação pelo autor do requerimento e pelos Líderes, por cinco minutos cada um (art. 115, parágrafo único, do RICD).

Dessas regras procedimentais, chama-se a atenção para o fato de que nem a Constituição, nem o regimento concederam aos deputados federais livre acesso às informações, de modo isolado. A própria literalidade do art. 50, § 2º, da CF, preceitua que “as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar (...)”. Não há prerrogativa ou direito subjetivo por parte do parlamentar em ver encaminhado um RIC de sua autoria.

A função legislativa de fiscalização e controle da administração pública, exercida a partir dos requerimentos de informação, é competência conferida ao Legislativo, ou seja, com caráter colegiado (total ou fracionário), de modo que não pode ser exercida diretamente pelo parlamentar, sem passar pela intermediação e anuência dos órgãos de direção da Casa Legislativa.

Quanto a esse ponto, o STF também já declarou a inconstitucionalidade de lei do estado de São Paulo que pretendia burlar tal apreciação pela Mesa da Assembleia Legislativa, conferindo aos deputados estaduais poderes para a realização *sponte propria* de diligências de fiscalização e controle, incluindo o livre acesso às dependências de qualquer órgão da administração, o poder para examinar de imediato de todo e qualquer processo, arquivo etc. e o poder para requerer informações a respeito desses documentos.

Nas palavras do ministro relator Sepúlveda Pertence por ocasião da ADI nº 3.046 (julgada em 2004):

“(...) 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 Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão”.

Nada obstante a clareza dos pontos acima explicados, a questão voltou a ser discutida por ocasião do RMS nº 28.251-AgR, julgado em outubro de 2011. Desta vez, o deputado federal Octávio Leite havia ingressado com o *writ* perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com vistas a obter informações sobre o projeto de implementação de teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do então existente Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de responsabilidade do Ministério das Cidades.

No STJ, o mandado de segurança foi extinto, sem resolução de mérito, por falta de legitimidade ativa *ad causam* do parlamentar, nos termos do art. 50, § 2º, da CF, que conferiu a prerrogativa às Mesas das Casas Legislativas, não sendo permitido ao parlamentar, pessoalmente, requerer as mencionadas informações. Inconformado, o parlamentar interpôs recurso ordinário ao STF, tendo ministro relator Ricardo Lewandowski negado provimento ao recurso.

Foi interposto o agravo regimental, e do RMS nº 28.251-AgR julgado lê-se o seguinte fragmento de sua ementa:

“I – 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. Precedentes. II – O entendimento pacífico desta Corte é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence”.

Um mês após esse julgamento veio a Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso a informações previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da CF, pelo qual 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. Note-se que, diferentemente dos RICs do art. 50, § 2º, da CF, não há que se falar em “crimes de responsabilidade” automático para os requerimentos da LAI.

O advento da LAI representou uma importante novidade para a atuação parlamentar. A partir do momento em que os requerimentos de acesso à informação podem ser apresentados por parte dos cidadãos diretamente, no exercício do direito fundamental à informação, a mesma possibilidade não poderia ser negada aos parlamentares, os quais não deixam de ser cidadãos só porque estão investidos no mandato. Naturalmente, tais requerimentos com fundamento na LAI não precisam passar pela intermediação das Mesas e conferem a possibilidade de uma atuação direta do parlamentar.

A constitucionalidade do uso dessa ferramenta por parlamentares foi confirmada pelo STF por ocasião do julgamento do RE nº 865.401, tendo-se aprovado a seguinte tese de repercussão geral (tema nº 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”.

O caso concreto envolvia o pedido do então vereador do município de Guiricema (MG), Marcos Antônio Ribeiro Ferraz, que, após ter feito solicitações à Mesa da Câmara Municipal, sem sucesso, resolveu encaminhar diretamente ao prefeito da cidade os requerimentos de acesso à informação, na qualidade de vereador e cidadão. Com a negativa de atendimento, o parlamentar ajuizou a ação, cujo desfecho acabou sendo concedido só pelo STF.

Corretamente, a corte fez o “distinguishing” com relação ao entendimento da ADI nº 3.046 e do RMS nº 28.251-AgR. Da ementa do julgado de relatoria do ministro Dias Toffoli, lê-se:

“3. O parlamentar não se despe de sua condição de cidadão no exercício do direito de acesso a informações de interesse pessoal ou

coletivo. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria”.

O acesso à informação assegurado pela LAI, no entanto, fica sujeito à respectiva disciplina, ou seja, dá-se sem prejuízo das situações em que a legislação determina limitações de acesso (dados pessoais, intimidade ou vida privada) ou sigilo da informação. Além disso, como já enfatizado, recusa, o atraso (não atendimento no prazo de 30 dias), bem como a prestação de informações falsas, não acarretarão *ipso facto* crime de responsabilidade, sem prejuízo das sanções próprias da LAI.

De tudo o que foi exposto até agora, vê-se que é firme o entendimento do STF no sentido de que a lei, seja federal, estadual ou municipal, não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Poder Executivo. Inclusive, em novo julgamento finalizado no dia 13 de dezembro de 2021 (na modalidade virtual), o STF voltou a repetir essa conclusão na ADI nº 4.700, declarando inconstitucional expressão “a qualquer Deputado” do art. 101, caput, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O ministro relator Gilmar Mendes teve o cuidado de enfatizar que fica ressalvada a possibilidade de o parlamentar atuar na condição de cidadão, nos termos do já citado art. 5º, inciso XXXIII, da CF.

Enfim, com a explicação das distinções entre os RICs e os requerimentos com base na LAI, resta incontestemente a importância de ambas as ferramentas de controle parlamentar, cada qual com suas peculiaridades, chamando-se a atenção para o potencial dos RICs como instrumento de pressão política, muito embora ainda não devidamente explorado nas práticas legislativas, especialmente em razão de suas graves consequências.

Isso porque ainda é precário o controle efetivo das respostas aos RICs, sem contar que vários deles acabam se perdendo pelo meio do caminho. Alguns RICs não são encaminhados nos prazos regimentais (e, com isso, perde-se o “timing”), outros são mal formulados, trazendo pedidos muito genéricos ou incorrendo nas proibições regimentais, com a solicitação de providências, formulação de consultas, sugestões, conselhos ou pedidos de explicações sobre os propósitos da autoridade.

O tema voltará a esta coluna futuramente.