

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1751, DE 2007

Regula a utilização da Internet como veículo de publicação oficial.

Autora: Comissão de Legislação Participativa

Relator: Deputado FÁBIO SOUSA

I – RELATÓRIO

Examina-se nesta oportunidade o Projeto de Lei nº 1.751, de 2007, da autoria da Comissão de Legislação Participativa, em acolhimento à sugestão nº 137/2005 formulada pelo Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - MG - CONDESESUL, proposição que “Regula a utilização da Internet como veículo de publicação oficial”.

O Projeto de Lei estabelece que os órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal observarão os seguintes critérios na publicação de comunicação oficial por meio da Internet: I - utilização de sítio oficial expressamente mantido para tal fim por órgão do ente federado, que responderá pela publicação, de amplo conhecimento do público e dotado de recursos para pesquisa e recuperação de informações; II - garantia da originalidade do documento eletrônico publicado, mediante a aposição de assinatura digital certificada no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP Brasil; III - aposição de carimbo de tempo expedido por prestador do serviço qualificado no âmbito da ICP Brasil.

Estabelece também que será admitido o uso de correio eletrônico para expedição de comunicação oficial, desde que previamente acordado entre as partes e assegurada a autenticidade da correspondência, mediante a aposição de assinatura digital certificada no âmbito da Infraestrutura

de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil e de carimbo de tempo expedido por prestador do serviço qualificado no âmbito da ICP Brasil.

Estabelece, por fim, que a publicação eletrônica realizada nos termos fixados equivale, para todos os efeitos, à publicação em diário oficial, e que a União atuará no estímulo à adoção da Internet como veículo de comunicação oficial, oferecendo recursos de informática, consultoria técnica e treinamento aos órgãos interessados.

Na justificção, o CONDESESUL afirma que se pretende criar uma cultura de transparência baseada na tecnologia digital, o que possibilitaria, entre outros ganhos, o controle social da gestão pública, principalmente nos municípios onde não há publicação regular em jornais, caso em que a publicação se dá em murais das prefeituras aos quais a população não tem acesso regular. Em outro sentido, a proposição tem a vantagem de possibilitar que a União auxilie os demais entes federados, oferecendo recursos de informática, consultoria técnica e treinamento.

A matéria, que está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade, foi distribuída à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, bem como à Comissão e Trabalho, de Administração e Serviço Público, para exame de mérito, e à Constituição e Justiça e de Cidadania para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em conformidade com o disposto no art. 54 do Regimento Interno.

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público opinaram unanimemente pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.751/2007, nos termos dos Pareceres dos seus respectivos Relatores, Deputado Paulo Abi-Ackel e Deputada Flávia Moraes.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Determina o Regimento da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “a”, c/c o art. 54, I) que cabe a esta Comissão se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação das proposições que tramitam na Casa. Em cumprimento às disposições da norma regimental

interna, segue, pois, o pronunciamento deste Relator acerca do Projeto de Lei nº 1.751, de 2007.

Relembre-se que a proposição regula a utilização da internet como veículo de publicação oficial, estabelecendo critérios a serem observados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Conquanto o Projeto de Lei examinado prestigie inegavelmente o acesso a informação, a transparência e o controle social, a merecer, por esses motivos, o reconhecimento desta Casa Legislativa, por outro lado confronta dispositivos constitucionais expressos que impedem o seu acolhimento, notadamente o princípio federativo e a reserva de iniciativa da matéria para o Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o federalismo como a forma do Estado Brasileiro, repartindo competências em três níveis distintos, para a União, os Estados e o Distrito Federal e para os Municípios. De plano, o art. 1º da Constituição estabelece os termos desta Federação, que é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Em seguida, reafirmando o mesmo princípio, estabelece o art. 18 que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Ademais, a matéria foi erigida à condição de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, inciso I, segundo o qual não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Desdobramento lógico da Federação, a autonomia dos entes federados se expressa em três atributos ou capacidades fundamentais, quais sejam auto-organização, autogoverno e autoadministração. A auto-organização diz respeito ao exercício das competências legislativas conferidas constitucionalmente. O autogoverno é a capacidade de eleger os próprios representantes. A autoadministração diz respeito ao exercício das competências administrativas, tributárias e financeiras.

Com essas considerações, aponta-se que a proposição não concede a necessária reverência à autonomia dos entes federados e desconsidera o fato de que cada um possui competência para dispor sobre a

divulgação dos seus atos oficiais, inclusive com a utilização de meios eletrônicos, sem que uma lei ordinária estabeleça os termos dessa obrigação.

Ademais, no âmbito da União, trata-se de matéria de competência privativa do Presidente da República, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal, que lhe reserva dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

As normas de iniciativa reservada são aquelas cujo processo legislativo não pode ser iniciado senão pela pessoa ou órgão expressamente indicado na Constituição, sendo proposições especiais e distintas de todas as outras, tanto no que concerne à origem quanto no que se refere à manutenção das suas características fundamentais no curso da tramitação legislativa. Isso quer dizer que outra autoridade, senão a autorizada, não pode dar início ao processo legislativo, tampouco os parlamentares podem desfigurar a proposição original, sobretudo para aumentar-lhe a despesa prevista.

A especialidade quanto às normas de iniciativa reservada é corolário do princípio constitucional da independência dos poderes consignado no art. 2º da Constituição Federal, princípio que há muito é considerado como condição fundamental à democracia, sob o entendimento de que o limite ao poder somente pode ser alcançado no impedimento de uma só pessoa concentrar todas as funções, que devem ser fracionadas e distribuídas a pessoas distintas. Na partição e distribuição do poder a pessoas que não se confundem está o limite ao poder do estado e o remédio contra o seu abuso.

Nesse lineamento, além do óbice decorrente do princípio federativo e do dever de observância da autonomia dos entes federados, a proposição exorbita o âmbito de competência do Poder Legislativo. Este não pode disciplinar por lei a matéria que a Constituição, em decorrência do princípio da superação dos poderes, já reserva privativamente ao Poder Executivo, que pode, inclusive, veiculá-la por decreto.

A propósito, no Poder Executivo Federal a matéria já se encontrada regulada pelo Decreto nº 4.520, de 16 de dezembro de 2002, que “dispõe sobre a publicação do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça pela Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências”, cujos dispositivos já determinam a divulgação dos atos oficiais na

rede mundial de computadores, observadas normas de segurança similares às previstas no projeto sob exame.

Por fim, cabe apontar que a Lei Complementar nº 101, de 2000, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 131, de 2009, já estabelece diversos mecanismos de divulgação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, os quais se somam aos ditames da Lei nº 12.527, de 2011, dedicando-se esta norma a regular o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. e no do § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Destarte, ainda que não estivesse gravada com a cláusula da reserva de iniciativa, em ordem a permitir a regulamentação pelo Poder Legislativo, a proposição em apreço é inteiramente inócua diante das normas gerais já editadas pela União e, portanto, injurídica.

Com supedâneo nas razões expostas e debatidas nos tópicos precedentes, concluímos o nosso voto no sentido da inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.771, de 2015, dispensado, portanto, o pronunciamento quanto à juridicidade, redação e técnica legislativa.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado FÁBIO SOUSA
Relator