

Supremo Tribunal Federal

Diário da Justiça de 09/06/2006

15/02/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.638-1 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO : PGE-SC-WALTER ZIGELLI
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.137, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROTOCOLO DIGITAL DE INFORMAÇÕES. ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. GARANTIA AOS CIDADÃOS DE REGISTRO DOS REQUERIMENTOS DIRIGIDOS À ADMINISTRAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. A lei estadual resume-se a obviar a documentação dos pedidos encaminhados à Administração Pública pelo cidadão. Consoante disciplina o seu artigo 3º, essas solicitações serão identificadas através de números e ao peticionário será entregue a prova de seu requerimento. Consubstancia garantia de registro dos requerimentos.
2. Incabível a alegação de ofensa ao disposto na alínea "b" do inciso II do § 1º do artigo 61. Esta Corte já decidiu que o preceito não é de observância obrigatória para os Estados-membros, mas apenas para os Territórios. Precedentes.
3. É certo que o ato normativo não cria despesas imediatas para o Estado-membro. Tratando-se, no caso, de simples regulamento de execução, o prazo de 90 dias é razoável para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição.
4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a ação, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 15 de fevereiro de 2006.

EROS GRAU

-

RELATOR

Supremo Tribunal Federal

15/02/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.638-1 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO : PGE-SC-WALTER ZIGELLI
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: O Governador do Estado de Santa Catarina propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade da Lei n. 12.137, de 20 de março de 2002, daquela unidade federativa, cujo teor é o seguinte:

"LEI PROMULGADA N° 12.137, de 20 de março de 2002

Dispõe sobre a protocolização digital de informações no âmbito da administração pública estadual e adota outras providências.

Art. 1° Será materializada em documento eletrônico a informação relativa a pedido de providência ou procedimento, independente da existência de prazo para atendimento, atribuído a órgão da administração pública direta, indireta, fundacional e à empresa pública.

§ 1° Equipara-se para os efeitos desta Lei a empresa ou entidade prestadora de serviço público concedido ou permitido.

§ 2° Considera-se informação a mensagem, a solicitação, a notificação, a intimação, recebida através de qualquer meio de comunicação, que possa ser convertida em linguagem escrita brasileira.

§ 3° Quando recebida através de meio eletrônico, a conversão corresponderá à integridade da informação, ou um resumo contendo a sua essência.

Art. 2° O disposto nesta Lei não se aplica à informação:

I - contida em documento onde tenha sido aposto recibo ou número de protocolo;

II - que deva ser protocolizada no prazo e forma prevista em Lei ou em outro instrumento normativo; e

III - cuja providência a ela relacionada deva ser objeto de divulgação através de órgão oficial de imprensa.

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.638 / SC

Art. 3º Será transmitida ao interessado na informação uma resposta comprovando o seu recebimento, a qual receberá um número de registro, com data e hora obtidas por protocolização digital, e que ficará disponível em página da internet do órgão, empresa ou entidade transmitente.

§ 1º O disposto na parte final deste artigo não se aplica quando a resposta for enviada pelo correio, com Aviso de Recebimento (AR).

§ 2º A resposta deverá ser enviada pelo correio, quando este tiver sido o meio utilizado pelo interessado na informação, ou quando for do interesse do responsável pela providência ou procedimento com ela relacionado.

§ 3º Para ter direito à resposta o interessado deverá identificar o nome ou razão social, endereço, número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física -CPF -, ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ -, e endereço eletrônico, se possuir.

§ 4º Quando a providência ou procedimento relacionado com a informação depender de prazo de atendimento, este deverá constar da resposta.

§ 5º O sistema de protocolização deverá ter data e hora sincronizada com um sistema público, operar como servidor para outros sistemas, estar protegido da ação externa sobre as suas bases de dados e algoritmos e permitir a auditoria sobre as suas operações.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de até noventa dias da data de sua publicação.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

2. O requerente sustenta que o texto normativo atacado colide com o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b"¹, da Constituição do Brasil, por cuidar de matéria relativa à organização administrativa, criando novos procedimentos administrativos. Afirma que a obrigatoriedade de materialização em documento eletrônico de informações referentes a pedidos de providência e de procedimento perante a Administração Pública implica usurpação de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

¹ Art. 61

[...]

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as lei que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.638 / SC

3. Acrescenta que exigir da Administração Pública direta e indireta a protocolização digital de informações demanda despesas, já que a obriga a adquirir equipamentos e *softwares*.

4. A Assembléia Legislativa aduz que inexistente invasão de competência e que não houve violação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, porquanto o texto normativo busca tão-somente maior operacionalização das atividades públicas. Afirma ainda que o ato não causa prejuízo à ordem patrimonial do Estado de Santa Catarina [fls. 31/42].

5. Em face da relevância da matéria, o Ministro NELSON JOBIM, relator à época, determinou, à fl. 82, fosse aplicada ao caso a regra do artigo 12 da Lei n. 9.868/99.

6. O Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido. Ressalta que a lei estadual impugnada não versa sobre organização administrativa e que, nos termos do seu artigo 4º, depende de regulamentação do Poder Executivo, o que descaracterizaria qualquer extravasamento de competência [fls. 86/90].

7. O Procurador-Geral da República opina igualmente pela improcedência do pleito, esclarecendo que inexistente vício de iniciativa que macule a referida lei. Destaca não haver configuração da invasão de competência, dada a dependência de regulamentação dos dispositivos legais atacados [fls. 92/97].

[...]”.

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.638 / SC

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros [RISTF, artigo 172].

Supremo Tribunal Federal

15/02/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.638-1 SANTA CATARINA

V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Trata-se de ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade de lei catarinense que disciplina o protocolo digital de informações no âmbito da administração pública do Estado de Santa Catarina.

2. O requerente afirma que a lei impugnada é inconstitucional, sob o argumento de que a iniciativa de texto normativo concernente à organização administrativa estaria reservada ao Chefe do Poder Executivo. Aponta como fundamento o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição do Brasil¹.

3. Entretanto, a jurisprudência relativa à questão é firme, esta Corte já tendo assentado que o disposto na alínea "b" do inciso II do § 1º do artigo 61 não é de observância obrigatória para os Estados-membros, mas apenas para os Territórios [nesse sentido: ADI n. 2474, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE; DJ de 25/04/2003; ADI/MC n. 2.304, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 15/12/2000 e ADI/MC n. 352, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 8/03/1991].

¹ Art. 61

[...]

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as lei que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

[...]".

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.638 / SC

4. Não vislumbro na lei hostilizada violação a preceito constitucional, vez que ela, a lei, apenas estabelece a materialização, em arquivo eletrônico, de informações relativas aos pedidos de providência ou procedimento requeridos pelos cidadãos junto aos órgãos da Administração Pública direta ou indireta.

5. Está destacado no parecer da Comissão Técnica de Finanças e Tributação da Assembléia legislativa catarinense ao então projeto de lei que o ato normativo visa a "oportunizar [sic] a preservação do interesse da sociedade catarinense, em especial no que concerne à compulsoriedade à conclusão dos pedidos de providências ou procedimentos levados a efeito nos órgãos públicos" [fl. 20].

6. A lei estadual resume-se a obviar a documentação dos pedidos encaminhados à Administração Pública pelo cidadão. Consoante disciplina o seu artigo 3º, essas solicitações serão identificadas através de números e ao peticionário será entregue a prova de seu requerimento.

7. Poder-se-ia alegar que a implantação de equipamentos e sistemas de informática importará em que o Estado-membro venha a suportar despesas. Sucede porém que o seu artigo 4º estabelece que a lei depende de regulamentação pelo Poder Executivo. Desse modo, é correta a afirmação de que ela não produz despesas imediatas. Todavia, a fixação de lapso temporal para o cumprimento da medida a ser efetivada pelo Chefe do Poder Executivo, a regulamentação, não encontra respaldo no texto constitucional. Em texto de doutrina² anotei o seguinte: "*Os regulamentos de execução decorrem de atribuição explícita do exercício de função normativa ao Executivo*

² O direito posto e o direito pressuposto, 6ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2.005, pp. 251 e 252.

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.638 / SC

(Constituição, art. 84, IV). O Executivo está autorizado a expedirlos *em relação a todas as leis* (independentemente de inserção, nelas, de disposição que autorize emanção deles). Seu conteúdo será o desenvolvimento da lei, com a dedução dos comandos nela virtualmente abrigados. A eles se aplica, sem ressalvas, o entendimento que prevalece em nossa doutrina a respeito dos regulamentos em geral. Note-se, contudo, que as limitações que daí decorrem alcançam exclusivamente os *regulamentos de execução*, não os *'delegados'* e os *autônomos*. Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua *fiel execução*; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que *autorização*, impuser ao Executivo o *dever* de regulamentar". Tratando-se, no caso, de simples regulamento de execução, o prazo de 90 dias parece-me razoável para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição.

Ante essas circunstâncias, julgo improcedente o pedido.

Supremo Tribunal Federal

15/02/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.638-1 SANTA CATARINA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Essa é uma discussão que se coloca no plano teórico. Pontes de Miranda fala na possibilidade de se considerar inconstitucional o prazo estreito, mas é da praxe da nossa legística - vamos dizer assim - colocar-se um prazo. Se, por acaso, também não se cumprir...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Se não for cumprido, não há sanção nenhuma, não há consequência jurídica nenhuma.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR) : - Não tenho problema nenhum em dar pela improcedência. Até porque o descumprimento desse preceito não conduzirá a absolutamente nenhuma consequência jurídica.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Lembro-me de que Pontes de Miranda chega a falar na possibilidade de um prazo extremamente angusto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O prazo já se exauriu, a lei é de 2002.

Supremo Tribunal Federal

ADI 2.638 / SC

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Numa visão radical se diria constituir crime de responsabilidade, porque a omissão da regulamentação exigida impede o cumprimento da lei dela dependente.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Essa lei já deve estar regulamentada: tem seis anos praticamente.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - Ministro Eros Grau, Vossa Excelência parte, então, para a improcedência?

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Vamos, então, pela improcedência total.

Supremo Tribunal Federal

TRIBUNAL PLENO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.638-1 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. EROS GRAU
REQUERENTE	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADVOGADO	: PGE-SC-WALTER ZIGELLI
REQUERIDA	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do relator. Votou a Presidente. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Carlos Britto e, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim (Presidente). Presidiu o julgamento a Senhora Ministra Ellen Gracie (Vice-Presidente). Plenário, 15.02.2006.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu
Secretário