



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER LOM Nº 119**

**PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ Nº 114**

**PROCESSO Nº 68.645**

De autoria do Vereador **PAULO MALERBA**, a presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica de Jundiaí extingue as sessões secretas e dá outras providências.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04, atende ao dispositivo inserto no inc. I do art. 42 da Carta de Jundiaí que determina a necessidade de assinaturas adicionais de 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara para que possa ser apresentada. e vem instruída com o documento de fls. 05 .

É o relatório,

**PARECER:**

A proposta de emenda à Lei Orgânica de Jundiaí em estudo, busca extinguir as sessões secretas e dar outras providências.

A proposta de emenda, portanto, envolve, lato senso, tema bastante tormentoso envolvendo a possibilidade do segredo na esfera pública.

Comentando a introdução da cláusula do segredo de Estado e do segredo de justiça no n.º 1 do artigo 35.º da Constituição Portuguesa pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira:

“A cláusula do segredo de Estado e do segredo de justiça [...] constitui uma autorização de restrição legal do direito ao conhecimento dos dados informáticos, que naturalmente estará submetida aos competentes limites constitucionais: reserva de lei, princípio de necessidade e da



proporcionalidade, etc. (cf. 18.º). Desde logo, a expressa exigência de lei proíbe que, a pretexto do segredo de Estado ou segredo de justiça, os dados pessoais sejam aqui remetidos para um simples domínio interno da «administração secreta», livre da lei, com inobservância dos princípios fundamentais de transparência, finalidade, proporcionalidade, actualidade e reserva da vida privada e familiar. Por outro lado, a definição legal de segredo de Estado e de segredo de justiça não está na livre disposição do legislador, não podendo ser tão ampla que legitime uma arcana praxis, que permita sonegar aos cidadãos o acesso aos bancos de dados pessoais.

Quanto ao segredo de Estado em particular a densificação do conceito não pode bastar-se com fórmulas vagas, como «informações de segurança», «segredos militares». [Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 217.]

A análise da proposta de emenda perpassa pela avaliação acerca dos limites e, nomeadamente, como conciliar o direito à informação com a confidencialidade exigível para salvaguarda de interesses públicos ou privados dignos de proteção jurídica.

Basicamente é a reedição da discussão acerca da manutenção do sistema tradicional do segredo de Estado ("arcana praxis") ou, pelo contrário, a adoção do sistema do arquivo aberto ("open file") que já hoje se pratica, v.g., nos países escandinavos<sup>1</sup>. Essa discussão é ideológica<sup>2</sup>, mais que jurídica. Explica-se:

1 Cfe. Parecer do Conselho Consultivo da PGR de Portugal n. P000231995, Relator: GARCIA MARQUES, PGRP00000744, sessão 08/06/1995, inserto no endereço eletrónico: <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/f278f67d6c33dbe8802566170042561d?OpenDocument&ExpandSection=-2>, acesso aos 10/12/2013.

2 Vide, sobre o tema, relevante trabalho sobre a impossibilidade de adoção do sigilo na esfera pública: "As sessões secretas e a 'res publica': a zona que o radar público não alcança. Guilherme Camargo Massaú, In *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v.15, n. 29, jan./jun. 2012 – ISSN 1808-9429, páginas 151 a 174.



A CF permite a reserva de sigilo em diversos de seus dispositivos legais: art. 52, IV<sup>3</sup>, XI<sup>4</sup> e art. art. 130-A, § 3<sup>o</sup><sup>5</sup>. Há disposições análogas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo (art. 24, § 1<sup>o</sup>; e 124); no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (arts. 30, § 1<sup>o</sup>; 36, § 4<sup>o</sup>; 88, § 1<sup>o</sup>; 234, § 1<sup>o</sup>); e, ainda no próprio Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (arts. 47; 98; 124 e 282)<sup>6</sup>.

A mesma reserva de sigilo é garantida no art. 5<sup>o</sup>, inciso XXXIII, da CF, que diz:

XXXIII - 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.**<sup>7</sup>

Logo, a reserva de sigilo de informações e de atuação estatal, **embora deva ser franca exceção**, não é repelido pelo sistema jurídico.

Esse é o entendimento consignado no parecer do MP/SP, ao analisar o art. 97, do RI da Câmara Municipal de Bauru, supracitado:

- 3 Art. 52 - (...) IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;
- 4 Art. 52 - (...) XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;
- 5 Art. 130A- (...) § 3<sup>o</sup> O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:
- 6 Conforme Ministério Público do Estado de São Paulo. Parecer sobre representação de inconstitucionalidade do art. 97, do RI da Câmara Municipal de Bauru, inserto no seguinte endereço eletrônico, acesso aos 10 de dezembro de 2013:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Civel/Controle\\_Constitucionalidade/ARQUIVAMENTOS\\_PARECERES/ADINA-121101-11\\_10-11-11.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Civel/Controle_Constitucionalidade/ARQUIVAMENTOS_PARECERES/ADINA-121101-11_10-11-11.htm)

- 7 Sobre o tema, ver nosso PEDRO, Fábio Nadal. "Do direito de petição e obtenção de certidões junto às repartições públicas". **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 50, 1 abr. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1982>>. Acesso em: 10 dez. 2013.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

ca.	09
proc.	

“Verdade é que a publicidade nas sessões parlamentares é a regra e a realização de sessão secreta é exceção. Tal entendimento pode ser extraído da análise de vários dispositivos constitucionais, já que a própria Constituição as explicita, a saber: (art. 52, IV e XI; art. 55, § 2º; 130-A, § 3º, etc.). O constituinte previu as situações de voto secreto e de sessão secreta. Desta forma, o regimento interno do parlamento não pode impor restrição de ordem pública que a Constituição não revelou.

Assim, guardando simetria com a regra ditada pela própria Constituição Federal, lícita é a afirmação de que, conquanto de forma excepcional, a previsão de realização de sessão secreta na Câmara Municipal encontra respaldo na Lei Maior.

Nem se olvide que o Município, em sua estruturação via Lei Orgânica, deve servir à obediência aos parâmetros estabelecidos à Constituição Federal, por força do que prevê o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Desta forma, a conclusão que se chega é diametralmente oposta àquela apontada na irresignação do cidadão (...), esboçada em sua representação.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do § 2º do art. 104 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, **que previa o voto aberto** nos casos de cassação de mandato de Deputado Estadual (ADI n. 2.461-2), o que nos leva à conclusão de que a inexistência de sessões secretas, em casos de estrita necessidade e como medida de exceção, é que se revela inconstitucional e não o contrário.”

Note-se que a EC n. 76 que extirpou o voto secreto no Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara de Deputados Federais, para hipóteses de cassação de parlamentar e análise de veto<sup>8</sup>, não incluiu as Assembléias

<sup>8</sup> “Art 55 (...) § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada



Legislativas e Câmaras Municipais, bem como manteve o voto secreto para eleição de membros da mesa diretora da Câmara e Senado e para indicações de autoridades, como ministros do STF e procurador-geral da República.

Diante deste quadro, importante observar que não há necessária observância ao princípio de simetria com o centro, no sentido de impor, nos planos dos poderes legislativos estaduais e municipais, a vedação ao sigilo.

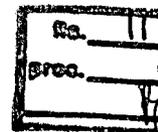
Outrossim, o tema não se apresenta, de plano ilegal ou inconstitucional, posto que há previsão em nosso Regimento Interno, no Capítulo VI – arts. 92 a 94 -, estabelecendo rito próprio a ser observado. Nesse aspecto, não vinga a colocação posta na justificativa do projeto, no sentido de que a previsão de sessão secreta malfez a Lei Federal nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação).

Outrossim, os dispositivos regimentais que tratam das sessões secretas não viabilizam o controle concentrado de constitucionalidade, consoante entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, supracitado:

“Inconstitucionalidades indiretas ou reflexas, ou mesmo decorrentes de questões de fato (v.g. conveniência ou não da solução adotada pelo legislador, partindo de premissas situadas no contexto fático) não podem ser aferidas. O único exame que se faz, no processo objetivo, decorre do confronto direto entre o ato normativo impugnado e o parâmetro constitucional (na hipótese, apenas estadual) adotado para fins de controle (STF, ADI 2.714, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13-3-03, DJ de 27-2-04; ADI-MC 1347 /DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 05/09/1995, Tribunal Pleno, DJ 01-12-1995, p.41685, EMENT VOL-01811-02, p.00241, g.n.; ADI-MC n.º 842 - DF, RTJ 147/545-546).

\_\_\_\_\_ ampla defesa.

“Art 66. (...) § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.



A esse propósito, é oportuno averbar a advertência feita pelo i. Min. Celso de Mello, do E. STF: *"A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame 'in abstracto' do ato estatal impugnado seja realizado exclusivamente à luz do texto constitucional. Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado"* (ADI-MC n.º 842 - DF, RTJ 147/545-546, g.n.)."

E continua, mais adiante:

"Aqui, mais uma vez, torna-se necessário, como premissa para a solução da hipótese apresentada, apreciar o problema sob adequada perspectiva: deve-se levar em conta o papel que o ordenamento jurídico pátrio reserva à ação direta de inconstitucionalidade, como mecanismo de controle da compatibilidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais com relação à Constituição.

A abertura do processo de controle concentrado não tem por escopo, é importante frisar, a elucidação de questões de fato (*rectius* = pontos de fato que se tornaram controversos). Isso, na medida em que, nestas ações, não se realiza o exame de determinada "lide", invocada, nesse passo, na concepção carnelutiana, ou seja, como conflito de interesses qualificado pela existência de uma pretensão resistida.

No processo objetivo a questão sobre a qual o Tribunal se debruça é essencialmente jurídica (dúvida ou controvérsia sobre a legitimidade do direito positivo infraconstitucional, em sua perspectiva de eventual confronto com determinado parâmetro constitucional). Em relação a ela, a aferição de fatos pode figurar, apenas, como um dado adstrito ao



problema de prognose da aplicação da norma no plano concreto. Não se passa, entretanto, do exame da norma para o exame do fato.

Este é o adequado sentido para a compreensão do que foi afirmado pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, juntamente com Ives Gandra da Silva Martins, em sede doutrinária, no sentido da admissão, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, da “*verificação de fatos e prognoses legislativos*” (*Controle concentrado de constitucionalidade*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2007, p. 281).

Em outras palavras, não se pode confundir exame de *fatos do processo legislativo*, ou a análise de *prognose sobre fatos relativos à aplicação futura* da norma com o exame de *quaestionis facti* (fatos controversos).

Caso contrário, inviabilizado restaria o próprio processo objetivo, degradado de sua condição natural de sistema de controle abstrato da atividade legislativa (em que o Tribunal constitucional funciona como legislador negativo), à posição de simples desdobramento do exercício da função jurisdicional do Estado (consistente em examinar e solucionar litígios concretos).

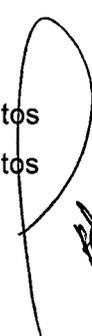
Nesses casos, resta apenas a possibilidade do controle difuso de constitucionalidade da norma.” (grifamos)

Logo, o tema não pode ser analisado em sede de ADIn, bem como as sessões secretas, embora sejam excepcionalíssimas, não se caracterizam por serem, *a priori*, ilegais ou inconstitucionais.

#### DA LEGÍSTICA. SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO DA PELOJ.

Por este fundamento e por entender que o direito positivo tem caráter prospectivo (rege fatos futuros) entendemos que a presente proposta de emenda a Lei Orgânica tenha que ser alterada, no sentido de se extirpar seu projetado artigo 2º.

Não sendo as sessões secretas e os documentos delas decorrentes ilegais/inconstitucionais a alteração da LOM somente pode ter efeitos





futuros (prospectivos). A regulação, com efeitos pretéritos, de forma a devassar documentos secretos (que não se sabe se benignos ou malignos em relação a esfera de interesses de terceiros e da própria Edilidade – a gerar instabilidade jurídica) se apresenta em desconformidade com tal postulado do direito.

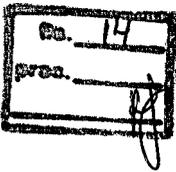
Sobre a (ir)retroatividade das leis, ensina Eduardo  
Morais da Rocha<sup>9</sup>:

*“A vedação da retroatividade das leis assume no Brasil dignidade constitucional. Tanto é assim que a nossa Carta Magna estatui de forma ampla a irretroatividade das leis em seu art. 5º, XXXVI, e, no mesmo artigo, nos incisos XXXIX e XL, veda de forma específica a retroatividade das normas penais mais gravosas.*

*Não bastando isso, o legislador impediu expressamente a possibilidade da retroação in pejus das leis tributárias, consagrando, em seu art. 150, III, a, o chamado princípio da irretroatividade tributária, de forma a vedar a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado. Portanto, foi preocupação do constituinte atribuir segurança e certeza às relações jurídicas entre os cidadãos e, mesmo, entre estes e o próprio Estado, vedando-se que leis supervenientes fossem aplicadas a fatos ou atos pretéritos.*

*Logo, não se tratando de lei mais benigna, esta deverá regular fatos futuros e nunca aqueles já ocorridos. Nem mesmo se pode admitir que lei nova mais gravosa altere os efeitos futuros de um fato jurídico realizado ao argumento de que um fato pode ser dissociado de seus efeitos, pois tal concepção daria ensejo à admissão da retroatividade mínima”.*

<sup>9</sup> ROCHA, Eduardo Morais da. O tratamento jurídico da não surpresa no Direito comparado e no ordenamento jurídico tributário nacional. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 22, n. 10, p. 40-53, out. 2010.



Não se sabe, ao se determinar que tais documentos secretos sejam devassados, se haverá lesão à esfera de direitos da Edilidade ou de terceiros, de forma que, em nosso viso, em homenagem à estabilização das relações jurídicas, tais documentos mereçam ser resguardados (mantença da *arcana praxis*).

Outrossim, eventual prejudicado poderá, pela via jurisdicional difusa, solicitar o conhecimento de seus dados (encartados em documentos sigilosos) através da **ação constitucional de habeas data**. Esta a via mais proporcional e adequada à resolução de tal tema.

Logo, sugerimos seja elaborada emenda supressiva à PELOJ, no sentido de suprimir seu projetado artigo 2º, sob pena de ser inconstitucional (lesão ao postulado da irretroatividade das leis e ao artigo 5º, XXXVI, da CF).

#### CONCLUSÃO.

Conclui-se, portanto que a proposta, com a emenda por nós sugerida, não apresenta vício, é legal e constitucional, mas retira uma ferramenta constitucionalmente prevista do Legislativo Municipal, que vem complementar as prerrogativas do detentor de mandato eletivo.

#### DO PROCESSAMENTO DAS EMENDAS À LEI ORGÂNICA

Deverá ser ouvida a Comissão de Justiça e Redação, que, nos termos do disposto na alínea "b" do inc. I do art. 47 do Regimento Interno da Edilidade, caberá indicar as comissões de mérito.

Com o parecer da mencionada comissão, e/ou das demais indicadas, se o caso, a proposição deverá ir a Plenário para discussão e



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

Ca.	15
proa.	

votação em dois turnos, nos termos do § 1º do art. 42 da L.O.M., obedecendo-se, ainda os §§ 2º e 3º do citado dispositivo, e demais ordenamentos regimentais.

**QUORUM:** maioria de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara, em dois turnos de votação, com interstício mínimo de dez dias entre o primeiro e o segundo turnos (§ 1º, "in fine", do art. 42, L.O.M.).

Jundiaí, 10 de dezembro de 2013.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico