



**SENADO FEDERAL**

**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO  
UNILEGIS**

**MARCUS VINÍCIUS PESSANHA GONÇALVES**

Transparência Administrativa  
A Democratização da Atuação Parlamentar dos Senadores

**Curso de especialização em direito Legislativo**

**MARCUS VINÍCIUS PESSANHA GONÇALVES**

Brasília-DF

2008



**MARCUS VINÍCIUS PESSANHA GONÇALVES**

**Transparência Administrativa:  
A Democratização da Atuação Parlamentar dos Senadores**

Trabalho Final apresentado para aprovação no Curso Pós-Graduação Lato Sensu 2007/2008 Curso de especialização em direito Legislativo realizado pela UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO - UNILEGIS e pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS como requisito para obtenção do título de Especial em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves

Brasília  
2008

**Transparência Administrativa;**  
**A Democratização da Atuação Parlamentar dos Senadores**

Trabalho de Conclusão do Curso de  
especialização em Direito Legislativo  
realizado pela UNIVERSIDADE DO  
LEGISLATIVO BRASILEIRO -  
UNILEGIS e pela UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
– UFMS 2007/2008.

MARCUS VINÍCIUS PESSANHA  
GONÇALVES

Banca Examinadora:

Dr. Joanisval Brito Gonçalves

Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília, 04 de dezembro de 2008.

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais Altamir e Ademilda, as minhas filhas Sofia e Maria Clara, a minha esposa Cristiane Faustino e a todos aqueles que apóiam e incentivam continuamente a minha busca incessante em aprender e compreender as coisas do mundo.

## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos à Administração da Universidade do Legislativo Brasileiro-Unilegis e à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS pela iniciativa e parceria na implementação dos Estudos de Ensino Superior com vistas a aprimorar a capacitação funcional dos Servidores do Senado Federal.

"Precisamos acreditar que o mundo não é dos  
espertos. O mundo é dos dedicados."

*Apócrifo*

## Resumo

A Constituição de 1988 reconheceu e consolidou o princípio da Transparência da Administração Pública como direito fundamental do cidadão, apesar de o texto da Carta Magna não tratá-lo explicitamente como princípio constitucional. É considerado um dos alicerces do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública. Um princípio constitucional tem uma dimensão negativa de impor um limite às atividades estatais para não permitir que as mesmas ensejem resultados que contrariem os preceptivos constitucionais. Ao mesmo modo tem uma dimensão positiva de propiciar e estimular condutas de todos os Poderes Públicos em favor da concretização dos princípios. No trabalho, destaca-se a aplicação do princípio da transparência administrativa à atuação parlamentar dos Senadores e Senadoras da República Federativa do Brasil o que provocou uma mudança de paradigma no comportamento tanto do parlamentar como do cidadão brasileiro capaz de permitir a democratização dos trabalhos parlamentares em virtude da observância do preceito normativo constitucional e da criação de mecanismos de formação da opinião pública, de controle da atividade pública e de acesso público a informações.

Palavras-Chaves: Transparência; Democracia; Democratização; Parlamentar.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	11
1.1. Estado Democrático de Direito e o Sistema Constitucional Brasileiro.....	14
2. NEOCONSTITUCIONALISMO OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO.....	18
2.1. Constitucionalização do direito no Brasil.....	21
2.2. Constitucionalismo do direito administrativo.....	22
2.3. Princípios administrativos constitucionais.....	23
3. DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	25
3.1. – Da Participação Administrativa.....	27
4. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	29
5. DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR DOS SENADORES.....	35
5.1. Do Papel da Imprensa Livre.....	42
5.2 Do Papel da Tecnologia da Informação.....	44
5.3. Canais de Comunicação da Sociedade com o Senado Federal.....	45
5.3.1. Agência Senado Federal .....	46
5.3.2. Rádio Senado Federal.....	47
5.3.3. TV Senado .....	48
5.3.4. Alô Senado Federal .....	50
5.3.5. Prestação de Contas na Internet da Verba indenizatória.....	51
5.3.6. Siga Brasil .....	52
CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

## INTRODUÇÃO

Tem se buscado nos últimos anos transformar o Estado Brasileiro num instrumento eficiente para o exercício da cidadania, bem como configurar um modelo de Administração Pública Gerencial em substituição ao modelo burocrático anterior à Constituição de 1988 com a conscientização de que o objetivo do Estado deve ser sempre o cidadão, oferecendo-lhe pleno controle sobre os resultados das ações da máquina estatal.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva demonstrar que a Constituição Federal de 1988 ao consumir no Brasil a constitucionalização dos preceitos do Direito Administrativo de observância obrigatória (CF/88, artigo 37), – no que se refere ao princípio da transparência administrativa – impôs novos padrões de conduta aos parlamentares que resultaram na democratização da atuação dos Senadores e Senadoras da República Federativa do Brasil.

Para tanto, o trabalho foi dividido em capítulos que abordam inicialmente a criação do Estado de Direito e sua evolução para o Estado Democrático de Direito, e também a relação deste princípio jurídico com o Sistema constitucional brasileiro, haja vista que foi consagrado por nossa Carta Política (CF/88, artigo 1º), tendo como importante consectário a participação dos administrados nas tomadas de decisão, ao introduzir nas relações entre Administração Pública e o Administrado um novo contorno aos atributos dos sujeitos envolvidos, extirpando as tradições de uma função administrativa opressora de direitos dos particulares e de comportamento hermético e unilateral conduzido ao extremo pela Administração Pública.

Em seguida, exhibe o processo histórico da constitucionalização do Direito no mundo até chegar à constitucionalização do Direito Administrativo que é ramo do direito público que fixa os princípios e as regras que pautam a atuação das atividades administrativas do Estado Democrático de Direito, considerando suas funções precípua, conforme consta do Preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

A idéia de constitucionalização do Direito explorada no trabalho está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional e, intuitivamente, repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares.

A ampliação da participação popular é tratada dentro de uma nova fase no processo democrático brasileiro, em vista do texto constitucional de 1988, onde a democracia assume a dimensão de princípio constitucional, garantido ao cidadão ampla participação democrática nos assuntos do Estado.

Embalado na perspectiva de que os princípios jurídicos têm força destrutiva em relação a comportamentos infringentes, têm força construtiva com referencia a comportamentos positivos pela vinculatividade normativa, podendo fixar obrigações à Administração Pública para o cumprimento de seus objetivos, o trabalho analisa a potencialidade do princípio jurídico – e, mais precisamente, o da transparência administrativa – de orientar padrões de comportamento da Administração Pública com vistas ao redimensionamento do exercício do poder e das relações entre a Administração Pública e os administrados, adequando às exigências do Estado Democrático de Direito, na senda da legitimidade e das demais funções e valores que a transparência administrativa colima alcançar.

Assim, nos capítulos finais busca-se evidenciar o processo de democratização da atuação dos Senadores e Senadoras da República Federativa do Brasil, em face da observância do preceito constitucional da transparência administrativa, da importância do papel da imprensa livre nesse processo e também o da tecnologia da informação, enfatizando, no âmbito do Senado Federal, a criação de mecanismos de formação da opinião pública, de controle da atividade pública e de acesso público a informações.

As referências bibliográficas foram selecionadas do acervo da Biblioteca do Senado Federal, sendo que a metodologia de pesquisa do trabalho baseou-se prioritariamente na investigação científica das obras dos doutrinadores que se debruçaram sobre os vários temas interligados ao tema central do trabalho e, em especial, na obra “Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular” do ilustre Doutor Wallace Paiva Martins Júnior, Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, quem analisou com bastante profundidade o tema do reconhecimento e da consolidação do princípio da Transparência Administrativa no Brasil.

Além disso, a investigação alcançou os departamentos da Comunicação Social do Senado Federal e também da Secretaria de Fiscalização e Controle do Senado Federal – SEFIC, órgão responsável pelo ressarcimento da verba indenizatória dos Senadores e Senadoras.

Segundo o Autor, o princípio da transparência administrativa é considerado um dos alicerces do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso do

cidadão à informação e participação na gestão da coisa pública, diminuindo espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa<sup>1</sup>.

Com efeito, o Parlamentar deve dar transparência à sua atuação (frequência na casa legislativa, oferecimento das proposições, informações ao IRPF, visibilidade na utilização de recursos públicos, pronunciamentos, publicidade das votações, idoneidade moral, etc.) e criar os respectivos mecanismos de controle que incentivem a participação popular e proporcionem assim a democratização de sua atuação.

A transparência no uso e no exercício do poder decorre naturalmente da qualidade da democracia<sup>2</sup> que permeia o Estado rompe a tradição do segredo. A ampliação do acesso à informação governamental aumenta o grau de democracia nas relações entre o Estado e a sociedade, pois o regime democrático funda-se no princípio de que os atos dos governantes devem ser do conhecimento do povo.

O princípio da transparência tem seu germe no próprio conceito jurídico do princípio do Estado Democrático de Direito, consagrado por nossa Carta Política (CF/88, artigo 1º), de modo que o trabalho procura demonstrar que o princípio da transparência reúne funções materiais e instrumentais que aperfeiçoam o caráter democrático do Estado pela legitimidade do uso e do exercício do poder e da função pública que propicia o desenvolvimento de linhas de atuação administrativa contando com a participação do administrado, não apenas como mero espectador de conduta, mas como agente colaborador na tomada das decisões estatais, o que democratiza o exercício do poder.

---

<sup>1</sup> Wallace Paiva Martins Júnior. *Transparência Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2004, p.17

<sup>2</sup> Cf. Wallace Paiva Martins Júnior. *Transparência Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2004, p.28

## 1. DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A transparência administrativa é princípio intimamente ligado á própria concepção de Estado Democrático de Direito. A proposta do princípio da transparência administrativa é de dar caráter público à gestão administrativa insuflando legitimidade democrática na medida em que se define “o governo da democracia com o governo do público em público”<sup>3</sup>.

Para os homens da Antiguidade, a origem do poder não foi questão que os preocupasse de modo especial. Este, como o Estado, aparecia-lhes como um fenômeno natural e necessário e, ainda, mesmo os que, como Sócrates, discutiam a razão de ser de todas as coisas, não discutiam a do poder, preferindo morrer injustamente a rebelar-se.

Foi na idade média, foram os grandes teólogos católicos que primeiro se dedicaram a filosofar sobre a origem e a justificação do poder do Estado<sup>4</sup>. E apesar de que as vicissitudes da luta entre o poder temporal e o espiritual, entre os reis e o Papa, se refletiram na elaboração delas, não há de negar que as grandes teorias medievais foram o mais sistemático e profundo esforço para atingir, sob as aparências contraditórias das organizações políticas, a realidade permanente do poder.

Com efeito, a construção do Estado de Direito surgiu da inadequação do pluralismo jurídico<sup>5</sup> característico do período medieval onde se buscava promover os anseios de liberdade, de igualdade e de segurança do capitalismo<sup>6</sup>.

A Ausência de leis fundamentais, de uma autoridade que dirimisse os litígios e defendesse legitimamente o homem contra a injustiça dos mais fortes, determina uma situação de instabilidade e incerteza na sociedade primitiva que favoreceu o aparecimento de uma sociedade

---

<sup>3</sup> Cf. Norberto Bobbio. A democracia e o poder invisível, in O futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p.84.

<sup>4</sup> Cf. AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado – 30ª Ed. São Paulo: Globo, 1993, p.55

<sup>5</sup> A idéia de pluralismo jurídico é decorrente da existência de dois ou mais sistemas jurídicos, dotados de eficácia, concomitantemente em um mesmo ambiente espaço-temporal.

<sup>6</sup> Cf ANJOS FILHO, Robério Nunes dos ; RODRIGUES, Geisa de Assis . Estado Democrático de Direito: conceito, história e contemporaneidade. In: Sérgio Gonini Benício. (Org.). Temas de Dissertação nos Concursos da Magistratura Federal. 1 ed. São Paulo: Editora Federal, 2006, v. 1, p. 97-113.

política. Assim é criado o Estado, para interpretar a lei natural e manter a ordem e a harmonia entre os homens<sup>7</sup>.

A formação de um Estado Nacional Soberano<sup>8</sup> possibilitou a unidade do ordenamento jurídico, a divisão dos poderes estatais<sup>9</sup>, o primado da lei sobre outras fontes de proteção jurídica, o reconhecimento da certeza do Direito como valor político fundamental, a igualdade formal dos cidadãos perante a lei, o reconhecimento e a proteção de direitos individuais, civis e políticos, a garantia constitucional, a distinção entre público e privado e a afirmação da propriedade privada e da liberdade de iniciativa econômica.

A liberdade social e econômica foi um dos resultados mais evidentes do novo sistema jurídico baseado no princípio da igualdade dos homens perante uma lei genérica e impessoal que serviu de ponto de partida para uma nova era de direitos.

O ideal iluminista criou um novo Estado, ao mesmo tempo em que indicou o meio de sua criação e constante recriação, ou seja, a Constituição. As origens da Constituição e do Estado de Direito<sup>10</sup> se confundem. O Estado de Direito constitucional foi o pai da democracia representativa, com o estabelecimento do voto periódico de todos do povo, da alternância de poder, da representação popular, da separação de poderes, da revisão jurisdicional que constituíram importantes conquistas da democracia representativa e liberal.

O Estado de Direito formal e liberal precisou ser revisto, pela sua insuficiência em permitir a consecução de fins muitas vezes explicitamente assumidos pelo sistema. Permanecia a desigualdade material, a injustiça nas relações privadas e públicas, as limitações da proteção

---

<sup>7</sup> Cf. AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado – 30ª Ed. São Paulo: Globo, 1993, p.60

<sup>8</sup> Maquiavel, no século XVI, escreve o Príncipe e lança os fundamentos da política, como arte de governar os Estados, ou mais exatamente, como arte de atingir, exercer e conservar o poder.

<sup>9</sup> Locke fez referência aos três poderes essenciais do Estado, o Legislativo, Executivo e Judiciário, e forneceu inspiração à célebre teoria de Montesquieu sobre a tripartição dos Poderes do Estado. Para Locke, a base do governo, é o consentimento dos cidadãos. Apud. AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado – 30ª Ed. São Paulo: Globo, 1993, p.60

<sup>10</sup> O Estado de Direito é aquele no qual os mandatários políticos (na democracia: os eleitos) são submissos às leis promulgadas.

jurídica estritamente individual o que evidenciava a inépcia do Estado Liberal<sup>11</sup> para atender os reclamos da nova ordem. O próprio sistema fundado pelos burgueses precisou de um Estado forte, interventor para permitir a sua reprodução.

O Estado de Direito não foi capaz de impedir as duas grandes guerras mundiais, de evitar a formação de regimes ditatoriais, de evitar o flagelo da miséria e foi novamente na Constituição onde se recriou o Estado de Direito, agora qualificado como social, sem abandonar a herança das garantias formais do período anterior.

No domínio econômico o Estado passou a intervir direta ou indiretamente na produção, circulação e distribuição de riquezas, para refrear a tendência oligopolista do capitalismo avançado. No domínio social, o Estado foi convocado para empreender políticas públicas com o propósito de concretizar os direitos individuais e sociais que não interessavam ao mercado. O público e o privado se aproximam e a Administração Pública passa a exercer um importante papel na estrutura política do Estado.

O Estado Social de Direito não conseguiu compatibilizar o bem estar geral com demandas de neocapitalismo, gerando um espaço de decisão política fora dos controles de legitimidade tradicionais. Esse fato acaba por gerar na definição de Habermas uma “carência democrática de legitimação”<sup>12</sup>, o que ocorre sempre que o ambiente dos que tomam parte nas decisões democráticas não coincide com o círculo daqueles que são afetados por essas decisões.

Na lição de Habermas, o rompimento de fronteiras da economia, da sociedade e da cultura ensejou não só a perda da capacidade do controle do Estado Nacional, mas também o crescente déficit de legitimação do processo decisório e a progressiva incapacidade de dar provas, com efeito legitimador, de ações de comando e de organização.

A primeira concepção de Estado Democrático de Direito<sup>13</sup> ligava democracia participativa com isonomia de participação nos rendimentos da produção. No aspecto econômico,

---

<sup>11</sup> A concepção liberal (de valorização do indivíduo e afastamento do Estado) gerou concentração de renda e exclusão social, fazendo com que o Estado fosse chamada para evitar abusos e limitar o poder econômico. Cf. LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 12ª Ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p.6

<sup>12</sup> Jürgen Habermas. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol.2, 1997, p.

<sup>13</sup> No Estado democrático, as funções típicas e indelegáveis do Estado são exercidas por indivíduos eleitos pelo povo para tanto, de acordo com regras pré-estabelecidas que regem o pleito eleitoral. É um conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos, das liberdades fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica.

o indivíduo tem direito a um mínimo essencial e o Estado deve garantir as condições materiais que permitam o seu desenvolvimento, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana.

O Estado Democrático de Direito também tem como fundamento a inclusão política, devendo suprir a carência de legitimação democrática com novos métodos de controle político, como os que ensejam a participação efetiva do povo através de mecanismos de democracia semi-direta.

A Constituição de 1988 consagra a idéia de democracia indireta ou participativa, num verdadeiro sistema híbrido, ou seja, numa interseção entre a democracia representativa e a democracia direta.

A questão do exercício democrático abrange as relações não estatais, reforçando a importância do conteúdo da legalidade para criar regras de jogo social e político, aceitas e conhecidas por todos.

O Estado Democrático de Direito tem inegável vantagem pela abertura que a essência democrática lhe empresta. A idéia de que todo Estado deva possuir uma Constituição, e que esta deve conter limitações ao poder autoritário e regras de prevalência dos direitos fundamentais, desenvolve-se no sentido de consagração de um Estado Democrático de Direito (artigo 1º, caput, da CF/88)<sup>14</sup>.

### 1.1. Estado Democrático de Direito e o Sistema Constitucional Brasileiro

Com o advento das Constituições escritas, a ciência do Estado tomou novo impulso. O estudo da organização de cada Estado, facilitado pela codificação de suas normas fundamentais, passou a evidenciar de que em todos eles há notas e elementos comuns e permanentes, bem como nas instituições que neles existem, do que decorreu o interesse em se indagar como surgiram e evoluíram os Estados e as instituições, a estrutura e o funcionamento, a estática e a dinâmica das sociedades políticas<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cf. LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 12ª Ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p.9.

<sup>15</sup> Cf. AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado – 30ª Ed. São Paulo: Globo, 1993, p.9

Com efeito, a história constitucional e política brasileira foi influenciada pelas grandes tendências do constitucionalismo mundial, tendo sido seus institutos e princípios jurídicos inspirados notadamente pela cultura jurídica francesa, norte-americana, e mais recentemente pela portuguesa<sup>16</sup>.

A Constituição do Império inaugurou um aparente Estado de Direito brasileiro. Porém, a separação de poderes quadripartite, com a previsão do Poder Moderador ao lado dos tradicionais, não garantia o controle do poder pelo poder. A escravidão era incompatível com os valores morais do Estado de Direito, que proclama direitos para todos. E ainda, a origem autoritária da Carta Política refutava todo o movimento constitucional de limitação do arbítrio do absolutismo.

A Constituição de 1891 apresentou uma República fictícia. O ideal republicano era negado freqüentemente pelas práticas políticas de ocupação e exercício do poder na época de sua vigência.

A efemeridade da Constituição de 1934 não a permitiu reverter o quadro político e econômico do país, embora tenha sido um primeiro ensaio de uma ordem política sujeita ao direito.

Em 1937 instaurou-se o Estado novo, a ditadura Vargas, e não o Estado de Direito. Os avanços que ocorreram com a concessão de direitos trabalhistas, numa concepção paternalista do Estado, não foram acompanhados de liberdade política e garantia efetiva dos direitos civis.

A Constituição de 1946 instituiu um Estado de Direito incorporando as novas declarações de direitos coletivos e sociais já indiciadas na Constituição de 1934. Contudo, ainda não conseguiu consolidar uma cultura democrática, de respeito aos direitos civis e políticos no país.

Em 1964 vivemos um novo golpe de Estado, que produziu a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n° 1, de 1969, que a reinterpretou. Novamente identificamos o desrespeito aos direitos civis e políticos, individuais e coletivos e a ausência de um controle efetivo do exercício do poder político como marcas da vigência constitucional.

No Brasil não se conseguiu acabar com a indigência material de parcela significativa de nossa população, problema mitigado no Estado de bem estar social dos países desenvolvidos. Nossa cultura pouco habituada com o controle efetivo de poder nunca respeitou a sua própria

---

<sup>16</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

enunciação de direitos, em situações de confronto o Estado brasileiro, sempre utilizando a coisa pública em favor dos interesses das pessoas e dos grupos dirigentes do país.

Em face desse legado histórico constitucional o constituinte de 1988 empenhou-se em bradar a todos os ventos que o Estado de Direito que então se fundava deveria ser qualificado como democrático.

No preâmbulo da Carta Política de 1988, verificamos a proclamação de que os representantes do povo brasileiro se reuniram em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

A constituição de um Estado Democrático, portanto, foi a motivação maior da própria existência da Assembléia Nacional Constituinte. Ainda que passemos ao largo da discussão acerca da natureza normativa ou não do preâmbulo, é inegável que essa passagem é fundamental para a compreensão da nossa Lei Maior. Não será demais lembrar que o preâmbulo e aqui sem dissenso doutrinário é importante fonte de hermenêutica constitucional, condicionando a interpretação de toda a parte dogmática e mesmo das disposições constitucionais transitórias.

Mas o desejo constituinte não foi o de instituir apenas um Estado Democrático, mas sim um Estado Democrático de Direito. A previsão meramente formal de instrumentos democráticos não esgota o conteúdo dessa última expressão, que é mais abrangente. É preciso a concretização da democracia, mudando-se o *status quo* para propiciar a promoção da igualdade material, vivenciando-se, a cada dia, processos de participação popular efetiva.

É nesse sentido que o artigo 1º da Constituição Federal brasileira tem o seguinte enunciado: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho; V- o pluralismo político. Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.

Para José Afonso da Silva “a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos

elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*<sup>17</sup>.

Ainda segundo a lição de José Afonso da Silva, a noção de Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, aliados a um componente revolucionário de transformação social, de mudança do *status quo*, de promoção da justiça social.

A idéia de Estado de Direito implica a submissão de todos ao império da lei, na previsão da separação de poderes e na consagração de direitos e garantias individuais. O Estado Democrático agregaria o princípio da soberania popular, com a efetiva participação do povo na gestão da coisa pública. O componente revolucionário, de sua vez, traria a vontade de transformação social.

O Estado Democrático de Direito é, ao mesmo tempo, um princípio constitucional e a própria ordem que resulta da aplicação desse princípio. A primeira função do princípio constitucional é justificar a existência mesma do poder.

Temos assim, na Constituição, um compromisso entre uma teoria de reconhecimento da legitimidade, que reserva o qualificativo de legítimo à lei, ao ordenamento jurídico em geral ou à observância das regras legais de aceitação do procedimento e das decisões dele resultantes, e uma teoria conteudista da legitimidade, que vincula a noção de legitimidade a um valor superior à letra da lei.

Fundamental é o papel que o princípio do Estado Democrático de Direito deve desempenhar na aplicação do texto constitucional. O princípio constitucional tem uma dimensão negativa de impor um limite à atividade legiferante, jurisdicional e administrativa, no sentido de não admitir que as mesmas ensejem resultados que contrariem os preceptivos constitucionais. Ao mesmo modo tem uma dimensão positiva de propiciar e estimular condutas de todos os Poderes Públicos em favor da concretização dos princípios.

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1994.p.110

## 2. NEOCONSTITUCIONALISMO OU CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO

Partindo-se da idéia de que todo Estado deve possuir uma Constituição, avança-se no sentido de que os textos constitucionais contêm regras de limitação ao poder autoritário e de prevalência dos direitos fundamentais a consagrar o Estado Democrático de Direito, afastando-se da visão autoritária do antigo regime.

Nesse sentido, reportamo-nos ao aparecimento de um novo direito constitucional que teve seu marco histórico, na Europa continental, especialmente na Alemanha e na Itália, no período pós-guerra. No Brasil, surgiu com a Constituição de 1988 que representou um processo de redemocratização do país.

Na Europa, após a Segunda Grande Guerra e ao longo da segunda metade do século XX, foi redefinida a posição da Constituição e a influência do direito constitucional sobre as instituições contemporâneas. A aproximação das idéias de constitucionalismo<sup>18</sup> e de democracia produziu uma nova forma de organização política, que recebeu nomes diversos: Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito, Estado constitucional democrático.

A principal referência no desenvolvimento do novo direito constitucional foi a Lei Fundamental de Bonn (Constituição alemã), de 1949<sup>19</sup>, e, posteriormente, a criação do Tribunal Constitucional Federal, instalado em 1951. A partir daí laborou-se numa produção teórica e jurisprudencial que foi responsável pela ascensão científica do direito constitucional nos países de tradição romano-germânica. Como segunda referência destaca-se a Constituição da Itália, de 1947, e a subsequente instalação da Corte Constitucional, em 1956. Ao longo da década de 70, a redemocratização e a reconstitucionalização de Portugal (1976) e da Espanha (1978) agregaram valor e volume ao debate sobre o novo direito constitucional.

---

<sup>18</sup> J.J. Canotilho identifica vários constitucionalismos, com o inglês, o americano e o Frances, preferindo falar em “movimentos constitucionais”, e definindo o constitucionalismo como uma “...teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Cf. LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 12ª Ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p.4.

<sup>19</sup> BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p.8

No caso brasileiro, a renovação do direito constitucional ocorreu também num ambiente de reconstitucionalização do país, por ocasião da Assembléia Constituinte Nacional que elaborou e promulgou a Constituição de 1988.

A Nova Constituição foi capaz de promover a transição do Estado brasileiro de um regime autoritário para um Estado democrático de direito. E mais que isso: a Carta de 1988 tem propiciado o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana do país.

Sob a Constituição de 1988, o direito constitucional no Brasil passou de inexpressivo a valoroso em apenas duas décadas. Superou-se assim a crônica indiferença em relação à Constituição.

O marco filosófico<sup>20</sup> do novo direito constitucional foi o pós-positivismo, onde os princípios jurídicos deixam de possuir apenas a função de integração do direito, conquistando o status de normas jurídicas vinculantes. Além disso, passou-se a atribuir maior importância não somente às leis, mas aos princípios do direito.

No plano teórico, três grandes transformações subverteram o conhecimento convencional relativamente à aplicação do direito constitucional: a) o reconhecimento de força normativa à Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

Até então a Constituição era vista apenas como um documento político e que não condicionava a atuação dos Poderes Públicos, de modo que a concretização de suas propostas dependia exclusivamente da liberdade de conformação do legislador ou da discricionariedade do administrador, e ao Judiciário não se reconhecia qualquer papel relevante na realização do conteúdo da Constituição. Com a reconstitucionalização que sobreveio à Segunda Guerra Mundial, este quadro começou a ser alterado. Inicialmente na Alemanha e, com maior retardo, na Itália. E, bem mais à frente, em Portugal e na Espanha.

Atualmente, é premissa básica do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, o caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado.

---

<sup>20</sup> Cf. Luis Roberto Barroso, *Doze anos da Constituição Brasileira de 2008: Uma breve e acidentada história de sucesso*.

A propósito, cabe registrar que o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial na matéria não eliminou as tensões inevitáveis que se formam entre as pretensões de normatividade do constituinte, de um lado, e, de outro lado, as circunstâncias da realidade fática e as eventuais resistências do *status quo*.

O debate acerca da força normativa da Constituição só chegou ao Brasil, de maneira consistente, ao longo da década de 80, tendo enfrentado as resistências previsíveis. Além das complexidades inerentes à concretização de qualquer ordem jurídica, padecia o país de patologias crônicas, ligadas ao autoritarismo e à insinceridade constitucional. Não é surpresa, portanto, que as Constituições tivessem sido, até então, repositórios de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata. Coube à Constituição de 1988, bem como à doutrina e à jurisprudência que se produziram a partir de sua promulgação, o mérito elevado de romper com a posição mais retrógrada.

Em resumo, o Neoconstitucionalismo<sup>21</sup> ou Novo direito constitucional é identificado como um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como *marco histórico*, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como *marco filosófico*, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como *marco teórico*, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito.

Segundo ainda Luis Roberto Fragoso, relativamente ao *Legislativo*, a constitucionalização (i) limita sua discricionariedade ou liberdade de conformação na elaboração das leis em geral e (ii) impõe-lhe determinados deveres de atuação para realização de direitos e programas constitucionais. No tocante à *Administração Pública*, além de igualmente (i) limitar-lhe a discricionariedade e (ii) impor a ela deveres de atuação, ainda (iii) fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário. Quanto ao *Poder Judiciário*, (i) serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade por ele desempenhado (incidental e por ação direta), bem como

---

<sup>21</sup> Luis Roberto Barroso, *Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro*. In: Temas de direito Constitucional, t. III.

(ii) condiciona a interpretação de todas as normas do sistema. Por fim, para os *particulares*, estabelece limitações à sua autonomia da vontade, em domínios como a liberdade de contratar ou o uso da propriedade privada, subordinando-a a valores constitucionais e ao respeito a direitos fundamentais.

A aproximação entre constitucionalismo e democracia, a força normativa da Constituição e a difusão da jurisdição constitucional foram ritos de passagem para o modelo atual.

### 2.1. Constitucionalização do Direito no Brasil

A Carta de 1988 teve a virtude suprema de simbolizar a travessia democrática brasileira e de ter contribuído decisivamente para a consolidação do mais longo período de estabilidade política da história do país.

Todos os principais ramos do direito infraconstitucional tiveram aspectos seus, de maior ou menor relevância, tratados na Constituição. Assim se passa com o direito administrativo, civil, penal, do trabalho, processual civil e penal, financeiro e orçamentário, tributário, internacional etc.

Embora o fenômeno da constitucionalização do Direito não se confunda com a presença de normas de direito infraconstitucional na Constituição, há um natural espaço de superposição entre os dois temas.

Na medida em que princípios e regras específicos de uma disciplina ascendem à Constituição, sua interação com as demais normas daquele subsistema muda de qualidade e passa a ter um caráter subordinante. Trata-se da constitucionalização das fontes do Direito naquela matéria. Tal circunstância, nem sempre desejável, interfere com os limites de atuação do legislador ordinário e com a leitura constitucional a ser empreendida pelo Judiciário em relação ao tema que foi constitucionalizado.

A partir de 1988, e mais notadamente nos últimos cinco ou dez anos, a Constituição passou a desfrutar já não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios. Com grande ímpeto, exibindo força normativa sem precedente, a Constituição ingressou na paisagem jurídica do país e no discurso dos operadores jurídicos.

A Constituição passa a ser não apenas um sistema em si – com a sua ordem, unidade e harmonia – mas também um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do Direito. Este

fenômeno, identificado por alguns autores como *filtragem constitucional*, consiste em que toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados. Como antes já assinalado, a constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional.

A Constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema.

A constitucionalização do Direito repercute sobre os diferentes Poderes estatais. Ao legislador e ao administrador, impõe deveres negativos e positivos de atuação, para que observem os limites e promovam os fins ditados pela Constituição.

## 2.2. Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil

O direito constitucional e o direito administrativo têm origem e objetivos comuns: o advento do liberalismo e a necessidade de limitação do poder do Estado. Contudo, percorreram trajetórias bastante distintas. O direito constitucional passou o século XIX e a primeira metade do século XX associado às categorias da política, destituído de força normativa e aplicabilidade direta e imediata. O direito administrativo, por sua vez, desenvolveu-se como ramo jurídico autônomo e arrebatou a disciplina da Administração Pública. Na França<sup>22</sup>, a existência de uma jurisdição administrativa dissociada da atuação judicial e o prestígio do Conselho de Estado deram ao direito administrativo uma posição destacada no âmbito do direito público. Porém, após a Segunda Guerra Mundial, com o movimento de constitucionalização, esta superioridade do Direito Administrativo em relação ao Constitucional se modificou.

---

<sup>22</sup> Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.p.46

No âmbito da constitucionalização do direito administrativo devem ser considerados<sup>23</sup>: a) a existência de uma vasta quantidade de normas constitucionais voltadas para a disciplina da Administração Pública; b) a seqüência de transformações sofridas pelo Estado brasileiro nos últimos anos; c) a influência dos princípios constitucionais sobre as categorias do direito administrativo. Todas elas se somam para a configuração do modelo atual, no qual diversos paradigmas estão sendo repensados ou superados.

A presença de dispositivos sobre a Administração Pública nas Constituições modernas tem início nas Cartas Políticas Alemã e Italiana. A Constituição brasileira de 1988 discorre amplamente sobre a Administração Pública. Enuncia expressamente princípios do direito administrativo, em cuja redação original eram os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Emenda Constitucional nº 19, de 4.06.98, acrescentou ao elenco o princípio da eficiência.

O que mais contribuiu para a constitucionalização do direito administrativo foi a incidência no seu domínio dos princípios constitucionais – não apenas os específicos, mas, sobretudo os de caráter geral, que se irradiam por todo o sistema jurídico. Também aqui, a partir da centralidade da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais, alterou-se a qualidade das relações entre Administração e administrado, com a superação ou reformulação de paradigmas tradicionais.

### 2.3. Princípios Administrativos Constitucionais

O regime jurídico administrativo não se restringe, hoje, apenas ao exame da lei. É ramo do direito público que fixa os princípios e as regras que pautam a atuação das atividades administrativas do Estado Democrático de Direito, considerando suas funções precípua, conforme consta do Preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

Segundo Lucas Furtado<sup>24</sup>, todas as normas jurídicas e, em especial, as de Direito Administrativo, devem ser interpretadas a partir dessa ótica: o Estado existe para realizar o bem-

---

<sup>23</sup> Luis Roberto Barroso, *Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro*. In: Temas de direito Constitucional, t. III.

<sup>24</sup> Lucas Rocha Furtado. Curso de Direito Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.75

estar da sociedade, para atender às necessidades da população, enfim, para ser instrumento de realização dos direitos fundamentais.

O primeiro nível em que se realiza o regime jurídico administrativo é no plano constitucional. É neste nível que se desenvolve a Teoria Geral do Direito Administrativo.

Em sentido estrito, os princípios administrativos constituem-se em diretrizes mandamentais gerais que fundamentam a elaboração de normas administrativas e direcionam a atuação do administrador público. Portanto, vale repisar, os princípios administrativos são, em essência, os valores que devem ser obrigatoriamente observados no cotidiano da administração pública, norteando os atos da administração pública.

O Autor<sup>25</sup> ainda assevera que quando se examina a Constituição Federal de 1988, constata-se que as principais normas administrativas têm sede Constitucional, e que essas normas servem de parâmetro para todo o sistema que compreende o regime administrativo. As regras básicas relativas aos principais aspectos que compõem o Direito Administrativo estão disciplinadas na Constituição, cabendo aos demais níveis – legal e infralegal – do Direito Administrativo papel, hoje, secundário na composição e formação do regime administrativo.

---

25 Lucas Rocha Furtado. Curso de Direito Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.76

### 3. DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os constituintes assumiram a posição de “representantes do povo brasileiro, que promulgam a Constituição reunidos em Assembléia Nacional Constituinte, com o fim de instituir um Estado Democrático. Verifica-se, reiteradamente, a adoção da democracia como regime político, que pode ser vislumbrada nas Constituições anteriores, mas não de forma tão incisiva.

Esse preâmbulo demonstra o intuito do Poder Constituinte Originário de legitimar o exercício do poder político por meio da representação popular na elaboração do texto constitucional. Essa busca por legitimidade encontra-se clara no texto, tendo em vista os fatos políticos vividos até então, que foram fundamentalmente marcados pelo autoritarismo e pela arbitrariedade governamentais. Além disso, os constituintes fizeram questão de demonstrar a sua opção pela adoção de um tipo de estado democrático.

A dimensão política da democracia também pode ser vista no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988. Tal preceptivo dispõe “que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A titularidade do poder político é conferida ao povo, enquanto que o seu exercício pode ser praticado de forma direta ou por meio de representação. Com efeito, adotou-se a modalidade semidireta da democracia: uma mescla de democracia direta e da democracia indireta.

Instaurou-se entre nós a democracia participativa, mais ampla do que a exercida pelo eleitor no momento do voto, e fez ressurgir certas formas de participação direta, pessoal do cidadão na formação e controle dos atos de governo.

Segundo Jaqueline Saiter<sup>26</sup>, o princípio da participação popular admite vários critérios de classificação, de modo que seguindo um critério funcional, de acordo com a tradicional classificação da tripartição das funções típicas estatais, temos três modalidades ou formas de participação popular: participação legislativa, participação administrativa e participação jurisdicional.

Houve assim, uma ampliação do instituto democrático que assumiu uma dimensão principiológica aliadas à dimensão política (regime político) e à jurídica (direito fundamental)

---

26 HERTEL, Jaqueline Coutinho Saiter. As dimensões democráticas nas Constituições brasileiras/Jaqueline C. Saiter Hertel. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

Somente com a Constituição de 1988, a democracia assume uma dimensão substancial, por meio da ampliação da participação popular das decisões estatais.

A participação popular não ficou restrita à acepção representativa do princípio democrático, marcado unicamente pelo instrumento clássico de escolha dos representantes, nem mesmo pela acepção participativa da democracia, mais propriamente pelos instrumentos de participação legislativa, como o plebiscito, referendo, etc. O princípio democrático assumiu duas novas acepções: a participação jurisdicional, que prevê a participação do povo na defesa dos interesses da sociedade, promovendo o acesso do cidadão ao Poder Judiciário com o fim de proteger o patrimônio público, permitindo assim a participação popular na função jurisdicional; e a participação administrativa que será objeto do presente trabalho.

O princípio da participação popular<sup>27</sup> estabelece a possibilidade de participação do povo nas decisões do Estado. Em razão disso, tal princípio também apresenta a denominação de princípio da participação política, com nítida ligação com o princípio democrático, vez que traz a idéia de uma participação de toda a sociedade nos assuntos estatais.

A concepção tradicional deste princípio mantém-se limitada a conferir um tratamento estritamente político à participação popular, preocupando-se apenas a estabelecer, em nível constitucional, uma participação do povo na escolha de seus representantes políticos (participação popular legislativa).

Todavia, é premente a necessidade cada vez maior da ampliação dessa concepção estritamente política, de modo a abranger qualquer atividade estatal e não simplesmente a política. Nesse sentido, verifica-se a ampliação do princípio para alcançar as atividades legislativas, administrativas e jurisdicionais do Estado.

A antiga visão tradicional de que a representação política era o único mecanismo de manifestação da participação popular e a única forma de realização do princípio democrático não mais se sustenta para qualificar o princípio democrático, o qual vindo sendo aprimorado com novas formas de participação popular capazes de ultrapassar os formalismos políticos, por meio da previsão constitucional do direito ao voto. Essas novas formas de participação popular não desprezam as anteriores (participação popular administrativa e jurisdicional). Muda-se o foco. Da

---

<sup>27</sup> Cf. HERTEL, Jaqueline Coutinho Saiter. As dimensões democráticas nas Constituições brasileiras/Jaqueline C. Saiter Hertel. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p.113.

mera participação política defendida pelos constitucionalistas tradicionais com fundamento no princípio democrático representativo, de natureza formal, orientando-se numa nova modalidade de participação popular pelo qual o princípio democrático assume o caráter essencialmente material, com a preocupação da constituição de uma democracia substancial, de conteúdo efetivamente participativo.

Sob essa nova modalidade participativa, o povo assume posição de destaque, constituindo elemento fundamental para a solidificação da democracia.

A dimensão participativa confere maior transparência e adequação entre as ações estatais e os interesses predominantes na sociedade.

A mera concordância popular no preenchimento dos cargos políticos, por meio do processo eleitoral, embora seja condição necessária para a realização do princípio da participação popular não é suficiente para realizar o princípio democrático participativo.

É importante destacar que não se trata de participação como princípio, mas sim como um direito fundamental que constitui uma reserva de poder dos indivíduos contra a ingerência do Estado. Neste trabalho, em virtude do princípio da transparência administrativa, nos concentraremos na participação administrativa.

### 3.1. Participação Administrativa

A participação administrativa manifesta-se pela participação do povo nos atos da Administração Pública. Assim como a participação legislativa, apresenta diversos graus e instrumentos de participação popular, havendo quatro formas de participação: a participação pela informação; a participação na execução; a participação pela consulta; e a participação na decisão.

A participação informativa ocorre por meio de informações prestadas e colhidas, a respeito das decisões que estão sendo executadas pelo poder público. O Estado deve resguardar a participação dos cidadãos nas decisões administrativas, assegurando-lhe a publicidade que é pressuposto para promover a participação administrativa do cidadão do cidadão nessa modalidade informativa e que deve abranger toda atividade estatal.

A participação na execução manifesta-se num segundo momento, uma vez que a decisão administrativa já foi tomada, com ou sem a participação popular. Nesse caso, a participação do cidadão pode variar de uma simples informação, passando pelas formas de colaboração, até alcançar as etapas de delegação de execução, em que é permitido ao próprio cidadão tomar as

decisões estatais, a exemplo do orçamento participativo, em que a comunidade decide em quais áreas serão aplicados os recursos públicos.

A participação pela consulta pressiona a Administração Pública a fazer consultas, a ouvir indivíduos ou entidades interessadas antes de tomar suas decisões. O cidadão pode participar pela coleta de opiniões ou fazendo parte de colegiados mistos que realizam uma coleta de informações a fim de facilitar e dar embasamento à tomada de decisões.

No entanto, afigura-se que todos os atos do Estado devem estar sujeitos ao controle do povo, pelo cidadão, como reflexão imprescindível da necessária participação política, isto é, da própria Democracia e do Estado de Direito. Mesmo as decisões e fórmulas de condução da economia devem estar sujeitas a discussão. Não podem ficar imunes ao controle da sociedade, que, por sua vez, com fundados motivos, desacredita seus governantes.

A participação na decisão transfere uma parcela de poder decisório do Estado ao cidadão. Somente a lei poderá estabelecer tal modalidade participativa, que transfere aos administrados, além do poder de decisão, as responsabilidades inerentes ao seu exercício. Essa participação envolve desde a provocação da Administração Pública para que tome uma decisão até a co-decisão, que permite a participação direta do cidadão na tomada de decisão, seja por meio do voto (positivo), seja por intermédio do veto (negativo).

A participação administrativa apresenta diversas formas de participação popular. É um instrumento voltado para o aperfeiçoamento da legitimidade da ação estatal no desempenho de sua função administrativa.

#### 4. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

O Direito Brasileiro contemporâneo exalta os princípios jurídicos como expressão de um fenômeno de ressurgimento de valores. Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>28</sup> anota que “torna-se patente na crescente importância atribuída pela ordem jurídica aos princípios. Essa “norma de normas” densamente impregnada de sentido axiológico, quando não, apenas, a expressão de um determinado valor, que tradicionalmente se alinhavava no corpo da doutrina, ganha hoje os textos legais e constitucionais, identificando na relevância dada aos princípios jurídicos um fator de aproximação do Estado com a sociedade e a contribuição para a conquista da legitimidade”.

A doutrina discorre que o princípio é mandamento nuclear de um sistema, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, definindo a lógica e a racionalidade do sistema normativo que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

A força dos princípios repousa na necessidade de serem observados pela interpretação e aplicação das regras jurídicas, já que as regras conferem-lhes concreção. Ademais, os princípios jurídicos vinculam a atividade estatal, implicando por sua função fundamentadora a perda de eficácia de regras contrapostas e atos administrativos contrários, podendo ser invocados como supedâneos imediatos de pretensões jurídicas deduzidas em juízo.

Com efeito, a dimensão determinante dos princípios jurídicos é caracterizada tanto pela função negativa (proibição de uma conduta) quanto pela função positiva (imposição de determinado comportamento).

A violação dos princípios jurídicos tem efeito semelhante ao da violação da regra: invalidade do ato – embora o nível de gravidade seja maior pelo comprometimento dos valores fundamentais do sistema e pela estrutura aberta do princípio de aplicação mais expandida que a regra.

Os princípios não precisam estar presentes explicitamente na legislação; eles existem independentemente de positivação expressa. Aqueles previstos expressamente em normas jurídicas de caráter geral são chamados de explícitos (ou expressos); ao passo em que os que não constam taxativamente em uma norma jurídica de caráter geral são chamados de implícitos.

Cita-se como exemplo de princípios expressos aqueles constantes no art. 37, caput da Constituição Federal, que são o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade

---

<sup>28</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da Participação política. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p.80

e da eficiência; e como princípio implícito, constante na Constituição de 1988 cita-se o da segurança jurídica.

Os princípios implícitos vêm embutidos no contexto das diversas regras. São fruto de elaboração doutrinária e jurisprudencial não tendo disposição taxativa e expressa em lei.

A aquisição de eficácia dos princípios jurídicos independe de consagração legislativa (positivação). Sua obrigatoriedade reside na integração com a consciência coletiva e na qualidade da fonte do direito, da qual decorre a condição jurídica da própria existência, independentemente de positivação (entendida como a expressão do princípio em norma explícita) e de regulamentação (considerada como a concretização do maior grau de determinação conectado a um certo pressuposto de fato ou uma situação concreta).

Embora útil é desnecessária a positivação ou consagração legislativa. A Constituição de 1988 foi pródiga nesse sentido, ao positivizar alguns princípios informadores da atividade administrativa. A utilidade reside na contribuição como remédio contra a tímida postura da jurisprudência fortemente influenciada por um formalismo extremo nas dúvidas sobre sua existência e alcance, e tem a possibilidade de orientar padrões de comportamento da Administração Pública em diversas situações, notadamente no contraste entre princípio e regra ou na eliminação de zonas cinzentas de sua aplicabilidade<sup>29</sup>.

Ademais, a consagração legislativa colabora para uma maior observância da legalidade em sentido amplo: sendo a Constituição uma lei, todos os princípios que nela se incluem, expressa ou implicitamente, são leis, normas jurídicas postas à observância insuperável e incontornável da sociedade estatal.

No ponto, cogita-se a insuficiência dos princípios jurídicos para criação de obrigações e outorga de direitos subjetivos típicos ou ativos, porque nada pode ser imposto sem prévia definição do conteúdo da obrigação, em razão da segurança jurídica e do princípio da legalidade, exigindo-se a determinação dos pressupostos fáticos que as normas jurídicas possuem, estabelecendo apenas direitos subjetivos reacionários ou impugnatórios.

---

<sup>29</sup> A exemplo do que ocorreu com a constitucionalização do princípio da eficiência, entendo que, em virtude de sua relevância, o princípio da transparência também deveria ser positivado em nossa Carta Magna para que fosse consagrado definitivamente em nosso ordenamento jurídico, de forma a não pairar dúvidas quanto à obrigatoriedade de sua observância pelos agentes públicos.

Na visão de J.J Gomes Canotilho<sup>30</sup>, princípios estruturantes, subprincípios (princípios constitucionais gerais e princípios constitucionais especiais, de forma escalonada e progressiva) e regras formam a Constitucionalização, mantendo diferentes graus de concretização<sup>31</sup>. É essa diferença, refletida pelas medidas de abstração, da generalidade e da determinação, que determina a distinção entre os princípios fundamentais estruturantes (princípio do Estado de Direito, princípio Democrático, princípio federativo), os constitucionais gerais (isonomia, dignidade da pessoa humana) e os constitucionais especiais (isonomia entre os sexos) e as regras, em escala decrescente: o princípio constitucional especial representa a densificação ou concretização (ainda que em nível extremamente abstrato) do princípio fundamental geral; o princípio fundamental geral como subprincípio concretiza o princípio fundamental estruturante (opções políticas fundamentais, base do ornamento jurídico).

A identificação do princípio da transparência administrativa trilha esse percurso, ligada à idéia base do Estado Democrático de Direito e, à mímica de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta em valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos eles apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e probidade da gestão da coisa pública.

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos de ineficiência, arbítrio e da imunidade do poder.

A identificação da publicidade como princípio constitucional da Administração Pública, explicando a transparência como objetivo, caracteriza a transparência como fim da publicidade

---

<sup>30</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

<sup>31</sup> Cf. Ruy Samuel Espíndola. *Conceito de Princípios constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.228

quando esta é um dos meios pelos quais se alcança aquela, sem exclusividade por ser embasamento de outras manifestações.

A publicidade é um dos expoentes mais qualificados da transparência, obrigando a Administração Pública à exposição de todo e qualquer comportamento administrativo e conferindo certeza a condutas estatais e segurança aos administrados. A publicidade é o primeiro estágio da transparência administrativa, ao permitir o conhecimento e o acesso; porém, avança sobre os tributos dados por derivadas desta. Por esta razão, abdica-se de uma concepção restritiva, apesar da notável evolução da publicidade, de um dever administrativo ao reconhecimento do direito subjetivo de acessibilidade aos assuntos administrativos.

Para aperfeiçoamento dos graus de transparência administrativa concorrem a motivação (exigida e valorizada pela publicidade) e a participação popular. A evolução dos níveis de transparência administrativa é sentida em vários ordenamentos jurídicos pelo estabelecimento de garantias fundamentais dos administrados e do bom funcionamento administrativo, interagindo os instrumentos como decorrência da democracia administrativa aplicada aos subprincípios convergentes da transparência administrativa.

É a partir da transparência administrativa que se propicia o desenvolvimento de linhas de atuação administrativa contando com a participação do administrado – não apenas espectador passivo ou destinatário e fiscal da conduta, senão agente do caráter público da gestão administrativa do diálogo aberto, de feição contraditória, de consenso, sem embargo da já denunciada crescente co-participação na condução dos negócios públicos.

Num modelo de Estado em que a intervenção estatal é crescente, a opacidade administrativa compromete a eficiência e a moralidade de suas decisões. O crescimento da atuação estatal recebeu, em contrapartida, maior demanda social da transparência para que, além dos níveis formais de representação e controle do poder, a população pudesse conhecer a atividade administrativa e seu processo, as razões por esta ou aquela opção e, a final, partilhasse o processo decisório para diminuição do espaço entre a Administração Pública e os administrados, aumentando proporcionalmente o nível de efetiva satisfação dos interesses dos últimos.

Quando se arrolam entre os contemporâneos meios de atuação da transparência institutos participativos (v.g as audiências e consultas públicas), a participação decorre e é proporcionada pela transparência administrativa, com a finalidade de, a partir do conhecimento (informação) viabilizado pela publicidade, possibilitar uma atuação mais ativa do administrado. A

transparência, para além da publicidade, só prevalece com ampla participação do povo no governo.

Não obstante, a relação entre participação popular na Administração Pública e a transparência administrativa é vista de forma diferente pela doutrina. Ora é inserida na transparência (ao lado da motivação e publicidade e com elas interagindo), ora é apresentada como instrumento autônomo da transparência, ou se concebe a transparência como instrumento da participação e da impessoalidade.

A transparência não é instrumento da participação, e, sim, o contrário: esta proporcional aquela – como também é instrumento da legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade, etc. Participação popular, processo administrativo, publicidade, acesso e motivação concretizam a transparência administrativa na medida em que não apenas informam ao público, como também garantem a colaboração do público e tornam públicas as decisões tomadas. A transparência administrativa instrumentaliza-se pela publicidade, pela motivação e pela participação popular, na quais os direitos de acesso, de informação, do devido processo legal articulam-se como formas de atuação. E, sem prejuízo da atribuição de maior legitimidade ao processo decisório, instrumentalizada a transparência pela publicidade, motivação e participação popular, cumpre função instrumento ao bom funcionamento administrativo e à garantia dos direitos dos administrados, pela visualização da observância dos parâmetros da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, eficiência, proporcionalidade, imparcialidade, etc. Como num círculo virtuoso, o conhecimento do fato (acesso, publicidade) e de suas razões (motivação) permite o controle, a sugestão, a defesa, a consulta, a deliberação (participação).

O direito brasileiro adota esta orientação. O artigo 37, § 3º, I a III, da Constituição Federal – disciplina a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, para regular o direito de representação quanto à qualidade do serviço e a negligência e o abuso no exercício de função pública, bem como o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos do governo – reúne diretrizes para atribuição de um papel mais ativo do administrado em relação à Administração Pública, com a interligação da publicidade e da participação como fatores de articulação do princípio da transparência.

Trata-se de um novo perfil do administrado, cuja posição nas relações com a Administração é diferenciada pela dotação de um conceito de cidadania (mais amplo que os direitos políticos), com forte carga da transparência administrativa. Elementar ao Estado

Democrático de Direito a participação do administrado na Administração Pública (Artigo 1º, § único, da CF/88).

A participação da comunidade na condução dos negócios públicos é fator de sua legitimidade, orientada tanto pelo princípio democrático quanto princípio da transparência, suplantada a noção formal de democracia representativa. O princípio democrático articula o princípio da transparência como corolário lógico: o Estado e seus Poderes só são realmente democráticos se visíveis e abertos ao povo forem suas ações e o processo de tomada de decisões. A transparência, então, se instrumentaliza pelo subprincípio da participação popular.

Devido à sua estrutura de princípio e, portanto, norma jurídica, a transparência administrativa tem caráter vinculante, constituindo um dever da Administração Pública e, concomitantemente, um direito subjetivo público do indivíduo e da comunidade.

No plano constitucional brasileiro, a liberdade de consciência, de expressão e de manifestação do pensamento tem íntima relação com a transparência, notadamente pelas funções desempenhadas pelo dever de publicidade e pelo direito de acesso à informação pública como projeções do direito de se informar – mediante informação, certidão e habeas data e motivação – e do direito de informar os órgãos públicos – por meio de petição e do direito de participação no processo administrativo ou na tomada de decisões, sobre a gestão ou condução da coisa pública, realizando direitos de quarta geração na concretização da sociedade aberta.

## 5. DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR DOS SENADORES.

Vale destacar a distinção entre titularidade de exercício de poder. O titular do poder é o povo. Via de regra, entretanto, o exercício desse poder se dá através de seus representantes, que como se sabe, no caso do poder legislativo federal, são os Deputados Federais. Destaca-se também que os Senadores representam os Estados Membros e o Distrito Federal, de acordo com o artigo 46 da Constituição de 1988.

Todavia, tal distinção não é óbice nem justificativa para que os Senadores e as Senadoras da República não observem o preceito constitucional da Transparência Administrativa, pois logo no preâmbulo do texto constitucional de 1988, encontra-se referência ao regime democrático, mais propriamente à democracia representativa.

Conforme Jaqueline Saiter<sup>32</sup>, a democracia vem assumindo uma série de significados ao longo da história da humanidade. Na Grécia Antiga, representava a participação popular nos assuntos do Estado. Na Idade Média e Moderna, apresentava-se como um instrumento de limitação do poder absoluto e de proteção dos cidadãos contra a ingerência do Estado na sua vida privada. Na época contemporânea, a democracia mostra-se como ferramenta de promoção do bem comum.

Segundo a Autora, em todas essas três fases, a democracia sempre representou participação popular. O grau e a amplitude participativa, contudo, sofreram mudanças. Inicialmente, a participação popular era quase que exclusivamente legislativa direcionada unicamente à produção das leis. Mais tarde, quando a democracia assume a natureza de instrumento popular contra o uso abusivo do poder, a participação manifesta-se na escolha dos representantes populares, aqueles responsáveis por decidir em nome do povo.

Hoje, a participação popular continua vinculada à escolha dos representantes políticos, porém encontra-se marcada por uma ampliação nunca antes vista. O povo participa não somente na atividade legislativa, elegendo seus representantes ou propondo as leis. Participa, ainda, na função administrativa, determinando, por exemplo, as áreas sociais prioritárias em que serão

---

<sup>32</sup> HERTEL, Jaqueline Coutinho Saiter. As dimensões democráticas nas Constituições brasileiras/Jaqueline C. Saiter Hertel. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.p.21

aplicados os recursos públicos, e na função jurisdicional, por meio da defesa constante, junto aos órgãos jurisdicionais, dos direitos de toda a coletividade.

A ampliação participativa consolida ainda mais o significado democrático, que representa verdadeiramente a participação do povo nos assuntos do Estado. Ressalte-se, todavia, que a participação popular não se manifesta unicamente na fruição da democracia. A própria construção conceitual do instituto democrático reivindica a participação do povo. Democracia constitui, pois, uma construção cultural, resultado direto do conjunto de fatores que formam a sociedade como fatores sociais, políticos, jurídicos e econômicos.

As particularidades culturais de cada povo são, portanto, determinantes para o processo de construção da democracia. Cada povo, ainda que adote ou sofra influências de conceitos estranhos à sua cultura, mantém suas especificidades ao implementar um modelo democrático.

A democracia decorre de uma evolução cultural, ou seja, não surge num único momento. É resultado de um longo processo construtivo, que absorve os diversos fatores culturais que se apresentam por meio dos fatos políticos, sociais, econômicos e também por intermédio da história constitucional de um povo. O instituto democrático representa desse modo, o resultado de uma evolução da cultura e das próprias constituições.

Nesse sentido, cumpre destacar ou verificar como a evolução constitucional do país, em particular, a constitucionalização do direito administrativo (princípio da transparência) afetou (contribuiu) para o incremento da participação popular que acarretou a democratização da atuação parlamentar.

Para compreender essa construção evolutiva da democracia, torna-se necessário analisar as três dimensões pelas quais repassa o instituto democrático. Destacam-se, então, as suas dimensões política, jurídica e principiológica<sup>33</sup>. Registra-se que a utilização da expressão dimensões dá-se em virtude de que a passagem para as etapas ou fase evolutivas seguintes não extingue as anteriores, assumindo a democracia, assim, várias acepções, que podem, inclusive, sobrepor-se e conviver juntas, de forma complementar e não hierarquizada.

Abordou-se, então, nesse momento, a dimensão política da democracia, que a qualifica como modalidade de regime político. Sob essa acepção, o instituto democrático recebe especial

---

<sup>33</sup> Cf. HERTEL, Jaqueline Coutinho Saiter. As dimensões democráticas nas Constituições brasileiras/Jaqueline C. Saiter Hertel. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p.43

atenção da Ciência Política, que se preocupa primordialmente em estudar as espécies de regimes de governo existentes. Aos regimes democráticos contrapõem-se os autocráticos, que quando permitem a participação popular, fazem-no em menor grau.

A qualificação da democracia como regime político exige a explanação das suas três modalidades, quais sejam, a democracia direta, a democracia indireta (ou representativa) e a democracia semidireta (ou participativa). Tais espécies democráticas são classificadas de acordo com o grau de participação popular. A participação direta permite uma ampla participação; a indireta, uma restrita participação; e a semidireta vale-se das duas modalidades anteriores, permitindo alguns instrumentos de participação direta e outros de participação indireta.

Em seguida, faz-se necessário a analisar a dimensão jurídica<sup>34</sup> da democracia, que a aborda como um direito fundamental do homem.

A democracia, então assume a natureza de um direito fundamental, seja de primeira, segunda, terceira ou quarta geração. Em razão de sua classificação como um direito, tornou-se indispensável à exposição das diversas gerações dos direitos fundamentais. Registre-se que tal explanação teve o intento de demonstrar a evolução dos direitos fundamentais, para viabilizar o enquadramento da democracia em uma das gerações.

Abordou-se, ainda, a dimensão principiológica da democracia. Sob essa ótica, o instituto é tratado como princípio constitucional<sup>35</sup>, assumindo uma natureza muito mais ampla, que vai além da sua qualificação política e jurídica. Nesse particular, há a possibilidade de divisão do citado princípio em outros dois: o democrático representativo, de aceção mais clássica; e o democrático participativo, marcando a nova aceção do princípio democrático.

O primeiro limita-se a estabelecer os métodos clássicos de participação popular, que envolve o exercício do direito de voto. Nesse tópico, são estudados os princípios da soberania popular, da representação popular, assim como o direito do sufrágio, mas ainda muito restrita diante da promovida pela sua nova aceção.

O segundo permite vislumbrar exatamente a ampliação que a democracia sofreu ao assumir uma dimensão principiológica. Nesse momento, a análise do princípio democrático exige

---

<sup>34</sup> Cumpre ressaltar que a expressão jurídica utilizada no texto deve ser compreendida como a qualificação da democracia como direito.

<sup>35</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 2002. p.288.

uma associação do princípio da participação popular. Afinal, trata-se do princípio democrático participativo e, portanto, ele estabelece uma ampliação na participação popular.

A associação entre os referidos princípios acaba por construir outros três subprincípios: o princípio da participação legislativo, o da participação administrativa e o princípio da participação jurisdicional. Trata-se de extensão da participação popular às diversas áreas de atuação desenvolvidas pelo Estado. Ao se permitirem essas novas modalidades de participação, implementa-se uma ampliação do instituto democrático.

Uma vez alinhavado esse arcabouço teórico, fez-se necessário aplicar as três dimensões da democracia às Constituições Brasileiras. Inicia-se com o enquadramento das que trataram a democracia como regime político. Entre elas, há as Constituições de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937. Da análise dos fatos políticos da época e posteriormente do próprio texto constitucional, verifica-se que a democracia foi abordada dentro de sua dimensão política, sendo qualificada como regime político.

A Constituição de 1946 marcou uma nova fase no processo democrático brasileiro, sendo a democracia tratada como um direito fundamental, ou seja, na sua acepção jurídica, com a ampliação do rol dos direitos e garantias fundamentais, que embora previstos nos textos constitucionais anteriores ainda não havia recebido a mesma atenção.

O mesmo ocorreu com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, sendo associada a um direito fundamental. Cumpre salientar que os textos constitucionais não renegaram a dimensão política da democracia, em verdade, ampliaram-na para associá-la a um direito fundamental.

Somente com a Constituição de 1988, a democracia assumiu a dimensão de princípio constitucional, transmutando-se para princípio democrático<sup>36</sup>,

Compreende-se, no presente trabalho, a Democratização da atuação Parlamentar dos Senadores como popularização da interferência do cidadão brasileiro no comportamento e nas decisões tomadas pelos parlamentares do Senado Federal, como resultado da combinação do princípio da transparência administrativa, da evolução da participação popular em nosso regime democrático, e da ampliação dos instrumentos de visibilidade da atividade pública

---

<sup>36</sup> Cf. HERTEL, Jaqueline Coutinho Saiter. As dimensões democráticas nas Constituições brasileiras/Jaqueline C. Saiter Hertel. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p.21-26

consubstanciados nos mecanismos de comunicação institucional, na imprensa livre e no aparecimento e desenvolvimento das novas tecnologias de informação.

*"A dinâmica legislativa exige o monitoramento contínuo do ambiente sócio-político-econômico e o relacionamento permanente com as várias instâncias da sociedade organizada para tornar as leis mais próximas das reais necessidades do País. Foi com esse espírito que criamos esta Secretaria, justamente para coordenar os trabalhos técnicos e de relacionamento institucional da Presidência, de maneira a aperfeiçoar ainda mais a elaboração de normas no âmbito do Senado Federal e do Congresso Nacional." (Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal<sup>37</sup>)*

Conformar a realidade, que impõe limites ao seu poder de conformação. Eis o aparente paradoxo do Direito, sobretudo do Direito Constitucional, a ser superado por aqueles que fazem dele uma instância democrática de ordenação e transformação social, mais do que meramente um sistema lógico-formal ou meio de ganhar a vida.

O constitucionalismo vem construindo progressivamente a sustentação teórica para a plena concretização das disposições constitucionais, bem como para a consolidação do caráter normativo, vinculante e supremo da Constituição.

Todas estas propostas de balanceamento buscam, em verdade, oferecer solução à tensão necessária e imanente entre o plano da norma, fundamentalmente estático e racional, e o plano da realidade, sempre fluida e irracional. Também pertinente à seara da convivência entre norma e realidade encontram-se ainda as questões da conectividade entre o plano normativo positivo e o universo moral e das possibilidades transformadoras das normas constitucionais.

A Constituição, na qualidade de fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, subordina todas as demais normas, sendo tal o sentido de sua supremacia, servindo, ainda, de garantia externa para execução dos preceitos das normas infraconstitucionais.

---

<sup>37</sup> Manifestação do então presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, publicada no Jornal do Senado, por ocasião da criação da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal.

Segundo José Afonso<sup>38</sup>, a Eficácia do Direito: toma-se a expressão em dois sentidos. A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma, refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada, nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, como diz Kelsen, ao “fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme a norma se verificar na ordem dos fatos”<sup>39</sup>. É o que tecnicamente se chama efetividade da norma.

Eficácia é a capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. “Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamento de que cogita”<sup>40</sup>; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que se tratando de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer.

Os dois sentidos da palavra eficácia, supracitados são, pois diversos. Uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar certos efeitos jurídicos, sem, contudo ser efetivamente cumprida no plano social.

Portanto, embora toda a evidência de que o princípio da transparência administrativa possui eficácia jurídica o presente trabalho busca precipuamente verificar se ele efetivamente produziu o efeito social de democratizar a atuação parlamentar dos senhores e senhoras senadores da república federativa do Brasil.

Ocorre que a concretização da Constituição é determinada pela realidade social e, ao mesmo tempo, é determinante em relação a ela, não sendo possível caracterizar como definitiva e

---

38 SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.210

39 KELSEN, Hans. Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito. Tradução de J.Cretella Júnior e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

<sup>40</sup> Cf. José Afonso da Silva, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 3ª Ed., p.66.

autônoma nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sócio-políticas. A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas, não também apartadas ou confundidas. Nas palavras de HESSE “A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar a pretensão de eficácia”<sup>41</sup>.

A democratização das instituições e dos comportamentos administrativos é o pressuposto da Administração Pública transparente, impondo uma transformação da natureza das relações entre esta e os administrados, que passa pela aplicação da regra democrática da publicidade para desenraizar a tendência do segredo na Administração e pela motivação dos atos administrativos para evitar que muro de incompreensão a separe dos administrados.

A transparência administrativa introduziu nas relações entre Administração Pública e administrado um novo contorno aos atributos dos sujeitos envolvidos, demolindo as tradições de função administrativa conotada por uma relação paradoxal de opressão dos direitos dos particulares e um comportamento reservado, hermético, isolado e unilateral levado ao extremo pela Administração Pública<sup>42</sup>.

Para Aluizio Ferreira<sup>43</sup>, as mudanças sociais, econômicas e políticas que impulsionaram a formação dos modernos Estados democráticos de direito provocaram novas situações que devem ser encaradas como desafios. São elas: o esgotamento do modelo político-representativo baseado na distância entre representantes/representados; o amadurecimento da idéia de transparência e visibilidade e a exigência de um Estado comunicante e não apenas comunicador de seus atos.

Quanto a este último requisito, inclusive, o autor lembra que o Estado não precisa aguardar que o cidadão solicite informações, antes a oferecendo antecipadamente a ele. A atitude de comunicar sustenta Aluizio Ferreira, atende também ao dever de publicidade dos atos dos públicos e, ainda, abre possibilidade para que os órgãos realizem divulgação de suas próprias atividades.

As crescentes e constantes transformações por que vem passando as sociedades impõem ações eficazes e rápidas para atender novas demandas. Essa premência, aliada à necessidade cada vez maior que tem o homem de conhecer os fatos de maneira verdadeira, objetiva, completa e

---

<sup>41</sup> HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991, p.86

<sup>42</sup> Cf. Wallace Paiva Martins Júnior. *Transparência Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2004, p.27

<sup>43</sup> Apud. SILVA, Anabelle Macedo. *Concretizando a Constituição*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p.95

imparcial – para poder decidir conscientemente – indica que todos os recursos, providos de lisura, no sentido de democratizar o acesso à informação denotam validade.

A mudança de paradigma superou a noção de indivíduo visto como súdito e não como cidadão, a partir da instituição de uma democracia administrativa concretizada por expoentes como a transparência administrativa que contribuiu para a reformulação da estrutura e da dinâmica da relação entre a Administração Pública e administrados, alterando os comportamentos de ambas as partes, a exemplo do que vem ocorrendo no Senado Federal nos últimos anos.

O conceito de transparência abrange mais que o princípio da publicidade previsto na Carta de 1988. Um elemento que se mostra importante para caracterizar a transparência é a possibilidade de participação do cidadão nas decisões, permitindo que se conheça como se gasta os recursos obtidos da sociedade. Outro elemento a ela relacionado é a obrigação que o poder público tem de prestar contas sobre seus atos, sobretudo os que envolvem gastos. Essa prestação de contas permite à sociedade sintetizar as informações sobre o poder público e emita um juízo de valor sobre as ações das autoridades. Para isso, cada vez mais o poder público deve utilizar-se dos meios de comunicação, sobretudo os eletrônicos, que tendem a facilitar a oficial divulgação.

### 5.1. Do papel da Imprensa Livre

A comunicação é marca indelével das sociedades contemporâneas e não existe hipótese de a humanidade retroceder nesta prática. Apenas esta frase é suficiente para indicar o grau de responsabilidade que duas poderosas ferramentas dos Estados democráticos, o Direito e a Comunicação, têm no sentido de garantir o acesso à informação do cidadão e o livre exercício da comunicação.

No Estado moderno a dessacralização do poder gerou o imperativo da fundamentação racional de seu exercício. O enfraquecimento teórico da legitimação divina do poder fez surgir a necessidade de legitimação pela razão, pelo convencimento racionalmente obtido. A idéia de um Estado com sentido específico, construído por via política, não decorrente de instâncias divinas, correspondeu ao amadurecimento do espírito leigo e do racionalismo<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Cf. SILVA, Anabelle Macedo. Concretizando a Constituição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p.15

A dessacralização promoveu uma revisão da própria legitimidade do poder estatal, o qual passou a colher sua fundamentação na dimensão da ordem social mesma. O racionalismo coincidiu com o início do processo de esvaziamento dos fundamentos transcendentais da ordem. A ordem passou a fundar-se sobre a forma assumida, daí o Estado como ordem formal dotado de legitimação interna.

Entretanto, todo processo de fundação institucional necessita de um apelo ao sagrado. Daí o racionalismo e as revoluções modernas terem buscado amparo em idéias supremas como “povo”, “nação” e “liberdade”, atribuindo-lhes valor transcendente.

O processo de laicização se iniciou a partir do enfraquecimento da ordem feudal, tendo representado uma crise de alteração nas estruturas e nos valores. A ordem social deixou de ser entendida como parte do plano religioso, e passou a ser pensada como ordem humana. O projeto político passou a ser visto como fenômeno histórico, não divino. Os valores se deslocaram: do imobilismo inerente a terra para o movimento inerente ao capital, da tradição para a razão.

Herman Heller<sup>45</sup> aponta o surgimento neste contexto da doutrina da opinião pública com força governante, constituindo uma força de relativização do Estado e de identificação do poder do Estado com a vontade do povo. Com a idéia de sociedade civil surgiu também o conceito de opinião pública, simultaneamente à difusão da escrita e ao desenvolvimento da imprensa.

O regime democrático apóia a existência de uma imprensa livre. Os cidadãos esperam ser informados sobre as decisões que os seus governos tomam em seu nome. Nesse sentido, a imprensa facilita o "direito de saber", agindo como supervisor do governo, ajudando os cidadãos a responsabilizar o governo e questionando as suas políticas. Os governos democráticos devem garantir o acesso dos jornalistas a reuniões públicas e a documentos públicos. Não colocam restrições prévias sobre aquilo que os jornalistas podem dizer ou escrever.

É pública e notória a colaboração da imprensa livre na busca da transparência das ações dos parlamentares do Senado Federal, inclusive divulgando ações envolvendo parlamentares que culminaram em renúncia ao mandato. Episódios, como o caso da violação do painel eletrônico do Senado Federal, que só foram descobertos e revelados ao público em virtude do trabalho investigativo da imprensa em prol da sociedade brasileira.

---

<sup>45</sup> Cf. HELLER, Herman. Teoria Del Estado. Trad. Luis Fábio. 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.p.56

A democracia exige que o público faça escolhas e tome decisões. Uma imprensa livre é condição fundamental para que as sociedades resolvam seus conflitos, promovam o bem-estar e protejam sua liberdade. A imprensa livre é e será, sempre, um dos instrumentos a serviço do cidadão no combate à corrupção e na busca da consolidação da cidadania.

## 5.2. Do Papel da Tecnologia da Informação

O conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação, armazenamento, processamento e comunicação da informação, e o modo como esses recursos são organizados em um sistema capaz de executar um conjunto de tarefas é usualmente denominado Tecnologia de Informação.

Ela não se limita a equipamentos (hardware), programas (software) e comunicação de dados. Engloba tecnologias relativas ao planejamento de informática, ao desenvolvimento de sistemas, ao suporte ao software, aos processos de produção e operação, ao suporte de hardware, etc.

Abrange todas as atividades desenvolvidas na sociedade pelos recursos da informática. É a difusão social da informação em larga escala de transmissão, a partir destes sistemas tecnológicos inteligentes. Seu acesso pode ser de domínio público ou privado, na prestação de serviços das mais variadas formas. Inclui também a aplicação, obtenção, processamento, armazenamento e transmissão de dados.

O processamento de informação, seja de que tipo for, é uma atividade de importância central na imprensa, nas atividades editoriais, no rádio e na televisão. O desenvolvimento cada vez mais rápido de novas tecnologias de informação modificou as bibliotecas e os centros de documentação (principais locais de armazenamento de informação) introduzindo novas formas de organização e acesso aos dados a obras armazenadas; reduziu custos e acelerou a produção dos jornais e possibilitou a formação instantânea de redes televisivas de âmbito mundial.

Além disso, facilitou e intensificou a comunicação pessoal e institucional, através de programas de processamento de texto, de formação de bancos de dados, de editoração eletrônica, bem de tecnologias que permitem a transmissão de documentos, envio de mensagens e arquivos, assim como consultas a computadores remotos, via rede mundiais de computadores, como a internet.

As tecnologias da informação não incluem somente componentes de máquina. Existem tecnologias intelectuais usadas para lidar com o ciclo da informação como: técnicas de classificação, por exemplo, que não requerem uso de máquinas apenas um esquema. Este esquema pode, também, ser incluído em um software que será usado, mas isso não elimina o fato que a técnica já existia independentemente do software. As tecnologias de classificação e organização de informações existem desde que as bibliotecas começaram a ser formadas. Qualquer livro sobre organização de bibliotecas traz essas tecnologias.

Os avanços científicos e tecnológicos no campo da informática têm provido as variadas espécies de mídia com novas tecnologias que ampliaram o acesso do cidadão às informações concernentes às atividades parlamentares no Senado Federal e ainda permitiram maior participação popular, interação e interferência do cidadão nas atividades parlamentares.

Mesmo com a sofisticação das tecnologias, ainda é elevado o nível de pobreza e exclusão de significativa parte da população nesse novo cenário. Medidas que possibilitem o crescimento do número de fontes de informação e uma verdadeira predisposição do Estado em cumprir seu dever de fornecer informações de maneira transparente e dinâmica demonstram ser o caminho para a democratização do acesso do cidadão à informação.

### 5.3. Canais de Comunicação da Sociedade com o Senado Federal

O Senado Federal sempre buscou registrar as ações políticas e legislativas que aconteceram na Casa Legislativa ainda que de forma incipiente, sob o formato de atas. As providencias concernentes a essa área anteriores ao processo de redemocratização do país, se não eram de impedimento do acesso do cidadão às informações, tampouco denotavam interesse particular pelo assunto, em uma atitude de maior passividade frente à necessidade.

Pode se perceber nitidamente que a partir da promulgação da Constituição de 1988, o Senado Federal tomou providencias no sentido de democratizar a notícia legislativa, criando-se canais de comunicação com o objetivo de oferecer serviços que permitem maior aproximação da Instituição com a sociedade. Os serviços surgiram a partir de um modelo de comunicação cujo objetivo principal era levar notícias dos trabalhos legislativos diretamente ao cidadão.

O Sistema de Comunicação do Senado é o mais moderno dos parlamentos da América do Sul e um dos melhores do mundo e tem o propósito de prover o Senado de um canal próprio de comunicação. Além das atividades comuns aos demais meios de comunicação, deve realizar uma

cobertura completa das atividades da instituição, com o diferencial de ser obrigado a distribuir, de maneira equânime, o espaço noticioso a todos os 81 senadores, sem distinção quanto ao estado que representam ou região de origem.

O primeiro veículo de comunicação criado pelo Senado Federal foi a Agência Senado – ainda não com este nome, mas já com um serviço de fornecimento de noticiário para os veículos de comunicação privados, no ano de 1994; depois veio o Jornal do Senado, em 1995; a TV Senado em 1995 e, finalmente, a Rádio Senado, em 1997. Há que se observar que os serviços de rádio do Senado também são anteriores à fundação oficial do veículo atual – mesmo porque o Senado precisava preparar material para abastecer a *Voz do Brasil* (desde 1962). De qualquer maneira, as estruturas anteriores dos veículos funcionavam sob a forma de núcleos de produção. Assim, a princípio, a Agência e a Rádio distribuía material de divulgação para o agendamento dos demais veículos de comunicação e para a Radiobrás.

Com a aprovação da regulamentação definitiva da TV a Cabo, em 1995, e o incremento das redes de computadores, especialmente a Internet, os avanços na área foram acelerados. A reestruturação do sistema, transformando os núcleos em subsecretarias foi oficializada com a Resolução nº 9 de 1997.

Hoje, o complexo de comunicação funciona com a seguinte estrutura básica (i) Agência Senado; (ii) Jornal do Senado; (iii) Rádio Senado; (iv) TV Senado; (v) Alô Senado.

### 5.3.1. Agência Senado

Desde 1995, a Agência Senado transmite seu noticiário por rede de computadores. Com criação oficial em 1997, o funcionamento da Agência tem sua origem no ano de 1962, quando o Senado iniciou a produção de material noticioso para o programa *A Voz do Brasil*, no horário reservado ao Congresso Nacional. Sob a denominação de Seção de Divulgação, que integrava o Serviço de Radiodifusão, a Agência realizava o trabalho de elaboração de resenhas diárias dos fatos da Casa para posterior distribuição aos jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão. As produções de notícias escritas e radiofônicas nasceram juntas e assim continuaram até 1972, quando foi instituída a Seção de Redação. Nessa época, o noticiário escrito produzido pelo Senado chamava-se "Súmula Informativa".

Com a chegada dos computadores na Casa e a modernização da Gráfica do Senado, em meados da década de 70, o setor de comunicações ganhou independência, com a criação da

Subsecretaria de Divulgação e Relações Públicas. O resumo jornalístico dos acontecimentos era impresso em boletins, distribuídos internamente no Senado e transmitidos para o restante do país por telex a partir do ano de 1984.

Um conjunto de fatores mudou o cenário da Comunicação do Senado a partir da década de 90: a contratação dos primeiros jornalistas concursados (1991); o processo de redemocratização por que passava o país, em que a nova Constituição trouxe legislações como a Lei da Cabo difusão, que previa um canal de TV específico para o Senado; a promoção de seminários com especialistas de comunicação externos e da Casa; modernas tecnologias (fac-símile, primeiras redes informatizadas, sistema STM-400). A nova estrutura de comunicação, englobada então pela Secretaria Especial de Comunicação Social (SECS), passou a ser composta pela Agência Senado, o Jornal do Senado, a Rádio Senado e a TV Senado, além do serviço de Relações Públicas e o chamado Alô Senado. A antiga denominação do noticiário escrito, "O Dia no Senado", foi substituída pelo nome Agência Senado no ano de 1995. Nesse mesmo ano, a Internet passou a ser utilizada pelo Senado em caráter experimental e a Agência Senado destacou-se como um dos primeiros veículos públicos de notícias a utilizar a nova tecnologia.

### 5.3.2. Rádio Senado

A Rádio Senado surgiu com o intuito de articular uma série de iniciativas desenvolvidas pelo Senado Federal, como o Jornal do Senado produzido para a Voz do Brasil, os boletins telefônicos veiculados por meio de ligação gratuita e o serviço de som do Senado, conhecido como Dim-Dom, pelo qual era veiculado o áudio das Sessões Plenárias, os avisos de interesse do público interno, e música brasileira.

Com a contratação de canais no Sistema Radiosat Digital, por satélite, as emissoras de todo o país passaram a dispor da possibilidade de retransmitir os boletins sobre as atividades do Senado ao vivo, além de ter acesso direto ao Jornal do Senado transmitido dentro do Programa A Voz do Brasil.

Em 1996, por decisão do então Presidente do Senado José Sarney, foi criada uma comissão para desenvolver projeto de instalação de uma emissora, inicialmente de FM. Em 29 de janeiro de 1997, foi criada a Subsecretaria de Rádio Senado, com o objetivo prioritário de transmitir o áudio das reuniões das comissões e das sessões plenárias do Senado Federal e do

Congresso Nacional. À nova emissora coube, ainda, divulgar as demais atividades do Senado, incluindo as ações de sua Presidência e dos senadores.

Ao longo dos anos, a Rádio Senado tem dado efetiva contribuição à transparência das ações legislativas, ao levar à população todas as discussões e projetos votados na Casa, que têm repercussão na vida dos brasileiros. Dentre as principais coberturas jornalísticas da emissora, destacam-se as cerimônias de posse dos senadores e dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, as eleições gerais de 1998 e 2002, as edições do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, as feiras nacionais de livros e a entrega, pelo Presidente Lula, dos projetos de reforma Tributária e da Previdência

### 5.3.3. TV Senado

A TV Senado foi criada em 1996 para fazer a divulgação institucional do Senado Federal e oferecer ao cidadão uma programação educativa e cultural de qualidade e diferenciada das emissoras comerciais.

Inicialmente transmitida apenas para assinantes de TV a cabo, hoje atinge um universo muito amplo de telespectadores. O sinal está disponível em todo o território brasileiro levado pelas emissoras de TV a cabo, por antenas parabólicas de tipo analógico e digital e, mais recentemente, em sinal aberto de UHF. As transmissões simultâneas alcançam, pelo menos, as oito milhões de antenas parabólicas instaladas no país e os mais de quatro milhões de televisores com TV por assinatura.

A TV Senado faz a cobertura de todas as Sessões Plenárias do Senado Federal e do Congresso Nacional, bem como das reuniões das comissões permanentes e temporárias. As Sessões Plenárias têm prioridade de exibição sobre qualquer outro programa na TV Senado.

Todos os dias, a TV Senado faz a cobertura das comissões permanentes do Senado, comissões parlamentares de inquérito, comissões especiais e comissões mistas, compostas de senadores e deputados, com imagens disponibilizadas também para as emissoras comerciais, em tempo real, via satélite. Quando não são exibidas ao vivo, as reuniões das comissões são gravadas e programadas para serem veiculadas nos intervalos que se seguem na programação no mesmo dia ou nos dias seguintes.

Essa cobertura institucional resulta em diversos tipos de programas: transmissões ao vivo, íntegras de reuniões pré-gravadas, entrevistas e produção de especiais e programas jornalísticos.

Atualmente, há pelo menos três espaços fixos na programação reservados para os programas musicais. No Espaço Cultural, veiculamos apresentações de música popular e erudita gravadas por equipes da TV Senado em Brasília ou obtidas de terceiros.

Segundo a TV Senado, o programa Quem tem medo da música clássica? é um dos maiores sucessos de público, recordista em telefonemas e mensagens recebidas. No programa, o saudoso Artur da Távola comentava e explicava obras musicais eruditas dos mais variados tipos, desde óperas a peças de piano solo.

No programa Conversa de Músico, são apresentadas entrevistas e curiosidades sobre instrumentos, grandes compositores e sobre o que pensam os profissionais da música. Tudo isso recheado com interpretações primorosas de clássicos e do melhor da música brasileira.

Ainda como parte da programação cultural, temos o programa Leituras, apresentado pelo escritor e jornalista Maurício Melo Júnior. O programa é dedicado à análise e à divulgação da literatura brasileira, com entrevistas e apresentação de obras lançadas no Brasil.

Nos Especiais da TV Senado é possível acompanhar temas históricos, culturais, turísticos, além de programas sobre saúde. São documentários, debates e entrevistas sobre diversos assuntos, tendo como foco principal a atividade legislativa.

Os noticiários Jornal do Senado e Senado Agora e os boletins Aconteceu no Senado explicam a atuação dos senadores e esclarecem os trabalhos do Senado e a tramitação de propostas que mudam o dia-a-dia dos cidadãos. Vídeos institucionais explicam a estrutura interna do Senado, sendo possível conhecer, por exemplo, o trabalho da Secretaria Geral da Mesa, da Biblioteca ou da própria Secretaria de Comunicação Social.

O Alô Senado é um programa que responde às perguntas feitas pelos cidadãos que ligam para o serviço Voz do Cidadão através do 0800-612211 ou enviam suas mensagens através do endereço eletrônico tv@senado.gov.br. para tirar dúvidas sobre o andamento de projetos, sobre o trabalho do Senado e dos senadores, além de outros problemas que sensibilizam toda a sociedade.

Programas temáticos como Cidadania e Entrevista levam os senadores aos estúdios para discutir projetos legislativos e assuntos de interesse da população, criando mais uma oportunidade de interação entre o Poder Legislativo e a sociedade.

Além disso, equipe de repórteres, produtores e editores está permanentemente selecionando temas para a realização de programas especiais e documentários, em que se aprofunda o debate de assuntos em discussão no Senado ou de interesse cultural.

#### 5.3.4. Alô Senado

O Senado Federal, por meio de sua Secretaria de Comunicação Social, consolidou a implantação de um novo modelo de comunicação, a partir da década de 90, cujo objetivo principal era levar diretamente ao cidadão as notícias dos trabalhos realizados pelos senadores e pela Instituição.

Na esteira do processo de implantação de um novo complexo de comunicação, criou-se o Serviço 0800 - A Voz do Cidadão, órgão integrante da Subsecretaria de Relações Públicas do Senado Federal, em 21 de janeiro de 1997, que operou como a antiga Central de Atendimento ao Cidadão até dezembro de 2003. Concebido para permitir a maior aproximação do Senado Federal com a sociedade, o então Serviço 0800 viabilizou a abertura de um canal de diálogo permanente e diferenciado com o cidadão brasileiro.

Dessa forma, o Senado Federal foi o primeiro órgão legislativo brasileiro a colocar em funcionamento regular um serviço de atendimento telefônico gratuito, de nível nacional, completando o ciclo de informação entre o cidadão e seus representantes e a própria Instituição Legislativa.

Num esforço contínuo em prol do aprimoramento desse canal de ligação entre o Senado Federal e a sociedade brasileira, uma nova Central de Relacionamento com o Cidadão foi concebida, após dois anos de estudos de viabilidade técnica e econômica desenvolvidos pela Subsecretaria de Relações Públicas, para substituir o antigo Serviço 0800 - A Voz do Cidadão. Essa ampliação vem ao encontro do crescimento permanente das demandas da população brasileira que, nos últimos anos, tem participado cada vez mais e melhor do processo legislativo brasileiro e das principais discussões políticas do País.

Assim sendo, o Alô Senado - Central de Relacionamento com o Cidadão do Senado Federal, nasceu para ampliar e fortalecer esse efetivo canal de comunicação de mão-dupla entre o Senado Federal e o cidadão brasileiro, cristalizando a construção de uma relação mais ágil, permanente e interativa, a partir da perspectiva de formação da cidadania

Segundo informações divulgadas pela Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública de 1º de janeiro de 2008 até o dia 15 de outubro de 2008, o serviço "Alô Senado" recebeu por telefone ou pela Internet 303 mil manifestações de pessoas, que fizeram críticas, sugestões, mandaram recados aos senadores ou opinaram sobre projetos em discussão no Senado, significando um aumento de 680 % (seiscentos e oitenta por cento) dos contatos com o serviço.

### 5.3.5. Da Prestação de Contas da Verba indenizatória

Dentre as obrigações dos parlamentares decorrentes da observância do princípio da transparência administrativa está o dever de prestar contas da utilização dos recursos públicos colocados à disposição deles.

Em 2003, através do Ato n.º 03 da Comissão Diretora do Senado Federal, foi instituída, nos moldes definidos no âmbito da Câmara dos Deputados, a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar, destinada ao pagamento de despesas mensais realizadas pelo Senador com aluguel – de imóvel, de veículos ou de equipamentos – com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar.

Atendendo os reclames da sociedade, em meados de 2008, o Senado Federal passou a divulgar via internet a prestação de contas da verba indenizatória dos Senadores e Senadoras.

A prestação de contas está disponível no Portal do Senado Federal, permitindo ao cidadão saber como o parlamentar tem utilizado a verba indenizatória.

Para fins de consulta pública na internet das despesas passíveis de ressarcimento pela verba indenizatória, a Secretaria de Fiscalização e Controle do Senado Federal – SEFIC, órgão responsável pelo controle da verba indenizatória, optou pela divisão das despesas em cinco categorias (ou grupos), a seguir relacionadas no quadro demonstrativo abaixo, que correspondem às hipóteses de despesas previstas nos incisos do artigo 3º da Portaria do Presidente n.º 02, de 2003.

Categorias de Despesa <sup>46</sup>	Valor
Aluguel de imóveis para escritório político, compreendendo despesas concernentes a eles.	
Aquisição de material de consumo para uso no escritório político, inclusive aquisição ou locação de software, despesas postais, aquisição de publicações, locação de móveis e de equipamentos.	

<sup>46</sup> A tabela de categoria de despesas da verba indenizatória foi elaborada pela Secretaria de Fiscalização e Controle do Senado Federal – SEFIC. A prestação de contas da utilização da verba indenizatória está disponibilizada ao público no Portal do Senado Federal.

Locomoção, hospedagem e alimentação, Combustíveis e lubrificantes.	
Contratação de consultorias, assessorias, pesquisas, trabalhos técnicos e outros serviços de apoio ao exercício do mandato parlamentar	
Divulgação da atividade parlamentar.	
Total	

O quadro demonstrativo é na verdade um relatório sintético e apresenta os valores reembolsados mensalmente por categoria de despesas, de modo que o consulente tem a opção de escolher o mês e ano da consulta. (ex. 10/2007 ou 06/2006).

Muito embora a apresentação das despesas seja feita por categorias e de forma consolidada, percebe-se um avanço e a preocupação do Senado Federal quanto à fiscalização e à divulgação do conteúdo das despesas ressarcidas com a verba indenizatória que tem caráter eminentemente público.

#### 5.3.6. Do serviço SIGA BRASIL

O SIGA BRASIL é um sistema de informações desenvolvido pela Secretaria Especial de Comunicação Social do Senado Federal que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais.

Reúne os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, que foi definido e desenvolvido em 1987 pela Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o SERPRO, para prover o Governo Federal de um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos e outras bases em um único portal e oferece uma ferramenta simples para elaboração de consultas. O portal disponibiliza, ainda, várias consultas prontas, a fim de facilitar a disseminação de informações sobre o orçamento público.

Além disso, reúne também diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de tal forma que o usuário final não precise sequer conhecê-las, pois todas as consultas são feitas por meio de uma única interface amigável. Portanto, além de reunir um grande acervo de dados orçamentários em um único sítio, o SIGA BRASIL torna esse acervo acessível ao cidadão comum e permite que este faça os cruzamentos que desejar entre um amplo leque de dados.

É um instrumento de transparência orçamentária. A transparência dos atos públicos é considerada hoje um dos principais instrumentos de melhoria da eficiência e efetividade do governo. Ela tanto previne quanto combate a corrupção, além de aperfeiçoar a base de conhecimentos sobre os quais as políticas públicas são decididas, elaboradas e executadas. As potencialidades do SIGA BRASIL como suporte para elaboração legislativa, formulação de políticas públicas e realização de pesquisas acadêmicas são incontáveis, e continuarão crescendo à medida que o SIGA BRASIL incorpore novas bases de dados.

## CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 iniciou uma nova fase no processo democrático brasileiro. No texto constitucional, a democracia assumiu dimensão de princípio, garantindo ao cidadão ampla participação democrática nos assuntos do Estado.

Nesse novo contexto, percebe-se uma busca em transformar o Estado Brasileiro num instrumento eficiente para o exercício da cidadania, com a configuração de um modelo de Administração Pública Gerencial em substituição ao modelo burocrático anterior à Constituição de 1988 e a conscientização de que o objetivo do Estado deve ser sempre o cidadão, oferecendo-lhe pleno controle sobre os resultados das ações da máquina estatal.

Em vista de uma nova consciência democrática no país, o presente trabalho buscou demonstrar que a constitucionalização dos preceitos do Direito Administrativo de observância obrigatória (CF/88, artigo 37), – no que se refere ao princípio da transparência administrativa – impôs novos padrões de conduta aos parlamentares que resultaram na democratização da atuação dos Senadores e Senadoras da República Federativa do Brasil.

Considerou-se a idéia de que o princípio da transparência administrativa objetiva a preservação da visibilidade e do caráter público da gestão dos negócios públicos e a atribuição de legitimidade material à Administração Pública, e que propiciou a reformulação das relações entre Administração Pública e administrados o que possibilitou uma ruptura do modelo tradicional anterior à Constituição de 1988.

Considerou-se ainda que os princípios administrativos constituem-se em diretrizes mandamentais gerais que direcionaram a atuação do administrador público e que, portanto, são, em essência, valores que devem ser obrigatoriamente observados no cotidiano da administração pública, norteando os atos da administração pública.

Igualmente que o princípio da transparência administrativa reúne funções materiais e instrumentais: aperfeiçoamento do caráter democrático do Estado (pela legitimidade do uso e do exercício do poder e da função pública), concretizando a dignidade da pessoa humana, restaurando a confiança na Administração Pública (pelas possibilidades de acesso e participação), parâmetro de controle da fidelidade aos princípios e às regras da Administração Pública.

Uma grande conquista da transparência administrativa foi o reforço dos níveis e canais de vigilância sobre a juridicidade da atuação administrativa e, sobretudo, sobre a concreta, efetiva e real preservação e satisfação do interesse público, mola mestra da Administração Pública<sup>47</sup>. Esta compreensão transcende a expressão da publicidade no ordenamento jurídico administrativo brasileiro contido no artigo 37 da Constituição de 1988 que, em verdade, é subprincípio do princípio da transparência administrativa.

A Democratização da atuação Parlamentar dos Senadores e das Senadoras, no presente trabalho, se caracterizou pela popularização da interferência do cidadão brasileiro no comportamento e nas decisões tomadas pelos parlamentares do Senado Federal, como resultado da combinação do princípio da transparência administrativa, da evolução da participação popular em nosso regime democrático, e da ampliação dos instrumentos de visibilidade da atividade pública consubstanciados nos mecanismos de comunicação institucional, na imprensa livre e no aparecimento e desenvolvimento das novas tecnologias de informação que facilitaram o acesso do cidadão às informações estatais.

Não obstante toda a base teórica apresentada, o presente trabalho propôs-se a demonstrar que, na prática, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu e paulatinamente vem consolidando o princípio da transparência administrativa, o Senado Federal tem criado e desenvolvido mecanismos de comunicação social que mais do que dar publicidade aos atos legislativos permitiu que o cidadão participasse mais efetivamente das decisões dos parlamentares, em observância ao princípio constitucional da transparência administrativa.

A supremacia da constituição e o reconhecimento de sua força normativa impõem que se atribua a cada uma de suas normas a possibilidade de produzir efeitos de alguma ordem no mundo real, sempre em direção ao objetivo de plena conformidade da realidade com o comando normativo. O que pode variar é amplitude desses efeitos. O Estado é conduzido sob o signo da

---

<sup>47</sup> Cf. MARTINS JR, Wallace Paiva, *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e participação popular*, 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.307

busca pela máxima efetividade da Constituição e a superação da chamada constituição simbólica<sup>48</sup>.

Não se trata de mera coincidência, portanto, a mudança de paradigma apresentada pelos parlamentares e pelos cidadãos. O que se constata é que a transparência no uso e no exercício do poder é natural decorrência da qualidade da democracia que preside a construção do Estado e que o maior grau de acesso à informação governamental aumenta o grau de democracia nas relações entre o Estado e a sociedade.

Por isso, quanto maior o grau de transparência administrativa maior também será o respeito devotado pelos agentes públicos aos princípios jurídico-administrativos, sendo que a visibilidade proporcionada é fator psicológico de temor ao desvio de poder, ao comprometimento irresponsável dos recursos públicos, etc.

À proporção que a transparência aumenta, ocasiona o crescimento do controle, da fiscalização, do conhecimento, do acesso, da participação e, inversamente, a redução da opacidade da Administração Pública, reservada excepcionalmente a certos espaços protegidos pela preservação do interesse público ou pela proteção dedicadas aos direitos e garantias individuais. Esta característica de elevação do controle e da participação é pedra fundamental na moderna concepção de Administração Pública no Estado de Democrático de Direito.

A democratização das instituições e dos comportamentos administrativos é pressuposto de uma Administração Pública transparente, que impõe uma transformação da natureza das relações entre esta e os administrados.

---

<sup>48</sup> SILVA, Anabelle Macedo. Concretizando a Constituição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos; RODRIGUES, Geisa de Assis . Estado Democrático de Direito: conceito, história e contemporaneidade. In: Sérgio Gonini Benício. (Org.). Temas de Dissertação nos Concursos da Magistratura Federal. 1 ed. São Paulo: Editora Federal, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado – 30ª Ed. São Paulo: Globo, 1993.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Discricionariedade e controle jurisdicional, 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARROSO, Luis Roberto, *Doze Anos da Constituição brasileira de 1988: uma breve e acidentada história de sucesso*. In: Temas de direito Constitucional, t. I, 2002.

BARROSO, Luis Roberto, *Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro*. In: Temas de direito Constitucional, t. III.

BOBBIO, Norberto; MORRA, Nello (Coord.). O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000a.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 21ª Ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1998.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Princípios constitucionais, São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia, Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, 2007

- HABERMAS, Jürgen. A Constelação pós-nacional. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia entre Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro vol.2, 1997.
- HELLER, Herman. Teoria Del Estado. Trad. Luis Fábio. 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Econômica, 1998.
- HERTEL, Jaqueline Coutinho Saiter. As dimensões democráticas nas Constituições brasileiras/Jaqueline C. Saiter Hertel. – Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.
- HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.
- KELSEN, Hans. Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito. Tradução de J.Cretella Júnior e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 12ª Ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MARTINS JR, Wallace Paiva, Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e participação popular, 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da Participação política. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- PÉRES, Jesús Gonzáles. El principio general de la buena Fe en el Derecho Administrativo, 3ª Ed. Madrid: Civitas, 1999.
- SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- \_\_\_\_\_. Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SILVA, Anabelle Macedo. Concretizando a Constituição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da Transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Rio de Janeiro: Renovar, n.230, p.251-279, out/dez.2002;