



**SENADO FEDERAL**

**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

**João Marcelo de Castro Novais**

**O REGIMENTO INTERNO DO  
SENADO FEDERAL FACE AOS  
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

**Monografia de conclusão do curso de  
Direito Legislativo, apresentada junto  
ao Instituto Legislativo Brasileiro do  
Senado Federal, sob orientação do  
Professor Mestre Paulo Roberto  
Alonso Viegas.**

**BRASÍLIA**

**2014**

JOÃO MARCELO DE CASTRO NOVAIS

# O REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL FACE AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista.

Área de Concentração: Direito Constitucional  
Orientador: Paulo Roberto Alonso Viegas

Brasília  
2014

JOÃO MARCELO DE CASTRO NOVAIS

**O REGIMENTO INTERNO DO  
SENADO FEDERAL FACE AOS  
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

**Trabalho final apresentado  
para aprovação no curso de  
pós-graduação *lato sensu* em  
Direito Legislativo, realizado  
pelo Instituto Legislativo  
Brasileiro como requisito para  
obtenção do título de  
especialista.**

BANCA EXAMINADORA:

---

---

---

**Brasília  
2014**

## **AGRADECIMENTOS:**

Ao meu orientador, Paulo Viegas, que teve papel essencial no desenvolvimento desse trabalho, pelo apoio, paciência e por todos ensinamentos transmitidos.

Aos professores do ILB pelo incentivo recebido.

Ao Coordenador do curso, Professor Doutor Luiz Fernando Bandeira de Mello, pela paciência e exemplo de eficiência e capacidade.

A todos os demais que tenham contribuído para a realização do presente estudo.

**RESUMO:**

Este trabalho trata de um estudo acerca do Regimento Interno do Senado Federal, à luz dos princípios constitucionais, trazendo ainda sugestões de melhorias ao Regimento e sua conformidade àqueles princípios.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
CAP.1 – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	8
CAP. 2 – PRINCIPAIS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS .....	12
2.1 CONCEITO .....	12
2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE .....	16
2.3. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE .....	18
2.4. PRINCÍPIO DA MORALIDADE .....	22
2.5. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE .....	24
2.6. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA .....	28
CAP.3 – A IMPORTÂNCIA DO SENADO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA .....	30
3.1 REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL .....	33
3.2 O TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988 E O PAPEL DO SENADO FEDERAL .....	35
CAP.4 – O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E OS ATOS DO SENADO FEDERAL .....	38
CAP.5 – CONCLUSÃO .....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	47

## INTRODUÇÃO

No decorrer dos tempos de funcionamento do Senado Federal brasileiro foi sendo descoberta a existência de diferentes atos administrativos emitidos pelo Senado Federal sem que houvesse a devida e importante publicidade. Esses atos apresentam conteúdos bastante variados, desde o aumento de remuneração de servidores públicos, passando pela designação de servidores para cargos em comissão e funções de confiança, até a concessão de benefícios referentes, por exemplo, ao plano de saúde desses servidores.<sup>1</sup>

Cabe ressaltar que o princípio da publicidade é considerado como um dos pilares de sustentação do Estado de direito, e é preciso considerar que isso também envolve os princípios da legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. A publicidade é assim um dos princípios constitucionais explícitos concernentes à administração pública, e deste ponto de vista é preciso enfatizar que ao direito à informação a Assembléia Nacional Constituinte legou o status de direito fundamental e consagrou um instrumento destinado a coibir eventuais arbitrariedades.<sup>2</sup>

Considerando esse contexto, este trabalho tem por objetivo comprovar que o Regimento Interno do Senado Federal não traz dispositivos que reforcem o princípio constitucional da ampla publicidade, vez que é

---

<sup>1</sup> AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Publicidade dos atos estatais nos dias atuais. Dos atos secretos do Senado Federal à divulgação completa da remuneração dos servidores pelo Município de São Paulo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2198, 8 jul. 2009.

<sup>2</sup> LAMBERT, Jean-Marie. Curso de direito internacional público: fontes e sujeitos. v. 2. 3. ed. Goiânia: Kelps, 2004.

extremamente complicado, confuso e de entendimento restrito a um pequeno grupo de órgãos e pessoas.

O tema se justifica diante do entendimento de que existe uma ampla concordância não só na doutrina, outrossim na jurisprudência, a respeito da importância da publicidade que envolve os atos estatais para solidificar a própria existência da democracia. Deve-se considerar que não se pode imaginar um governo do povo, para o povo e pelo povo se esse mesmo povo não tem acesso àquilo que é feito em seu nome dentro da máquina estatal.<sup>3</sup>

A realização deste trabalho demandou o uso de revisão bibliográfica extensa, a qual leva à constituição do quadro teórico, do conjunto de definições, princípios, categorias etc.

A coleta de dados será procedida por meio de artigos, livros e revistas, acrescidos de informações colhidas em trabalhos já produzidos sobre o tema, cujos dados foram levantados também por meio do acesso à rede mundial de computadores.

## **1 – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

---

<sup>3</sup> SANTOS, Alaine Tavares. *Importância do princípio da publicidade para a Administração Pública*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 jun. 2014.



Para Sanchez<sup>4</sup>, (2003) existem evidências, no aspecto econômico, de que governos mais transparentes trabalham melhor e são mais competentes. Deste modo, consentir o acesso público à informação pode ser um instrumento para se garantir a finalidade de apresentar um Estado que funciona melhor e com menos gasto de recursos. Informação publicamente discutida é, em tese, informação de melhor qualidade. Sendo assim Stiglitz<sup>5</sup>, (2001) entende que essa informação, quando usada para a vigilância das ações estatais, pode proceder em alocações mais corretas e inteligentes, redundando em maior eficácia e eficiência das políticas públicas e do gasto governamental. Para tanto Sanchez(2003) diz que de fato, entende-se que a disponibilidade de informação, coligada à probabilidade de alcançar ações corretivas, é essencial para se avaliar mais eficiência e eficácia às políticas públicas, tornando, portanto, os dispêndios públicos mais ativos.

Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao segredo. Por sua vez, segundo entendimento de Thoenig<sup>6</sup>(2000): “A avaliação pode ser assinalada, em linhas gerais, como uma atividade destinada à produção e apreciação de dados proeminentes e pertinentes, a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e seus impactos” (THOENIG, 2000, p. 45-47).

---

<sup>4</sup> SANCHEZ, O. A. O poder burocrático e o controle da informação. Lua Nova, n. 58, 2003 p.23

<sup>5</sup> STIGLITZ, J. Transparency in government, in the right to tell : the role of mass media in economic development. Washington : World Bank, 2001 p.33

<sup>6</sup> THOENIG (2.000), Jean-Claude. A Avaliação como Conhecimento Utilizável para Reformas de Gestão Pública. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 51, nº 2, abril-junho;p 45-47.

Nesse sentido, Icerman e Sinason<sup>7</sup> (2000) acastelam que o grau de transparência na prestação de informações no caso de atos da administração pública está relacionado –fundamentalmente a três subsídios: sociopolíticos; regras de planejamento e execução orçamentária; e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Dessa forma, considera-se que a exposição de informações acerca dos atos da gestão pública não necessita se ater aos relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral relatórios fiscais e financeiros), mas ainda de informações qualitativas que reproduzam desempenho, projetos e atingimento de metas em áreas proeminentes para a sociedade, tais como saúde, educação, cultura, transporte, saneamento e outras. Esse pensamento é confirmado por Matias-Pereira<sup>8</sup>(2006), quando esse autor garante que a transparência do Estado se concretiza por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Na última década do século XX esse conceito ganhou procedimento social, passando a se agregar na agenda governamental.<sup>9</sup>(HEALD,2003 p.p 723-759). Segundo o entendimento de Fox <sup>10</sup>(2007), uma das fundamentais causas que incentivaram as discussões e aumento das ações em torno de uma maior transparência na gestão pública foi a inquietação de que, quando o

---

<sup>7</sup> ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. *Public Fund Digest*, v.VII, n.1, p.64-80, 2000.

<sup>8</sup> MATIAS - PEREIRA, J.. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2006.

<sup>9</sup> HEALD, D.. *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*. Public Administration, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

<sup>10</sup> FOX, J.. Government transparency and policymaking. **Public Choice**, v. 131, n. 1, p. 23 - 44, Apr. 2007.

histórico das alternativas políticas não é notório, o eleitorado é impossibilitado de castigar os políticos que se arrastam em corrupção e outras formas de comportamento ilegal.

Para Nogueira<sup>11</sup> (2004) a abertura de espaços de participação pode promover o alcance de respostas para as demandas da comunidade, ampliar a comunicação entre governantes e governados, e prover melhores parâmetros para a tomada de decisões. Considerando a existência de estudos que despontam a continuação da cultura patrimonialista e de um Estado que não se abre para o controle da sociedade, Pinho & Akutsu<sup>12</sup> (2003), inferem que a aversão na abertura de tais ambientes viabilizadores de uma gestão participativa constitui-se no maior impedimento para a realização da transparência da administração pública no Brasil.

Contudo, deve-se ressaltar ainda o papel de promoção da *accountability*, muitas vezes determinado por políticas que estimulem a transparência governamental. Como esse é um marco polissêmico, muitos usam o termo original, *accountability*, na definição de princípio segundo o qual indivíduos, organizações e comunidades são responsáveis por seus atos e podem ter que prestar contas dos mesmos à sociedade. O termo abrange, deste modo, responsabilidade política, necessidade de prestação de contas, mecanismos de controle e responsabilização, e transparência administrativa. De fato, existem três particularidades ativas para que a *accountability* seja efetivamente presente em uma organização: concorrência do sistema político;

---

<sup>11</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo. Editora Senac, 2001 p.59.

<sup>12</sup> PINHO, José Antonio Gomes de & AKUTSU, Luiz. (2003) **Governo eletrônico, sociedade civil e democracia**: Revistando portais de governo no Brasil. Trabalho apresentado no IX Colóquio de Poder Local. NEPOL. Escola de Administração. UFBA. Salvador. 2003 p.66

vivência de mecanismos de pesos e contrapesos em diferentes planos de governo; e o foco fundamental, que seria a transparência em todo o sistema<sup>13</sup>.

## 2 – PRINCIPAIS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

### 2.1 Conceito

Faz-se importante aqui, antes de chegar aos princípios constitucionais, mencionar o dito de Canotilho<sup>14</sup>

[...] a Constituição é, [...] uma *lei*, configurando a forma típica de qualquer lei, compartilhando com as leis em geral um certo número de características (forma escrita, redação articulada, publicação oficial etc). Mas também, é *uma lei diferente das outras*: é uma *lei específica*, já que o poder que a gera e o processo que a veicula são tidos como *constituintes*, assim como o poder e os processos que a reformam são tidos como *constituídos*, por ela mesma; é uma *lei necessária*, no sentido de que não pode ser dispensada ou revogada, mas apenas modificada; é uma *lei hierarquicamente superior* - a lei fundamental, a lei básica - que se encontra no vértice da ordem jurídica, à qual todas as leis têm de submeter-se; é uma *lei constitucional*, pois, em princípio, ela detém o *monopólio das normas constitucionais*.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>15</sup>, quanto aos princípios constitucionais, assevera:

---

<sup>13</sup> LEDERMAN, D. ; LOAYZA, N. V. ; SOARES, R. R. Accountability and corruption : political institutions matter. Economics & Politics, v. 17, n. 1, 2005.

<sup>14</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Princípios de processo civil na Constituição Federal**. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 46, out. 2000.

São, por definição, comandos nucleares de um sistema, verdadeiros alicerces dele, e ainda disposições essenciais que se irradiam sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definirem a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico<sup>1</sup>

Para Silva<sup>16</sup>(2001),

Princípios, no plural, denotam as normas elementares ou os pré-requisitos primordiais estabelecidos como base, como embasamento de alguma coisa [...] revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie e ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica [...] exprimem sentido mais relevante que o da própria norma ou regra jurídica [...] mostram-se a própria razão fundamental de ser das coisas jurídicas, convertendo-as em perfeitos axiomas [...] significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito.

Quanto ao desempenho dos princípios, Celso Bastos<sup>17</sup>(2000) nos apresenta o seguinte ensino:

[...] nos momentos revolucionários, resulta saliente a função ordenadora dos princípios. [...] Outras vezes, os princípios desempenham uma ação imediata, na medida em que tenham condições para serem auto-executáveis. Exercem, ainda, uma ação tanto no plano integrativo e construtivo como no essencialmente prospectivo. [...] Finalmente, uma função importante dos princípios é a de servir de critério de

---

<sup>16</sup> SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

<sup>17</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21ª .ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

interpretação para as normas. Se houver uma pluralidade de significações possíveis para a norma, deve-se escolher aquela que a coloca em consonância com o princípio, porque, embora este perca em determinação, em concreção, ganha em abrangência.

Podem-se destacar ainda os preceitos de Barroso<sup>18</sup>(1996), que assim nos diz:

[...] os princípios constitucionais são, precisamente, a síntese dos valores mais relevantes da ordem jurídica. A Constituição [...] não é um simples agrupamento de regras que se justapõem ou que se superpõem. A idéia de sistema funda-se na de harmonia, de partes que convivem sem atritos. Em toda ordem jurídica existem valores superiores e diretrizes fundamentais que 'costuram' suas diferentes partes. Os princípios constitucionais consubstanciam as premissas básicas de uma dada ordem jurídica, irradiando-se por todo o sistema. Eles indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos.

Como se nota, os princípios são normas que oferecem elevado nível valorativo, ou, no dizer de Paulo de Barros Carvalho<sup>19</sup>, “são impregnados de valor”, e, em virtude de seu imensurável teor axiológico, além de serem normas, os princípios “acabam exercendo expressiva influência sobre porções do ordenamento jurídico, informando o vector de concepção de diversos segmentos.”

---

<sup>18</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

<sup>19</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

Canotilho<sup>20</sup> acrescenta que os princípios se catalogam, intrinsecamente, com uma concentração de valor ou peso e as regras se vinculam ao âmbito da validade, segundo se passa a mencionar:

Conseqüentemente, os princípios, ao constituírem *exigências de otimização*, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à lógica do "tudo ou nada"), consoante o seu *peso* e a ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois uma regra *vale* (tem validade) e deve cumprir-se na exata medida das suas prescrições, nem mais nem menos.

O certo, de qualquer modo, é que os princípios são linhas diretivas que dão lume à abrangência dos demais setores do ordenamento jurídico, de forma a imprimir-lhes o modo de unidade e servir como meio de associação num dado feixe de normas.

Deste modo pode-se dizer que os princípios constitucionais são considerados como os pilares de todo o ordenamento jurídico, pois conduzem o intérprete de como agir diante das normas jurídicas, e dos acontecimentos concretos a ele prestados no dia-a-dia. Muitos são os princípios que encontram garantia na Constituição, sendo alguns deles, os mais importantes, e que serão abordados a seguir.

---

<sup>20</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002.

## 2.2 Princípio da Legalidade

Legalidade liga-se à noção de Estado de Direito, que é aquele que se submete ao próprio direito que criou, razão pela qual não necessita ser motivo de surpresa constituir-se o princípio da legalidade um dos suportes fundamentais do Estado de Direito. Ainda que esse princípio não se confunda com a lei, não se pode negar que este constitui uma das suas expressões basilares. É na legalidade que os indivíduos encontram o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres.<sup>21</sup>

O Princípio da Legalidade contrapõe-se a quaisquer tendências de exagero personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. É o antídoto natural a um poder oligárquico, pois contém como base, a soberania popular. É um princípio de afirmação da cidadania.<sup>22</sup>

O Princípio da Legalidade, desde o Iluminismo do século XVIII, cumpre suma importância para o Direito Penal, por exemplo, e se insere numa lógica em que o poder estatal é limitado, tendo como principal papel avaliar direitos mínimos para os indivíduos, aos quais pode ser arrogada a prática de crime

---

<sup>21</sup> BERTONCINI, M. E. S. N. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. 1ª.ed. [S.]: Malheiros, 2002.

<sup>22</sup> BIANCHINI, Alice. Considerações Críticas ao Modelo de Política Criminal Paleorepressiva in Revista dos Tribunais. N°772, 89º ano, Fevereiro de 2000.



somente se lei prévia estabeleceu determinada conduta como tal, e nem lhes pode ser imposta pena também previamente definida.<sup>23</sup>

É ainda de ser considerada a observação de Diógenes Gasparini no sentido de que o Princípio da Legalidade desdobra seus alcances a toda a atividade estatal, não somente à atividade de administração pública: “Observe-se que o Princípio da Legalidade não acontece só sobre a atividade administrativa. É extensivo, deste modo, às demais atividades do Estado. Aplica-se, pois, à função legislativa, salvo nos países de Constituição flexível, onde o Poder Legislativo pode livremente, alterar o texto constitucional. O Legislativo, no caso, é igualmente poder constituinte, como acontece na Inglaterra. Aplica-se ainda à atividade jurisdicional. Deste modo, não pode o Judiciário comportar-se com inobservância da lei. Seu comportamento também se restringe aos seus mandamentos. O mesmo se pode dizer das cortes de contas. Em suma, ninguém está acima da lei”.<sup>24</sup>

A partir do momento em que não se respeita o princípio da legalidade, que é vasto e abrangente, do mesmo modo não se reconhece a existência do Estado de Direito; por conseguinte, deixa-se de lado o exercício de agir conforme a lei, aparecendo, em contrapartida uma conduta voluntarista sempre condenada pelo sistema jurídico, sem exceção. É muito comum ouvir a notícia segundo a qual os administradores públicos são responsabilizados pela justiça por terem desrespeitado a lei sobrepondo o seu interesse individual aos

---

<sup>23</sup> JESUS, Damásio Evangelista de. Direito Penal – Parte Geral. 25<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>24</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. Manual de Direito Penal – Parte Geral. 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva 2002.

interesses coletivos e públicos. Trata-se de um problema que vem sendo identificado como gravíssima doença no Brasil.<sup>25</sup>

### 2.3. – Princípio da Impessoalidade

O Estado de Direito baseia o princípio da impessoalidade na medida em que significa a superação das monarquias absolutistas, onde a vontade do Estado nada mais era que a vontade do soberano. No Estado de Direito, o Estado é a pessoa e o Direito é a sua vontade, traduzindo os fins a serem perseguidos, previamente estabelecidos pelos próprios destinatários das normas (em se tratando também de Estado Democrático). No Estado de Direito funda-se a impessoalidade na medida em que a atividade estatal é pautada pela lei e precisa levar em conta os interesses individuais e coletivos de todos os administrados, e não de pessoas determinadas.<sup>26</sup>

A impessoalidade na determinação da vontade purifica o ato administrativo, isto é, “faz presumir isento dos defeitos que o caráter pessoal lhe poderia imprimir, oriundos da variabilidade dos interesses, de que a pessoa é suscetível”. No *princípio da impessoalidade* se baseia, pois, a presunção de legitimidade do ato administrativo, ao mesmo tempo estribada no princípio da legalidade em sentido estrito: “Com efeito, se a Administração Pública só pode agir ou atuar *se, como e quando* a lei autoriza, há de se deduzir a presunção

---

<sup>25</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.10.

<sup>26</sup> AVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

de legitimidade de seus atos, isto é, que se presumem e que se conforma com o Direito.<sup>27</sup>

O princípio da impessoalidade assentado na soberania popular faz com que todos contenham o mesmo valor no momento de escolher os representantes responsáveis pela votação das normas que ao povo retornarão. E se o poder é do povo e a ele retorna sob a forma de normas igualmente válidas para todos, a conduta dos representantes do povo, que em nome dele exercem um poder funcional, necessita pautar-se sempre em critérios supra-individuais, o que significa levar em conta sempre, a um só tempo, os interesses de cada um e de todos os indivíduos que juntos detêm a titularidade da soberania.<sup>28</sup>

José Afonso da Silva enxerga o princípio da impessoalidade com o sentido de que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, porém ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário”. Conseqüência do caráter impessoal da conduta dos agentes públicos radica quer na impossibilidade da publicidade estatal e do patrimônio público serem empregados na “*promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*” (art. 37, § 1º, da CF/8831), quer na *incidência da responsabilidade civil extracontratual objetiva* (art. 37, § 6º, da CF/8833) a respeito de as pessoas jurídicas de Direito Público em geral e a parcela de pessoas jurídicas de Direito Privado (estatais e não-estatais)

---

<sup>27</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública. São Paulo: Atlas, 2000, p. 37.

<sup>28</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2002.

“prestadoras de serviços públicos”, relativamente aos “danos que seus agentes, *nessa qualidade*, causarem a terceiros” (grifo nosso), por meio de conduta comissiva ou omissiva, *independente* da comprovação de dolo ou culpa, “garantido o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.<sup>29</sup>

O princípio da impessoalidade no ordenamento jurídico brasileiro, num primeiro momento, apresentar-se-á breve panorama acerca do entendimento doutrinário do princípio, demonstrando-se como nossos autores discordam no que fere à conceituação e alcance da impessoalidade. Depois, demonstrar-se-á a tendência atual de se extrair deveres autônomos decorrentes do princípio da impessoalidade, o que se faz associando-o à idéia de imparcialidade, discutindo-se, ao final, a validade das premissas usadas pelos autores para diferenciá-lo do princípio da igualdade.<sup>30</sup>

O Estado de Direito baseia o princípio da impessoalidade na medida em que significa a superação das monarquias absolutistas, onde a vontade do Estado nada mais era que a vontade do soberano. No Estado de Direito o Estado é a pessoa e o Direito é a sua vontade, traduzindo os fins a serem perseguidos, previamente estabelecidos pelos próprios destinatários das normas (em se tratando também de Estado Democrático). No Estado de Direito funda-se a impessoalidade na medida em que a atividade estatal é pautada

---

<sup>29</sup> GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 74.

<sup>30</sup> ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

pela lei e precisa levar em conta os interesses individuais e coletivos de todos os administrados, e não de pessoas determinadas.<sup>31</sup>

A dizer de outra maneira, o princípio da impessoalidade determina que o agente público proceda com desprendimento, agindo desinteressada e desapegadamente, com isenção, sem perseguir nem favorecer, jamais movido por interesses subalternos. Mais: postula-se o primado das idéias e dos projetos marcados pela solidariedade em substituição aos efêmeros cultivadores do poder como hipnose fácil e encantatória. “Semelhante princípio guarda derivação frontal, inextirpável e, não raro, desafiadora com o princípio da igualdade de todos, sem distinção de qualquer natureza (CF, art. 5º, caput), salvo aquelas impostas pelo próprio sistema constitucional.”<sup>32</sup>

Melhor entendimento apresenta Fábio Medina Osório que afirma não ter espaço para suspeitas nos procedimentos públicos. Em qualquer suspeição de impessoalidade nos procedimentos de seleção, terá de decorrer a administração pública no sentido de anular seus atos contrários à ordem constitucional estabelecida. As salvaguardas dos direitos individuais comprometidos pelo agir administrativo podem ser refeitos pela via administrativa ou judicial competente, sendo defeso aos órgãos internos ou externos de controle emitir outro juízo que não seja o da validação

---

<sup>31</sup> AVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>32</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 15ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002 p. 817-818.

exclusivamente dos atos sobre os quais não parem quaisquer formas de suspeição.<sup>33</sup>

#### **2.4. Princípio da Moralidade**

Conforme Meirelles<sup>34</sup> (2007), o válido é que a moralidade do ato administrativo, ao lado com a sua intenção e legalidade, desenvolvem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima. Por acordo de direito e de moral, o ato administrativo terá também que corresponder à lei ética da própria instituição, e não simplesmente à lei jurídica. A moralidade agrega o Direito indissociável no seu aproveitamento e finalidade, edificando-se em fator de legalidade. As determinações de tribunais constituem que o “controle jurisdicional se reduz ao exame da legalidade do ato administrativo, o que não expressa apenas a conformação do ato com a lei, mas também com a moral administrativa e o empenho coletivo.”

Logo Maurício Antonio Ribeiro Lopes, mencionado pelo professor Romeu Felipe Bacellar Filho<sup>35</sup> (2002), aduz: que “A moralidade administrativa não se atrapalha com a moralidade comum o que, no entanto, não as antagoniza, pelo oposto, são integrantes. A moralidade administrativa é

---

<sup>33</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*, 2 ed., Porto Alegre: Síntese, 2000, p. 214

<sup>34</sup> MEIRELLES, H.L. *Direito administrativo brasileiro*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007

<sup>35</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. Max Limonad 2002.

mesclada de normas de boa administração, ou seja: pelo conjugado de regras finais e disciplinares geradas não só pela distinção entre os valores antagônicos bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto, mas além disso pela concentração geral de administração e pela imagem da função administrativa. Vislumbra-se nessa norma um modo utilitário que é dado por sua enorme carga finalista.

Em suma, consecutivamente que em matéria administrativa se constatar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se cataloga juridicamente, ainda que em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, o princípio de justiça e de equidade, a imagem comum de honestidade, então estará havendo afronta ao princípio da moralidade administrativa.<sup>36</sup>

Pelo princípio da moralidade administrativa, não satisfará ao administrador a realização da estrita legalidade, pois ele necessitará reverenciar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade estabelece pressuposto de validade de todo ato administrativo exercido<sup>37</sup>.

Comparando a moralidade com a probidade, afirma Di Pietro<sup>38</sup> que, como princípios expressam praticamente a mesma coisa, mas quando se fala em improbidade como ato desonesto, como violação confirmada pelo ordenamento jurídico, deixa de existir uso de sinônimos entre as duas

---

<sup>36</sup> DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

<sup>37</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2005

<sup>38</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo:Atlas, 2007.

demonstrações, porque a improbidade tem sentido mais extenso e mais sucinto, que envolve não só atos errados ou imorais, mas também, e sobretudo, atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa a lesão à moralidade administrativa é somente uma das inúmeras suposições de atos de improbidade previstos em lei.

## **2.5. Princípio da Publicidade**

Torna-se importante destacar que apesar de remontar desde o período romano, foi exclusivamente no período pós Segunda Guerra Mundial é que a publicidade acabou tomando grandes proporções e assim evoluiu. Pois se pode dizer que, por outro lado, a vontade de se implantar um Estado voltado para o bem-estar social, trazendo maiores benesses à população, faz com que a divulgação do atuar estatal ganhe maior respaldo. Conforme entendimento de Almada <sup>39</sup>(2006, p. 46): Em virtude da implantação do Estado Social e como o objetivo de serem afugentadas as horrorosas lembranças do nazismo, é que os institutos processuais passaram a espelhar os ideais da democracia, assumindo o conceito de publicidade a noção de transparência externa e controlabilidade popular.

A publicidade sempre foi apresentada como um princípio administrativo e, por isso, este princípio traz seu campo natural de aplicação no Direito Administrativo, pelo acordo de que o Poder Público, por ser público

---

<sup>39</sup> ALMADA, Roberto José Ferreira de. Garantia processual da publicidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.



precisa agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados, ou seja, a população, sempre tenha ciência do que os administradores estão fazendo. É neste princípio, conseqüentemente, que analisamos que a Administração Pública, tem o compromisso de trazer plena transparência nas suas atitudes e determinações, tanto por parte da Administração como dos seus agentes, observadas as hipóteses de sigilo previsto em lei.<sup>40</sup>

A divulgação do ato para conhecimento de todos é a Publicidade, ou seja, a publicação oficial do ato para conhecimento público e começo de seus resultados externos. Caracteriza-se a entrada da validade para todos os resultados externos. Leis, atos e contratos administrativos que determinam fins fora do órgão que os exerce, formam publicidade, diante das partes e terceiros. O princípio da publicidade provém da imprescindível transparência dos atos administrativos em um Estado Democrático de Direito. Conforme Mello<sup>41</sup> consagra-se, este princípio, no “dever administrativo de conservar total cristalinidade em seus procedimentos”.

A doutrina pátria tem ressaltado que o Princípio da Publicidade apresenta seu natural campo de aplicação no Direito Administrativo. E, quando constitucionalistas a ele se mencionam, deriva da matriz constitucional um

---

<sup>40</sup> Manoel de Oliveira Franco Sobrinho Direito Administrativo Contemporâneo, Editora Fórum, 2004

<sup>41</sup> MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

princípio administrativo, sempre reportando o artigo 37 da Carta Magna, com infreqüentes ressalvas. Deste modo, José Afonso da Silva<sup>42</sup>(2000) diz que:

"A publicidade ininterruptamente foi trazida como um princípio *administrativo*, porque se percebe que o Poder Público, por ser público precisa atuar com a maior transparência admissível, a fim de que os administrados apresentem, a toda hora, noção do que os administrantes estão fazendo."

Nas expressões de Hely Lopes Meirelles<sup>43</sup>, (2000)

A publicidade, como princípio (CF, art. 37, caput), compreende toda ação estatal, não só sob o jeito de publicação oficial de seus atos como, ainda, de propiciação de conhecimento do procedimento interno de seus agentes. Essa publicidade alcança, assim, os atos finalizados e em desenvolvimento, os procedimentos em andamento, os ditames dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovadores de despesas e os prestamentos de contas contidas aos órgãos regulares. Tudo isto é função ou balanço público que pode ser analisado na repartição por qualquer interessado, e dele pode conseguir certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

É preciso ressaltar que o princípio da publicidade no entendimento de Miranda<sup>44</sup>(2005), é considerado como sendo indispensável ao Estado

---

<sup>42</sup> Silva, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2000, pág. 653

<sup>43</sup> Meirelles, Hely Lopes, "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 2000.

<sup>44</sup> Miranda, Henrique Savonitti, Curso de direito administrativo, 3ª ed., rev., Brasília: Senado Federal, 2005, págs. 92/93.

Democrático de Direito, na medida em que uma Administração Pública democrática é definitivamente incompatível com a garantia de sigilo de seus atos. Por meio dele, é garantido ao cidadão o acesso às informações da Administração sempre que deseje. Mais do que isso, a publicidade dos atos públicos, realizada, em regra, por meio da imprensa oficial, é requisito de eficácia dos atos administrativos. É isso que prescreve o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, in verbis: ‘Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado’ Por óbvio, existem exceções. Na esfera administrativa, o único caso autorizado de sigilo ocorre quando este se apresenta imprescindível à segurança nacional, conforme dispõe o mencionado inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal”.

Deste modo o princípio da publicidade de acordo com Cintra, Dinamarco e Pellegrini <sup>45</sup>(2004, p. 69), vem ao longo dos tempos constituindo – se como sendo uma preciosa garantia do indivíduo no tocante ao exercício da jurisdição afinal, o Estado Democrático de Direito necessita que os cidadãos tenham conhecimento de seus atos normativos, pois, ao contrário, não haveria meios daqueles se defenderem dos atos arbitrários, caso fossem estes secretos.

---

<sup>45</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Segundo Santos<sup>46</sup> (2008, p. 174), "Na democracia, ao revés, a coisa pública é gerida às claras, aos olhos de quem quiser ver". Contudo, para que tais valores sejam assegurados, faz-se essencial que a população, por meio da divulgação dos atos da gerência estatal, possa fiscalizar e controlar o exercício das funções legislativa, executiva e judiciária.

Desta forma, torna-se importante destacar que a própria Carta Magna, em seu Art. 5º, LX, restringe a publicidade em duas situações: com o fito de se defender o interesse público ou o direito à intimidade. Por força do imperativo de ordem social, há ocasiões em que o interesse público demanda que não ocorra a divulgação dos atos estatais. Em relação ao direito à intimidade, ao se atenuar a publicidade, segundo Portanova<sup>47</sup> (2005, p.169), busca-se "evitar a curiosidade geral, as consequências desastrosas, a perturbação da ordem, a apreensão do povo, o alarme, o tumulto, o apavoramento, a marca negativa e a afronta à dignidade das pessoas físicas e jurídicas, sejam de direito privado ou público". Desta forma, o que se busca é preservar o indivíduo, para que este não tenha a sua esfera íntima invadida contra a sua vontade.

## **2.6. Princípio da Eficiência**

---

<sup>46</sup> SANTOS, Nelton Agnaldo Moraes dos. Princípio da Publicidade. In: LOPES, Maria Elisabeth de Castro; OLIVEIRA NETO, Olavo de. Princípios processuais civis na Constituição. p.174 - 190. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

<sup>47</sup> PORTANOVA, Rui. Princípios do Processo Civil. 6. ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005.

Torna-se importante destacar primeiramente que este princípio não tinha tanta importância até o momento em que foi expressa na constituição com a emenda constitucional 19/1998 que o inseriu ao lado de outros quatro princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, ganhando assim status constitucional.

O renomado Hely Lopes Meirelles<sup>48</sup>(2002) deliberou o princípio da eficiência, como:

“... o que se atribui a todo o agente público de desempenhar suas imputações com prontidão, esmero e proveito profissional. É o mais atual princípio da função administrativa, que já não se satisfaz em ser exercida somente com legalidade, exigindo efeitos positivos para o serviço público e aceitável acolhimento das necessidades da comunidade e de seus membros”

O autor, ainda, acresce que:

“o dever da eficiência obedece ao dever da boa administração.”

Segundo preleção lapidar de Kildare Gonçalves,<sup>49</sup>(2002) o princípio da eficiência foi inserido pela Emenda Constitucional nº 19/ 98. Relaciona-se com as normas da boa administração no significado de que a Administração Pública, em todos os seus setores, precisa efetivar suas atividades com vistas a retirar o maior número aceitável de resultados positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a nobreza de recursos, por fim, dotando de maior alento possível as ações do Estado.

---

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002

<sup>49</sup> GONÇALVES, Kildare. Direito Constitucional Didático, 2002 p 303

Alexandre de Moraes<sup>50</sup>, por sua vez, entende o princípio da eficiência como aquele que confere a administração direta e indireta e aos seus agentes a persecução do bem comum, por meio do estágio de suas aptidões de forma imparcial, indiferente, clara, participativa, ativa, sem burocracia, e sempre em procura de qualidade, primando pela adoção dos discernimentos legais e morais imprescindíveis para o melhor uso possível dos recursos públicos, de maneira a impedir desperdícios e garantir-se um ganho social. A finalidade é que o servidor público traga mais eficiência no serviço para que a Administração Pública possa conseguir seus fins mais velozmente. Eficiência é o melhor efeito com o uso lógico dos meios.

### **3 - A IMPORTÂNCIA DO SENADO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

Tem-se conhecimento que além do poder individual dos senadores, o Senado Federal brasileiro conta com uma força institucional substantiva. Assim ele tem poderes expressivos na área econômica e desempenhou um papel essencial no processo de ajuste fiscal implementado no país. Portanto, a Câmara Alta tem a prerrogativa de autorizar a contratação de empréstimos externos por parte dos entes federativos, além de ser o responsável pela aprovação da escolha do Presidente e dos diretores do Banco Central. Cumpre ainda um papel vital em instituições ligadas às características fundamentais do Estado moderno, na concepção de Max Weber (1999) e Bendix & Turner,

---

<sup>50</sup> MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 3. ed., São Paulo : Atlas, 2000, p. 30.

(1998): a ordem legal, a burocracia, a jurisdição compulsória sobre um território, o monopólio do uso legítimo da força e um sistema permanente de cobrança de impostos. Enfim, é o Senado o principal responsável pela aprovação e pelo controle de ministros dos tribunais superiores, dos embaixadores, dos diretores das agências executivas e do Procurador Geral da República. É, também, conforme preceito constitucional, a casa federativa, representante dos estados membros.<sup>51</sup>

Sabe-se que no Brasil, o estudo efetivado por Backes (1999) marca que o bicameralismo brasileiro concede grande poder para as regiões menos populosas. Sendo assim, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntas somam 42% da população brasileira e têm exatos 74% de representantes no Senado. Logo outro dado que merece destaque, é o fato de que 51% dos senadores são eleitos por estados que juntos contabilizam apenas 15% da população brasileira. Assim, dito de outro modo, representantes de 15% da população podem impedir iniciativas de representantes de 85% da população.<sup>52</sup>

Rubiatti (2010) assegura que o Brasil é um país que apresenta um sistema bicameral estimado forte, ou seja, que conjuga simetria e incongruência, isto diz que as duas Casas têm semelhante probabilidade de intervenção no processo legislativo e sua composição é diferenciada, pois a primeira câmara busca a representação populacional e é eleita pelo princípio

---

<sup>51</sup> LOUREIRO, M. 2001. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 53-61.

NEIVA, P. 2006. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? Dados, Rio de Janeiro, v.49, n. 2, p. 269-299. WEBER, M. 1999. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Cultrix

BENDIX, R. & TURNER, B. 1998. Max Weber: an Intellectual Portrait. London: Routledge

<sup>52</sup> BACKES, A. L. Democracia e sobre-representações de regiões: o papel do Senado. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 1999

de representação proporcional; ao passo que a segunda câmara tem por objetivo representar os entes federados e é eleita pelo princípio majoritário de maioria simples.<sup>53</sup>

Deste modo, pode-se dizer que o Senado brasileiro tem um princípio de representação distinto do princípio resguardado pela Câmara dos Deputados. Por conseguinte, a Constituição brasileira estabelece que a Câmara represente a população brasileira e os interesses desta, ao passo que ao Senado cabe a defesa dos interesses dos Estados brasileiros. Assim, ao delegar ao Senado tal princípio de representação, a Constituição concede à Casa a tarefa de zelar pela solidez do pacto federativo no Brasil.<sup>54</sup>

Vale frisar que o Senado deriva, ocupando um espaço cada vez mais expressivo na agenda de pesquisa da ciência política produzida no Brasil. Nota-se que os estudos têm considerado o funcionamento e as regras internas da Casa, desproporcionalidade da representação, disciplina e coesão partidária, atividade legislativa e perfil de carreira de seus integrantes.<sup>55</sup>

Conseqüentemente o Senado Federal do Brasil é uma das duas Casas que compõem o Congresso Nacional, instância que representa o Poder Legislativo Federal. Portanto, o Senado é um fórum de representação dos

---

<sup>53</sup> RUBIATTI, B. C. Mecanismos de resolução de conflito entre as câmaras em sistemas bicamerais: o caso brasileiro. In: II Seminário de Sociologia & Política da UFPR. Grupo de Trabalho 6 -Relações entre o Executivo e o Legislativo, Processo Decisório e Análise de Políticas Governamentais, 2010

<sup>54</sup> LEMOS, L. B. (Org.).O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte.Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

<sup>55</sup> ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil : as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2009



estados e tem por finalidade primordial preservar a Federação, a harmonia entre os estados e a soberania nacional.<sup>56</sup>

De tal modo, com o reestabelecimento da democracia e a edificação de uma nova ordem constitucional em 1988, o Senado não apenas recobrou suas prerrogativas legislativas, contudo contraiu novas atribuições que robusteceram ainda mais o seu papel no processo decisório nacional. Cabe advertir que o art. 52 da CF, que versa sobre as competências exclusivas do Senado, estabelece funções que vão desde o controle sobre Poder Executivo, passando pela política externa, tributária, monetária, Poder Judiciário e controle da dívida pública brasileira em todos os níveis de governo (CF, 1988).<sup>57</sup>

### **3.1 Regimento Interno do Senado Federal**

Como bem se sabe o Senado brasileiro possui seu Regimento Interno, doravante citado como RISF, que constitui todas as normas e princípios que fundamentam a atividade legislativa, administrativa e o funcionamento interno da Casa. Logo de acordo com o art. 402 do RISF, o regimento necessita ser firmado ao final de cada legislatura, incorporando as modificações ocorridas ao longo do quadriênio de trabalhos legislativos.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. Influência dos partidos e governadores sobre o comportamento legislativo dos senadores brasileiros. In: 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 2010

<sup>57</sup> FIGUEIREDO, A. Prefácio. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 7-10

<sup>58</sup> SENADO. Regimento (2011). Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970): texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Consolidado (Volume I, 317 p.) e Normas Conexas (Volume II, 551 p.). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações/SEEP, Senado Federal, 2011

Tem-se conhecimento que a cada dois anos, no mês de fevereiro, os senadores se reúnem e elegem a Mesa da Casa, composta pelo presidente, primeiro e segundo vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes de secretários, com a função de dirigir os trabalhos desenvolvidos no Senado Federal. O art. 59 do RISF veda a reeleição para período imediatamente subsequente. Já o art. 60 determina que a eleição seja feita em escrutínio secreto, exigida a maioria de votos, presentes a maioria da composição do Senado e assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado.<sup>59</sup>

Denota-se que, de acordo com art. 77 do RISF, os membros da Mesa compõem a Comissão Diretora, essa comissão administra o Senado e apresenta projeto de resolução sobre organização e funcionamento da Casa. Assim o art. 98 do RISF estabelece, entre outras atribuições, que a comissão faça a redação final dos projetos de iniciativa da Casa e das emendas e projetos da Câmara aprovados pelo Plenário. Conforme o art. 77, § 1º, os membros da Comissão Diretora, exceto o presidente da Casa, poderão integrar outras comissões permanentes.<sup>60</sup>

Compete advertir que o art. 71 do RISF determina que o Senado terá comissões permanentes e temporárias. Assim, conforme estabelece o art.

---

<sup>59</sup> IZUMI, M. Y. Governo e oposição no Senado brasileiro. In: II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo, 2012

<sup>60</sup> SENADO. Regimento (2011). Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93, de 1970): texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Consolidado (Volume I, 317 p.) e Normas Conexas (Volume II, 551 p.). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações/SEEP, Senado Federal, 2011

97 do RISF, às comissões permanentes compete estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame. Deste modo o Senado tem ao todo onze comissões permanentes de caráter técnico.<sup>61</sup>

Prontamente se pode dizer o Senado não é uma mera casa revisora, visto que tem o poder de iniciar legislação e é avaliada pela literatura como um das câmaras altas mais fortes do mundo.<sup>62</sup>

### **3.2 O texto constitucional de 1988 e o papel do Senado Federal**

Salva destacar que o dispositivo constitucional ora considerado tem o seguinte texto:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.<sup>63</sup>

Tem-se conhecimento que esse dispositivo constitucional, com poucas alterações, vem sendo repetido no texto das Constituições brasileiras desde 1934, a partir da qual se concebeu ao Senado Federal a missão de garantidor da observância do princípio da separação dos poderes, quando o Poder Judiciário, atuando no controle difuso, até então preponderante, decidia

---

<sup>61</sup> NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011

<sup>62</sup> NEIVA, P. R. P. Estudo comparado de câmaras altas: Os poderes e o papel dos senados em sistemas presidencialistas. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.\_\_\_\_\_. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil.In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 23-61

<sup>63</sup> OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. Fundamentos do controle de constitucionalidade das leis. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 38, n. 149, jan./mar. 2001 p.79.

pela inconstitucionalidade da lei, tendo como corolário desse princípio, que somente por lei é que se poderia revogar outra lei. Logo, essa seria a lógica do papel do Senado no controle difuso da constitucionalidade.<sup>64</sup>

Sabe-se que, de regra, necessita-se lembrar a determinação do Regimento Interno do STF, em consonância com o que dispõe o art. 52, X da CF, no sentido de que, se proferido acórdão em via de exceção, além das autoridades interessadas, deverá ser comunicado da decisão o Senado, após seu trânsito em julgado. Observa-se que essa é a regra, a qual vem sendo sistematicamente excepcionada na prática, em face do esvaziamento da função do Senado no controle difuso, dada a tendência de preponderância do controle concentrado, cujas decisões são dotadas de vinculação geral (eficácia erga omnes).<sup>65</sup>

De tal modo, Saul Tourinho Leal (2012) também analisa o assunto e a propósito ele assevera:

O art. 52, X, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo. Declarada a inconstitucionalidade pela via difusa por meio de Recurso Extraordinário julgado pelo Supremo Tribunal Federal, a lei só deixa de existir para a parte que ingressou em juízo e conseguiu, no curso de uma ação, a declaração incidental de constitucionalidade. Daí porque somente faz coisa julgada para esta parte. Quem quiser se beneficiar da decisão proferida em sede de controle difuso em

---

<sup>64</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 149

<sup>65</sup> BARROS, Sérgio Resende de. Constituição, artigo 52, inciso X: reversibilidade?. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 158, abr./jun. 2003, p. 233

caráter definitivo deverá percorrer o mesmo caminho percorrido pela parte que alcançou a mencionada declaração de inconstitucionalidade. Ou seja, ajuizar uma ação e nela promover incidentalmente o pedido de declaração de inconstitucionalidade. Daí em diante, batalhar até o esgotamento das instâncias. Tratando-se de controle difuso de constitucionalidade, a decisão não obriga a Administração ou os demais órgãos do Poder Judiciário. Os efeitos só se tornariam vinculantes em caso de expedição da Resolução do Senado Federal ou da edição, pelo Supremo, da súmula vinculante.

Por conseguinte, prossegue o autor ressaltando que, para que seja conferida eficácia erga omnes e efeito vinculante às declarações de inconstitucionalidade tomadas em sede de controle difuso de constitucionalidade faz-se imprescindível resolução do Senado Federal.<sup>66</sup>

Fernandes, (2012) enfatiza que a resolução do Senado opera efeitos ex nunc, uma vez que o Senado Federal não pode julgar e, se o efeito fosse ex tunc, ele estaria julgando a matéria, sendo que a resolução só suspende a execução de lei, e definitivamente, não declara a sua inconstitucionalidade. Para o autor, o Poder Legislativo não poderia aplicar efeitos ex tunc, já que enquanto o Senado Federal não se manifestar, a lei permanecerá vinculando condutas no ordenamento.<sup>67</sup>

Logo para Dirley da Cunha Júnior, mesmo que a Constituição de 1988 tenha se referido tão unicamente à lei, carece prevalecer o entendimento segundo o qual, a expressão lei contida no artigo 52, X diz respeito a ato

---

<sup>66</sup> LEAL, Saul Tourinho. Controle de Constitucionalidade Moderno. Niterói. Impetus. 2012

<sup>67</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves; Curso de Direito Constitucional. Salvador, Bahia. Jus Podium. 2012.

normativo de qualquer categoria, o que inclui lei formal e material. Deste modo para o autor, tal entendimento se sustenta desde a Constituição de 1934, que determinava ser de competência do Senado suspender a execução, de lei, ato, deliberação ou regulamento declarado inconstitucional pelo Judiciário.<sup>68</sup>

Sendo assim, vale frisar que os artigos 386 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal dispõem acerca do procedimento da edição da resolução do Senado Federal que suspende a eficácia, no todo ou em parte da lei declarada inconstitucional por decisão determinante do Supremo Tribunal Federal.<sup>69</sup>

#### **4 - O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E OS ATOS DO SENADO FEDERAL**

Torna-se imprescindível destacar que a Constituição brasileira traz a exigência de publicidade em vários dispositivos constitucionais. Em cada um deles, contudo, pode-se encontrar características de princípios ou de regras. Esta bipartição das características da norma jurídica vem sendo afirmada em Direito Constitucional: princípios e regras têm sido apresentados como espécies de norma, sendo essa a posição aceita por grande parte da doutrina atualizada, encontrada nos estudos mais atuais, a respeito do assunto. Paulo Bonavides (2002, p. 228-266) traz o desenvolvimento das idéias que culminaram nessa teoria (princípios e regras como espécies de normas).

---

<sup>68</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley. Controle de Constitucionalidade. Teoria e prática. Salvador. Jus Podium. 2011

<sup>69</sup> NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011

Conforme proporcione características de “princípio” ou de “regra”, a exigência de publicidade terá efeito dessemelhante no mundo jurídico.<sup>70</sup>

Tem-se conhecimento que o princípio publicista como princípio contém a exigência genérica de publicidade (dar a público, veicular, informar, prestar contas). Logo, tudo o que se refere ao Estado exige publicidade e a ausência desta é exceção encontrada na própria Constituição. Sabe-se que a publicidade, como princípio constitucional, serve de orientação para todo e qualquer comportamento do Estado. “Comportamento” aqui tem um conteúdo importante, pois significa tudo que o Estado, ou parte dele, faz que envolva ação ou reação. De tal modo envolve o conjunto de atitudes e reações dos órgãos públicos, do Estado em face do meio social. “Comportamento”, aqui, envolve até mesmo a omissão, logo que a omissão, no Direito, pode caracterizar-se como falta de ação ou uma reação indevida diante de uma imposição de lei. Nota-se que a doutrina tem utilizado os termos “atividade e atos da administração ou atos estatais”, em meio a outros, para expressar esse conjunto de ações e reações dos órgãos públicos. Sem descartar estes, prefere-se aquele termo, por ser mais abrangente.<sup>71</sup>

Destarte, a publicidade como princípio não atribui a divulgação pelo Diário Oficial ou outro meio qualquer de publicidade, mas de tudo o que diga respeito ao Estado e aos efeitos de suas ações sobre todo e qualquer indivíduo. Determina, sim, a disponibilidade das informações, ou seja, a possibilidade de acesso às informações a todo e qualquer cidadão. Quando

---

<sup>70</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002

<sup>71</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

aparece uma lei impondo a publicidade de certo comportamento do Estado, de contrato, por exemplo, nasce a regra jurídica.<sup>72</sup>

Conseqüentemente, a publicidade terá caráter de “regra jurídica” sempre que tiver exigência de publicação ou comunicação do comportamento do órgão público, isto é, provém de imposição encontrada em norma jurídica. Logo, esta pode trazer a exigência de publicação ou comunicação (formas de publicidade), ou pode falar, ainda, em publicidade, genericamente, mas impondo a divulgação dessa determinada manifestação do órgão público de modo específico, por exemplo, com divulgação no Diário Oficial.<sup>73</sup>

Pode-se proferir que o princípio da publicidade refere-se à necessidade de as deliberações das Casas Legislativas serem públicas. A propósito de essa publicidade, pode-se observá-la sob três aspectos: 1º) possibilidade efetiva de o público poder assistir às deliberações das Câmaras; 2º) disponibilidade ao público em geral de atas das sessões e reuniões aprovadas pela própria Câmara e suas comissões; 3º) publicação pela imprensa de resumos ou extratos de suas atas e da livre informação do ocorrido em suas sessões e reuniões.<sup>74</sup>

Sabe-se que no Brasil, a publicidade oficial dos atos legislativos no âmbito federal realiza-se por meio do Diário do Congresso Nacional, do Diário da Câmara dos Deputados e do Diário do Senado Federal. Além disso, dão publicidade dos atos e dos trabalhos das duas Casas do Congresso Nacional,

---

<sup>72</sup> SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2003

<sup>73</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2001

<sup>74</sup> BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004



as emissoras TV Câmara e TV Senado, os jornais da Câmara e do Senado, as rádios Câmara e Senado, as agências de notícias das duas Casas, além das informações constantes nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e do Senado Federal ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Vale lembrar que outra forma de se ter acesso aos trabalhos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sucede pela franquia ao público das sessões das duas Casas e das reuniões de suas comissões. Além do mais, tanto a Câmara quanto o Senado possuem comitê de imprensa, que consente livre acesso aos repórteres a tudo que ocorre no interior do Congresso.<sup>75</sup>

Conforme a Lei 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação, uma das diretrizes da administração pública no fornecimento de informação é a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. Também, além do princípio da publicidade e do conhecimento da necessidade da sua máxima efetivação, é necessário cientificar-se das exceções existentes na Constituição Federal. As informações “sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado” permanecerão sob a guarda e cuidados dos órgãos públicos competentes até cessar o perigo ou até o tempo de sigilo indispensável transcorrer.<sup>76</sup>

Vale advertir que se o princípio da publicidade é efetivamente cumprido pelos órgãos públicos e o cidadão brasileiro desempenha seu direito de fiscalizar, a ocorrência de atos ilícitos restaria dificultada na Administração

---

<sup>75</sup> SILVA, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006

<sup>76</sup> BRASIL, Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 09/12/2014

Pública. Segundo entendimento de Mariana de Carvalho Delgado Silva (2011, p.4), “quanto mais efetiva e ampla a publicidade dos atos e gastos do governo, maior a eficiência da máquina pública e menores os riscos de corrupção, tendo em vista o caráter inibidor que a transparência possui”.<sup>77</sup>

Assim, prevalece marcar que o princípio da publicidade, em um primeiro contato, objetiva conferir ampla e irrestrita divulgação dos atos da Administração aos administrados. Deste modo tal fato tem como arrimo de sustentação a premissa que, apenas com a transparência das condutas da Administração Pública, por meio de sua publicização, é que os cidadãos poderão aquilatar, ou não, a legalidade dos perpetrados, bem como se estes se revestem de eficiência.<sup>78</sup>

Como bem realçou o eterno constitucionalista José Afonso da Silva, citado por Wlassak, (2002):

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Conseqüentemente é de notável, desta forma, que o corolário em apreço, em decorrência das atividades praticadas pela Administração Pública, compõe verdadeiro sustentáculo da atuação daquela, concedendo, assim, maior transparência aos atos públicos. Assim em igual substrato ensina o célebre doutrinador Hely Lopes Meirelles, (2011) ao acometer o princípio em

---

<sup>77</sup> SILVA, Mariana Delgado de Carvalho. Exercício pelo da cidadania: a transparência como instrumento de controle social. 2011.

<sup>78</sup> CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010

tela, destacando que “a publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade”<sup>79</sup>

Com destaque, deriva do preceito constitucional em comento a exigência de que as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas exteriormente aos órgãos que o emitem reclamam publicidade para adquirirem validade universal, ou seja, perante terceiros. Assim ao lado disso, é patente que o princípio da publicidade em sede de atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, busca propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pela população, por meio dos competentes meios constitucionais. Logo, deste modo, sendo o ato estimado como irregular mesmo havendo publicidade, esta não terá o condão de convalidá-lo; em mesmo sentido, ainda que seja regular, a dispensa de sua publicização não será comportada, quando a lei ou o regulamente, de maneira expressa, a exigir. Assim acerca do princípio da publicidade, a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, (2010):

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.<sup>80</sup>

. Por este princípio todos os atos da Administração devem ser divulgados na imprensa oficial, em meios eletrônicos (sítio oficial do órgão na

---

<sup>79</sup> WLASSAK, Thomas. O princípio da publicidade. Considerações sobre forma e conteúdo. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. Atualizado por Eurico da Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 477

<sup>80</sup> MELLO, Celso Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 2010

internet), jornal de grande circulação e afixação em locais públicos, de forma a permitir que o cidadão tenha amplo acesso à informação. A publicidade é instrumento indispensável ao Estado Democrático de Direito, o povo, na qualidade do titular do poder tem o direito de ser informado sobre os negócios públicos. Além de o princípio da publicidade constar explícito no art. 37, caput, da Constituição Federal, consta ainda no texto constitucional com direitos individuais no art. 5º XXXIII - direito a informação individual; XXXIV, "b" - direito à certidão para defesa de direitos de interesse pessoal ou coletivo e LXXII - garantia do habeas data para assegurar judicialmente o conhecimento de informação ou retificar dados que constem no registro dos bancos de dados dos órgãos públicos de interesse do impetrante.<sup>81</sup>

A publicação dos atos administração na imprensa oficial é condição para a sua plena eficácia, sem a qual o ato não entra em vigor, bem como, não prescreve os prazos de impugnação e do controle jurisdicional.<sup>82</sup>

Na doutrina Nacional, o Princípio da Publicidade, é mencionado como tendo seu campo natural de aplicação no Direito Administrativo.<sup>83</sup>

Tem enfatizado a doutrina nacional que o Princípio da Publicidade apresenta seu natural campo de aplicação no Direito Administrativo. E, quando constitucionalistas a ele se mencionam, derivam da matriz constitucional um princípio administrativo, sempre reportando o artigo 37 da Carta Magna, com raras ressalvas. Portanto, José Afonso da Silva ( 2000 ) diz que:

---

<sup>81</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 419

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. Atualizado por Eurico da Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 477

<sup>83</sup> MORAES, Alexandre. Direito Constitucional, Atlas, 24ª ed., 2009

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. (p. 600)<sup>84</sup>

Por sua vez, Moreira Neto (2001) nos expõe que o cidadão tem a necessidade de saber através da publicidade a política de participação dos concursos públicos. Enfatiza-se que a participação se oferece pela atuação, mais ou menos formal de indivíduos ou grupos na ação do Estado, consolidado na audiência pública. Como método legitimante, entende-se, que este processo só é aceitável por meio da publicidade ampla dos atos públicos que afetem os cidadãos, mas aqui, publicidade antecedente à edição do ato, para que os cidadãos afetados possam se manifestar.<sup>85</sup>

## **5 - CONCLUSÃO**

De todos os princípios anotados, verifica-se que o RISF sofre para cumprir o requisito da ampla publicidade. Isso porque, muitas vezes, é ultrapassado em manobras políticas, ou por meio de acordos de lideranças ou partidos, sendo vencidas suas etapas, prazos e outros pormenores

Notou-se, ainda, que não só no que se refere ao princípio da publicidade, bem como os outros princípios expressos na Constituição, trazem como objetivo a necessidade de transparência dos atos, pois se entende que a partir da publicidade dos seus atos, guiada pelos princípios fundamentais, a Administração Pública cumpriria o que traz expressamente a Constituição

---

<sup>84</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2000, pág. 653

<sup>85</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações no Direito Administrativo, RENOVAR, 2001, pág. 202

Federal em seu art. 5º, inciso XXXIII, objetivando a aplicação dos princípios, dando a noção de transparência que a sociedade busca.

Ao longo do trabalho, pode-se entender que o princípio da publicidade necessita ser compreendido muito além do dever de publicar os atos, leis normas etc.

De fato, é preciso considerar que o poder público necessita ser transparente, a fim de tornar o seu conteúdo acessível a todos os cidadãos, de forma amplamente pública e inteligível, clara e compreensível ao público, mas verifica-se que existem exceções para a publicidade, mas por outro lado não se deve e não se pode utilizar o sigilo como meio para cobrir atos inaceitáveis.

Pode-se concluir com esse trabalho que os princípios compõem a base, o alicerce de um sistema jurídico. Logo são exatas teorias lógicas que fundamentam e sustentam um sistema. Deste modo os princípios constitucionais apresentam uma função estruturante dentro do sistema jurídico. Na sistemática constitucional brasileira, nota-se desde os princípios mais abertos aos mais densos, chegando-se ao patamar normativo das regras.

Nesse sentido, o que se propõe como solução para a questão do regimento frente aos princípios constitucionais seria:

- 1) Revogar o atual RISF, composto de inúmeros atos, resoluções e outras normas correlatas e se publicar um novo, atual e condizente com a realidade da tramitação de projetos de leis e demais assuntos, de forma clara, concisa e acessível; e,

2) Até que se possa almejar a primeira sugestão, imprescindível seria, primeiramente, a consolidação do RISF em norma única, um estudo profundo, artigo por artigo, da consolidação e a simplificação estruturada ou esquematizada, fazendo juntar casos anteriores, jurisprudência aplicada e procedimentos utilizados anteriormente, sempre caso a caso.

Tais medidas, sim, atenderiam aos princípios da legalidade, vez que haveria uma norma única (ou consolidada), da impessoalidade, haja vista que afastaria qualquer necessidade de se privilegiar partidos, bancadas e lideranças, da moralidade, tendo em vista que os acordos só poderiam ser realizados mediante subsunção à letra do RISF, publicidade, porquanto todos os atos seguiriam regras objetivas e construídas com clareza, dando acesso inteligível não só aos parlamentares, servidores, assessores etc., mas à população em geral.

E, por fim, atendidos todos aqueles princípios, estaria também privilegiado o da eficiência, vez que todos os envolvidos, aliados à ampla população interessada, poderiam avaliar a efetividade do processo de criação dos atos e normas da Câmara Alta.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. **Publicidade dos atos estatais nos dias atuais. Dos atos secretos do Senado Federal à**

**divulgação completa da remuneração dos servidores pelo Município de São Paulo.** Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2198, 8 jul. 2009.

ALMADA, Roberto José Ferreira de. **Garantia processual da publicidade.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. **Princípios Constitucionais da Administração Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil : as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004).** 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2009

AVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar.** Max Limonad 2002.

BACKES, A. L. **Democracia e sobre-representações de regiões: o papel do Senado.** 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 1999

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.10.

BARROS, Sérgio Resende de. **Constituição, artigo 52, inciso X: reversibilidade?.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, <sup>a</sup> 40, n. 158, abr/jun. 2003, p. 233.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição.** São Paulo: Saraiva, 1996.



BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21ª .ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BENDIX, R. & TURNER, B. 1998. **Max Weber:an Intellectual Portrait**. London: Routledge.

BERTONCINI, M. E. S. N. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. 1ª.ed. [S.l]: Malheiros, 2002.

BIANCHINI, Alice. **Considerações Críticas ao Modelo de Política Criminal Paleorepressiva** in Revista dos Tribunais. N°772, 89º ano, Fevereiro de 2000.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Manual de Direito Penal – Parte Geral**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Controle de Constitucionalidade. Teoria e prática**. Salvador. Jus Podium. 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20<sup>a</sup> ed. São Paulo:Atlas, 2007.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; **Curso de Direito Constitucional**.Salvador, Bahia. Jus Podium. 2012.

FIGUEIREDO, A. Prefácio. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 7-10

FOX, J.. **Government transparency and policymaking**. *Public Choice*, v. 131, n. 1, p. 23 - 44, Apr. 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 74.

GONÇALVES, Kildare. **Direito Constitucional Didático**, 2002 p 303

HEALD, D.. **Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice**. *Public Administration*, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. **Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S**. *Public Fund Digest*, v.VII, n.1, p.64-80, 2000.

IZUMI, M. Y.**Governo e oposição no Senado brasileiro**. In: II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo,2012

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito Penal – Parte Geral**. 25<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LAMBERT, Jean-Marie. **Curso de direito internacional público: fontes e sujeitos**. v. 2. 3. ed. Goiânia: Kelps, 2004.

LEAL, Saul Tourinho. **Controle de Constitucionalidade Moderno**. Niterói. Impetus. 2012.

LEDERMAN, D.; LOAYZA , N. V.; SOARES, R. R. **Accountability and corruption: political institutions matter**. *Economics & Politics*, v. 17, n. 1, 2005.

LEMOS, L. B. (Org.).**O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**.Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

LOUREIRO, M. 2001. **O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal**. São Paulo em Perspectiva, SãoPaulo, v. 15, n. 4, p. 53-61.

MATIAS - PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 419

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Princípios de processo civil na Constituição Federal**. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 46, out. 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 15ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002 p. 817-818.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**.São Paulo: Editora Malheiros, 2010

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizado por Eurico da Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 477

MENDES, Gilmar Ferreira. **O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 149

MIRANDA, Henrique Savonitti, **Curso de direito administrativo**, 3ª ed., rev., Brasília: Senado Federal, 2005, págs. 92/93.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed., São Paulo : Atlas, 2000, p. 30.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, Atlas, 24ª ed., 2009

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações no Direito Administrativo**, RENOVAR, 2001, pág. 202

NEIVA, P. R. P. **Estudo comparado de câmaras altas: Os poderes e o papel dos senados em sistemas presidencialistas**. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.\_\_\_\_\_. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil.In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008. p. 23-61

NEIVA, P. 2006. **Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?** Dados, Rio de Janeiro, v.49, n. 2, p. 269-299. WEBER , M. 1999. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Cultrix

NEIVA, P. R. P.; SOARES, M.**Influência dos partidos e governadores sobre o comportamento legislativo dos senadores brasileiros**. In: 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.Recife,2010

NEIVA, P. R. P. **Coesão e disciplina partidária no Senado Federal**. DADOS –Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011

NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. **Direito Constitucional**.São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo. Editora Senac, 2001 p.59.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**, 2 ed., Porto Alegre: Síntese, 2000, p. 214

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **Fundamentos do controle de constitucionalidade das leis**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 38, n. 149, jan./mar. 2001 p.79.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 37.

PINHO, José Antonio Gomes de & AKUTSU, Luiz. (2003) **Governo eletrônico, sociedade civil e democracia: Revistando portais de governo no Brasil**. Trabalho apresentado no IX Colóquio de Poder Local. NEPOL. Escola de Administração. UFBA. Salvador. 2003 p.66

PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 6. ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005.

RUBIATTI, B. C. **Mecanismos de resolução de conflito entre as câmaras em sistemas bicamerais: o caso brasileiro**. In: II Seminário de Sociologia & Política da UFPR. Grupo de Trabalho 6 -Relações entre o Executivo e o Legislativo, Processo Decisório e Análise de Políticas Governamentais, 2010

SANCHEZ, O. A. **O poder burocrático e o controle da informação**. Lua Nova, n. 58, 2003 p.23

SANTOS, Nelton Agnaldo Moraes dos. **Princípio da Publicidade**. In: LOPES, Maria Elisabeth de Castro; OLIVEIRA NETO, Olavo de. Princípios processuais civis na Constituição. p.174 - 190. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SANTOS, Alaine Tavares. **Importância do princípio da publicidade para a Administração Pública**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 jun. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, 2000, pág. 653.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Mariana Delgado de Carvalho. **Exercício pelo da cidadania: a transparência como instrumento de controle social**. 2011.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco **Direito Administrativo Contemporâneo**, Editora Fórum, 2004.

STIGLITZ, J. **Transparency in government, in the right to tell : the role of mass media in economic development**. Washington : World Bank, 2001 p.33

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

THOENIG (2.000), Jean-Claude. **A Avaliação como Conhecimento Utilizável para Reformas de Gestão Pública**. Brasília/Distrito Federal/Brasil, Revista do Serviço Público, Ano 51, nº 2, abril-junho; p 45-47.

WLASSAK, Thomas. **O princípio da publicidade. Considerações sobre forma e conteúdo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002.

## **MANUAIS PESQUISADOS**

BRASIL, Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>.

Acesso em: 09/12/2014

SENADO. Regimento (2011). Regimento Interno do Senado Federal(Resolução nº 93, de 1970): texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Consolidado (Volume I, 317 p.) e Normas Conexas (Volume II, 551 p.). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações/SEEP, Senado Federal, 2011