



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
JAIME LUIZ KLEIN

**A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA
AO PROCESSO LEGISLATIVO**

Florianópolis

2020

JAIME LUIZ KLEIN

**A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA
AO PROCESSO LEGISLATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito, da
Universidade do Sul de Santa Catarina, como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^ª. Eliane Luiz Espindola de Souza, Me.

Florianópolis

2020

JAIME LUIZ KLEIN

**A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA
AO PROCESSO LEGISLATIVO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 22 de julho de 2020.

Professora e orientadora Eliane Luiz Espindola de Souza, Me.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professora Danielle Maria Espezim dos Santos, Dr^a.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professor Henrique Barros Souto Maior Baião, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA AO PROCESSO LEGISLATIVO

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 22 de julho de 2020.

Jaime Luiz Klein

Whatsapp (48) 99911-6688

E-mail: jaimeluiz.klein@gmail.com

A Deus, autor da vida!

*Aos meus pais Arno e Maria Dejanira,
coautores da minha vida!*

*A minha esposa Zenita, coautora da vida da
nossa filha Sofia!*

A Jesus Cristo, minha vida eterna!

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, rendo graças a Deus por me proporcionar uma vida intensa e abundante, por meio de seu filho Jesus Cristo, e, ainda, me garantir, pelo penhor do Espírito Santo, a esperança de herdar a gloriosa vida eterna.

Minha gratidão especial aos meus pais Arno e Maria Dejanira pelo amor, dedicação e exemplo de vida e caráter, bem como ao meu irmão e minhas irmãs e suas respectivas famílias, pelo convívio afetuoso, harmônico e fraterno. Agradeço, em especial, a minha querida esposa Zenita, companheira e adjutora, e nossa amada filha Sofia, presente de Deus, que trouxe luz e alegria a minha vida.

Também, agradeço a toda família da Assembleia de Deus do Bela Vista, em especial ao pastor Oziel Ferreira, pelo amor fraterno e pelas orações a que sempre fui alvo, além de tolerar pacientemente minhas constantes ausências para me dedicar aos estudos.

A todos os voluntários altruístas do Observatório Social de São José (OSSJ), um verdadeiro laboratório, que nos permitiu aprender a fiscalizar o Governo Municipal de São José, bem como conhecer e realizar os primeiros ensaios que nos levaram a constatar, reconhecer e defender que a transparência pública é a chave para combater a ineficiência e a corrupção¹, registro minha gratidão. Aqui, uma menção especial de reconhecimento ao advogado Zulmar José Koerich Júnior, à época, vice-presidente jurídico do OSSJ, por ter ajuizado a primeira Ação Civil Pública envolvendo o tema tratado nesta monografia, que, certamente, será seguida de muitas outras.

Ainda, agradeço ao meu colega Velocino Pacheco Filho, auditor fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda, e minha amiga Mabel Santos da Silva, advogada e servidora aposentada da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, que me brindaram com brilhantes palestras sobre a técnica e o processo legislativo, respectivamente, iniciando-me no tema que, hoje, sou apaixonado.

À professora Patricia de Oliveira França, pela sua didática, comprometimento e dedicação ao ensino, que me orientou no projeto de pesquisa, gênese deste trabalho. Muitíssimo obrigado por acreditar no tema, antes do que eu, e me estimular a seguir em frente, bem como

¹ Nosso artigo “Transparência Pública: a chave para combater a ineficiência e a corrupção!”, disponível em: <http://www.ossj.org.br/novo/transparencia-publica-chave-para-combater-ineficiencia-e-corruptcao/>. Acesso em 14 maio 2020.

por aceitar o convite de me acompanhar até aqui. Em nome dela, agradeço a todos os colaboradores e mestres da UNISUL, por agregarem valor e conhecimento a minha história.

Registro especial de gratidão ao advogado André Leandro Barbi de Souza, diretor e fundador do Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos (IGAM), que, a despeito de não saber, teve um papel decisivo, por diversos motivos, na realização desta monografia. Preliminarmente, trouxe-me segurança para trabalhar o assunto pelo fato de ser o pioneiro no ensino de que o princípio da publicidade se aplica ao processo legislativo, fazendo-o de forma reiterada em suas palestras e no seu livro “A lei, seu processo de elaboração e a democracia.” Depois, em função de quase um ano de buscas infrutíferas e devido a minha insistente e recorrente perturbação, presenteou-me com a sua obra, incluindo uma dedicatória. Por fim, a forma como expõe e discorre o tema, aliado a um profundo conhecimento e vivência, cativou-me, sem citar o fato de comungarmos de vários entendimentos e anseios, entre os quais que haja transparência integral do processo legislativo.

Não poderia esquecer de externar minha gratidão ao pastor e vereador Antônio Lemos Filho, que, juntamente com sua família, são exemplo de fé, dedicação, honestidade e trabalho em prol não só da Igreja mas também de todos os Josefenses. Em função do seu exemplo, altruísmo e idealismo, conjugado com seu estímulo e confiança, aceitei o desafio de ser pré-candidato e, se aceito pelo partido, concorrer a uma cadeira na Câmara Municipal de São José, onde pretendo colocar em prática o conhecimento acumulado, especialmente o adquirido durante a realização desta monografia.

Por fim, e não menos importante, agradeço a minha professora orientadora Eliane Luiz Espindola de Souza pela confiança e, sobretudo, atenção, estímulo e apoio no desenvolvimento deste trabalho, bem como pelas diversas leituras, direcionamentos e contribuições apresentados para aperfeiçoamento da pesquisa. Em nome dela, estendo minha gratidão aos demais professores, membros da Banca Examinadora, que se debruçarão sobre esta monografia e, seguramente, indicarão pontos que poderão ser aprimorados e expandidos, inclusive recomendação para futuros trabalhos.

*“Porque o Senhor é o nosso Juiz,
o Senhor é o nosso Legislador;
o Senhor é o nosso Rei;
Ele nos salvará.” Isaías*

RESUMO

A presente monografia tem como intuito promover um breve debate acadêmico indagando sobre a aplicabilidade do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, ao problematizar se o Poder Legislativo deve disponibilizar a íntegra do processo legislativo na rede mundial de computadores (internet) e, ainda, se os principais atos processuais precisam ser publicados na imprensa oficial. A natureza da pesquisa é qualitativa, com procedimento monográfico e a técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica e documental, baseada na legislação, jurisprudência e doutrina. Em função dos avanços hermenêuticos do Direito Administrativo, que está em constante transformação, principalmente em decorrência da sua constitucionalização, a doutrina passou a reconhecer a autonomia do princípio da transparência administrativa que, a despeito de manter áreas conjugadas, não se confunde com o princípio da publicidade. Ademais, a doutrina e a jurisprudência têm evoluído no sentido de que os princípios em comento não se limitam à atuação administrativa, mas se impõem a todas as atividades Estatais, inclusive ao processo legislativo, função precípua do Poder Legislativo. Nesse sentido, o direito de acesso à informação como direito humano fundamental, como informação de interesse coletivo ou geral e como “bem público”, aliados ao princípio da garantia da publicidade processual, conduzem e confirmam que as respostas às questões formuladas na pesquisa são positivas, de modo que há, sim, aplicabilidade do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo. Tudo isso, corroborado pelo fato de que se há um círculo virtuoso formado pelo princípio da publicidade, pela necessidade de motivação dos atos legislativos e pelo fomento à participação popular, demonstrou, como resultado deste trabalho, que o Poder Legislativo deve garantir o direito de acesso ao processo legislativo, por meio da internet, assegurado pela transparência pública na modalidade ativa, observado os requisitos da atualidade, autenticidade, integralidade e primariedade, e aos principais atos processuais intermediários, que devem ser publicados no órgão de divulgação oficial.

Palavras-chave: Transparência. Publicidade. Processo Legislativo.

LISTA DE SIGLAS

ABEL - Associação Brasileira das Escolas do Legislativo
ALESC - Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
CGU - Controladoria Geral da União
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIGA - Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal
CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DOM/SC - Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina
ILB - Instituto Legislativo Brasileiro
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPU - União Interparlamentária – *Interparliamentary Union*
LAI - Lei de Acesso à Informação
MPC - Ministério Público de Contas de Santa Catarina
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONU - Organizações das Nações Unidas
OOP - Organizações de Observação dos Parlamentos
OSSJ - Observatório Social de São José
SAPL - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo
SIC - Serviço de Informações ao Cidadão
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TCE/MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação
TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- A relação entre publicação, publicidade e transparência de acordo com Heinen.....	12
Figura 2- A relação entre publicação e transparência segundo Canhadas.....	18
Figura 3- O círculo virtuoso da transparência conforme Martins Junior, Taborda e Di Pietro	20
Figura 4- As fases, os sujeitos, o objeto e a natureza jurídica do processo legislativo padrão.	33
Figura 5- A aplicação do ciclo virtuoso da transparência ao processo legislativo.....	41

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA	11
3	O PODER E O PROCESSO LEGISLATIVO	24
3.1	O PODER LEGISLATIVO E SUAS FUNÇÕES	24
3.2	O PROCESSO LEGISLATIVO	28
4	APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA AO PROCESSO LEGISLATIVO.....	41
4.1	O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO	42
4.1.1	O acesso à informação como direito humano fundamental	42
4.1.2	O Processo Legislativo como informação de interesse coletivo ou geral.....	45
4.1.3	O Processo Legislativo como “bem público”	46
4.1.4	O Processo Legislativo e o princípio da garantia da publicidade processual	49
4.2	O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO	53
4.3	A MOTIVAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	58
4.4	A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO	61
5	CONCLUSÃO.....	67
	REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

A tutela do direito de acesso à informação, como direito humano, tem evoluído significativamente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, emitida pela ONU, até ser incorporado na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como direito fundamental, e positivado em diversos outros dispositivos do texto constitucional.

A despeito disso, somente galgou o destaque merecido entre os operadores do direito a partir de 2011, com a publicação da Lei de Acesso à Informação brasileira, tornando-o um tema recorrente e profícuo tanto na doutrina como na jurisprudência. A proliferação de estudos nesta área temática, deu azo, inclusive, a diversos estudos acadêmicos que passaram a defender a existência autônoma do princípio da transparência administrativa, tendo como objeto a tutela do direito humano fundamental do direito de acesso à informação.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é promover um breve debate acadêmico indagando sobre a aplicabilidade do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, buscando responder se ele, de acordo com o ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência, se submete ao referido princípio, bem como se a íntegra dos atos processuais deve ser disponibilizada na rede mundial de computadores (internet) e os principais atos intermediários precisam ser publicados no diário oficial.

A cada dia os brasileiros são surpreendidos com a publicação de inúmeras leis federais, estaduais e municipais que, além de formarem um verdadeiro cipoal legal, afetam, direta ou indiretamente, a vida de milhões de pessoas, ao passo que, para muitos, parece que as leis nascem e se reproduzem pela mera publicação no diário oficial, tamanho é o desconhecimento e o distanciamento entre os cidadãos e os atores, aliado a uma manifesta falta de publicidade e transparência dos atos do processo legislativo, que limitam acesso a essas informações e, desse modo, cerceiam à participação popular.

A crescente intervenção do Estado, por meio de leis aprovadas pelo Poder Legislativo, na esfera privada e, ao mesmo tempo, a intransigência diante do clamor popular por apreciação e deliberação de temas de interesse público, conjugado à evolução hermenêutica da constitucionalização do Direito Administrativo que, entre outros aspectos, vem realçando os valores dos princípios da publicidade e transparência administrativa no contexto do Estado Democrático de Direito, viabilizados e maximizados com o incremento dos recursos e das ferramentas de TICs, acabam por ressaltar a importância do tema que será abordado e desenvolvido neste estudo.

Nesse sentido, para construção dessa monografia, adotou-se como objetivos específicos contextualizar os fundamentos teóricos do princípio da transparência administrativa; discorrer

sobre os principais aspectos do processo legislativo; e, como ápice, indagar sobre a aplicabilidade do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo.

Com relação aos procedimentos metodológicos, o método de abordagem, sob o enfoque do pensamento, será dedutivo, porque se parte de aspectos gerais do princípio da transparência administrativa e do processo legislativo para questões específicas, a saber, aplicação daquele a este. A respeito da natureza, a pesquisa será qualitativa, uma vez que a problematização conduzirá a um resultado com base nos conteúdos expostos pelos autores no referencial teórico citado. Com relação ao método de procedimento, a pesquisa será monográfica, pois envolverá somente um tema delineado. Ainda, a pesquisa será bibliográfica, uma vez que buscará o referencial teórico na legislação, doutrina, jurisprudência, entre outras fontes. Por fim, metodologicamente, o trabalho constitui-se em ensaio teórico estruturado a partir de uma pesquisa bibliográfica que articula vários autores, de forma a promover a discussão do pensamento teórico-acadêmico, bem como buscará apontar aspectos pragmáticos.

Com base no referencial teórico, no primeiro capítulo será apresentada a autonomia do princípio da transparência administrativa, manifestada em suas diversas facetas (publicidade, motivação e participação popular); depois, no segundo capítulo, uma abordagem sobre o Poder e o processo legislativo; e, no capítulo derradeiro, tratar-se-á sobre a aplicabilidade do princípio em comento ao processo de formação das leis, seguida de uma breve conclusão sobre o tema.

Por fim, consigna-se que, além de se tratar de um assunto palpitante, o tema também é atualíssimo e tem projeção de evolução, uma vez que a democracia não é algo pronto e acabado, mas um sistema em constante construção, e, sobretudo, por envolver a função precípua do único Poder da República Federativa do Brasil que se constitui, exclusivamente, de representantes eleitos diretamente pelo voto popular, como expressão máxima do exercício da cidadania, que somente alcançará a sua plenitude com uma participação mais ativa em todo o processo legislativo se cumprido o seu pressuposto, isto é, a maximização da transparência.

2 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, pretende-se discorrer sobre a autonomia do princípio da transparência administrativa, demonstrando que ele possui uma amplitude maior do que o princípio da publicidade, bem como apresentando o seu conteúdo jurídico, os principais aspectos e o reforço obtido com a edição da LAI.

Preliminarmente, importante registrar que o ordenamento jurídico brasileiro inclui, além das regras, os princípios como espécies da norma jurídica (ÁVILA, 1999, p. 158, 166). Segundo Cretella Junior (*apud* Di Pietro, 2018, p. 90), os “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência.”

Para Bandeira de Mello (2015, p. 53-54), que advoga a importância dos princípios para o regime jurídico administrativo-constitucional, o princípio:

é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 986-987)

De acordo com Amaral (2010, p. 1), os princípios jurídicos são normas explícitas ou implicitamente contidas na Constituição que orientam e disciplinam a interpretação e aplicação do Direito, de modo que não podendo ocorrer contradição entre a norma e os princípios, e ainda que aquelas devem se adequar-se a estas (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2018, p. 52).

Em decorrência da força axiológico-normativo dos princípios, o eminente jurista Bandeira de Mello complementa:

violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível ao seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 986-987)

Delineados esses aspectos concernentes aos princípios e a sua integração ao ordenamento jurídico, faz-se necessário consignar que, no cerne deste trabalho, encontram-se, além do princípio da publicidade administrativa, que consta expresso na Lei Maior, no *caput* do artigo 37, o princípio da transparência administrativa, que, como se verá, decorre dos fundamentos e das normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Antes, porém, faz-se necessário consignar que, segundo Heinen (2015, p. 33-35), a transparência, além de não se confundir com o princípio da publicidade, é um instituto muito mais abrangente, compreendendo, a partir da interpretação unitária do texto constitucional, outros subprodutos que não somente a publicidade, como a necessidade de motivação dos atos administrativos e as consultas populares.

De acordo com o autor, o princípio da publicidade, materializa-se por duas formas básicas, a saber, (a) a publicação, por meio de boletins ou diários oficiais, como forma de publicidade impessoal, remetendo a uma informação de caráter geral, e, ainda, ao seu turno, (b) a notificação ou comunicação, como modo de publicidade pessoal, aplicável aos atos administrativos individuais (HEINEN, 2015, p. 33-35).

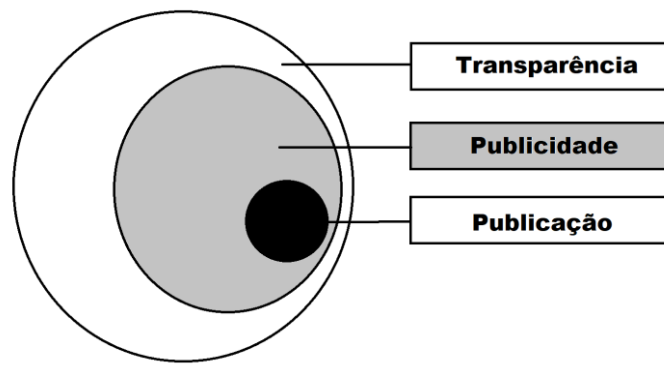
Meirelles e Burle Filho (2018, p. 98) definem que a “publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos.” E, conclui: “daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante terceiros.”

A despeito disso, o sentido de publicidade é muito mais largo, não se limitando a divulgar os atos, como condição de existência e validade destes, traduzindo-se num dever de agir de modo diáfano, de se franquear ao conhecimento público, de se desnudar, com a mais absoluta transparência, de modo que o povo, titular do poder, tem o direito de conhecer tudo o que concerne ao Estado, de controlar passo a passo o exercício do poder (SUNDFELD, 2009, p. 178,179).

Ainda, afirmam os autores Meirelles e Burle Filho (2018, p. 100-101) que o princípio em comento, além do aspecto de divulgação oficial dos atos, também deve permitir o conhecimento da conduta dos agentes públicos e, sobretudo, do conteúdo dos papéis e documentos públicos, inclusive a divulgação dessas informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet), de modo que se encontra implícito o viés de transparência pública.

Nesse viés, conforme Heinen (2015, p. 33-35), a publicação dos atos oficiais encontra-se inserida em um conceito maior, denominado de princípio da publicidade, e, este, por consequência, a uma concepção maior ainda, chamada de princípio da transparência, como representado, de maneira didática, nestes elementos gráficos:

Figura 1 - A relação entre publicação, publicidade e transparência de acordo com Heinen



Fonte: Heinen, 2015, p. 34.

Diante disso, Heinen (2015, p. 36) conclui que a transparência pode ser concretizada por meio de vários institutos jurídicos, com destaque para a necessidade de motivação dos atos administrativos, a publicidade destes (que se dá por meio de notificações, publicações e comunicações etc.) e, ainda, mediante participação popular nos processos administrativos, audiências e consultas públicas e integração dos administrados em órgãos deliberativos, direito de petição, entre outras formas.

Esclarecido este aspecto, faz-se necessário registrar que o princípio da transparência administrativa, que apenas recentemente teve sua autonomia reconhecida no país, diferente do que ocorreu em ordenamentos jurídicos alienígenas, não se confunde com a publicidade, havendo apenas um ponto de interseção entre ela, conforme lecionada Canhadas (2018, p. 102, 105). Isso, segundo o autor, decorre do fato que, entre nós, se confunde ou ao menos não há preocupação “em distinguir, publicidade de transparência [...] Mas uma análise mais acurada do conteúdo jurídico de ambos não deixa dúvidas de que são princípios efetivamente distintos. Com algumas áreas de intersecção, é verdade, mas ainda assim inconfundíveis.” (CANHADAS, 2018, p. 190)

De acordo com Ataliba (1988, p. 60-62), *in* Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte, o conceito de transparência está ligado com o de República, pois o povo é o titular da soberania, o dono do país – daí o conceito de *res pública* –, de modo que tudo é público, não pertencendo a qualquer agente público, ao Judiciário, ao Legislativo ou ao Executivo, mas tão somente ao povo. Portanto, a noção de República, implica que o povo é verdadeiro titular da soberania, que é exercida por meio de representantes, eleitos periodicamente e com responsabilidades definidas.

Ainda de acordo com o autor, numa República o primeiro e fundamental direito em matéria política é o direito à informação, que é o pressuposto necessário ao bom funcionamento das instituições republicanas, devendo ser assegurado o acesso às informações, às suas fontes e aos dados do governo e da administração. Nesse contexto, conclui que “a transparência

resume-se, portanto, à necessidade de disposição à luz do dia de todas as discussões administrativas, legislativas e judiciais a respeito de todo e qualquer interesse entregue ao governo”, justamente como reflexo do princípio republicano (ATALIBA, 1988, p. 61,62).

A transparência administrativa, como princípio autônomo, tem como fundamento de validade direta, normas jurídicas norteadoras do Direito Administrativo, como o princípio republicano, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, a segurança jurídica e a boa-fé administrativa. Há, entretanto, outros postulados, princípios e regras como a igualdade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a eficiência, a motivação, a participação popular e a publicidade que, a despeito de não manterem relação são-lhe compatíveis e estão diretamente relacionados (CANHADAS, 2018, p. 151,371).

Com relação ao princípio republicano, que, devido à sua importância, foi elevado à cláusula-pétrea na Constituição Federal de 1988, o fundamento de validade ocorre pelo fato de que não há verdadeira república sem transparência e, de igual modo, não há que se falar em forma republicana de governo que não prime pela transparência administrativa (CANHADAS, 2018, p. 150,151).

Segundo Canhadas (2018, p. 144) a transparência administrativa também “decorre da supremacia do interesse público na medida em que se revela interesse evidente de toda a coletividade, não havendo como se ocultar determinadas informações públicas em privilégio de um interesse privado de menor relevância.” Ademais, nesse sentido, transparência administrativa assegura um duplo âmbito de proteção: de um lado o direito fundamental de acesso à informação e, de outro, há um nítido interesse público na transparência como meio de fomento ao controle social do próprio Estado.

A indisponibilidade do interesse público, como fundamento de validade do princípio da transparência administrativa, exsurge na medida em que o interesse do povo, único titular do poder personificado do Estado, é insuscetível de disposição ou apropriação pela Administração Pública, tendo como consequência direta que o agente público competente deve viabilizar o acesso às informações, cuja guarda foi provisoriamente confiada à Administração (CANHADAS, 2018, p. 146).

De acordo com Canhadas (2018, p. 147), a transparência administrativa também encontra fundamento na segurança jurídica na medida em que esta representa para população um importante mecanismo de conscientização que aquela lhe propiciará, principalmente com o acesso à informação pública, acerca do agir estatal e da forma como o interesse público é ou não respeitado pelo próprio Estado, uma vez que este, como o próprio Direito, foram concebidos como instrumentos de pacificação e estabilização das relações sociais, motivo pelo

qual se espera, antes de mais nada, poder contar com um grau mínimo de certeza e previsibilidade.

Por fim, a princípio da transparência administrativa também encontra espeque na “presumida boa-fé administrativa, [uma vez que] os administrados possuem legítima expectativa de que a Administração agirá, sempre, com a maior transparência possível, acreditando e confiando na figura do Estado, que, por essência, existe para proteger o interesse público.” (CANHADAS, 2018, p. 149).

A fim de que possa se revelar o conteúdo jurídico do princípio da transparência administrativa, Canhadas (2018, p. 234) defende que se faz necessário verificar primeiro os aspectos que permitem ter uma visão integrada, não em partes, mas sob óticas distintas sem perder de vista o caráter único do princípio em comento.

Diante disso, o autor apresenta o princípio da transparência administrativa, existente no mundo (do dever ser), a partir de cinco perspectivas distintas, a saber, os aspectos subjetivo, objetivo, formal, material e temporal (CANHADAS, 2018, p. 234).

O aspecto subjetivo da transparência administrativa trata dos sujeitos envolvidos, ou seja, tem como:

atributo que designa por um lado, na condição de sujeitos ativos, todos e quaisquer pessoas interessadas em obter acesso a uma informação pública, independente de motivação, e, por outro lado, na condição de sujeitos passivos, a universalidade de sujeitos submetidos à transparência administrativa, em virtude de sua natureza jurídica pública ou de determinadas relações; (CANHADAS, 2018, p. 372)

A transparência administrativa sob a perspectiva do aspecto objetivo, faz menção ao objeto do princípio, que se encontra previsto no art. 5º, XXXIII, do texto constitucional, segundo o qual o bem a ser tutelado é o direito fundamental de acesso à informação pública. Portanto, é o “atributo que designa a qualidade de tudo aquilo que deve ser transparente, ou seja, o conjunto de informações sujeitas à transparência administrativa” (CANHADAS, 2018, p. 235,372).

Por sua vez, os aspectos formais – os meios de se chegar a informação - e material – relacionado ao conteúdo da informação - são essenciais da transparência pública de acordo com Canhadas (2018, p. 235), que assim os define:

Aspecto formal: a qualidade de acessibilidade da informação aos olhos dos interessados, a visibilidade por aqueles que buscam observá-la;
Aspecto material: qualidade de clareza, objetividade, precisão, limpidez, completude, organização e coerência do conteúdo da informação disponibilizada; (CANHADAS, 2018, p. 372)

O aspecto temporal do princípio da transparência administrativa, de acordo com Canhadas (2018, p. 372), é o “atributo concernente ao período de tempo em que as informações

devem manter-se transparente e, por outro lado, o período que, quando transcorrido, torna transparente as informações inicialmente sigilosas.”

Além dessa classificação, registra-se que o aspecto formal do princípio da transparência administrativa, ora apresentado, poderá ser implementado na modalidade ativa ou passiva, uma vez que diz respeito à forma de disponibilização e acesso à informação pública (CANHADAS, 2018, p. 247).

Ao trabalhar a contribuição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI) à transparência pública, Angélico (2015, p. 26) destaca que esta pode ser definida sob o enfoque da transparência ativa e passiva, tema que será abordado na sequência. Sob esses prismas, consigna:

Pode-se definir transparência como o conjunto de mecanismos que permitem o acesso a informações públicas (produzidas ou detidas pelo Estado) – seja por meio da publicação proativa por parte da Administração Pública ou por meio de procedimentos formais de solicitação de informações – capazes de esclarecer sobre o funcionamento das instituições governamentais. (ANGÉLICO, 2015, p. 26-27)

O procedimento da transparência ativa encontra-se prevista na LAI, mais precisamente no inciso II do art. 3º, e estabelece como diretriz que o Poder público tem a obrigação de “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, cuja materialização se dá por meio do art. 8º:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...] § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (BRASIL, 2011)

Nesse ponto, importante distinguir que, segundo Heinen (2015, p. 27), o direito de qualquer cidadão receber, do Poder Público, duas categorias de informações, que podem, em verdade, ser transformadas em três, a saber:

- (a) interesse particular: trata-se de interesse que é útil ou vantajoso ao sujeito interessado – seja ele moral, social ou materialmente relevante. Relaciona-se ao indivíduo visto singularmente. E não por outro motivo que consideramos que deve ser indeferido pedido de informação que não seja útil a pessoa do sujeito interessado [...] como corolário inerente à proteção do direito de personalidade.
- (b.1) interesse geral: [...] Pode-se ligá-lo ao interesse público em sentido amplo ou que diga respeito a todo o corpo social [...] considerados que se trata de interesses comuns, que digam respeito a situações vivenciadas por toda a comunidade [...].
- b.2) interesse coletivo: aqui há uma referência clara aos direitos de terceira geração (dimensão), ou seja, liga-se aos denominados “direitos transindividuais”. Trata-se de dados relativos a um grupo de indivíduos ligados por uma relação jurídica comum e própria, cujo direito dela derivado somente pode ser exercido uniformemente. [...] (Heinen, 2015, p. 27)

Pelo exposto, depreende-se que a transparência ativa impõe aos órgãos públicos a obrigação de divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade, de forma espontânea, clara e acessível, por meio dos portais de transparência e de dados abertos, não precisando esperar atender apenas aos pedidos de informação. Nesse sentido, Lima explica:

Portanto, trata-se de uma iniciativa de ofício do poder público em disponibilizar informações de interesse público pelos meios disponíveis, principalmente a internet. É a forma através da qual o Estado assume a responsabilidade de divulgar aquilo que determina a Lei aos indivíduos, gerando benefícios como ampliação do controle social, redução de pedidos de informação, afirmação do princípio republicano, governança pública, entre outros. (LIMA, 2018, p. 509)

A LAI também estabeleceu procedimentos e ações a serem realizados pelo Poder Público de forma a garantir o atendimento ao princípio da “Transparência Passiva”. De acordo com a CGU (2013, p. 17), dá-se quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não resguardadas por sigilo. Essa obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas está prevista especificamente no artigo 10:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. [...]

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. (BRASIL, 2011)

Portanto, por meio da transparência passiva, é garantido ao cidadão o direito ao acesso à informação de seu interesse pessoal, coletivo ou geral, por meio de pedidos apresentados ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico ou eletrônico. Há diversas vantagens em implantar o serviço via rede mundial de computadores:

Nesse tipo de serviço o interessado pode, por meio da Internet, fazer o pedido de informação que julgar necessário. A resposta ao pedido também pode ser realizada, pelo órgão público demandado, pela Internet. A prestação desse serviço pela rede de computadores se mostra uma forma ágil e fácil de atender ao solicitante, que pode obter as informações necessárias sem precisar sair de casa. (CGU, 2013, p. 17)

Como se observou, além de disponibilizar, de ofício, as informações que o Poder Público julgue ser de caráter público e de interesse coletivo, também é dever do ente garantir que as informações requeridas pela população sejam atendidas, constituindo-se, respectivamente, a modalidade ativa e passiva do aspecto formal do princípio da transparência ativa.

Apresentados esses aspectos e classificações do princípio da transparência administrativa, pode-se, agora, discorrer a respeito do seu conteúdo jurídico:

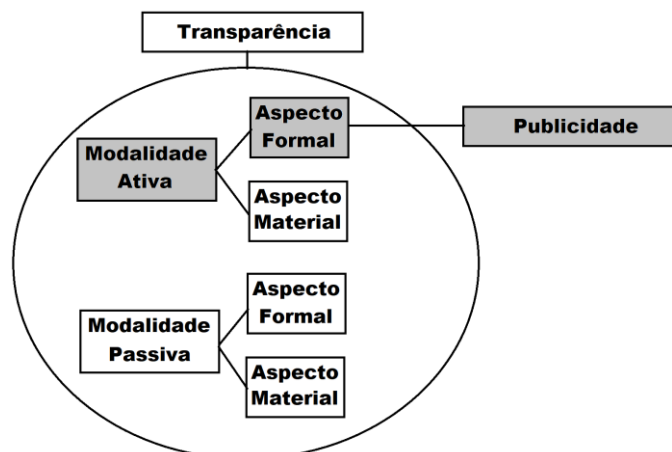
Princípio jurídico fundado na supremacia e na indisponibilidade do interesse público, bem como na segurança jurídica, boa-fé administrativa e especialmente no princípio republicano, cuja aplicação deve se dar na maior medida possível diante do caso concreto, levando-se em consideração as potenciais restrições relativas às hipóteses de sigilo exigidas por força de determinados interesse públicos e privados privilegiados constitucionalmente, abrangendo toda e qualquer informação produzida ou detida pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, inclusive em relação de vínculos indiretos e de recebimento ou custódia de recursos públicos, imprescritível, caracterizado em seu aspecto formal pela acessibilidade da informação a qualquer interessado, independente de motivação, podendo ser implementada, em determinados casos, apenas por meio da disponibilidade passiva e, em outros, pela ampla divulgação ativa (de ofício), e caracterizada ainda, por fim, em seu aspecto material, por exigir clareza e organização no conteúdo das informações divulgadas, de modo a torná-las compreensíveis à sociedade em geral. (CANHADAS, 2018, p. 252)

Ao definir o conteúdo normativo do princípio da transparência administrativa, que justifica a sua autonomia, observa-se que ele ultrapassa, em muito, os limites do princípio constitucional da publicidade, de modo que não se confunde com este:

Não basta a Administração dar publicidade, isto é, divulgar os atos e as informações por ela detidas, quando a lei assim determinar. É preciso que ela permita o acesso amplo, geral e irrestrito a todas essas informações constante de seus arquivos, quando os interessados assim o desejarem, o que será obtido por meio do respeito à transparência formal na modalidade passiva. E além disso, será necessário que a informação seja disponibilizada de forma clara, objetiva e organizada, a fim de torná-la compreensível aos olhos de qualquer interessado. Apenas assim será respeitada também a transparência material [...]. (CANHADAS, 2018, p. 197)

Ao delinear e fixar os termos dos dois princípios em comento, Canhadadas (2018, p. 197) conclui que, em suma: (a) por meio da publicidade se instrumentaliza a transparência em seu aspecto formal e, apenas, na modalidade ativa; e (b) a transparência formal, na modalidade passiva, e a transparência em seu aspecto material não se confundem com a publicidade. A fim de que se possa perceber essa intersecção, de forma mais didática, elaborou-se estes elementos gráficos:

Figura 2 - A relação entre publicação e transparência segundo Canhadadas



Fonte: Elaboração do autor, 2020.

Martins Júnior (2010, p. 37), por sua vez, também defende a existência autônoma do princípio da transparência administrativa, tendo como subprincípios a própria publicidade, a motivação e a participação popular, uma vez que ultrapassa o âmbito limitado da publicidade, possuindo maior abrangência. Ao adotar esta posição, ele explica o seu entendimento:

A identificação da publicidade como princípio constitucional da Administração Pública, explicando a transparência como objetivo, núcleo ou ponto de partida dos fins por ela proporcionados, caracteriza a transparência como fim da publicidade quando esta é um dos meios pelos quais se alcança aquela, sem exclusividade por ser o embasamento de outras manifestações (motivação e participação popular). (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 37)

Nesse sentido, Martins Júnior (2010, p. 54) sustenta que a publicidade é instrumento de viabilização e fortalecimento do princípio da transparência administrativa, sendo corroborado por Canhadas (2018, p. 197), com a ressalva que isso ocorre apenas em seu aspecto formal e na modalidade ativa. Ocorre que, de acordo com este último, “isso é absolutamente insuficiente perante os fins almejados pela transparência considerada em seu sentido amplo.”

No mesmo norte, Taborda (2002), ao advogar a autonomia do princípio da transparência administrativa, também apontada esses subprincípios, mas como modalidades de manifestação:

O princípio ou dever de transparência comporta outras modalidades, como o direito de participar no procedimento de decisão em certos domínios, a obrigação para a Administração de publicar as informações pertinentes, a obrigação de motivar os atos administrativos individuais e o direito de acesso aos bandos de dados. Procedimento e motivação dos atos administrativos, então, são, há algum tempo, os territórios onde se mede a transparência da ação administrativa. (TABORDA, 2002, p. 253)

Ao tratar da natureza e conteúdo do princípio da transparência, como princípio independente, Taborda advoga que há um liame entre esta e a publicidade, a motivação e a participação popular:

A transparência é a abertura da Administração ao administrado, e contém, pelo menos, três aspectos: o primeiro, que diz respeito à publicação das decisões administrativas, responde mais às necessidades de ação do que à idéia de transparência e, nesta acepção é uma 'norma-regra'; o segundo, que é o momento em que a Administração faz conhecer os motivos de sua ação, explica-se e diz porque decidiu, já é o domínio da transparência ('norma-princípio'); o último, e o mais importante, é o diálogo que a Administração estabelece com o cidadão, que se expressa em uma verdadeira participação do particular nas decisões administrativas. Neste caso, a transparência é um dever da Administração e um direito fundamental do cidadão (de terceira geração). (TABORDA, 2002, p. 254)

Maffini (2005, p. 7,8), por sua vez, afirma que a Constituição de 1988, a despeito de não citá-lo explicitamente, reconheceu e consolidou o princípio da transparência como direito fundamental que resulta da conjugação de diversas normas constitucionais, dentre elas, os princípios da publicidade, o democrático e da participação popular (direito de petição e princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e eficiência) e da motivação. Este último, segundo o autor, contribui para a formação do conteúdo jurídico da transparência

quando impõe, ordinariamente, que toda atividade estatal venha “acompanhada dos fundamentos que ensejarem a sua prática, não bastando, pois, que se divulgue somente o ato administrativo propriamente dito, mas as razões que determinaram a sua prática.”

Nesse sentido, ainda, Di Pietro (2010, p. 15), prefaciando a obra *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular*, consigna que a conjugação da publicidade, motivação e participação popular, em decorrência do princípio democrático, aponta para a existência do princípio da transparência administrativa a orientar as atividades da Administração Pública, *in verbis*:

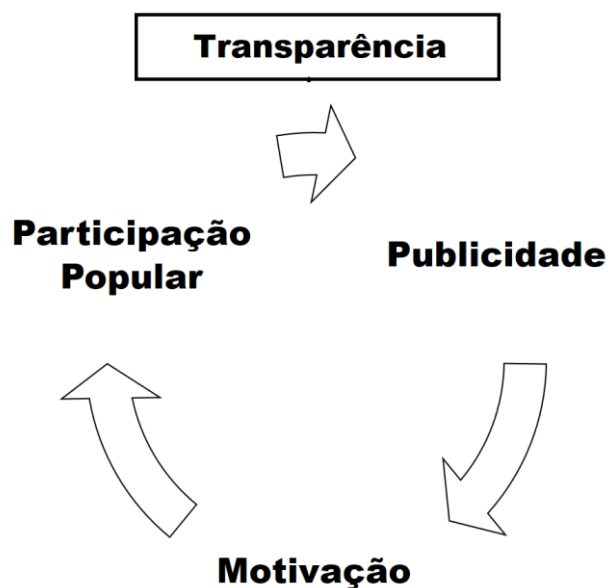
A efetiva participação do povo na tomada de decisão administrativas permite um maior grau de correspondência entre as demandas sociais e as ações administrativas. Para tanto, é indispensável a maximização da publicidade, incrementando os níveis de conhecimento e fiscalização [...]. Também é imprescindível a suficiente explicação dos motivos que orientaram a decisão administrativa, providência que permite o conhecimento e a aceitação de atos legítimos e a reação a atos desarrazoados, imorais, desproporcionais etc. (DI PIETRO, 2010, p. 15)

Como se observa, Di Pietro (2010, p. 15-17) discorre sobre a importância da participação popular, da maximização da publicidade e da necessidade de motivação dos atos que, juntos, apontam para a existência do princípio da transparência administrativa, e destaca os benefícios que, seguramente, advirão. A autora conclui ainda:

é inegável que a participação popular e a motivação pressupõem o aumento dos níveis de publicidade e de acesso a informações públicas; a participação popular amplia a publicidade e proporciona motivação suficiente, e a motivação torna públicos os processos e decisões que permite a obtenção de melhores resultados na participação popular. É um círculo virtuoso. (DI PIETRO, 2010, p. 17)

A fim de ilustrar o entendimento dos autores que defendem que o princípio da transparência administrativa possui relação direta com a publicidade, a motivação e a participação popular, ora como subprincípio (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 37), ora como modalidades de manifestação (TABORDA, 2002, p. 254) e, ainda, como forma de atuação conjugada, constituindo-se em um verdadeiro círculo virtuoso, em que um fomenta os níveis do outro (DI PIETRO, 2010, p. 17), apresenta-se esses elementos gráficos:

Figura 3 - O círculo virtuoso da transparência conforme Martins Junior, Taborda e Di Pietro



Fonte: Elaboração do autor, 2020

Para Lima (2018, p. 505), apesar de o princípio da transparência não ser citado de forma literal, ele deriva da interpretação sistemática da CRFB/88, que encontra guarida no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, como um princípio implícito e com força vinculante à atuação da administração pública. E conclui que essa interpretação sistemática acaba “valorizando o princípio da transparência e criando mecanismos destinados a tornar as ações do Estado passíveis de fiscalização para que a sociedade, como titular da coisa pública, cobre resultados e corrija rumos não desejados”.

No mesmo norte, Canhadas (2018, p. 11) se posiciona que até a Constituição da República de 1988, a transparência administrativa não era devidamente protegida no Brasil, a despeito do artigo 5º, inciso XXXIII, ter elevado o direito de acesso à informação ao status de direito fundamental. Segundo o autor, apenas com o advento da Lei Complementar nº 131, de 2009, e da LAI brasileira (Lei nº 12.527, de 2011) o princípio finalmente recebeu o tratamento adequado.

O Brasil foi o 89º país a adotar a LAI, em 2011, de acordo com a pesquisa realizada por Angélico (2015, p. 6,7). O autor destaca ainda que foi na última década do século 20, com o fim de ditaduras, e nos primeiros anos do século 21, com a evolução da tecnologia de informação e comunicação, que explodiu o número de países que adotaram uma lei geral de acesso à informação, pulando de treze em 1990 para oitenta e cinco em 2010. E arremata afirmando que “a onda de LAIs está associada ao aprofundamento da experiência democrática em diferentes partes do mundo e à disseminação de práticas de transparência e *accountability*, facilitadas pelas novas tecnologias.” (ANGÉLICO, 2015, p. 7)

De acordo com a CGU (2013, p. 7) os grandes avanços nas TICs, que mudaram completamente a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela, contribuíram com o avanço da LAI no cenário internacional:

As possibilidades abertas em todo o planeta com o avanço dessas tecnologias intensificaram a velocidade com que tanto os poderes públicos quanto diversos outros setores da sociedade produzem informações. Além disso, intensificou-se, potencialmente, a velocidade e a eficiência com que os órgãos públicos podem fornecer informações. Assim, a sociedade passou a ter meios mais concretos de controlar os atos governamentais, de cobrar dos líderes, de contribuir para os processos decisórios e, por conseguinte, passou a demandar do Estado mais informações. Diante desse cenário, o direito de acesso à informação tem sido um assunto cada vez mais discutido em nível global, tanto por especialistas, quanto pela sociedade civil e governos. (CGU, 2013, p. 7)

Lima (2018, p. 506-507), no mesmo viés, afirma que essa inovação aconteceu dentro de um processo também verificado em outros países, e discorre a experiência brasileira, sobretudo com a valorização dos princípios da publicidade e da transparência:

Com a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabeleceu-se no Brasil um marco legal a ser seguido por todos os entes e poderes da Federação para dar concretude ao princípio da publicidade previsto na Constituição Federal que, combinado com outros comandos semelhantes, derivam o princípio da transparência. (LIMA, 2018, p. 506-507)

A superveniência da Lei de Transparência e da LAI foram de suma importância, como afirma Silva:

Nesse cenário, é inegável a relevância das leis recém-introduzidas em nosso ordenamento jurídico que consagram regras de materialização do princípio da transparência (Lei Complementar n. 131/2009) e do direito de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011). Isso porque não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imprescindível dotá-lo do necessário conhecimento. (SILVA, 2012, p. 53)

Nesse sentido, ainda, Zancaner (2015, p. 25) ressalta que, além de assegurar que o direito ao acesso à informação começasse a valer, a Lei nº 12.527/2011, especificamente, representou um importante avanço, que precisa ser potencialmente explorado pelo cidadão:

A Lei de Acesso poderá ser um marco para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Para tanto, é necessário que o cidadão brasileiro syndique a conduta de nossos governantes e a condução da política nacional. Aprender a pedir informações relevantes e analisá-las criticamente é um dos preceitos de uma sociedade democrática, mas esse mandamento republicano, infelizmente, ainda não vigora plenamente no Brasil. (ZANCANER, 2015, p. 33)

Heinen (2015, p. 11) argumenta que a LAI forneceu ferramentas concretas ao administrado, elevando o seu *status* em face da Administração Pública, bem como produziu um intenso intercâmbio na relação jurídico-administrativa. E, finaliza:

Esse diploma normativo, assim, eleva a transparência a um patamar jamais alcançado, formatando, realçando, assim, o próprio princípio da publicidade. [...] Logo, a partir de agora, não se pode imaginar mais uma Administração sem transparência,

característica esta que traduz a essência do princípio democrático. (HEINEN, 2015, p. 11)

A fim de garantir o exercício pleno do acesso à informação previsto na Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 2011, assegurando a máxima divulgação tanto na modalidade de transparência ativa como passiva, a CGU (2013, p. 13) defende que há princípios e diretrizes orientadores da LAI, dentre os quais os mais relevantes são:

1. Princípio da publicidade máxima: a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito;
2. Princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar: os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas proativamente aumente com o passar do tempo;
3. Princípio da abertura de dados: estímulo à disponibilização de dados em formato aberto [...] que pode ser livremente utilizado, reutilizado e distribuído por qualquer um. (Fonte: *Open Definition*).
4. Princípio da promoção de um governo aberto: os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso. É preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada;
5. Princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação. Para o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. (CGU, 2013, p. 13,14)

Importante consignar ainda que se deve conferir à transparência pública e ao direito fundamental de acesso à informação a maior efetividade, pois são indicadores normativos cruciais para construção de instituições democráticas e dotadas de legitimidade, compreendendo-os com o olhar hermenêutico, advindo da constitucionalização do Direito Administrativo como processo em constante transformação (OHLWEILER, 2016, p. 27,28).

Como se verificou a partir da doutrina citada, além da autonomia do princípio da transparência administrativa, o seu conteúdo jurídico difere do princípio da publicidade, possuindo um alcance muito maior, conjugando-se, além da publicidade, com a necessidade de motivação dos atos e o fomento à participação popular. Ademais, a contribuição da LAI foi decisiva para consolidação da transparência, pois regulamentou o direito de acesso à informação previsto na Constituição Federal, nas modalidades ativas e passivas, bem como instrumentalizou a sociedade para o exercício da cidadania.

No próximo capítulo, tratar-se-á do Poder Legislativo e do seu principal instrumento, o processo legislativo, para que, no último capítulo, seja possível, alcançar o objetivo deste trabalho, que é indagar a aplicação do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, com base no referencial teórico sobre o tema.

3 O PODER E O PROCESSO LEGISLATIVO

Neste capítulo, além de apresentar brevemente o Poder Legislativo, elencando as suas principais funções, abordar-se-á o processo legislativo, discorrendo sobre seus aspectos, e, por fim, de forma resumida, a respeito de pontos relevantes da técnica legislativa, por guardar relação com tema ora abordado.

3.1 O PODER LEGISLATIVO E SUAS FUNÇÕES

De acordo com Siraque (2005, p. 33), desde a antiguidade os pensadores se preocuparam com as funções do Estado. O Conde de Montesquieu (1996, p. 167-178), no clássico *O Espírito das Leis*, sistematizou a teoria da repartição de poderes, que serviu de base para que, praticamente, todos os Estados Democráticos de Direito escrevessem suas constituições.

Segundo Ferreira Filho (2007, p. 114), essa separação de poderes:

Consiste [...] em sua essência, na distinção de três funções estatais – a de legislar, a de administrar e a de julgar – e a divisão do poder estatal em três organismos, cada um deles especializado numa dessas funções e separado (independente) dos demais [...] cada qual supremo em sua especialidade. (FERREIRA FILHO 2007, p. 114)

A República Federativa do Brasil, como Estado Democrático de Direito, tem, entre os princípios fundamentais da sua Lei Maior, a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. De acordo com Macêdo (2013, p. XIV), “não por acaso, que o Poder Legislativo é listado como o primeiro, expressão real de que ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente’ como disciplina esta mesma Constituição.”

Nessa separação de poderes, manifesta-se Ferreira Filho (2007, p. 117), que a precedência do Legislativo, deve-se ao fato que lhe cabe definir as competências e a forma de atuação dos demais Poderes:

o primeiro dos poderes é o que faz a lei, enquanto os outros dois a aplicam. Um, dito Executivo, executa a lei, ou, pelo menos, acompanha essa execução. O outro, o Judiciário, julga, mas julga aplicando contenciosamente a lei a casos particulares. Pode-se, inclusive, chegar a reconhecer uma subordinação dos demais poderes ao Legislativo, que, com suas decisões, dirige a atuação dos outros. (FERREIRA FILHO, 2007, p. 117)

Kober (2005, p. 19), por sua vez, destaca que quando da instalação da Assembleia Constituinte, com representantes eleitos pelo povo, são confeccionadas as leis fundamentais da organização estatal. De modo que, das três funções básicas do Estado (legislativo, executivo e

judicial), a legislativa antecede as demais, criando o ente estatal (nascimento jurídico-constitucional do Estado) revestido das suas funções essenciais.

Ademais, registra-se que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Legislativo o exercício da função legiferante voltada à criação – por meio do processo legislativo - de normas jurídicas obrigatórias que vão inovar o Direito e regular as relações sociais da vida das pessoas na sociedade, entre si, e entre elas e o Estado, ao mesmo passo que, aos demais poderes, incumbe realizá-las (MACÊDO, 2013, p. XIV; ROCHA NETO, 2013, p. 3).

No Brasil, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, no sistema bicameral, cuja estrutura insere-se o Senado Federal, que defende os interesses dos Estados e do Distrito Federal, e à Câmara Federal, que representa o povo. Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, por sua vez, o Poder Legislativo é representado pelas Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais, respectivamente (QUEIROZ, 2014, p. 9,13).

Como o Estado só dispõe de ação e vontade manifesta por meio dos seus próprios agentes, quais sejam órgãos e indivíduos que o servem, para alcançar os seus fins, a Lei Fundamental fixou as competências predominantes para cada Poder, denominadas de funções (ROCHA NETO, 2013, p. 2,3). Nesse sentido, o autor registra:

A Constituição Federal estabeleceu as funções e competências de cada um dos Poderes da União: ao Executivo cabe exercer a Administração do Estado; ao Judiciário compete aplicar a lei em casos concretos, para assegurar a soberania da justiça e a realização dos direitos individuais e coletivos nas relações sociais; ao Legislativo, a missão de elaborar as normas jurídicas do País, além de exercer também a fiscalização financeira e o controle das atividades governamentais. (ROCHA NETO, 2013, p. 3)

Outrossim, Silva (2017, p. 62) corrobora que o Poder Legislativo tem, como funções básicas, o exercício da competência legislativa e a de controle sobre o Governo, atuando como representantes do povo, o que o caracteriza como instituição fundamental da Democracia representativa.

A União Interparlamentária – *Interparliamentary Union* (IPU)², além de ratificar e advogar a necessidade de organização efetiva das atividades envolvendo as funções legislativas e de controle político, com transparência e participação popular, consigna que há cinco princípios que informam a noção de instituições parlamentares democráticas, que remetem para um conjunto de características centrais:

(a) representatividade: social e politicamente representativo da diversidade das pessoas, com oportunidades e proteções iguais para todos os seus membros;

² Disponível em: <http://archive.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2020.

- (b) transparência: ser aberto à sociedade, por meio da mídia, e transparente na conduta de suas atividades;
- (c) acessível: envolvimento dos públicos, incluindo associações e movimentos da sociedade civil no trabalho parlamentar;
- (d) responsabilidade (*accountability*): serem os membros do parlamento responsáveis, perante o eleitorado, pelo seu desempenho no mandato e pela integridade de conduta;
- (e) efetividade: organização efetiva das atividades de acordo com os valores democráticos e com as funções legislativas e de controle político do Parlamento. (IPU, 2005, p. 9 *apud* INÁCIO, ANASTASIA, SANTOS, p. 132,133)

De acordo com Ribeiro (2012, p. 23), tanto nos meios acadêmicos e políticos como na doutrina há muita discussão sobre quais são precisamente todas as funções do Legislativo, motivo pelo qual não há consenso sobre a matéria, de modo que cada autor indica um conjunto distinto de funções. Em decorrência disso, apresenta uma classificação própria que, segundo ele reflete a compreensão sobre a ação, o papel social e o potencial do Parlamento, arrolando essas funções em distintos planos, segundo uma ordem de precedência:

- Função representativa
 - Função legislativa
 - Função Fiscalizadora / controladora
 - Função julgadora
 - Função político-parlamentar (orientação política, comunicativa, informativa e educativa) (RIBEIRO, 2012, p. 23)

Cotta (1998, p. 884), no mesmo norte, consigna que, entre as funções, a representativa é a precípua do Poder Legislativo, quando afirma que:

Dentre as funções parlamentares, é a representativa a que possui uma posição que poderíamos chamar preliminar. Isso porque, em primeiro lugar, ela é uma constante histórica em meio das transformações sofridas pelas atribuições do Parlamento, e, em segundo lugar, porque nela se baseiam todas as demais funções parlamentares [...]. (COTTA, 1998, p. 884)³

A função representativa está prescrita nos arts. 45 e 46 da Constituição Federal, que determinam, respectivamente, que a Câmara Federal compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional e o Senado Federal, por sua vez, por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

Essa função ganha ainda mais relevância pelo protagonismo que se espera dos parlamentares, e, sobretudo, que os anseios dos cidadãos possam ecoar nas Casas do Povo, sempre buscando o interesse público, da coletividade representada. Nesse sentido, Ribeiro advoga que:

O Poder Legislativo deve reproduzir, tanto quanto possível, a diversidade de interesses, valores e ideologias existentes na sociedade que ele representa. O Parlamento não é, contudo, apenas o espelho da sociedade, porque ele, com suas ações e decisões, ajuda a transformar esta sociedade, atuando na própria formação de sua identidade. (RIBEIRO, 2012, p. 24)

³ Verbete *Parlamento* do dicionário de Norberto Bobbio.

Para Muniz (2017, p. 5), “o Poder Legislativo, em todas as esferas, é aquele Poder de Estado que possui a missão constitucional de legislar, ou seja, deliberar e produzir direito novo com fulcro na afirmação dos direitos fundamentais das pessoas que compõem o nosso Estado Democrático.”, o que, em síntese, caracteriza a função legislativa.

No mesmo sentido, Ribeiro (2012, p. 24-26) destaca que a função legislativa – que se refere à competência de produzir normas primárias, ou seja, que inovam a ordem jurídica - é aquela que melhor identifica o Parlamento para a população, apesar da crise gerada em decorrência da inflação legislativa, do excesso de medidas provisórias e da descentralização de polos enunciadore de normas jurídicas técnicas (e. g. Agências Reguladoras) que reduzem a importância do Poder Legislativo. Trata-se, segundo Assis (2012, p. 85), da atividade típica, que foi atribuída a um Poder específico, o Parlamento, e legitimado constitucionalmente para exercer tal função, concretizando-a por meio do processo legislativo ora estudado, e, de acordo com Rosset, Lamari e Estevam (2010, p. 19), constituindo-se uma das principais funções do Estado.

A função fiscalizadora, por sua vez, conta com diversos institutos para o desempenho, como o controle de legalidade dos atos regulamentares, a convocação de ministros e secretários, o pedido de informações, a instalação de comissões parlamentares de inquérito e a tomada das contas do chefe do Poder Executivo. Apesar disso, ela não é adequadamente cumprida, por vários fatores, dentre os quais o desconhecimento desses instrumentos ou da forma de utilizá-los, de modo que isso também tem gerado uma crise (RIBEIRO, 2012, p. 27-31).

No entendimento de Ribeiro (2012, p. 16), o Poder Legislativo, por meio dos parlamentares, tem nessa função o objetivo de não apenas buscar irregularidades no Poder Executivo, que é uma de suas facetas, mas, sobretudo, “para ampliar a sua transparência, para as políticas públicas possam ser conhecidas e avaliadas pela comunidade, ainda que nelas não existam qualquer irregularidade.”

A função julgadora consiste na competência do Poder Legislativo poder julgar o Chefe do Poder Executivo, entre outras autoridades, enumeradas no art. 52, I e II, da Constituição Federal, por crime de responsabilidade, nos termos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que podem culminar com a cassação do Presidente, Governador ou Prefeito (RIBEIRO, 2012, p. 31).

Por fim, Ribeiro (2012, 31-37) destacada a função político-parlamentar, que engloba outras funções, como a orientação política, a comunicativa, a informativa e a educativa, constituindo-se um conjunto de ações que não se enquadram nas demais funções desempenhadas pelo Poder Legislativo, mas às quais ele não pode furtar-se, em virtude da

indispensável dinâmica de interação que deve estabelecer com a sociedade, de modo que não pode virar as costas para a população ou fechando suas portas, mas precisa promover o debate entre atores sociais e instituições e apresentar soluções e alternativas para os problemas que a afligem.

Dessarte, verificou-se que o Poder Legislativo é a representação máxima da democracia, que deve atuar, por meio dos Parlamentares eleitos, com representatividade, transparência, acessibilidade, responsabilidade (*accountability*) e efetividade, espelhando os anseios da população na promoção do interesse público, da coletividade. Destaca-se, entre as suas competências, e dentro do objetivo desta monografia, a função legislativa que é concretizada por meio do processo legislativo, a ser estudada no próximo tópico.

3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO

De acordo com Cintra, Grinover e Dinamarco (2010), a doutrina moderna afirma que o processo não se limita, apenas, à atuação jurisdicional, mas está presente tanto na esfera administrativa como na atuação legiferante do Poder Legislativo:

Processo é um conceito que transcende o direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital etc.). (CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO, 2010, p. 302)

Por sua vez, Bernardes Júnior (2009, p. 56-57) leciona que a processualidade apresenta-se como um traço conspícuo do Estado Democrático de Direito, projetando-se em qualquer atuação estatal, seja no nível judicial, legislativo ou executivo, de modo que toda ação do Estado, no exercício de suas competências institucionais, há que obedecer a um procedimento juridicamente regulado.

O constitucionalista Nelson Sampaio, em sua obra *O Processo Legislativo*, além de estabelecer com precisão a natureza jurídica e a finalidade do processo legislativo, já advogava em 1967 que ele é uma espécie que integra o direito processual:

O processo legislativo é uma espécie do gênero amplo do direito processual, também chamado de adjetivo ou formal para distingui-lo do direito substantivo ou material. É o direito processual – em toda a sua amplitude – que revela o caráter dinâmico do ordenamento jurídico. Por ele o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas. Quando se trata de normas que regulam a produção – criação, modificação ou revogação – de normas gerais, aí se encontra o processo legislativo. (SAMPAIO, 1996, p. 28)

Com relação ao conceito, na visão clássica de Silva (2009, p. 436), o processo legislativo “é o conjunto de atos (iniciativa, votação, sanção ou veto), realizado pelos órgãos legislativos

visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”. No mesmo sentido, Rocha Neto (2013, p. 47) o define “como o conjunto de fases e atos encadeados e sucessivos, que os órgãos do Legislativo e demais Poderes em regime de coparticipação, em especial o Executivo, devem cumprir até que determinada lei seja elaborada.”

O processo legislativo segue um *iter*, denominado de procedimento, e tem como ápice a formação da lei, de acordo com Assis (2012, p. 85), que o considera “uma série de procedimentos dinâmicos nos quais se encontra presente o processo dialético, responsável pela construção de um instrumento que externaliza a vontade estatal, qual seja, a lei em seu aspecto formal e material.”

De igual modo, Sproesser (2000, p. 61-62) define processo legislativo como “uma série ordenada de atos que se desenvolve numa relação jurídica complexa, praticada com intenção de produzir um ato jurídico final, numa das espécies legislativas.” E, conclui que “o processo tem início com o ato de apresentação de uma proposição legislativa à Presidência ou à Mesa Diretora de uma das Casas Legislativas [...] e se extingue mediante o arquivamento da proposição ou sua conversão em lei”.

Ainda, o Guia do Vereador, além de conceituar o processo legislativo, discriminado as principais fases, também revela o seu objeto:

Processo legislativo é o conjunto concatenado de atos pré-ordenados (iniciativa, emenda, votação, sanção, promulgação e publicação), realizados pelos órgãos legislativos com vistas à formação das leis em sentido amplo. Seu objeto é, pois, a elaboração dos atos normativos previstos na Constituição ou na Lei Orgânica. (SENADO FEDERAL; ABEL, 2008, p. 35).

Com vista à finalidade do processo legislativo, Rocha Neto (2013, p. 29), consigna que “a atividade legislativa é a produção de atos legislativos – leis – consubstanciado de forma unilateral a manifestação da vontade estatal declarando a criação, modificação ou extinção de normas jurídicas.” E arremata:

As leis podem ser entendidas como normas jurídicas abstratas e gerais, ou regra imperativa de caráter geral – cogência ou coerção potencial -, emanada de autoridade competente, após a tramitação segundo procedimento legislativo estabelecido pelo Direito – conteúdo de justiça -, imposta ao homem e sancionada pela força pública. (ROCHA NETO, 2013, p. 29)

As leis são classificadas em espécies legislativas que podem assumir duas formas, a saber, as de nível constitucional e do legislativo, conforme esboça Sproesser:

o art. 59 da Constituição estabelece, expressamente quais espécies normativas [...] devem se submeter ao processo legislativo, enumerando, de um lado, as emendas à Constituição (nível constituinte), e, de outro, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (nível legislativo). (SPROESSER, 2000, p. 45)

Como se pode perceber, ficam de fora do processo legislativo a elaboração da própria Constituição Federal, pois é fruto do poder soberano que se radica no povo, detentor do Poder Constituinte Originário, e as espécies normativas em nível regulamentar, quais sejam, os decretos regulamentares ou de execução, decretos independentes, portarias, circulares, avisos e ordens de serviços (SPROESSER, 2000, p. 46,47).

De acordo com Silva (2017, p. 46), o esboço do processo legislativo é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que define os preceitos básicos do processo legislativo federal:

O processo legislativo tem acento constitucional. A Constituição Federal é que fornece suas bases. Nela se encontram os elementos fundamentais desse processo, tais como: os órgãos incumbidos da legislação (CF, arts. 2º, 44, 45, 46, 68), a matéria legislativa (CF, arts. 21, 22, 24, 48 e 49), os órgãos cooperados da legislação (CF, arts. 84, IV e V, 96, II), os titulares de sua iniciativa (CF, arts. 61, 84, III, XXIII, 165), a discussão, revisão, votação e aprovação ou rejeição (CF, arts. 64, 65, 66 e 69), o veto (CF, arts. 66, §§1º a 6º, e 84, V) e, ainda, o procedimento na feitura das leis (CF, arts. 51, 52, 57 e 58). (SILVA, 2017, p. 46)

Nesse sentido, o STF já decidiu que “a disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa [...]” (BRASIL, 1997).

É importante consignar que os ritos elaborativos das leis adotados pelos Estados-membros devem, obrigatoriamente, atender, ainda, aos princípios e aos preceitos do processo legislativo federal, conforme ensina Moraes:

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios às Constituições Estaduais, declarando que o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo, de compulsório atendimento, à observância incondicional pelos Estados-membros. (MORAES, 2013, p. 659)

A respeito dos princípios informadores do processo legislativo, optou-se por apresentar o rol dos defendidos por Rosa (2019, 86,87), por agregar praticamente todos os princípios apresentados por outros autores, a saber:

- (i) [do] devido processo legislativo, que decorre da obrigatoriedade de observância da lei e das normas internas a respeito do devido processo legal [...];
- (ii) do devido processo legal – decorre de um justo processo legal – da participação plena e igualitária dos parlamentares em todas as atividades legislativas com a preservação dos direitos das minorias, do contraditório, verificável nas questões de ordem, reclamações e da ampla defesa nos recursos sobre a decisão exarada em sede [de] questão de ordem [...];
- (iii) da acessibilidade ao[s] elementos do expediente, garante-se o acesso aos autos, e o direito da vistas do processo;
- (iv) da ampla instrução probatória – relacionado à solicitação de informações, mas ainda efetuar diligências *in loco*;

- (v) da motivação – deve expor os fundamentos de fato e de direito que levaram à prática daquele ato;
- (vi) da representação e assessoramento – direito de o parlamentar ser assessorado em todas as fases do processo;
- (vii) da lealdade e da boa-fé – dever de agir de modo adequado durante o andamento do processo, trata-se de um princípio que decorre da moralidade administrativa;
- (viii) da celeridade processual – o processo deve ter uma duração razoável, com o se vê dos prazos regimentais estabelecidos para designar relator, elaborar relatório, pedido de vistas, tempo em cada Comissão, entre outros;
- (ix) do informalismo – cabe ao Legislativo ser flexível quanto à forma das petições que venham a receber via participação popular;
- (x) da transparência pública – acesso à pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os parlamentares e à população o seu devido conhecimento;
- (xi) da publicidade – publicação das pautas, atas, tomadas de decisão;
- (xii) da segurança jurídica, com a garantia de discussão de todos os itens relacionados ao processo;
- (xiii) da impessoalidade, dever de agir para dar tratamento isonômico a todos os indivíduos atendendo ao interesse público;
- (xiv) [da] proporcionalidade, decorre do ato administrativo do Presidente das Casas Legislativas ao interpretar o Regimento Interno das Casas em questão de ordem cuja a matéria seja referente ao andamento do processo legislativo. (ROSA, 2019, 86,87)

No mesmo viés dos princípios destacados, Souza (2013, p. 23) enfatiza que a elaboração das leis deve seguir o “devido processo legislativo [...] conforme previsto na CF, em seus arts. 47 e 59 a 69, de forma completa, aberta (transparente) e participativa”, de modo que “as regras processuais legislativas não estão disponíveis para descumprimento pelos parlamentares, pelos governos ou pelas casas legislativas, pois é de interesse público a correta e devida realização dos atos que compõe as fases de elaboração de uma lei”.

A Constituição Federal, nesse sentido, ao dispor sobre a matéria, além de delinear a competência de elaboração legislativa, que se materializa por meio do processo, fixa os limites do exercício deste poder, especialmente no que se refere à questão das competências e espécies legislativas e da obediência ao devido processo legislativo (ROSSET, LAMAR, ESTEVAM, 2010, p. 19).

Em função do exposto, conclui-se que o “processo de elaboração de uma lei, portanto, deve ser observado a partir da estrutura constitucional que lhe é definida, em todas as esferas legislativas.” Ademais, em função da indisponibilidade do processo legislativo, “mesmo o plenário, mediante deliberação de seus membros, uma casa legislativa não pode produzir exceções ou descumprir as normas constitucionais.” (SOUZA, 2013, p. 25).

Além de ordenar-se conforme as regras e especificações procedimentais expressas nas constituições e nas leis orgânicas, o processo legislativo alinha-se também por princípios e normas previamente estabelecidas nos regimentos internos dos Parlamentos. Neles, além de constarem os atos ordenados e sucessivos que compõem o processo legislativo destinado à elaboração de emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos ou resoluções, inaugurados como proposições, também fixam a elaboração e

tramitação das moções, indicações, requerimentos, substitutivos, emendas, subemendas e requerimentos de informação (ROSSET, LAMAR, ESTEVAM, 2010, p. 19).

Sproesser (2000, p. 52-53) ensina que as casas do Congresso Nacional e os Poderes Legislativos dos Estados-membros têm a competência de elaborarem os seus próprios regimentos internos, com base no processo legislativo federal, fixado nos Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara Federal, observando o disposto na Seção VIII do Capítulo I do Título IV, nos artigos que vão do 59 ao 69, da Constituição Federal, em que há um esboço ou modelo deste processo legislativo para reger a elaboração das leis em geral:

Ademais, cumpre ter presente que a Constituição expressamente confere competência ao Legislativo, ao Congresso e às suas Câmaras, para elaborar o regimento interno e dispor sobre sua organização e funcionamento (CF., art. 51, III e IV, art. 52, XII e XIII, e art. 57, § 3º, II), quando, então, terá de observar, sem dúvida, o que na própria Constituição se contém e o que se contém igualmente em leis pertinentes. (SPROESSER, 2000, p. 15).

Ribeiro (2012, p.16) explica que o regimento interno é aprovado pelo próprio Poder Legislativo como resolução, espécie normativa prevista no art. 59, VII, da Constituição da República, submetida, portanto, ao processo legislativo, tendo a mesma posição de lei ordinária, na hierarquia das leis. Conclui que o que distingue uma lei ordinária de uma resolução é que esta trata de matérias que não dependem de sanção do Chefe do Poder Executivo.

De fato, os regimentos internos das Casas Legislativas constituem, efetivamente, a “principal fonte do direito parlamentar” (SILVA, 2000, p. 514), devendo respeitar e incorporar as linhas mestras traçadas pela Constituição, e é neles que se encontram o disciplinamento propriamente dito do processo legislativo em cada Parlamento, incluindo normas sobre a composição e as competências dos órgãos internos, a forma de apresentação dos projetos e propostas de legislação, os regimes de tramitação, os debates e votações, os direitos e deveres dos parlamentares, enfim, toda a regulação minuciosa do processo legislativo, desde seu impulso inicial até os atos finais (PACHECO, 2013, p. 16,17).

Nesse sentido, os regimentos internos são verdadeiros códigos legislativos que disciplinam o procedimento no processo legislativo:

Na realidade, os regimentos internos das Casas Legislativas constituem verdadeiros códigos que as Casas Legislativas, no uso da competência que lhes dá a Constituição (na União e nos Estados) ou na Lei Orgânica (Distrito Federal e Municípios), elaboram, discutem, votam e promulgam, com a finalidade de completar sua organização, explicitar sua competência e disciplinar suas atividades, com vistas ao cumprimento das suas funções institucionais. (SPROESSER, 2000, p. 15)

Em função do exposto, depreende-se que o regimento interno das casas parlamentares contém as normas dos ritos elaborativos de leis do processo legislativo, seguindo, por simetria, as regras e os princípios constantes na Constituição Federal que definem o processo legislativo

federal, de modo que a validade das leis produzidas pressupõe sua elaboração de acordo o devido processo legislativo, a despeito de se admitir pequenas variações em questões pontuais decorrentes da realidade do Legislativo de cada Unidade da Federação (SOUZA, 2013, p. 24,27; SPROESSER, 2000, p. 55,56).

Enquanto que o processo indica movimento para alcançar determinado objetivo, Sproesser (2000, p. 62) entende que o procedimento se preocupa mais com a forma do movimento produzido pela série de atos processuais, caracterizada pelas etapas ou fases, em busca de seus fins específicos até o ato final, definitivo, conclusivo.

Sproesser (2000, p. 58) defende que, para as leis ordinárias, há o procedimento legislativo padrão, enquanto que as demais espécies legislativas (emendas à constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções) seguem os procedimentos legislativos especiais. O autor ainda apresenta o que os caracterizam, respectivamente:

O procedimento padrão vem a ser o procedimento mais desenvolvido, com todas as suas fases, atos e termos ordenados para um fim comum, que é a produção de uma espécie legislativa específica, qual seja a lei ordinária.
Os procedimentos legislativos especiais têm estrutura menos desenvolvida, onde fases, atos ou termos do procedimento padrão poder não existir ou podem existir sob forma ou ordem diversa. (SPROESSER, 2000, p. 58).

A elaboração de uma lei pressupõe, conforme leciona Souza (2013, p. 27), a realização de atos em duas etapas, a interna e a externa, e em cinco fases distintas, chamadas de iniciativa, instrução, deliberação, revisão e executiva, que, em conjunto, formam o quadro do procedimento legislativo a ser observado para que o processo legislativo seja corretamente atendido, de acordo com o que preconiza o devido processo legislativo. Ainda, pode-se classificar o processo legislativo em fase preliminar ou introdutória (iniciativa), constitutiva (deliberativa parlamentar ou legislativa, subdividida em discussão e votação, e executiva, com a sanção ou veto) e complementar (promulgação e publicação) (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 52; BOBERG, 2010, p. 158).

Com base no exposto e em outros elementos que serão discutidos, pode-se apresentar, de forma sintetizada, as fases, os sujeitos, o objeto e a natureza do procedimento padrão necessário para aprovação de uma lei ordinária:

Figura 4 - As fases, os sujeitos, o objeto e a natureza jurídica do processo legislativo padrão

FASES		PRELIMINAR	CONSTITUTIVA				COMPLEMENTAR	
		Iniciativa	Instrução	Discussão e Votação	Veto	Sanção	Promulgação	Publicação
SUJEITOS		AUTOR	DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR		DELIBERAÇÃO EXECUTIVA		CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU PRESIDENTE DA MESA DIRETORA (art. 66, § 7º, CF)	
OBJETO	Imput	Anteprojeto	Projeto de Lei (ou Apreciação do Veto)		Autógrafo		Lei	Lei
	Output	Projeto de Lei	Projeto de Lei; ou arquivo, se este for rejeitado nas Comissões.	Redação Final (Autógrafo), se aprovação; arquivo, se rejeitado; ou, ainda, Lei, se derrubado o veto.	Projeto de Lei (Retorna para Deliberação Parlamentar)	Lei		
NATUREZA JURÍDICA		LEGISLATIVA (PROCESSO LEGISLATIVO)					ADMINISTRATIVA	

Fonte: Elaboração do autor, 2020

A etapa interna de elaboração de uma lei é de responsabilidade do autor, que verifica a necessidade de legislar e finaliza a elaboração do anteprojeto de lei, seguida do protocolo do projeto de lei, que inaugura a fase externa, cujo desenvolvimento ocorre no Parlamento. Começa, assim, a fase de iniciativa “do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo a etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.” (SOUZA, 2013, p. 35)

A redação do projeto de lei – como antecipação da lei – deve seguir a boa técnica legislativa, de acordo com que ensina a legística, não somente porque a lei é a mais eminente das formas de manifestação da soberania de um povo, mas também pelo fato de que a lei é um instrumento de formalização de um ato jurídico com o qual o Estado lança mão para comunicar à sociedade os seus comandos, devendo ser orientados no sentido do bem comum e, precisam, antes de mais nada, ser bem compreendidos por todos quantos a ela devem obediência (SPROESSER, 2000, p. 85).

De acordo com Sproesser (2000, p. 91,101), uma vez que o projeto de lei é apresentado ao órgão competente do Legislativo, registrado no sistema de tramitação interna, lido em sessão do plenário e publicado no órgão de imprensa incumbido das publicações oficiais, para conhecimento geral, podendo receber, ou não, emendas, inicia-se a fase de instrução, quando ele é remetido para as comissões temáticas:

A fase de instrução desenvolve-se nas comissões de natureza temática e tem, como finalidade, produzir informações e documentos e gerar conhecimento técnico e político que complementem e qualifiquem o projeto de lei, a partir da respectiva área de atuação, com o propósito de melhor orientar a decisão dos parlamentares. (SOUZA, 2013, p. 35)

Sobre essa fase, Souza (2013, p. 37) consigna que cabe ao parlamentar que exerce a relatoria do projeto de lei a elaboração de um parecer, que será submetido à apreciação da comissão, cabendo-lhe estudar o projeto sob o ângulo temático da comissão que integra, a fim de confirmar a viabilidade técnica e analisar a consequência da inserção fática e política da futura lei no ambiente em que ela produzirá uma intervenção.

Caso o projeto de lei não tenha recebido parecer contrário de todas as comissões, situação em que ele é arquivado, passa-se à fase deliberativa, quando ele é incluído na ordem do dia para ser apreciado em sessão plenária, que se subdivide na discussão política e sua votação, com a finalidade de se decidir se o projeto será ou não aprovado (SOUZA, 2013, p.39).

Caso for aprovado, segue-se a fase de revisão, na qual se busca qualificar e aprovar a redação final do projeto de lei, e, ainda, “oferecer para a sociedade e para o governo, mediante o autógrafo, o texto definitivo da matéria aprovada no parlamento. A [futura] lei deve espelhá-lo, sob pena de responsabilização.” (SOUZA, 2013, p. 42,43)

Com a remessa do autógrafo ao Chefe do Poder Executivo, inicia-se:

A fase executiva do processo legislativo [que] marca a participação do governo na construção da lei. É o momento reservado ao poder executivo para avaliar a matéria, quanto à constitucionalidade e quanto ao interesse público de seu conteúdo. Não havendo oposição, o projeto de lei é sancionado; se, no entanto, na visão do poder executivo, a matéria for inconstitucional ou seu texto contrariar o interesse público, o projeto de lei é vetado. (SOUZA, 2013, p. 43)

O veto poderá abranger todo o projeto de lei (veto total) ou, apenas, um ou mais dispositivos (veto parcial). Se o projeto contrariar o interesse público, o veto será político, ou, se houver alguma inconstitucionalidade, ele será jurídico. Em ambos os casos, faz-se necessária a apresentação das razões do veto, e, no último caso, é obrigatória a indicação expressa do dispositivo constitucional que foi violado pelo texto aprovado pelo Parlamento (SOUZA, 2013, p. 60,61; GUERRA E MERÇON, 2012, p. 278).

Caso o projeto de lei venha a ser vetado pelo Presidente, Governador ou Prefeito, ele retorna à fase de instrução, para que, após manifestação da comissão da área constitucional, se o veto for jurídico, ou, se político, da comissão da área da temática abrangida, prosseguirá ao plenário que, após as discussões, deliberará pela manutenção ou derrubada do veto (SPROESSER, 2000, p. 85; SOUZA, 2013, p. 48).

Por outro lado, se o Chefe do Poder Executivo vier a sancionar o projeto de lei, manifestando a sua “vontade concordante com a do Legislativo, fundido, pois, a sua vontade à vontade daquele, o Executivo completa a produção da lei propriamente dita (SPROESSER, 2000, p.135).

Com a sanção, ou, ainda, a derrubada do veto, faz-se nascer a lei. A sanção poderá ser expressa - aquela em que a anuência é proferida por escrito e assinada dentro do prazo de 15 dias úteis - ou tácita - caracterizada pelo silêncio do Presidente da República no decurso desse prazo de 15 dias úteis, presumindo-se que anuiu com o que lhe fora apresentado -, situação esta em que o Executivo deixar transcorrer *in albis* o prazo para tal. A sanção também pode ser total, quando houver aquiescência a totalidade do projeto, ou parcial, quando consentir em parte

e rejeitar o restante, mediante oposição do veto (GUERRA; MERÇON, 2012, p. 277). O texto sancionado, então, seguirá à promulgação da lei e, em seguida, à publicação da promulgação, que são atos de natureza administrativa, ou seja, praticados depois de a lei já ter nascido, e, portanto, não possuem natureza legislativa (SOUZA, 2013, p. 63; SPROESSER, 2000, p.127).

De acordo com Kowalski (2015, p. 30,31), o ato da promulgação é o reconhecimento de autenticidade e da existência pública da lei pela autoridade institucional, enquanto que a publicação é condição para que a lei torne-se de observância obrigatória pelos seus destinatários. A autora ainda corrobora que se encerra a fase da elaboração da lei com a sanção, ou com a derrubada do veto, seguindo-se os atos administrativos de promulgação e publicação:

Tanto com a sanção, como com a derrubada do veto, surge a lei, encerrando seu processo de elaboração, restando o caminho administrativo da promulgação e publicação. A promulgação e a publicação não constituem fase do processo legislativo, porque ocorrem depois da lei já existir. São procedimentos praticados por autoridade competente e possuem natureza meramente administrativa. (KOWALSKI, 2015, p. 28,29)

Todavia, segundo Ribeiro (2012, 67), há controvérsia sobre o momento exato em que a proposição se torna lei, de modo que alguns defendem que isso ocorre mediante a sanção e, outros, por meio da promulgação. E, conclui:

É verdade que a controvérsia não se desdobra em problemas efetivos para o aplicador do direito. No nosso entender, a promulgação é o ato público de conversão da proposição em lei. Tanto é assim que a Proposta de Emenda à Constituição e proposições cujos vetos são rejeitados não são sancionadas, mas apenas promulgadas. É porque, nestes casos, dispensa-se a aquiescência do Presidente da República. (RIBEIRO, 2012, 67)

Por fim, Souza (2013, p. 27) enfatiza que “em todas as fases do devido processo legislativo é necessária a publicidade e a divulgação pública de seu conteúdo, de sua justificativa, dos debates técnicos e políticos, da sua votação e, se houver, do veto e de suas razões, sob pena de a lei que dele resultar ser declarada inconstitucional.”

Rosa (2019, 86,87), ao tratar dos vícios do processo legislativo, defende a viabilidade do controle judicial dos atos *interna corporis* quando eivados de vícios, pois há inobservância, além do devido processo legislativo, dos princípios constitucionais envolvidos, diferente do que ocorre com os atos de mera interpretação regimental, que não são passíveis de interferência de qualquer poder, sob pena de ferir o princípio da harmonia e independência entre os poderes. A autora aponta como principais os vícios de iniciativa; falta de quórum; restrições de Prerrogativas do Parlamentar durante o andamento do processo legislativo, por ausência de justificação e motivação; ausência de publicidade; ausência de pedido de informação; ausência de retorno quando há modificação no processo legislativo por uma das casas; ausência de

verificação nominal de votação quando a matéria assim o exigir; indeferimento injustificado de requerimento de parlamentar; desvio de poder.

Entre os vícios, a autora destaca o da ausência de publicidade durante o trâmite do processo legislativo e nos atos que o compõem para a tal formação, como a ausência de leitura dos textos dos projetos e emendas e a sua publicação do diário oficial, bem como o desrespeito ao prazo legal para dar publicidade da matéria (ROSA, 2019, p. 140).

Ainda, ao tratar dos princípios da publicidade e da transparência pública aplicados ao processo legislativo, Rosa (2019, p. 92,93) afirma que o direito à informação é uma garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, constituindo-se, portanto, em um dever do Poder Público, pois é com o conhecimento e uma comunicação adequada que se dá mecanismo à sociedade colaborar com o Poder Legislativo e, desse modo, alcançar uma participação social plena na elaboração de propostas legislativas e na produção e na construção de políticas públicas e de controle social da coisa pública.

Apresentados os principais aspectos do processo legislativo, no art. 59 da Constituição Federal, além de prever as espécies legislativas (emendas à constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções) que se submetem ao processo legislativo, dispõe, em seu parágrafo único, que “lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

Diante disso, em 27 de fevereiro de 1998, foi publicada a Lei Complementar nº 95, regulamentada pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação de atos normativos. Ferraz (2007, p. 168) discorre sobre o âmbito de sua aplicação:

As disposições sobre técnica legislativa insculpidas na LC nº 95/1998 aplicam-se a todas as espécies normativas elencadas no art. 59 [...] aplicando-se, também, no que couber, isto é, com as adaptações inerentes ao fato de serem normas secundárias, aos decretos e aos demais atos regulamentares, tendo o parágrafo único ressaltado especificamente a sua aplicação aos atos secundários do Poder Executivo. (FERRAZ, 2007, p. 168)

Para Carvalho (2020, p. 5), a Lei Complementar nº 95/1998 não versa sobre processo legislativo, mas formula e sistematiza as normas disciplinadoras da técnica legislativa, que deverão ser obedecidas para a elaboração dos projetos de atos normativos, e, ainda:

concorre para melhor conhecimento do ordenamento jurídico brasileiro, que se tem apresentado de forma não harmônica, repleto de incongruências e de comandos repetitivos, a necessitar, por isso, de consolidação capaz de torná-lo coerente e claro, o que certamente deverá ser alcançado com o implemento das determinações do legislador complementar. (CARVALHO, 2020, p. 5)

De acordo com Cavalcante Filho (2020, p. 355), diante da exigência de que as leis e demais atos normativos sigam uma técnica específica, “é possível afirmar que a técnica legislativa constitui verdadeiro requisito que deve ser atendido pela legislação”.

Carvalho (2020, p. 131) leciona que “a técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes.” E, para atingir este objetivo, “envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.” O autor acrescenta que a técnica legislativa:

abrange em seu conceito não só as fases de iniciativa, elaboração, discussão, sanção, promulgação e publicação da lei, mas também se manifesta em todas as operações que em qualquer dessas etapas se verificam.

Nessas operações, inclui-se a parte chamada de apresentação ou de redação, que se subdivide em:

- a) apresentação formal (redação propriamente dita);
- b) apresentação material (disposição do assunto devidamente subdividido ou agrupado). (CARVALHO, 2020, p. 131)

Dessarte, Fronza e Stürmer (2019) definem “a ‘técnica legislativa’ como o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a vontade do legislador.”

Outra preocupação crescente, no que diz respeito à atividade legisferante, é com a quantidade e a qualidade das leis produzidas. Nesse sentido, Montesquieu (2000, p. 602 e 614), na sua obra *O Espírito das Leis*, já alertava que as leis inúteis enfraqueciam as leis necessárias, bem como “existem leis que o legislador conhece tão pouco, que elas são contrárias ao próprio objetivo que ele se havia proposto.”

De acordo com Ferreira Filho (2007, p. 12), há uma verdadeira “crise da lei” e uma “crise legislativa”, decorrente do fenômeno universal e inegável da multiplicação das leis, tornando o mundo jurídico uma babel:

A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora. [...] Quanto maior o número de leis que se editam, menor o respeito que cada qual inspira.” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 12-13)

Nesse contexto, segundo Lamari (2016, p. 107), há aproximadamente três décadas, iniciaram-se estudos relativos à necessidade de se produzir boas leis, com qualidade, que deu origem a legística, tendo a Alemanha, a Áustria, o Canadá, a França, e a Itália como pioneiros. Esses estudos concluíram que a “boa” lei é capaz de produzir desenvolvimento econômico e social.

A professora Marta Tavares de Almeida, no Congresso Internacional de Legística, realizado pela ALMG em 11 de setembro de 2007, define que:

A legística é a área do conhecimento que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A quantidade da lei é definitiva em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos; a harmonização com ordenamento vigente, e o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma. (ALMEIDA, 2007, *apud* LAMARI, 2010, p. 45)

Para Pires (2009, p. 120), a legística é considerada uma ciência:

Legística ou ciência da legislação é a área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei. (PIRES, 2009, p. 120)

Entretanto, Castro (2009, p. 120) adverte que ainda há controvérsia na doutrina sobre a correta denominação da matéria, que utiliza dos termos legística, teoria da legislação e ciência da legislação indistintamente, bem como questiona-se a sua autonomia como ciência ou vinculação à Ciência do Direito.

Sobre o assunto, há uma série de estudos, ainda muito circunscritos à esfera dos órgãos legiferantes, sobre a qualidade do processo de produção da norma, tendo surgido na literatura o termo “legística”, com pretensões de inauguração de um novo conceito e, conseqüentemente, de um campo de estudos e pesquisas, consigna Guimarães e Braga (2011, p. 96). Após pesquisa bibliográfica-documental, concluíram:

Submetidas a um teste de estresse, as descrições conceituais de legística revelam-se inadequadas como marcos fundadores, seja de uma nova ciência, seja de um novo campo de estudos. As descrições mais restritivas não conseguem se diferenciar adequadamente daquelas do processo legislativo. As mais ampliadas sequestram referenciais de outros campos, liquefazendo-se, por demais genéricas. (GUIMARÃES, BRAGA, 2011, p. 95)

A despeito das críticas, inclusive por construir conceitos vagos ou superpostos e sua concepção diretiva, mas não impositiva, o que a leva a ser rotineiramente ignorada, a legística afeta, indiscutivelmente, o processo legislativo, na medida em que se propõe à compreensão e ao aperfeiçoamento do mesmo, especialmente quando se preocupa com aspectos formais e teleológicos perpassa todos estes momentos, a ponto de gerar um conjunto de técnicas e conhecimentos específicos a serem observados e praticados para a construção de uma legislação de qualidade (LOPES, 2009, p. 59).

Nesse sentido, Lopes (2009, p. 60) consigna que a legística é profícua em sugerir princípios atinentes ao processo legislativo, apesar de carecer de uma discussão mais consolidada e seus avanços ainda dependem de conhecimento mais estruturados para serem comparados. Entretanto, algumas referências já despontam como bases para as discussões, como é o caso do Relatório Mandelkern (2001), encomendado pela União Européia, cuja

contribuição teórica está calcada em sete princípios: necessidade (avaliação prévia sobre a necessidade de legislar), proporcionalidade (instrumento legislativo mais adequado), subsidiariedade (esfera mais apropriada), responsabilidade (conhecimento público do órgão legiferante), simplicidade (compreensão da lei), além da transparência e acessibilidade.

De acordo com Lopes (2009, p. 61,62), a transparência consiste na consulta e participação ativa e equilibrada dos diversos setores da sociedade afetados pela norma a ser elaborada nas instâncias decisórias, municiando o legislador com diversas visões da matéria, ainda que parciais e tendenciosas, natural do embate parlamentar representativo, constituindo-se uma característica das nações democráticas que fortalecem as instituições e ampliam a cidadania. Segundo o autor, o Congresso Nacional promove continuamente grande número de comissões gerais, audiências públicas, seminários e outros eventos com essa intenção que a sociedade seja ouvida, de modo que:

a abertura à participação no Processo Legislativo promove a melhoria da qualidade da legislação por incluir nos debates as impressões trazidas pelos destinatários da mesma. [...] A transparência no Processo Legislativo é um exercício fundamental e progressivo no amadurecimento de um Estado Democrático de Direito. (LOPES, 2009, p. 61,62)

Por fim, a acessibilidade configura-se, por um lado, pela responsabilidade dos órgãos que geram a lei de dar a devida publicidade, no sentido de prestar contas de seu papel institucional, e, por outro, a apreensão por parte dos destinatários da existência e da disponibilidade do ordenamento jurídico, a fim de que as pessoas tenham consciência das leis a que se submetem, e pelas quais se protegem, no convívio social. Naquele aspecto, “difere da publicidade formal, obtida pela divulgação em meios de comunicação oficiais, que alcançam apenas o público especializado, na medida em que a preocupação está em as normas serem de fato conhecidas e empregadas na solução de conflitos e atendimento de demandas.” (LOPES, 2009, p. 62,63).

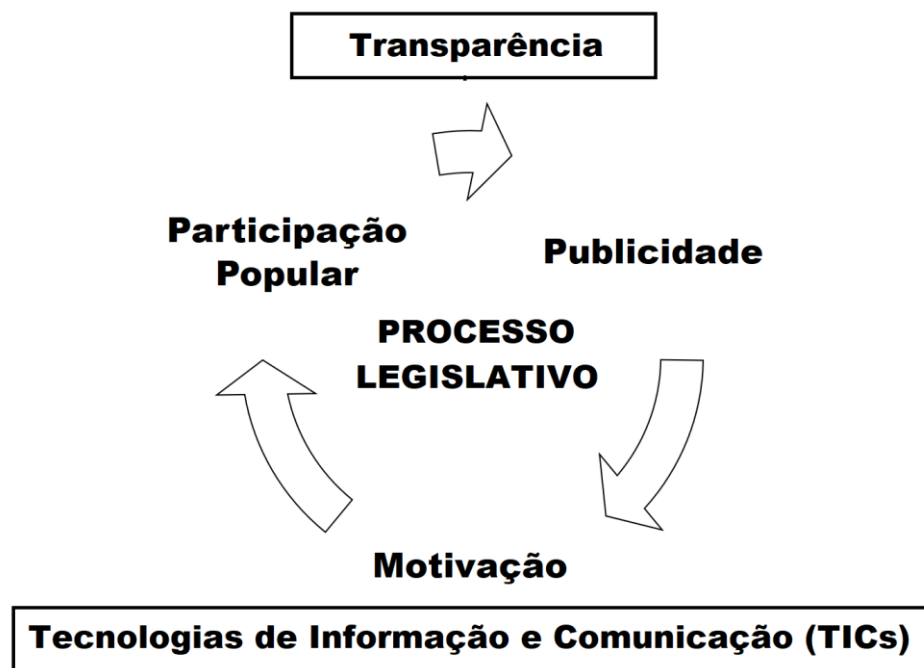
Em função do exposto, ao discorrer sobre as fases do processo legislativo, sob o aspecto constitucional, legal e regimental, observou-se que se encontram submetido a diversos princípios, entre os quais o da transparência dos atos processuais, devendo também fomentá-la a partir da abertura do Parlamento à publicidade, motivação e participação popular, temas que serão aprofundados no próximo capítulo.

4 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA AO PROCESSO LEGISLATIVO

A fim de indagar sobre a aplicação da transparência administrativa ao processo legislativo, com base na legislação, jurisprudência e doutrina que será apresentada, utilizar-se-á a estrutura definida por Martins Júnior (2010), Taborda (2002) e Di Pietro (2010) que, além de reconhecerem a autonomia deste princípio, do qual o direito de acesso à informação é o principal expoente, entendem que ele também se manifesta por meio da publicidade administrativa, da motivação dos atos e da participação popular na Administração Pública.

Para ilustrar essa dinâmica que, reitera-se, formam um verdadeiro círculo virtuoso, agora aplicada ao processo legislativo, apoiado, instrumentalizado e maximizado com os recursos das TICs, utilizar-se-á, mais uma vez, de elementos gráficos:

Figura 5 - A aplicação do ciclo virtuoso da transparência ao processo legislativo



Fonte: Elaboração do autor, 2020

Com isso, pretende-se indagar sobre a aplicabilidade do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, o que concretiza, segundo Martins Júnior (2010, p. 13), a ideia de mais ampla visibilidade da atuação e gestão do interesse público, no caso, o Poder Legislativo, de modo a consolidar o Estado Democrático de Direito, promovendo uma ruptura do modelo tradicional, secreto e hermético.

4.1 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Sempre houve um vínculo estreito entre poder e informação. Quem detém a informação detém o poder. Em função desta máxima, é histórica a resistência – e a demora – dos poderosos em garantir ao povo, o verdadeiro detentor da soberania, o acesso à informação dos atos dos gestores que era privilégio de poucos, um seleto grupo de pessoas que, em função dessa limitação, tinha a capacidade de se manifestar, de questionar (ZANCANER, 2015, p. 25).

O primeiro marco regulatório da lei geral de acesso à informação foi sancionado no Reino da Suécia, que, à época, compreendia, também, a Finlândia, em 1766, seguido pela Finlândia (1951), agora independente; Estados Unidos (1966); e, em 1970, pela Dinamarca e Noruega. Por isso, Angélico (2015, p. 6-7) consigna que “alguns autores defendem que se deve em parte à Lei de Acesso à Informação (e sua efetiva aplicação) o fato de países escandinavos terem se tornado os menos corruptos e os mais socialmente responsáveis.”

A Lei nº 12.527, de 2011, conhecida como LAI, é o principal diploma legal em vigor no Brasil a respeito do princípio da transparência administrativa, obrigando a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o direito fundamente de acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, bem como no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal.

Essa lei ainda subordina todos os Poderes da República, inclusive o Legislativo, e, neste quesito, pretende-se promover um breve debate no sentido de que ele se estende também ao processo legislativo, exigindo a transparência completa do procedimento, bem como todos os atos nele praticados, de forma atualizada, autêntica, integral e primária.

4.1.1 O acesso à informação como direito humano fundamental

Em 1948, a ONU, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mais precisamente no artigo XIX, passou a considerar o acesso à informação como um direito humano, ao defender que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias pro quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (ONU, 2009)

Na mesma esteira, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica, de 1978, declara, em seu artigo 13, que “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e

difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.” (OEA, 1978)

Ainda, acerca do acesso à informação no plano internacional, pode-se fazer referência à Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de 2000, que também prevê o acesso à informação como direito humano:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (CIDH, 2000)

Acrescente-se a estes dizeres internacionais, por fim, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2006, cujo artigo 10 afirma que:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; [...] (ONU, 2006)

Ademais, o artigo 13 também assegura à participação da sociedade na prevenção e na luta contra a corrupção, inclusive participando ativamente no processo decisório do setor público, viabilizado com medidas envolvendo o acesso à informação e à transparência pública:

Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; [...]
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. [...] (ONU, 2006)

Como se observa, há um claro movimento de políticas de acesso à informação e maximização da transparência pública, no plano internacional, que encontrou eco no direito interno, de modo que foi (ou estava) positivado na Constituição Federal de 1988, como direito fundamental, entre os quais – relacionados ao tema desta monografia - se podem destacar:

Art. 5º [...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Importante ressaltar que os “direitos humanos” e os “direitos fundamentais” não são sinônimos, uma vez que os primeiros se encontram previstos em documentos de direito internacional, como a garantia de acesso à informação constante de várias declarações e convenções supracitadas, e os últimos têm o mesmo objeto e tratam dos mesmos assuntos, porém já estão incorporados no direito constitucional positivo de um Estado (SARLET, 2012, p. 18).

A CGU (2013, p. 6), por sua vez, considera-os complementares, pois afirma que o acesso à informação é um direito humano fundamental:

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Dessa forma, para que o livre fluxo de ideias e informações sejam garantidos, é extremamente importante que os órgãos públicos facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público. (CGU, 2013, p. 6)

Importa consignar ainda que os direitos humanos em comento, que em função da sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro, foram alçados à matéria constitucional e, ali, como direitos fundamentais, também foram incluídos no rol de cláusulas pétreas (art. 62, § 4º, IV), de modo que o constituinte derivado não pode modificá-los ou excluí-los, objetivando garantir a perenidade da proteção dos bens tutelados e, ainda, a proteção contra retrocessos indesejáveis (BRASIL, 1988).

Outrossim, além das normas definidoras de direitos humanos fundamentais terem aplicação imediata (art. 5º, § 1º), também se lhes aplica o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, o que se constitui em norma de hermenêutica constitucional que visa privilegiar os direitos humanos, dando-lhes a maior eficácia possível (SARLET, 2012, p. 95,96), de modo que cabe aos órgãos públicos reconhecer o direito de acesso à informação e adotar todas as medidas para garantir que seja potencializado e exercido livremente (CGU, 2013, p. 6).

Em função do exposto, portanto, os direitos humanos, previstos nas normas internacionais enumeradas, bem como os direitos fundamentais positivados arrolados, que

envolvem o acesso à informação de interesse coletivo ou geral, a publicidade dos atos processuais e o devido processo legal, conduzem ao direito dos cidadãos e, em contrapartida, ao poder-dever do Poder Legislativo assegurar a transparência integral do processo legislativo, como ainda se pretende aprofundar neste trabalho, em tópicos específicos, contendo uma abordagem individualizada.

4.1.2 O Processo Legislativo como informação de interesse coletivo ou geral

Uma dimensão importante contida no art. 8º, *caput*, da LAI diz respeito ao conteúdo da transparência ativa, que também impõe ao Poder Legislativo a divulgação na internet, independente de requerimento, da íntegra do processo legislativo, por se tratar de informação de interesse coletivo ou geral, como se pretende discorrer.

A despeito do § 1º do art. 8º trazer um rol com o conteúdo do que deve ser divulgado de ofício, faz-se necessário enfatizar que, além de se referir, apenas, a um conteúdo mínimo que deve ser disponibilizado, trata-se de uma relação meramente exemplificativa, isto é, de “uma lista não taxativa”, de modo que não discrimina exaustivamente “todos os atos, processos, dados, informações de interesse coletivo ou geral que devem ser publicadas de forma espontânea.” (TCE/SC, 2016)

Corroborando com isso o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, elaborado pela CGU, ao consignar que a relação de informações listada no artigo 8º, § 1º, da LAI não é exaustiva, isto é, outras informações, além daquelas arroladas, deverão ser disponibilizadas, no qual se pode incluir o do processo legislativo por atenderem ao pressuposto de ser de interesse público, *in verbis*:

Relação não exaustiva

Observe que a relação de informações listada no artigo 8º da LAI não é exaustiva, ou seja, não são somente estas informações que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública. A relação delimita as informações mínimas que deverão ser divulgadas, cabendo ao órgão ou entidade pública definir outras informações que possam ser de interesse coletivo ou geral e que deverão ser objeto de iniciativas de Transparência Ativa. (CGU, 2013, p. 15)

Efetivado este esclarecimento, uma questão precisa ser enfrentada: os atos do processo de elaboração das leis são ou não uma informação de interesse coletivo ou geral? Somente com a resposta a esta indagação, tanto sob o prisma do Poder Legislativo como do cidadão, será possível saber se o processo legislativo deve ou não ser disponibilizado, na íntegra, na rede mundial de computadores para que a sociedade possa ter acesso ao seu conteúdo, principalmente para conhecê-lo e acompanhá-lo.

Sobre o assunto, Souza (2013, p. 23,24) registra que todo o processo legislativo, e não somente as normas, como produto desta atuação Estatal, são de “interesse público”, pois essas leis, além de criarem deveres, limitam direitos e liberdades que interferem diretamente na vida das pessoas e das instituições, nas relações pessoais, coletivas e sociais, bem como definem as ações governamentais e decidem sobre políticas públicas. E, complementa:

A lei e seu processo elaborativo posicionam-se, portanto, como pilares de sustentação da democracia, formando as bases para a confirmação de direitos fundamentais, para a organização e definição das competências dos órgãos e entidades do poder público e para construção de políticas públicas que assegurem dignidade à pessoa humana. (SOUZA, 2013, p. 16)

Por outro lado, caso o Poder Legislativo venha a considerar que as informações do processo legislativo não tenham interesse coletivo ou geral, buscando apenas se eximir da obrigação de divulgá-las, o que provavelmente não ocorrerá, tanto ele como os parlamentares que o integram estariam, automaticamente, se autodesprestigiando, pois reconheceriam que a função legislativa, uma das precípuas do Parlamento, não é relevante, o que não condiz com a realidade fática e jurídica explanada.

Desse modo, muito embora a legislação não mencione expressamente a necessidade de divulgação completa do processo legislativo, percebe-se que tal obrigação decorre do fato de que se constitui, indiscutivelmente, informação de interesse público, coletivo e geral, impondo ao Poder Legislativo a obrigação de disponibilizá-lo na internet.

4.1.3 O Processo Legislativo como “bem público”

Souza (2013) defende que, quando a Lei nº 12.527, de 2011, trata do acesso à informação e estabelece como regra a transparência e o sigilo como exceção, consolidou a premissa de que a informação é um “bem de interesse público”, no qual também estão inseridos atos processuais praticados pelos parlamentos na elaboração das leis.

A CGU, no mesmo viés, entende que a informação sob a guarda do Estado, por ser, em regra, pública, constitui-se em um bem público, devendo estar acessível:

A informação sob a guarda do Estado é, via de regra, pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a essas informações – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam. (CGU, 2013, p. 6)

Ainda, importante consignar que a Declaração para a Abertura e Transparência Parlamentar, que consiste num apelo da OOP, emanado da sociedade civil, dirigida aos

parlamentos, no sentido de reforçar a abertura e transparência das instituições e a participação cidadã no trabalho legislativo, reconhece que a informação parlamentar – aqui incluído o processo legislativo – constitui um “bem público”, motivo pelo qual “pertence ao público” (OOP, 2012, p. 2).

Além de entender que divulgar é mais do que meramente publicar, Souza (2013, p. 28) defende que tanto o Poder Legislativo como os parlamentares têm o dever de exercitarem e garantirem a ampla divulgação das informações sobre a elaboração de uma lei, seus atos, procedimentos e deliberações que são de caráter público, pressuposto da transparência ativa, colocando-os à disposição da sociedade, inclusive por meio da internet. Nesse sentido, manifesta-se:

A publicidade do processo legislativo não se caracteriza apenas pela divulgação interna do projeto de lei, com a leitura na sessão plenária. É necessária também a divulgação externa, inclusive por meios eletrônicos. O processo legislativo, portanto, atrai a aplicação da transparência ativa, ou seja, é dever do parlamento produzir as informações dos procedimentos e dos atos que compõem a elaboração de uma espécie de lei, mediante o pressuposto de se tratar de um “bem [de interesse] público”. (SOUZA, 2013, p. 28)

Como se verifica, Souza (2013, p. 28) advoga a transparência integral do processo legislativo, devidamente atualizado, de acordo com os atos praticados, que deve ser amplamente divulgado, inclusive disponibilizado por meio da rede mundial de computadores (internet), em sítios oficiais do Poder Legislativo, ficando à disposição da sociedade. O autor ainda acrescenta:

Todos os documentos e atos produzidos durante as fases de elaboração de uma lei devem ser divulgados e disponibilizados para acesso não só pelos parlamentares, mas também pela sociedade, desde o projeto de lei, sua justificativa, os pareceres das comissões, as informações técnicas, as atas de audiências públicas, as emendas parlamentares, os substitutivos, as propostas apresentadas e suas respectivas razões, a data da sessão plenária da sua deliberação, o resultado da votação, a redação final e, se for o caso, o veto e seus fundamentos. (SOUZA, 2013, p. 28)

Importante destacar ainda o entendimento de Meirelles e Burle Filho (2018, p. 100) que, não apenas os atos concluídos devem ser publicizados, mais também os que estão em formação, isto é, os processos em andamento, e, portanto, transparentes a qualquer interessado:

A publicidade, como princípio da administração pública (CF, art. 37, *caput*), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas [...]. Tudo isto é papel ou documento público [...]. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2018, p. 100)

Como se observa, deduz-se da defesa dos autores que o Poder Legislativo tem de dar transparência aos atos intermediários (papéis e documentos públicos), inclusive os que

estiverem em formação, como é o caso do processo legislativo em andamento, que, até mesmo, revelam as posições (condutas) dos Parlamentares, pois, por integrar a administração pública, também se submetem à necessária publicidade.

No mesmo norte, Canhadas (2018, p. 191) corrobora esse entendimento quando afirma que qualquer documento público, por pertencer ao Estado, deve ser objeto de transparência integral, na modalidade ativa, em decorrência direta da imposição da LAI.

Ademais, conforme leciona Ribeiro (2012, p. 31,32), a própria função político-parlamentar, que engloba as funções de orientação política, comunicativa, informativa e educativa, pugnam por uma Casa do Povo – pela própria natureza daquelas e desta – em virtude da indispensável dinâmica de interação que estabelece com a sociedade, objetivando viabilizar a participação política, requer a transparência dos atos dos processos legislativos, não se admitindo a aprovação de um projeto de lei de forma apressada, sem que a população seja informada sobre os seus desdobramentos e possa sobre ele opinar. Nesse sentido, o autor complementa:

essa função adquire outra conotação se associada a medidas que ampliem a interação entre a sociedade e o Legislativo. Assim, por exemplo, durante a tramitação de projeto de lei, a Câmara Municipal deve informar à população, em linguagem simples, o seu conteúdo; deve reunir, em audiência pública, representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e demais interessados, para troca de informações e sugestões. Há uma dimensão educativa nos processos de participação política, para os quais as Câmaras Municipais precisam se abrir. Orientar, informar e educar são ações muito próximas e entrelaçadas, variando apenas a intensidade de cada uma nas ações e estratégias do Poder Legislativo. (RIBEIRO, 2012, p. 32)

Souza (2013, p. 51) deixa claro a aplicação do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, em todas as suas fases, ao afirmar que o seu desenvolvimento deve se dar de “forma transparente, com plena e pública acessibilidade de seus atos e procedimentos”, de modo que – em função do seu conteúdo jurídico – veicula um mandamento de otimização que, como tal, deve ser aplicado na maior medida possível, de acordo com o caso concreto, ressalvados apenas os interesses públicos e privados privilegiados constitucionalmente (CANHADAS, 2018, p. 151).

Outrossim, faz-se necessário enfatizar que cabe ao Parlamento assegurar uma gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, em decorrência do inc. I do art. 6º da Lei nº 12.527, de 2011, o que inclui a transparência dos atos do processo legislativo, uma vez que no processo interpretativo a publicidade e o direito à informação devem ser observados como preceito geral e o sigilo como exceção, de modo que “não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando

a medida for essencial para a proteção do interesse público (VALIN, MALHEIROS E BACARIÇA, 2015, p. 69,70; BRASIL, 2006).

4.1.4 O Processo Legislativo e o princípio da garantia da publicidade processual

Ao demonstrar-se que o princípio da garantia da publicidade processual aplica-se ao gênero direito processual, pretende-se indicar que, por extensão, ele deve ser observado quando da elaboração das leis pelo Poder Legislativo. De antemão, pode-se afirmar que se os atos dos processos judicial e administrativo se submetem à garantia processual da publicidade, não haveria motivo para negar, também, a sua aplicabilidade também ao processo legislativo.

Segundo Alberton (2000, p. 11,12), a prática processual deve observar os princípios e as garantias constitucionais. A respeito destas, consigna que “as garantias constitucionais, inerentes ao estado democrático de direito, estão previstas no art. 5º da Constituição Federal de 1988, constituindo um rol de premissas básicas que asseguram aos brasileiros e estrangeiros residentes no País (conforme redação da Carta Magna) o direito de exercê-las.”

O art. 5º, LX, e o art. 93, IX, da Constituição Federal são o supedâneo do princípio da publicidade processual, nos quais se funda a garantia da publicidade dos atos processuais:

Art. 5º [...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; [...]

Art. 93. [...]

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (BRASIL, 1988)

Como se observa, esses dispositivos constitucionais estabelecem os pontos cruciais para este estudo. Em primeiro lugar, fixa como regra, a publicidade total dos atos processuais, que só podem ser limitados por lei que estabelecer, como exceção, eventuais interesses públicos ou privados privilegiados, de modo que não prejudique o interesse público à informação; em segundo, que as decisões precisam ser motivadas; e, por último, que a publicidade dos atos processuais se impõe, como regra geral, a todos os processos estatais, inclusive ao processo legislativo, o que permitirá e fomentará a participação popular (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Alberton (2000, p. 12-14), ao tratar da publicidade dos atos processuais, advoga que, ao mesmo tempo, é um princípio processual e, também, uma garantia constitucional, que tem como objetivo assegurar o direito de acesso à informação, pois todo o processo é e deve ser público, não havendo espaço para o sigilo, ocultação e mistério:

[...] ao privilegiar e cultivar o sigilo, transformando-o em praxis governamental institucionalizada, frontalmente ofendeu o princípio democrático, pois, consoante adverte Norberto Bobbio, em lição magistral sobre o tema (O futuro da democracia. SP: Paz e Terra, 1986), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério. O novo estatuto político brasileiro – que rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta – consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-o, com expressa ressalva para as situações de interesse público, entre os direitos e garantias fundamentais. A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de Bobbio, como "um modelo ideal do governo público em público". (BRASIL, 1991)

Greco (2009, p. 558), ao comparar a noção de publicidade do ordenamento brasileiro ao adotada na Europa, consigna:

nossa publicidade é mais ampla do que a dos países europeus. Entre nós todas as peças dos autos são acessíveis ao público, enquanto na Europa continental, sob o argumento da proteção da privacidade das partes, somente a audiência oral e a sentença são públicas, de modo que os documentos anexados aos autos são acessíveis apenas às partes.

Pelo princípio da publicidade, todos os cidadãos, independentemente de terem ou não qualquer interesse no processo, são titulares do direito cívico de acesso ao conteúdo de todos os atos processuais e de assistirem com a sua presença física aos atos processuais solenes e orais.

A publicidade assegura, assim, aquilo que modernamente se costuma chamar de transparência no exercício da função pública. (GRECO, 2009, p. 558)

Por fim, o ministro-relator Luiz Fux, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.414, ao examinar quais atos processuais estão abrangidos pelo princípio da publicidade, na sua faceta externa, consignou “que a publicidade externa alcança não só as sessões e julgamentos, mas também todos os elementos documentados nos autos do processo, os quais devem ser franqueados à análise de qualquer do povo.” Neste caso, portanto, o STF exarou Acórdão de cuja ementa extrai-se o seguinte excerto:

A publicidade assegurada constitucionalmente (art. 5º, LX, e 93, IX, da CRFB) alcança os autos do processo, e não somente as sessões e audiências, razão pela qual padece de inconstitucionalidade disposição normativa que determine abstratamente segredo de justiça em todos os processos em curso perante Vara Criminal. (BRASIL, 2012)

Com relação ao processo judicial, e em sintonia com o disposto na Constituição Federal, o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), além de definir que os atos processuais são públicos, com exceção dos que tramitam em segredo de justiça, também acompanhou as inovações das TICs ao prever que “Os atos processuais podem ser total ou parcialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, na forma da lei.” No dia 19 de dezembro de 2006, foi publicada a Lei nº 11.419, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, permitindo, entre

diversas outras novidades, a possibilidade legal dos autos tramitarem, exclusivamente, em meio eletrônico, não havendo mais a necessidade do suporte físico em papel.

Com relação à transparência e publicidade do processo administrativo, por sua vez, Freitas e Mileski (2013, p. 42-43), defendem que ele também se submete ao inciso LX, do art. 5º, da Constituição Federal, bem como ao art. 2º e os incisos VIII e X do parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

Na tarefa de salvaguardar o *due process of law*, convém não perder de vista que o processo administrativo deve, igualmente, obediência ao direito geral de informação emanado não só das garantias constitucionais do processo, mas, por acréscimo, dos princípios da publicidade e da transparência, de onde fluem, de forma conjunta, os direitos de obter certidões, de obter ciência da prática e da tramitação dos atos processuais e de obter vista dos autos (vide o inciso LX, do art. 5º, da CF, bem como o art. 2º e os incisos VIII e X do seu § único, da Lei 9.784), excetuadas as hipóteses de “defesa da intimidade” ou do “interesse social” relevante. (FREITAS; MILESKEI, 2013, p. 42-43)

Di Pietro (2010, p. 16) destaca que a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999) garantiu a publicidade dos atos processuais e ampliou o direito a informações públicas, o que fulminou as tradições do segredo e do isolamento, reformulando as bases do direito administrativo. Além de potencializar o combate à improbidade administrativa e dos atos lesivos e imorais ao patrimônio público, aumentou a vigilância e o controle social e institucional sobre as ações estatais, valorizando o indivíduo e as organizações sociais representantes da coletividade, de modo a possibilitar a restauração a confiança na Administração Pública e atribui a necessária judicialização da atividade administrativa.

Na mesma linha, Taborda (2002) cita o processo administrativo como objeto e exemplo da necessária transparência dos atos processuais, que deverão ser devidamente motivados, e que, dessa forma, abrirá as portas à efetiva participação popular. Isso, deu-se a partir da edição da Lei do Processo Administrativo:

a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo, concretizou a transparência administrativa em uma de suas direções mais fortes, a saber, a que exige a participação dos cidadãos no procedimento administrativo e a que obriga as autoridades administrativas a motivarem suas decisões. (TABORDA, 2002, p. 254,255)

A fim de demonstrar a relação com o objeto do tema tratado neste estudo, principalmente no aspecto do acesso à informação constante de processos, no sentido genérico, Dinamarco e Lopes (2018, p. 68), afirmam que “a publicidade dos atos processuais constitui projeção da garantia constitucional do direito à informação (Const., art. 5º, inc. XIV) em sua específica manifestação referente ao processo.”, o que, em consequência, também se aplica aos atos do processuais praticados pelo Poder Legislativo destinados à criação das leis.

No mesmo viés, Lopes (2009, p. 35) consigna que os princípios do direito processual também informam princípios do processo legislativo, uma vez que este guarda vínculos estreitos com o processo jurídico. Entre eles, encontra-se o princípio da publicidade:

A publicidade é a regra, é a garantia de que a decisão sofrerá não apenas o crivo técnico, mas também a avaliação popular, o que eventualmente leva a impropriedades e incorreções, mas é democrático e coíbe abusos e favorecimentos. Em ambos os casos, a publicidade dos atos é garantida [...]. (LOPES, 2009, p. 35)

De acordo com Souza (2013, p. 48), o processo legislativo, por se tratar de procedimento público, deve ter a integralidade dos seus atos divulgados amplamente, inclusive via internet, pelo Poder Legislativo:

O veto, as razões de veto, os pareceres, as orientações técnicas, as audiências públicas – caso ocorram, a data de deliberação plenária e o resultado da votação são atos e documentos produzidos e apurados em procedimentos públicos e devem ser amplamente divulgados, inclusive por meios eletrônicos, pela casa legislativa. (SOUZA, 2013, p. 48)

Em decorrência do que foi exposto neste tópico, como conclusão lógica, os atos do processo legislativo também se submetem ao princípio da publicidade processual, que tem espeque no art. 5º, LX, e art. 93, IX, da Constituição Federal, nos quais se funda a garantia da publicidade dos atos processuais.

Por fim, é importante consignar que o Programa Interlegis, executado pelo ILB, órgão do Senado Federal, oferece soluções e serviços de TICs, de forma gratuita, para Casas Legislativas dos Estados-membros. Destaque especial para o SAPL que, além de informatizar o processo legislativo, tornando-o totalmente digital, também dispõe de ferramentas para videoconferência (SAPL-Remoto), ação que transformou o aplicativo num robusto sistema que permite a realização de sessões plenárias remotas:

O Processo Legislativo é o principal conjunto de atividades de uma Casa Legislativa. [...]

Entre suas principais funções estão:

- elaboração de proposições;
- protocolo e tramitação das matérias legislativas;
- organização das sessões plenárias;
- manutenção da base de leis e consultas às informações sobre mesa diretora, comissões, parlamentares, ordem do dia, votações, etc.

O SAPL simplifica a atividade do parlamentar e dos servidores, além de colaborar com a transparência da casa, pois permite que os cidadãos conheçam a produção legislativa dos parlamentares, acompanhem o processo legislativo e façam pesquisa à legislação municipal ou estadual. (SENADO FEDERAL, 2014)

Em Santa Catarina, as Câmaras Municipais de Itapoá e São José são pioneiras, respectivamente, na utilização do SAPL e SAPL-Remoto, já colecionando benefícios advindos da implantação e uso dessas ferramentas, dentre os quais se destacam a organização da rotina administrativa (*workflow*); o acesso aos documentos digitais pelos vereadores, gerando

economia de recursos (sustentabilidade); a implantação da transparência, em observância à LAI; a governança e crescente participação popular nos negócios do Estado e, ainda, a questão política, reconhecendo o bom desempenho do presidente do Legislativo (ITAPOÁ, 2012, 41-48; SENADO FEDERAL, 2020).

Pelo exposto, conclui-se que o processo legislativo, por ser um “bem de interesse público”, que contém informações de interesse coletivo ou geral, e é abrangido pelo princípio da garantia da publicidade processual, deve ser disponibilizado, em sua íntegra, de capa-a-capa, no portal na internet da Casa Legislativa, e, inclusive, há ferramentas de TICs, viabilizadas sem ônus, que atendem a esta finalidade.

4.2 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Segundo Souza (2013, p. 29), a aplicação do princípio da publicidade, decorrente dos fundamentos e objetivos republicanos, também alcançam o Poder Legislativo, que, além de disponibilizar à íntegra do processo legislativo ao cidadão e à sociedade, deve publicizar os principais atos do processo de elaboração de leis na imprensa oficial:

A publicidade é um princípio que rege a atuação do estado brasileiro não só na área administrativa, conforme conta no art. 37 da CF, mas também na sua atividade legislativa. A compreensão dos fundamentos e objetivos republicanos, referidos nos arts. 1º e 3º da Constituição Federal, não admite o exercício da cidadania e do pluralismo político, visando à realização da dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor ou quaisquer outras formas de discriminação, sem considerar que o poder emana do povo e que é por ele que as leis devem ser elaboradas. Não dar publicidade ao processo legislativo é omitir do cidadão e da sociedade a elaboração de uma lei, o que é inaceitável, ilegítimo e contrário aos fundamentos democráticos. (SOUZA, 2013, p. 29)

A fim de que se atenda ao princípio da publicidade, de modo que as matérias cumpram o com o pressuposto na notoriedade, de acordo com Souza, são cinco os atos do processo de elaboração das leis que exigem publicação e divulgação, no diário oficial, nos prazos definidos no regimento interno de cada casa legislativa, a saber (a) projeto de lei, em sua versão original, e a sua justificativa, logo após o seu protocolo; (b) os pareceres das comissões permanentes, com a análise temática do projeto, das emendas parlamentares, dos substitutivos e das propostas populares, quando for o caso; (c) a ordem do dia, com a indicação dos projetos que serão discutidos e votados em sessão plenária; (d) a redação final do projeto aprovado; e (e) se for o caso, o veto, suas razões e o resultado da deliberação (SOUZA, 2013, p. 29-31, 52,53).

Souza (2013, p. 29,31) consigna ainda que “em todas as fases do devido processo legislativo é necessário a publicidade e a divulgação pública de seu conteúdo, de sua justificativa, dos debates técnicos e políticos”, e, diante disso, enfatiza que “a ausência de publicação dos referidos atos e documentos subtrai das informações do processo legislativo seu caráter de bem público, contaminando-o em definitivo, situação que configura a sua inconstitucionalidade formal.”

No mesmo sentido, Boberg (2010, p.152,153) é categórico ao afirmar que, além da necessidade de inserção da lei promulgada no diário oficial, “pelo princípio da publicidade, todo ato do processo legislativo, desde a sua proposição pelos legitimados constitucionalmente, até sua conclusão, devem ser publicados.”

Em termos práticos, o OSSJ efetuou um minucioso levantamento no Diário Oficial da ALESC, objetivando verificar quais atos oficiais que integram o processo legislativo estadual são, de fato, publicizados. Enfim, a entidade constatou que o Parlamento estadual publica a íntegra dos projetos de lei (emendas à lei orgânica, leis ordinárias, leis complementares, decretos legislativos, resoluções e medidas provisórias) e suas respectivas justificativas; as emendas aos projetos de lei; as ordens do dia de cada sessão, com as matérias colocadas em pauta para discussão e votação; os pareceres das comissões permanentes; as atas das comissões permanentes e sessões do plenário; as redações finais e os autógrafos; e, ainda, as mensagens de veto emitidas pelo Chefe do Poder Executivo (OSSJ, 2018, p. 3).

Em sentido contrário, entretanto, decidiu o TCE/SC, ao encampanar o voto do conselheiro relator, por não conhecer a denúncia do OSSJ que questionava a não publicação das atas das sessões do plenário da Câmara Municipal de São José e das comissões permanentes, da redação final das leis aprovadas pelo Plenário, dos projetos de leis, exposições de motivos e das atas das audiências públicas, exarado nos seguintes termos:

Embora na denúncia se estabeleça, como referência, um paralelo com a rotina burocrática da Assembléia Legislativa de Santa Catarina, não emerge com a nitidez necessária existir prescrição normativa tornando imprescindível a publicação de todos estes atos. [...] Por certo, é inquestionável a necessidade de publicação dos atos normativos já perfectibilizados (lei, decretos, regulamentos etc). [...] A matéria aqui abordada, no entanto, trata de questão distinta, pois diz respeito à necessidade de publicação em diário oficial de todos os atos anteriores à aprovação da legislação. Indubitavelmente, a disponibilização e ampla publicidade de todo e qualquer ato inerente ao processo legislativo constitui a situação ideal, a exemplo do que já ocorre no Congresso e na Assembleia Legislativa Catarinense. Mas o que se avalia aqui é se há ou não a obrigatoriedade de tal disponibilização para todas as Câmaras Municipais e, mais que isto, da publicação de todos estes atos no diário oficial. Por tais razões, em que pese as manifestações constantes dos autos, entendo que a denúncia não deve ser conhecida quanto a estes pontos. (TCE/SC, 2017, p. 135-139)

Registra-se, todavia, que a decisão supracitada contrariou o entendimento da área técnica da Corte de Contas catarinense, manifestada pela Diretoria de Controle de Municípios, que, além de reconhecer a existência de elementos suficientes para conhecer denúncia, destacou que, “a princípio, consoante anexos juntados e fundamentação do pedido, a ausência da publicação [no diário oficial] do projeto de lei e a exposição de motivos [...] inibe a participação popular no processo legislativo, obstando a defesa dos interesses individuais e coletivos”. Tudo do isso, corroborado pelo parecer exarado pelo MPC, que destacou, inclusive, as provas acostadas que demonstravam a ilegalidade (TCE/SC, 2017, p. 107-134).

Ademais, no caso em comento, a entidade comunicante, ao lado de outros argumentos fáticos e jurídicos constante dos autos, consignou que no Município de São José vige a Lei municipal nº 4.948, de 10 de março de 2010, que estava sendo inobservada pelo Poder Legislativo local, uma vez que há dispositivo que exige, expressamente, a “publicação e divulgação [dos] atos processuais [...] do Poder Legislativo Municipal” (art. 1º, *caput*) no Diário Oficial Eletrônico, o que não foi levado em conta pelo conselheiro relator ao expedir o seu voto condutor (TCE/SC, 2017).

Dando sequência, Souza (2013, p. 28) registra que o objetivo dessa publicidade, que deve ser efetivada da forma mais ampla possível, “é fazer com que o processo legislativo adquira notoriedade não somente junto aos parlamentares, às bancadas e ao governo, mas também junto ao cidadão e à sociedade”, constituindo-se em dever de o Parlamento estabelecer meios, mídias e canais de comunicação com a comunidade nele representada.

Além disso, faz-se necessário registrar que o fato da promulgação e publicação se constituírem em atos de natureza administrativa, como tratado no capítulo anterior, corrobora com a necessidade de publicação de atos intermediários do processo de elaboração da lei, em todas as suas fases, como ora demonstrado, objetivando publicizar a manifestação do Estado por meio do Poder Legislativo, como requerido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Doutro modo, deduz-se que se nenhum ato da instrução processual legislativa fosse publicizado, estando insuscetível ao princípio da publicidade, fato que, além de comprometer a integridade e tangibilidade do texto, fragilizaria a segurança jurídica dos envolvidos e dos destinatários da norma, pois estaria à mercê de manipulação no seu itinerário, em função da multiplicidade de fases e autores autônomos envolvidos, pois é “um complexo de actos, qualitativa e funcionalmente heterogêneos e autônomos, praticados por sujeitos diversos e dirigidos à produção de uma lei do Parlamento” (CANOTILHO, 2002, p.865).

Importa consignar, neste contexto, que há consenso entre os autores de obras relacionadas ao processo legislativo de que, após a promulgação, deve-se seguir a publicação da íntegra do conteúdo da lei no órgão de divulgação dos atos oficial (ALBUQUERQUE, 2008, p. 32; ANAMATRA, 2014, p. 67; BERNARDI, 2011, p. 429; CARVALHO, 2020, p. 218-221; CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 155; FERRAZ, 2007, p. 107,108; FERREIRA FILHO 2007, p. 252; GUERRA, MERÇON, 2012, p. 281; PAULO, ALEXANDRINO, 2003, p. 92-94; ROCHA NETO, 2013, p. 38; SAMPAIO, 1996, p. 131,132; SILVA, 2017, p. 254-263; SPROESSER, 2000, p. 136). Apesar disso, esses autores não se manifestam quanto à necessidade de publicização dos atos intermediários do processo legislativo, como aqui indagado, de modo que não se é possível saber se são contra ou a favor.

Souza (2013, p. 117), por sua vez, afirma que “a democracia não acontece quando a sociedade não é informada sobre a discussão das leis que estão em elaboração. Fala-se muito na publicação de leis, e essa é a condição primeira para que seus efeitos sejam gerados. Mas pouco é feito com relação à publicidade dos projetos de lei.”, de modo que não se coaduna com a existência de um processo legislativo secreto, sigiloso. E, então, conclui:

Publicar o projeto de lei, os pareceres das comissões, o dia em que ele será discutido e votado em plenário, a sua redação final e, quando for o caso, o veto e suas razões, é o mínimo a ser observado para que se assegure ao cidadão e à coletividade a possibilidade de interagir na sua discussão. Uma lei sem a publicidade de suas fases elaborativas é uma lei desprovida de legitimidade. (SOUZA, 2013, p. 117)

Hilda de Souza (1998, p. 119) comunga o entendimento de Souza (2013) ao afirmar que se deve “assegurar ao povo tanto o conhecimento do conteúdo da lei quanto o de sua formação”, por meio da publicação na imprensa oficial. E, arremata, declarando que “todo o Processo Legislativo está sujeito ao princípio da publicidade, o que impõe a publicação dos atos jurídicos que envolvam a formação das normas, desde a sua propositura até a fase de sanção ou veto e promulgação.”

No mesmo norte, Ribeiro (2012, p. 18) destaca que o princípio da publicidade está intimamente correlacionado com as funções informativa e comunicativa do Parlamento:

porque ele viabiliza aos interessados acompanhar os trabalhos da Casa Legislativa, ampliando o controle social sobre o processo decisório. A publicidade dos diversos atos legislativos é condição para assegurar o direito de participação dos interessados no debate, possibilitando-lhes conhecer as proposições em tramitação e os argumentos que lhes são contrários ou favoráveis. O princípio da publicidade encontra-se fortemente presente nas atividades das casas legislativas. (RIBEIRO, 2012, p. 18)

O autor ainda lembra que uma gestão adequada dos documentos legislativos é fundamental para que se assegure densidade ao princípio da publicidade, porque é preciso assegurar aos interessados o acesso aos documentos públicos:

A publicação dos atos legislativos não tem apenas a função de permitir que os interessados tenham conhecimento deles naquele momento, mas também que possam, no futuro, informar-se sobre os acontecimentos do passado. Se os atos são publicados no Diário Oficial, esse jornal poderá ser consultado no futuro, quando os interessados se certificarão de que, por exemplo, a convocação de uma sessão extraordinária ocorreu de forma regular. (RIBEIRO, 2012, p. 19)

Como se depreende, se nenhum ato legislativo for efetivamente publicizado, limitando-se apenas a obrigação de publicar a lei, após a sanção ou derrubada do veto, está-se diante de um processo legislativo que, além de ferir o princípio da publicidade, não se coaduna com os princípios republicanos e democrático, pois essa opacidade tornariam os textos dos projetos de lei suscetíveis de intervenções escusas, pendendo suspeição sobre a integridade dos textos apresentados, debatidos e aprovados, bem como comprometendo a própria confiança na atuação e legitimidade do Parlamento.

Importa registrar que, ao lado de novos institutos jurídicos, a evolução e as ferramentas TICs contribuíram, decisivamente, nos últimos anos, para ampliação dos mecanismos que viabilizam a publicização dos atos, bem como potencializam o acesso à informação, principalmente por meio da criação de consórcios públicos, viabilizados pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, responsáveis pela implantação e gestão de diários oficiais eletrônicos, tudo isso a custos ínfimos se comparados aos benefícios gerados (BRASIL, 2005).

Nesse sentido, o CIGA, criado por Municípios catarinenses em 2007, que tem por missão prover soluções tecnológicas para a melhoria da gestão pública, tornando as cidades inteligentes e sustentáveis, é pioneiro na implantação do DOM/SC, com custo mensal fixo e publicações ilimitadas, que:

é um canal para divulgação on-line de atos oficiais administrativos das instituições que utilizam o serviço, atendendo à necessidade de transparência pública. Todos os atos oficiais publicados no DOM/SC ficam disponíveis para consulta da sociedade de uma forma rápida, simples e eficaz. Com o uso da tecnologia os dados ficam armazenados em bancos de dados na nuvem. O DOM/SC pode ser utilizado por todos os órgãos públicos municipais consorciados, como Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Fundações e Autarquias, sendo que cada um tem autonomia nas suas publicações. (CIGA, 2007)

Portanto, como se observa, diversos atos intermediários do processo legislativo devem ser publicizados na imprensa oficial, conforme defendido pelo referencial bibliográfico exposto, em atendimento ao princípio da publicidade, bem como há recursos de TICs, acessíveis a custos ínfimos, que viabilizam o cumprimento desta obrigação.

4.3 A MOTIVAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO

De acordo com Martins Júnior (2010), a motivação dos atos é um subprincípio que integra o princípio da transparência administrativa. Portanto, nesta seção, tratar-se-á da motivação dos atos no direito processual, inclusive sobre a sua incidência no processo legislativo, que possibilitará conhecer os fundamentos pelos quais os atos processuais foram praticados, fomentando a participação popular.

Antes, porém, pretende-se apresentar que os atos processuais judiciais e administrativos precisam ser motivados, de modo que tal exigência também se impõe e deve ser observada quando da elaboração de atos legislativos, que integram o processo legislativo, uma vez que todos são espécie do gênero direito processual, como apresentado no tópico antecedente.

A motivação do processo judicial encontra-se prevista no art. 93, IX, da Constituição Federal, que prevê que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, além de públicos, serão fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (BRASIL, 1988), cuja obrigação se encontra reproduzida no art. 11, *caput*, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

Santos (2019, p. 161), além de apresentar o conteúdo jurídico da motivação, discorre sobre os benefícios dele decorrentes, quando conjugado com o princípio da publicidade, possibilita o controle, inclusive a participação popular:

O princípio da motivação, positivado no já citado art. 93, IX, da Constituição de 1988, consiste em garantia essencial à noção de decisão justa, vez que é tal princípio que exige que o decisor demonstre racionalmente os fundamentos de fato e de direito que o levaram a decidir certa demanda de determinada maneira. Disto deriva uma maior confiabilidade nas decisões prolatadas, bem como evita parcialidade e autoritarismo, pois, somado ao princípio da publicidade, o princípio da motivação possibilita um maior controle dos julgamentos proferidos pelo Estado-juiz. (SANTOS, 2019, p. 161)

Nesse mesmo sentido, Dinamarco e Lopes (2018, p. 72-74), ao defenderem que a motivação como exigência constitucional e legal, bem como desdobramento direto e claríssimo da garantia do devido processo legal, cumprindo papel importante na autolimitação e legitimação do exercício do Poder, cuja falta ou insuficiência constitui vício formal, invalidando a decisão, com caráter absoluto, consignam:

No Estado de direito, em que o poder se autolimita e seu exercício só se considera legítimo quando fiel aos valores da nação e a certas regras procedimentais adequadas, é natural que à liberdade de formar livremente seu convencimento do processo corresponda para o juiz o dever de motivar suas decisões. [...] A necessidade de explicitude dos motivos de decidir, que deve estar presente na motivação de todas as decisões judiciais, é uma imposição da própria Constituição Federal, que o Código de Processo Civil reitera (Const., art. 93, inc. IX – CPC, art. 11), e visa conferir transparência ao exercício do poder pelo juiz, para conhecimento pelas partes e possível controle pelos órgãos superiores da Magistratura e pela própria opinião pública. (DINAMARCO; LOPES, 2018, p. 72-73)

Quanto à motivação dos atos exarados a partir dos processos administrativos, Harger (2008, p. 104) consigna que, na doutrina, há autores que defendem a obrigatoriedade da motivação do ato administrativo, e aqueles que a rejeitam. Na sua percepção, entretanto “o fato é que se tem observado, em decorrência da crescente democratização do Estado moderno, uma evolução no sentido da necessidade de motivar previamente o ato administrativo.”

De acordo com Andrade (1992, p. 65-80, *apud* Heinen, 2015, p. 35):

O princípio da motivação dos atos administrativos abre espaço para que se tome conhecimento das razões pelas quais uma determinada atividade administrativa foi praticada, e o porquê ela foi feita de uma ou de outra maneira. Tributa-se, assim, uma melhor facilidade ao controle destes atos administrativos, como expressão do caráter público da decisão. (ANDRADE, 1992, p. 65-80, *apud* HEINEN, 2015, p. 35)

Para Harger (2008, p. 105), no âmbito do direito administrativo, a “motivação é a declaração das condições de fato e de direito e do nexo de causalidade entre essas duas condições e o conteúdo do ato. É por meio dela que se demonstram as razões da decisão administrativa, o porquê da tomada de uma decisão e não de outra.”

Os atos processuais que afetarem direitos ou interesses, ressalvados os atos de mero expediente, devem ser devidamente motivados, com explicitação dos fatos e dos fundamentos de direito, de forma clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos deduzidos em anteriores decisões ou em pareceres acostados aos autos, que, em tais casos, serão parte integrante do ato decisório (FREITAS; MILESCHI, 2013, p. 21,29-30,109-111). Diante disso, os autores concluem que os gestores públicos:

em sintonia com os avanços do Direito Administrativo, cerrarem fileiras ao lado da constatação científica de que a motivação é regra cogente da qual se excetuam apenas os atos administrativos de mero expediente, cuja motivação, ausente o reflexo no direito e no interesse de terceiros, mostra-se prescindível. Em resumo, [...] a Administração Pública brasileira já está muito atrasada no dever constitucional de difundir a orientação de que até o chamado poder discricionário está, sempre e sempre, vinculado aos princípios, razão pela qual, sob pena de se negligenciar esta porção vinculada presente em todos os atos administrativos, o controle do mérito não deve ceder ao discurso anacrônico e autoritário da impermeabilidade dos “atos políticos” ou dos “atos de governo”. (FREITAS; MILESCHI, 2013, p. 30)

Como decorrência da motivação os atos processuais, Freitas e Mileschi (2013, p. 109-111) salientam que a decisão que afetar direitos fundamentais, interesses públicos e relevantes interesses econômicos e sociais, com a devida motivação, pode ser admitida a participação de *amicus curiae*. Essa iniciativa tem por objetivo incluir o processo administrativo, além das partes com direta vinculação aos direitos controvertidos, “as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos” e “as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos, nos termos dos incisos III e IV, do art. 9º da Lei nº 9.784, de 1999.

Os esforços de difusão dos mecanismos de democratização processual, criando mecanismos plurais e coletivos, também ocorreram no processo judicial, com a edição da Lei nº 9.868, de 1999, conforme ensinam Freitas e Mileski:

As ferramentas processuais propiciadoras de intervenção de terceiros têm crescido, mais e mais, em diversificação. Até a Lei 9.868, quando disciplina a Ação Direta de Inconstitucionalidade, apesar do disposto no caput do seu art. 7º, inova, no § 2º deste dispositivo, ao franquear, ao Relator, à vista da relevância da matéria, bem como da representatividade dos postulantes, a intervenção de órgãos ou entidades que possam contribuir para o melhor julgamento da arguição de inconstitucionalidade. Apesar da antiga orientação, expressa do Regimento Interno do STF, que vedava a intervenção de terceiros na ADIn, o legislador, curvando-se aos modernos desafios, houve por bem pluralizar o processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, garantindo, por meio do *amicus curiae*, que as decisões, como convém em temas de maior relevância, se amparassem em uma cognição mais ampla. (FREITAS; MILESKEI, 2013, p. 18-19)

Nesse mesmo norte, de acordo com o Harger (2008, p. 104), essa tendência verifica-se no Brasil a partir da edição da Lei nº 9.784/999, que erigiu em seu artigo 2º a motivação como princípio exposto para os atos administrativos exarados no âmbito da administração pública federal, mas que pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria, nos termos da Súmula 633, do STJ.

De acordo com Freitas e Mileski (2013, p. 111) quanto maior a liberdade do administrador, tanto mais rigorosa e minudente deverá ser a observância do princípio da motivação, pois parece inequívoco, juntando o comando da lei com o testemunho da doutrina, que afirma:

Se a autoridade em causa, como sublinha Maurer, desfrutava de certa margem de poder discricionário, é conveniente que as considerações determinantes do exercício deste poder sejam também indicadas. A abstenção desta obrigação tem rendido boas críticas. Com efeito, são precisamente essas considerações sobre as quais se fundou o exercício do poder discricionário que são importantes para apreciar a legalidade de uma decisão discricionária, e essas considerações, no fim das contas, não podem ser expressas senão que pela própria autoridade em causa. (MAURER, 1905, p. 246, *apud* FREITAS; MILESKEI, 2013, p. 111),

Do mesmo modo que ocorre nos processos judicial e administrativo, faz-se necessário que os atos de elaboração de leis praticados no processo legislativo também sejam devidamente motivados. De acordo com Souza, essas exposições são de amplo interesse público, motivo pelo qual devem ser publicados e divulgados, e devem ocorrer, obrigatoriamente, nos seguintes casos de (a) protocolo do projeto de lei, na fase de iniciativa, quando o(s) autor(es) deve(m) apresentar, também, a sua justificativa, contendo o fato que lhe deu causa e que é o fundamento para a tramitação da matéria, bem como a solução escolhida pelo(s) proponente(s) e a explicação do interesse público para a sua aplicação; (b) elaboração de pareceres pelas comissões permanentes, na fase de instrução, em que são apresentados o projeto, as emendas

parlamentares, os substitutivos, as sugestões apresentadas pela sociedade, o resumo das audiências públicas, os estudos técnicos e a avaliação política da matéria, com as respectivas análises e posicionamentos temáticos, com base em informações e dados que, processualmente acumulados e organizados subsidiam a fase de deliberação; e (c) veto, na fase executiva, momento em que o Chefe do Poder Executivo deve apresentar as razões, expressando a contrariedade em relação ao projeto de lei aprovado (SOUZA, 2013, p. 29-31).

A valorização da instrução processual legislativa e das comissões permanentes, o que inclui a motivação dos atos, é um passo indispensável para a consolidação da democracia, para a efetivação das ações de governo e para o fortalecimento da segurança jurídica do cidadão e da sociedade. Doutra parte, caso o legislador desprezar esta obrigação, marca a omissão do Poder Legislativo, e estará contaminando o processo de elaboração da lei (KOWALSKI, 2015, p. 83, 84).

4.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO

O conceito de república começa a se formar, segundo Siraque (2005, p. 29), na Roma Antiga, como oposição à monarquia absolutista e ao domínio de uma só pessoa na condução do Estado. A expressão *res pública* designa justamente a coisa pública, isto é, a coisa do povo para o povo, motivo pelo qual o princípio republicano passou a ter como corolário a exigência de responsabilidade (por ato ou omissão) de todos aqueles que agem como integrantes de órgãos público ou no exercício da função, fazendo-se acompanhar, necessariamente, das noções de prestação de contas e de fiscalização dos mandantes pelos mandatários (SIRAQUE, 2005, p. 31-32).

Como o povo é o verdadeiro titular da *res pública*, bem como o titular da soberania, as instituições públicas, inclusive o Poder Legislativo, devem-lhe ser transparentes em suas atividades e, ainda, prestar contas:

É evidente que tais instituições políticas (das democracias republicanas) só podem produzir seus benéficos efeitos num clima de irrestrita liberdade de imprensa, amplo debate e livre circulação de informações, onde os negócios públicos e o modo de curar a coisa pública sejam abertos, franqueados à análise, curiosidade, investigação e observação de todos, sem restrições. Principalmente onde a consciência cidadã da titularidade da ‘res pública’ seja acompanhada do sentido de responsabilidade que o mandato encerra. (ATALIBA, 1985 *apud* SIRAQUE, 2005, p. 32)

Nesse contexto, o princípio da transparência administrativa, associado ao processo de consolidação da sociedade contemporânea, remete a uma nova forma de democracia que

envolve, por um lado, a participação popular, e, por outro, a criação de um novo conceito: a *accountability* (TCE/SC, 2016, p. 482). Segundo Rocha (2012, p. 91), essa democracia pressupõe uma dupla obrigação: dos cidadãos de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos governantes e, por outro lado, dos governos de prestar contas das suas ações perante a sociedade que lhes outorga o poder.

No mesmo viés, Paludo (2010, p. 77,78) consigna que, diante do evolução da gestão pública, com vistas a combater à ineficiência burocrática, consagrou-se o modelo gerencial de administração, em seu terceiro estágio, denominado *Public Service Orientation* (PSO), que agregou princípios atrelados à cidadania reconhecendo-o como titular da coisa pública, uma vez que “toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça.” (ABRUCIO, 1997, *apud* PALUDO, 2010, p. 77)

Nesse contexto, o autor destaca que, desta nova forma de gestão pública, emerge não apenas direitos, mas a obrigação de – como titular da coisa pública – fiscalizar e cobrar a *accountability* dos gestores públicos, por meio da avaliação e responsabilização, o que se estende, também, aos representantes do povo que exercem a função legiferante:

Nesse estágio mais atual, o termo cliente – embora ainda utilizado – fica em segundo plano, e o termo cidadão ganha força. [...] O termo cidadão traz consigo a noção de tratamento isonômico e a noção de bem comum. [...] O termo cidadão não é uma via de mão única, não tem apenas direitos, mas também obrigações como a de fiscalizar a coisa pública e cobrar o *accountability* (prestação de contas dos responsáveis) dos gestores pelos atos praticados. (PALUDO, 2012, p. 77)

A *accountability* constitui-se, portanto, em “um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” combinado com “algum tipo de sanção [...] referindo-se à aprovação ou reprovação”. A efetividade da *accountability*, entretanto, está diretamente relacionada com a participação do cidadão, de modo a desempenhar um papel central nos regimes democráticos e, como processo, é fundamental para a preservação do regime republicano (ROCHA, 2012, p. 91,92).

Para que a participação popular efetivamente aconteça e se desenvolva, é imprescindível que o os governos promovam a transparência de suas administrações e garantam o acesso às informações para que se possa fazer o acompanhamento da gestão da coisa pública e a participação ativa da sociedade, como forma de consolidação da cidadania, e, por outro lado, criem canais de comunicação de mão dupla, que permitam ao cidadão levar à administração pública seus anseios, suas sugestões e suas reclamações (LETTIERI, 2017).

No mesmo sentido, o IPEA (2010, p. 193) defende que as instituições devem ser redesenhadas para que permitam e estimulem a participação social e, ainda, criem as condições indispensáveis para potencializar as virtudes que ela pode exercer sobre a administração pública, entre as quais destaca que deve haver amplo e transparente acesso à informação e a criação de canais de articulação e interação. Com relação a estes últimos, afirma que isso não afetaria em nada a democracia representativa, exercida pelos Paramentos, mas, pelo contrário, dar-lhes-ia mais legitimidade por conseguir captar e traduzir em leis as demandas populares:

São necessários canais de articulação bem estabelecidos com as instituições representativas formais, como o Congresso Nacional, pois a demanda por inclusão no exercício da formulação e do controle das políticas não implica diminuir a importância dos procedimentos representativos formais; mas, antes, canais azeitados de articulação entre formas de democracia participativa e representativa são indispensáveis para traduzir em leis e procedimentos aquilo que os grupos organizados e movimentos sociais constituídos demandam. (IPEA, 2010, p. 193)

O IPEA (2010, p. 193) consigna ainda que “cidadãos sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos.” E, por fim, conclui que “publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos.”

Pelo exposto, verifica-se que a transparência estimula e instrumentaliza a participação popular, constituindo-se, dessa forma, como pressuposto para o exercício do controle social:

A transparência estimula a participação social, constituindo pressuposto para a gestão democrática e o controle social. É elemento imprescindível ao exercício da *accountability* vertical, instrumento da democracia participativa que permite ao cidadão realizar o monitoramento e a avaliação dos representantes eleitos e promover o controle social do gasto público, possibilitando uma ação cidadã na prevenção, denúncia e enfrentamento de atos de corrupção. (LETTIERI, 2017).

Constanzo (1993, p. 39 *apud* Soares, 2004, p. 84), além de se posicionar que a transparência (decorrente da publicidade), otimizada pelos recursos de “comunicação telemática”, ora conhecidas pelas TICs, é pressuposto para o controle político dos cidadãos, contribuindo para educação cívica e política do cidadão, uma vez que a relação entre “democracia eletrônica” e “cidadania eletrônica”, encontra-se fundada no binômio informação/controle. E conclui que as TICs são “um meio potente de controle sobre os governantes em função do grau de transparência que essa pode assegurar aos eventos políticos e administrativos.”

A importância dessa participação popular, por sua vez, segundo Moreira Neto (1992, p. 36,37), decorre da crise de representação e legitimidade, pois:

vem a ser o reconhecimento da insuficiência do instituto da representação política para transmitir, em todos os assuntos e a qualquer tempo, com fidelidade, a vontade

popular, quanto na geral convicção de que certas decisões governamentais, no Estado contemporâneo, por sua imensa importância e transcendência na vida dos indivíduos e dos grupos secundários, só surtem plena eficácia quando revestidas de nítida legitimidade, isto é, a transparente adequação do agir do Estado aos interesses predominantes na sociedade que organiza e dirige. (MOREIRA NETO, 1992, p. 36,37)

Ainda, Pennock (1975, p. 261 *apud* Moreira Neto, 1992, p. 38,39) enumera as razões pelas quais a participação política é importante e por que deve ser advogado o seu incremento pelas vias constitucionais e legais das democracias contemporâneas:

eficiência: simples e óbvia razão de alcançar o aprimoramento da governança; legalidade: propiciar mais freios contra o poder de interesses escusos sobre o Governo; justiça: garantir, sempre mais, que nenhum interesse foi negligenciado ou excluído na consideração governamental para a tomada de decisões; legitimidade: garantir, pela participação de mais pessoas informadas e sábias, que se chegue a uma “sabedoria coletiva”, à maneira aristotélica; civismo: responsabilidade que, assim, se infunde aos indivíduos, pelas consequências de suas ações políticas, aprimorando-os pelo equilíbrio, que isto importa, entre a realização de seus desejos pessoais e do interesse coletivo; ordem: tornar o “produto” governamental mais aceitável e, portanto, de um lado, garantindo o mais fiel cumprimento de suas determinações e, de outro, reduzindo o risco de descontentamentos. (PENNOCK, 1975, p. 261 *apud* MOREIRA NETO, 1992, p. 38,39)

De acordo com Salm e Menegasso (2010, p. 4), a participação popular na esfera pública, em termos gerais, está associada ao poder e ao controle, podendo ser entendida no sentido de *participação em* – que significa ser ou ter parte na comunidade para decidir sobre algo que é do interesse de todos – e da dimensão *participação sobre* – que dá a ideia de controle, tipificado pelo caso da participação na comunidade para exercer o controle social sobre as atividades do poder público. Observa-se, portanto, que há uma distinção entre participação cidadã e controle social:

Distingue-se controle social e participação popular. Enquanto o controle social ocorreria *ex post* os atos da Administração Pública, a participação popular pode acontecer *ex ante* ou durante os atos da Administração Pública. Na linguagem gerencial, a participação popular ocorreria no planejamento, na execução, por meio do monitoramento, e na avaliação de uma política pública. Assim, as diferenças entre participação popular e controle social são as seguintes: enquanto no primeiro caso ocorre a “partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal”, no controle social “é o direito público subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização” (SIRAQUE, 2009, p. 112, *apud* TENÓRIO, 2012, p. 31).

A participação popular na política, também conhecida como democracia, se dá por três formas, a saber: a democracia direta, de difícil realização, em que os cidadãos participam sem intermediários e, hoje, praticamente inexistente; a participação política indireta, por via da representação, hoje amplamente empregada; e, por último, a democracia semidireta ou participativa, que vem assumindo importância crescente e que combina, de certo modo, as duas

outras, procurando maximizar suas respectivas vantagens e que caracterizará o perfil democrático do Estado (MOREIRA NETO, 1992, p. 36,37; FERRAZ, 2007, p. 5).

Ocorre, entretanto, que a real eficácia das formas tradicionais de participação popular – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, previstas no art. 14 da Lei Maior, tem sido questionada, pois estas modalidades não têm correspondido às expectativas e aos anseios da população, demonstrados vividamente pelos poucos casos em que ocorreram efetivamente. Apesar de haver passados mais de 20 anos da Constituição Cidadã, contabiliza-se apenas um caso de iniciativa popular, de 1992, sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; um plebiscito, sobre a forma e o sistema de governo, realizado em 1993; e, também, um referendo, ocorrido em 2005, sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições (DALLARI, 2005; MELO, 2005; ZAVALCANTE FILHO, 2016, p. 19).

Contrariando a própria forma adotada pela Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição Federal de 1988 em um processo extremamente democrático, que contou com mais de 122 emendas populares, a maioria dos seus membros não viam com simpatia a participação direta do povo, via plebiscito e referendo, motivo pelo qual estabeleceram que só seriam realizados quando o Congresso Nacional permitir ou convocar (DALLARI, 2005; MELO, 2005; CAMARA FEDERAL e SENADO FEDERAL, 2018, p. 13, 46-47). Nesse sentido, Melo lamenta que estes tão importantes institutos:

nasceram fragilizados, na medida em que o plebiscito e o referendo dependem da manifestação de vontade do Congresso Nacional para se realizar [e] a possibilidade de iniciativa legislativa popular exige um quórum tão elevado de assinaturas espalhadas por pelo menos cinco estados da federação que é praticamente impossível conseguir 1% de assinaturas do eleitorado nacional (mais de 1 milhão de pessoas). (MELO, 2005)

Esta situação acaba por desestimular a participação popular no processo legislativo. Diante disso, Moreira Neto (1992, p. 11) identificou que a participação tem um duplo condicionamento, sem o qual ela ou não se dá ou se desfigura perigosamente: um subjetivo e outro objetivo. O subjetivo diz respeito à motivação para participar, sendo atitudinal, pois depende das atitudes do homem diante do poder. O objetivo, por sua vez, é a admissão, de modo que, se as instituições não fomentarem e viabilizarem a participação, o interesse pela política não alcançará o Estado, tendo pouca ou nenhuma influência. E complementa:

A mera atitude participativa sem a institucionalização das formas de participação é motivo de frustrações e indignação: o indivíduo se sente esbulhado na sua liberdade fundamental de influir. A instituição de participação sem a atitude participativa, simula uma aparência de democracia, funciona em nível formal, quando, efetivamente, não existe motivação, disposição, vontade, interesse, estímulo para que cada um dê sua contribuição possível nos assuntos de interesse coletivo. As decisões são tomadas por poucos e, de resto e em regra, no interesse de poucos. (MOREIRA NETO, 1992, p. 12)

A recalcitrância em garantir a transparência e a publicização dos principais atos do processo legislativo, o que impossibilita a efetiva participação popular, fazendo surgir um sentimento de alijamento, pode ser observado na Ação Civil Pública, ajuizada pelo OSSJ, em face da Câmara Municipal de São José:

Enfatiza-se que a não disponibilização da íntegra dos Processos Legislativos em tramitação na Casa de Leis, devidamente atualizados, no Sistema Legislador (utilizado como Portal de Transparência) e a falta de publicação no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM) dos atos que integram o Processo Legislativo municipal impossibilitam o acompanhamento e a fiscalização dos trabalhos do Poder Legislativo municipal e a mobilização popular contra ou a favor de determinada matéria, bem como cerceiam o eleitor de aferir a efetiva participação e como se manifestaram e votaram cada um dos Vereadores. (OSSJ, 2018)

Seguramente, a adoção de processos legislativos mais participativos, o que inclui o acesso às informações, aproxima os legisladores dos cidadãos, proporcionando vários proveitos auferíveis, como se depreende:

A aproximação entre legislador e cidadão pode propiciar processos de produção do Direito em que haja mais persuasão e menos coerção e, nos processos participativos, a negociação do conteúdo pode gerar uma co-responsabilidade pela sua efetivação, porque os participantes colaboraram com suas representações de mundo, o que é otimizado por uma gama de informações evidenciadas na reconstrução da situação-fática-problema, resultante do processo de avaliação legislativa (SOARES, 2007, p. 17)

Mais uma vez, os recursos da TICs têm e podem contribuir decisivamente para atingir este objetivo. A título exemplificativo, a Câmara Municipal de Itapoá, usuária do SAPL, registra que o software tem facilitado e ampliado a participação da população nas decisões políticas locais, pois o cidadão passou a ter condições de obter documentos ou informações dos projetos de lei em tramitação, bem como está acompanhando a votação e atuação de seu vereador (ITAPOÁ, 2012, 41-48).

Em suma, pelo exposto, observa-se que se aplica o princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, como aferido neste capítulo derradeiro, a partir do direito de acesso à informação como direito humano fundamental, como informação de interesse coletivo ou geral, como “bem público” e, ainda, com base no princípio da garantia da publicidade processual, constituindo-se um círculo virtuoso formado pelo princípio da publicidade, pela motivação dos atos legislativos e pela participação popular. Desse modo, o Poder Legislativo, deve garantir o direito de acesso à íntegra do processo legislativo, por meio da internet, e os principais atos processuais intermediários devem ser publicizados no órgão de divulgação oficial.

5 CONCLUSÃO

Com base no exposto, e fundado na pesquisa realizada, foi possível promover um breve debate acadêmico no qual se demonstrou a aplicabilidade do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, em suas diversas formas de manifestação (publicidade, motivação e participação popular), de modo que o Poder Legislativo deve disponibilizar a íntegra do processo legislativo, de capa a capa, na rede mundial de computadores (internet) e, ainda, os principais atos precisam ser publicados no diário oficial, a fim de que, com acesso a estes documentos públicos e suas respectivas fundamentações, o cidadão possa conhecer e participar ativamente, influenciando diretamente no processo de formação das leis e mobilizando outros a também fazê-lo.

A partir do reconhecimento da autonomia do princípio da transparência administrativa, por parte da doutrina, e o delineamento das fases, dos sujeitos, do objeto e da natureza jurídica do processo legislativo padrão, estabeleceu-se uma metodologia para alcançar o objetivo geral da pesquisa e responder à problematização, contemplando os vários vieses do princípio em tela, sempre com foco na transparência do processo legislativo, de modo que se abordou o direito de acesso à informação como direito humano fundamental, como informação de interesse coletivo ou geral, como “bem público” e, ainda, com base no princípio da garantia da publicidade processual. Também, trabalhou-se o princípio da publicidade, a motivação dos atos legislativos e a participação popular no processo de criação das leis como integrantes de um círculo virtuoso que fomenta a transparência do processo legislativo, viabilizado e potencializado pelas TICs.

Diante disso, e fundado no referencial teórico consultado, pode-se concluir pela aplicabilidade do princípio da transparência administrativa ao processo legislativo, de modo que o Poder Legislativo, em todas as esferas de governo, deve garantir o acesso à informação à totalidade do processo legislativo, disponibilizando-o na internet imediatamente após a prática dos atos, de forma atualizada, autêntica, integral e primária, permitindo, assim, que todos possam conhecer como os parlamentares estão atuando e decidindo no cumprimento no mandado popular.

Pretendeu-se, demonstrar que, de modo geral, o cidadão não tem acesso ao processo legislativo nem tem oportunidade de se manifestar favorável ou contra a proposta legislativa, somente tomando conhecimento da existência de uma lei e de seu conteúdo quando ela já está aprovada e é publicada no diário oficial. Ao lado disso, também se almejou fomentar a discussão acadêmica a respeito da necessidade de os Poderes Legislativos adotarem

providências urgentes para, além de observarem o ordenamento jurídico vigente, de fato, abrirem o processo legislativo para conhecimento público de todos os seus atos.

Ademais, buscou-se a exploração de um assunto com relevância teórica (científica) e, também, relevância social e econômica. Entendeu-se que ambos os requisitos foram satisfeitos. No primeiro caso, pela abordagem inovadora do tema, já que fez progredir a área do conhecimento, pois se trata de um assunto praticamente inexplorado. No derradeiro, pelo fato de que este trabalho pode ser utilizado pela sociedade para resolver problemas concretos, especialmente ao contribuir para esclarecer e conscientizar membros dos Parlamentos sobre a necessidade de garantir amplo acesso às informações do processo legislativo, além de servir de subsídios aos legitimados para buscarem a tutela desse direito perante o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Entre as limitações da pesquisa, pode-se destacar a inexistência de livros, monografias e artigos que, ao tratarem do processo legislativo, abordassem também a sua submissão ao princípio da transparência administrativa, de modo que se fez necessário ampliar a consulta a uma variada gama de autores e um multiplicidade de obras para que, a partir de excertos colhidos aqui, ali e acolá, como uma espécie de colcha de retalhos, fosse possível construir o referencial teórico para responder à problematização e alcançar o objetivo proposto. Aliado a isso, outra dificuldade, decorrente dos desdobramentos do princípio da transparência administrativa em diversas modalidades de manifestação, dado pelos autores, resultou na necessidade de estender a abordagem para contemplar todos esses aspectos e, diante disso, definir e adotar uma metodologia para indagar o que se propôs, de modo que pode ter comprometido o adequado desenvolvimento e o fechamento de todos esses assuntos e, por conseguinte, restadas eventuais lacunas na monografia.

Como recomendação para futuros trabalhos, visando a continuidade e o aprofundamento desta área de conhecimento, sugere-se pesquisas para consolidar e difundir a hermenêutica jurídica de que os princípios constitucionais da publicidade e da transparência administrativa não se limitem aos estritos meandros da atividade administrativa, mas se espraiam para todas as ações Estatais, com destaque para a atividade legiferante do Poder Legislativo, a fim de permitir que o povo, verdadeiro titular do poder, possa exercer a sua cidadania, indo além de eleitor e contribuinte, e, assim, participar ativamente de todo o processo legislativo, legitimando-o e deixando de ser um mero destinatário das normas.

REFERÊNCIAS

- ALBERTON, Cláudia Marlise da Silva. **Publicidade dos atos processuais e direito à informação**. Rio de Janeiro: AIDE, 2000.
- ALBUQUERQUE, Fabrício Sarmanho de. **Processo legislativo**: abordagem constitucional à luz do Edital nº 01/2018, relativo ao concurso público do Senado Federal. Brasília: Vestcon, 2008.
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da publicidade no Direito Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 23, julho/agosto/setembro, 2010. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=439>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- ANAMATRA. **Processo legislativo**: manual de processo legislativo direcionado aos magistrados da Justiça do Trabalho. Cadernos da ANAMATRA. Brasília: ANAMATRA, 2014.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação**: reforço ao controle democrático. 1ª Ed. Coleção para Entender Direito. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ATALIBA, Geraldo. Como fazer transparente a administração pública – mecanismos de controle popular. In: **Problemas e reformas**: subsídios para o debate constituinte. São Paulo: OAB/SP, 1988, p. 57-100.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo: Renovar, n. 215, jan./mar. 1999: p. 151-179. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47313/45714>. Acesso em 09 mar. 2020.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. Rev. e Atul. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- BERNARDI, Jorge. **O processo legislativo brasileiro**. 2ª Ed. Curitiba: Ibpx, 2011.
- BOBERG, José Lázaro. **Lei ordinária & seu processo legislativo**. 1ª Ed. Curitiba: Juruá, 2010.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.
- BRASIL. **Acesso à Informação**: Informação Publicada. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/informacoes-publicadas>. Acesso em 15 mar. 2020.
- BRASIL. CGU. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios**. 1ª Ed. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: http://acessoainformacao.talisma.to.gov.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Brasília: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.414**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 31 maio 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3994214>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. STF. **Mandado de Injunção 284**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 22 novembro 1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81767>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. STF. **Mandado de Segurança 22.690**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 17 abr. 1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=393968>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. STJ. **Súmula nº 633**. Julgado em: 12 jun. 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas633.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

CÂMARA FEDERAL; SENADO FEDERAL. **O Brasil em construção: 30 anos da Constituição Cidadã**. Brasília: Câmara Federal, Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://pt.calameo.com/books/0006283819ace884bbd88>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. 1ª Ed. Curitiba: Appris, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

CASTRO, Bernardo Vassalle de. **A participação social no processo legislativo e o desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Veredas do Direito, v.7, n.13/14, Janeiro/Dezembro de 2010, p.213-239. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/106/155>. Acesso em: 29 mar. 2020.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo**: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, Janeiro, 2016 (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 29 abr. 2020.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 4ª Ed. Rev., Ampl. e Atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

CIGA. **Conheça o DOM/SC**. Florianópolis: CIGA, 2007. Disponível em: <https://ciga.sc.gov.br/portfolio-item/domsc/>. Acesso em: 25 jun 2020.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26ª Ed. Rev. Atul. São Paulo: Malheiros, 2010

COTTA, Maurizio. Parlamento. BOBBIO Norberto. **Dicionário de Política**. 1º Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Deixem o povo falar. In: Decisão de todos. **Revista SESC/SP**, nº 103, dezembro de 2005. São Paulo: SESC/SP, 2005. Disponível em: https://www.sescsp.org.br/online/artigo/3453_DECISAO+DE+TODOS#. Acesso em: 29 abr. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Prefácio. In: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. Ed. São Paulo:: Saraiva, 2010. p. 15-18.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de direito legislativo**: direito parlamentar e processo legislativo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6ª Ed. Rev. e Atul. São Paulo: Saraiva, 2007.

FREITAS, Juarez. MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília; Cuiabá: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE/SC, 2013. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2019/12/Manual_de_Boas_Pr%C3%A1ticas_Processuais_dos_Tribunais_de_Contas.pdf. Acesso em 08 abr. 2020.

FRONZA, Douglas; STÜRMER, André. **Parecer jurídico**: processo administrativo nº 2.795, de 25 de março de 2019. Santa Rosa: Procuradoria Geral do Municípios, 2019. Disponível em:

https://www.camarasantarosa.rs.gov.br/camara/tramitacoes/2/10011#_ftn26. Acesso em: 25 jun 2020.

GERRA, Sidney; MERÇON, Gustavo. **Direito Constitucional aplicado à função legislativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. In. **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 48, n. 191, jul./set. 2011, p. 81-97. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242910>. Acesso em: 29 mar. 2020.

HAGER, Marcelo. **Princípios constitucionais do processo administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**: Lei nº 12.527/2011. 2ª ed. Ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

INÁCIO, Magna; ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Fabiano. **O Parlamento na atualidade**: tendências de mudanças e inovações. Revista do legislativo, Belo Horizonte: ALMG, n. 43, 2011, p. 130-151. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/43/09_parlamento_na_atualidade.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

IPEA. **Estado, instituições e democracia**: democracia. Livro 9, volume 2. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf. Acesso em: 27 abr. 2020.

ITAPOÁ. **Transparência Pública**: SAPL em Casas Legislativas de Pequeno Porte. Apresentação em Prezi. Itapoá: 2012. Disponível em: <https://prezi.com/1bwimaexgemr/apresentacao-francisco-soares-itapoa-sc-v-encontro-nacional-do-gitec/>. Acesso em: 05 maio 2020.

KOBER, Edson Luiz. **Participação popular no processo legislativo**. Lajeado: Edição do autor, 2005.

KOWALSKI, Jacqueline. **O que é o processo legislativo**. Apresentação em Power Point, UNIPÚBLICA. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/11869552/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

LAMARI, Roberto. Reforma do legislativo. In: THEMOTEO, Reinaldo. **Reforma do Estado brasileiro**: perspectivas e desafios. Cadernos Adenauer XI (2010), nº 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010, p. 38-50. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0c6038d9-7acf-ef37-12a2-7834b4beb344&groupId=252038. Acesso em: 28 mar. 2020.

LETTIERI, Marcelo. **Transparência e controle social no Brasil**: os governos têm o dever de promover a transparência de suas administrações e a sociedade tem o direito ao acesso às informações. Fortaleza: O Povo, 2017. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/opiniaio/2017/03/marcelo-lettieri-transparencia-e-controle-social-no-brasil.html>. Acesso em: 27 abr. 2020.

LIMA, Cristiano Martyniak de (Coord.). **Manual de Orientação do Gestor Público**. Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. 4ª Ed. Porto Alegre: CORAG, 2018.

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Monografia (Especialização)-Curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP). Brasília: Câmara Federal, 2009.

MAFFINI, Rafael da Cás. O Direito Administrativo nos quinze anos da Constituição Federal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n.2, abril/maio/Junho, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/rafael-dac-cas-maffini/o-direito-administrativo-nos-quinze-anos-da-constituicao-federal>. Acesso em: 09 jun. 2020.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 43ª Ed. Atual. até Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELO, Mônica de. Formas de consulta popular. In: Decisão de todos. **Revista SESC/SP**, nº 103, dezembro de 2005. São Paulo: SESC/SP, 2005. Disponível em: https://www.sescsp.org.br/online/artigo/3453_DECISAO+DE+TODOS#. Acesso em: 29 abr. 2020.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MPC. **Parecer nº MPTC/39723/2016**, exarado no Processo nº DEN 14/00403070, do TCE/SC. Florianópolis: MPC, 2016. Disponível em: <https://consulta.TCE/SC.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Pareceres/4320338.htm>. Acesso em 22 abr. 2020.

MUNIZ, Veyzon Campos. **Princípios do processo legislativo (2017)**. Apresentação em Power Point. Disponível em: https://www.academia.edu/37525205/Princ%C3%ADpios_do_Processo_Legislativo_2017. Acesso em: 20 mar. 2020.

OEA. Convenção americana sobre direitos humanos. Costa Rica, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 22 abr. 2020.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do acesso às informações administrativas e o direito à boa administração pública: questões hermenêuticas sobre a transparência na administração pública e a Lei nº 12.527/2011. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antônio Montilla; RUARO, Regina Linden (Coord.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016, p. 27-52.

ONU. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Paris: Assembleia Geral da ONU, 2006. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em 22 abr. 2020.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**. Assembleia Geral da ONU, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 22 abr. 2020.

OOP. **Declaração para a Abertura e Transparência Parlamentar**. Washington, D.C.: OOP, 2012. Disponível em: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/portuguese.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

OSSJ. **Petição Inicial** da Ação Civil Pública nº 0308700-21.2018.8.24.0064, do OSSJ. São José: TJSC, 2018.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Série conhecendo o legislativo; n. 9; Recurso eletrônico; 3. ed. Brasília: Câmara Federal, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=gKOoQghSLzYC>. Acesso em: 27 abr. 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo legislativo**. Coleção Síntese Jurídica. Niterói: Impetus, 2003.

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: Congresso internacional de legística: qualidade da lei e desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. **Legística: qualidade da lei e desenvolvimento**. Belo Horizonte: ALMG, 2009. p. 119-156. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/legistica/integra.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona**. Série Estudos Políticos. Brasília: DIAP, 2014.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Funcionamento do poder legislativo municipal**. Publicações Interlegis, v. 5. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012. Disponível em: <https://docplayer.com.br/23532926-Funcionamento-do-poder-legislativo-municipal.html>. Acesso em 16 abr. 2020.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. **Processo legislativo: um teatro legal**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e *accountability* no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. In: TERRÃO, Cláudio Couto (Org.). **Revista do TCE/MG**. Ano 1, nº 1. Belo Horizonte: TCE/MG, 2012, p. 84-95. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

ROSA, Bruna Borghetti Camara Ferreira. **Prerrogativas do parlamentar ao devido processo legislativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

ROSSET, Patrícia; LAMARI, Roberto Eduardo; ESTEVAM, Mariana. **Processo Legislativo**. In: **Guia parlamentar: deputados estaduais e distritais eleitos**. Diretoria de Relações Institucionais da ABEL (Org.). Brasília: ABEL, 2010. p. 19-62. Disponível em: <https://www.portalabel.org.br/images/pdfs/guia-do-parlamentar.pdf>. Acesso em: 19 maio 2020.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. **Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público**. Anais do XXXIV EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb633.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. **Princípios processuais constitucionais**. 2ª Ed. Rev., Atual. e Ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

SÃO JOSÉ. **Lei nº 4.948, de 10 de março de 2010**. São José: Gabinete do Prefeito, 2010. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-jose/lei-ordinaria/2010/495/4948/lei-ordinaria-n-4948-2010-institui-o-diario-oficial-eletronico-do-municipio-de-sao-jose?q=4948>. Acesso em: 23 abr. 2020.

SENADO FEDERAL. **Câmaras municipais começam a utilizar sistema remoto com auxílio do Interlegis**. Brasília: Agência Senado, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/04/camaras-municipais-comecam-a-utilizar-sistema-remoto-com-auxilio-do-interlegis>. Acesso em: 05 maio 2020.

SENADO FEDERAL. **SAPL**. Brasília: Interlegis, 2014. Disponível em: <https://www.interlegis.leg.br/produtos-servicos/sapl>. Acesso em: 25 jun. 2020.

SENADO FEDERAL; ABEL. **Guia do Vereador**. Diretoria da Região Sul da ABEL- Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (Coord.). Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www.portalabel.org.br/images/pdfs/guia-do-vereador.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. In: TERRÃO, Cláudio Couto (Org.). **Revista do TCE/MG**. Ano 1, nº 1. Belo Horizonte: TCE/MG, 2012, p. 46-57. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e desenvolvimento**: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 9, nº 14, jan./dez. 2007. Belo Horizonte: ALMG, 2007, p. 7-34. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/14/fabiana.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da legislação**: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SOUZA, André Leandro Barbi de. **A Lei, seu processo de elaboração e a democracia**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

SOUZA, Hilda de. **Processo legislativo: linhas jurídicas essenciais**. Porto Alegre: Sulina, 1998.

SPROESSER, Andyara Klopstock. **Direito parlamentar: processo legislativo**. São Paulo: ALESP/SGP, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. 4ª Ed. 10ª Tir. São Paulo: Malheiros, 2009.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 230, 2002, p. 251-279, 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345/45116>. Acesso 09 mar. 2020.

TCE/SC. **Relatório de Reinstrução nº DMU 3105/2016**, emitido no Processo nº DEN-15/00218283. Florianópolis: TCE/SC, 2016. Disponível em: <http://consulta.TCE/SC.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/4482837.PDF>. Acesso em: 22 abr. 2020.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ZANCANER, Wieda. Lineamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (*in memoriam*) (Coord.). **Acesso à Informação Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 25-34.