

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*

**OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA
IMPESSOALIDADE E DA PUBLICIDADE – O
USO DA ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO
DO SENADO**

Elaborado por

Marco Antonio Pereira dos Reis

Brasília

2010

MARCO ANTONIO PEREIRA DOS REIS

**OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE E DA
PUBLICIDADE – O USO DA ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO DO SENADO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Constitucional no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Professor Paulo Gustavo Gonet Branco

Brasília

2010

A Antonio, Luísa e Vinícius, razão de tudo

A minha Simone, que me dá força e indica o caminho

Ao professor Paulo Gonet, meu orientador,
pela gentileza de me acompanhar neste trabalho

Ao amigo Márcio Albuquerque,
pela leitura atenta

RESUMO

Esta monografia aborda a possibilidade de harmonização dos princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade na divulgação da atividade legislativa pelos veículos que compõem o Sistema de Comunicação Social do Senado Federal. A observância dos princípios constitucionais da Administração Pública é condição e base do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, constitui direito inquestionável da sociedade obter informações sobre os atos dos administradores, no caso presente, os detentores de mandato eletivo. Ainda sob esse prisma, a Constituição federal determina que a Administração atue de modo impessoal, sem personalismos. A questão que levantamos é se é possível tornar públicas as atividades dos mandatos – por intermédio do Sistema de Comunicação Pública do Senado – de modo impessoal. Para tratar do tema, nos valem dos conceitos construídos pela doutrina a respeito dos princípios fundamentais do Direito Administrativo, bem como da teoria das Mídias das Fontes, segundo a qual atores sociais, que antes se limitavam a ser fonte de informações, passam a administrar seus próprios veículos de comunicação. A análise do trabalho do Sistema de Comunicação Social do Senado se deu a partir da observância da Agência Senado, veículo de internet da Casa. Foram reunidas primeiras páginas do veículo nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2009. Também foram coletadas e analisadas notícias envolvendo senadores que foram candidatos às eleições municipais de 2008.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição, publicidade, impessoalidade, proporcionalidade, transparência, comunicação social.

ABSTRACT

This monograph investigates the possibility of harmonizing the constitutional principles of publicity and impersonality on releasing the Legislative activities by The Senate Communication System. The respect towards governmental constitutional principles is the base of Democratic State of Law. Without a shadow of doubt, the society has the right of being aware of the administrative duties, that means, in this particular situation, the politicians acts. Besides, the Constitution demands that the government acts on an impersonal way. The question we raise is if it is possible to give publicity, on an impersonal way, to politicians terms through The Senate Communication System. This issue is analyzed following the concepts built by experts about constitutional principles on Administrative Law, as well as the theory of media source, whereby social actors, who used to be just a source of information, become owners of communication systems. The analysis of The Senate Communication System took into account the production of The Senate News Agency, department responsible for feeding information about The Senate work on internet. To do this so, we collected and analyzed its firsts pages from 2009 September to December, as well as news about senators who were candidates on municipal election in 2008.

KEYWORDS: Constitution, publicity, impersonality, proporcionality, transparency, communication

SUMÁRIO

Introdução	8
1. Conceitos	11
1.1 Publicidade	16
1.1.1. “Governo duplamente público”	16
1.1.2. Publicidade <i>strictu sensu</i> X <i>lato sensu</i>	19
1.1.3. Dever de transparência	20
1.2. Impessoalidade	21
1.2.1. O Estado como pessoa política	21
1.2.2. Afrontas ao princípio da impessoalidade	22
1.2.3. Impessoalidade como finalidade da Administração	23
1.3. Proporcionalidade	24
1.4. A Estrutura de Comunicação Social do Senado	26
1.4.1. Origens	26
1.4.2. Mídia das fontes	27
1.4.3. Agência Senado	29
1.4.4. TV e Rádio Senado	30
1.4.5. O alcance dos veículos	32
2. Problema	35
2.1. Explicitando o conflito de princípios	35
2.2. Exposição nos veículos em período eleitoral	38
2.3. Os ‘espelhos’ da Agência Senado: edição plural e impessoal	41
2.4. Resolução jurídica do conflito entre os princípios	52
2.5. Resolução pela via legislativa	54
3. Conclusão	57
Referências Bibliográficas	60
Anexos	

INTRODUÇÃO

O presente trabalho cuidará de analisar a interrelação entre dois dos princípios constitucionais do Direito Administrativo – publicidade e impessoalidade – como fundamento para o trabalho do Sistema de Comunicação Social do Senado Federal.

O princípio da publicidade é o garantidor da transparência dos feitos públicos. Significa dizer que nada será praticado, no âmbito da Administração, às escondidas do cidadão. O Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a qualquer hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. É, portanto, a proibição do segredo. A comunicação social, como garantia constitucional, e de modo mais específico os sistemas públicos de comunicação devem cumprir, então, importante papel de tornar públicos os feitos dos governantes.

O princípio da impessoalidade visa à neutralidade e a objetividade das atividades administrativas no regime político, que tem como objetivo principal o interesse público. Este princípio traz consigo a ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que esteja no exercício da atividade administrativa. A pessoa política é o Estado e as pessoas que compõem a Administração Pública exercem suas atividades voltadas ao interesse público e não pessoal. O princípio da impessoalidade proíbe o subjetivismo.

A própria existência dos princípios da Administração Pública representa a consagração da separação entre os interesses públicos e privados, elemento fundamental da noção de República.

O Sistema de Comunicação Social do Senado, objeto de nosso estudo, constitui estrutura pioneira no âmbito do Estado e vem cumprindo importante papel de divulgador das atividades do Legislativo.

Esta estrutura remonta a 1990, quando o Senado decidiu implantar um sistema de comunicação que permitisse divulgar suas atividades, sem que isso significasse a aceitação dos critérios adotados pela mídia privada. As razões que levaram a essa decisão e o resultado prático no que diz respeito ao cidadão deverão ser tratados no presente trabalho.

O uso, pelos senadores, de tal estrutura, consolidada duas décadas depois, também será abordada, com atenção para a observância ou não dos princípios da publicidade e impessoalidade.

Pretendemos debater em que medida é possível garantir o respeito à impessoalidade em uma atividade cujo objetivo principal é divulgar as atividades dos agentes políticos. Procuraremos responder, com o auxílio da doutrina constitucional, e tendo por base a vivência no Sistema de Comunicação do Senado, a seguinte questão: “Os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade são compatíveis entre si, quando se observa a divulgação da atividade parlamentar por intermédio do Sistema de Comunicação social do Senado Federal?”

A presente monografia se divide em dois capítulos, além da Conclusão. No Capítulo 1, dos “Conceitos”, vamos tratar das diversas visões doutrinárias a respeito dos princípios da publicidade, impessoalidade e proporcionalidade, este último fundamental para a resolução da questão que levantamos no parágrafo anterior; exporemos a Estrutura de Comunicação Social do Senado, abordando suas origens e seu *modus operandi*.

O Capítulo 2 tratará da delimitação e solução do problema, qual seja, a necessidade de proteger dois interesses legítimos: o direito da sociedade em receber informações sobre a atividade legislativa, consubstanciado no princípio constitucional da publicidade; e o direito da sociedade de que as informações sejam divulgadas sem afronta ao princípio da impessoalidade, de modo plural e com transparência. Como harmonizador destes interesses: o princípio da proporcionalidade, chave para a ponderação concreta dos bens a serem protegidos.

Neste mesmo capítulo, apresentaremos material produzido pela Agência Senado, veículo de internet do Sistema de Comunicação do Senado, que, a nosso ver, constitui amostra representativa da mídia da Casa. Foram analisadas primeiras páginas da Agência Senado (aqui chamadas de espelho), dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2009. Também foram coletadas notícias publicadas pela Agência sobre os senadores Almeida Lima, Marcelo Crivella e Patrícia Saboya, candidatos nas eleições municipais de 2008, de modo a avaliar se houve favorecimento a algum deles (eventual superexposição no noticiário).

1 - CONCEITOS

O texto constitucional configura um corpo de princípios, normas e comandos que devem ser observados em sua unidade. Para o melhor entendimento e melhor eficácia na aplicação das normas constitucionais, é fundamental a observância dos princípios presentes na Carta de forma harmônica.

Se, à primeira vista, certos princípios ou dispositivos constitucionais parecem inconciliáveis, é justamente da interpretação da Carta em sua unidade que surgem as fórmulas para aplicação dos preceitos constitucionais. Conforme explica Celso Ribeiro Bastos (1996), a Constituição, ainda que não o faça de forma expressa, confere os meios para a consecução de seus fins. Isso significa que se deve buscar na própria Carta (de forma explícita ou implícita) as referências para a harmonização dos princípios. Portanto, não existe tratamento privilegiado a um princípio em detrimento de outro. Esta é a premissa básica do presente trabalho.

Para atacar o conflito entre princípios, a doutrina jurídica construiu a solução do princípio da proporcionalidade. Ainda que não esteja expressamente previsto na Constituição, é, sem dúvida, norteador da interpretação constitucional, sendo importante instrumento para dirimir questões relacionadas à harmonização de preceitos no corpo da Constituição. O princípio da proporcionalidade instrui o Judiciário na interpretação à luz da Constituição e o legislador na elaboração das normas.

Nosso estudo, como se verá a seguir, insere-se na discussão de tema de Direito Administrativo à luz da Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna lista no *caput* do artigo 37 os princípios aos quais deve obedecer a “Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (CF, 1988).

José Afonso da Silva (2008) salienta que são eles que orientam a ação dos administradores e garantem a gestão correta dos recursos públicos. Expressos no texto constitucional, encontram-se os princípios citados *no caput* do referido artigo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e outros extraídos de incisos e parágrafos, não apenas do artigo 37 da Carta, mas do próprio texto constitucional como um todo.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2006) também aborda a questão, acrescentando que alguns princípios formadores do Direito Administrativo, ainda que não estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, são consequência lógica do Estado de Direito e da Constituição como um todo.

O notável doutrinador os enumera: i) princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado; ii) da finalidade; iii) da razoabilidade; iv) da proporcionalidade; v) da motivação; vi) do devido processo legal e da ampla defesa; vii) do controle judicial dos atos administrativos, e viii) o princípio da segurança jurídica

Tais princípios formam, portanto, a base do Direito Administrativo, e a sua positivação, sobretudo na Constituição Federal, mas também na legislação infraconstitucional, representa conquista fundamental da sociedade.

Importante reafirmar que os princípios da Administração Pública são complementares e interdependentes – e, no mais das vezes, a inobservância de um deles acarretará prejuízo a outro ou a todos os demais. Eles obrigam os agentes públicos em todos os seus atos e, por este motivo, se espraiam pelo corpo da Constituição e pelos diplomas legais que regulamentam o serviço público.

A constitucionalização dos princípios da Administração Pública representa não apenas a consagração do mérito do tema, configurada no interesse do constituinte originário, mas a necessidade de que os atos dos administradores sejam sempre objeto do controle constitucional.

Conforme Luís Roberto Barroso (2007), os valores presentes na Constituição condicionam o sentido das normas infraconstitucionais. E no que diz respeito à Administração Pública:

(...) além de igualmente limitar-lhe a discricionariedade e impor a ela deveres de atuação, ainda fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário.

Este último detalhe é de fundamental importância para o nosso estudo, na medida em que não há ainda regulamentação expressa sobre o uso das estruturas de comunicação no âmbito do serviço público.

A não observância de qualquer dos princípios constitucionais da administração (artigo 37, *caput*) torna o ato inválido, podendo acarretar a responsabilização civil ou criminal do agente público.

Além da positivação, fruto da consagração dos princípios da Administração Pública, do texto constitucional decorrem conseqüências, em nível de interpretação dos atos administrativos. De acordo com Gustavo Binembojm (2006), “a passagem da Constituição para o centro do ordenamento jurídico representa a grande força motriz da mudança de paradigmas do Direito Administrativo na atualidade”. Nesse sentido, o que se vê é o Direito Administrativo, usando as palavras do mesmo autor, “impregnado” dos princípios e regras da Constituição.

Ademais, a normatividade decorrente da principiologia constitucional produz uma redefinição da noção tradicional de discricionariedade administrativa, que deixa de ser um espaço de liberdade decisória para ser entendida como um campo de ponderações proporcionais e razoáveis entre bens e interesses jurídicos contemplados na Constituição”.

A própria existência dos princípios da Administração Pública representa a consagração da separação entre os interesses públicos e privados, elemento fundamental da noção de República, e que remonta à formação dos estados modernos, tendo sido objeto de formulações dos mais variados teóricos.

O presente trabalho vai tratar da possibilidade de convivência harmônica de dois desses princípios, elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição. Referimo-nos aos princípios da impessoalidade e da publicidade.

Melhor explicando: nosso objetivo é estudar o cumprimento do princípio da publicidade, norteador das atividades de Comunicação Social no âmbito do Senado Federal, sem que tal represente afronta, em qualquer nível, ao não menos importante princípio da impessoalidade, que obriga a divulgação de modo neutro e objetivo das atividades públicas, sempre tendo em vista o interesse da sociedade.

Além disso, tentaremos avaliar em que medida a aplicação do princípio da proporcionalidade soluciona eventuais problemas de aplicação dos princípios da publicidade e da impessoalidade, no âmbito do Sistema de Comunicação Social do Senado. E mais: em que medida o princípio da proporcionalidade deve balizar a elaboração de normas que venham a regular as atividades de comunicação social no âmbito do Poder Legislativo.

Segundo José Afonso da Silva (2008), a publicidade garante a transparência dos atos, “a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo”. E na definição de Juarez de Freitas (2009), o princípio da impessoalidade é o impeditivo “aos projetos de cunho personalista e antagônicos à consecução do bem de todos”. Portanto, a Constituição determina que se observe um (publicidade) sem que se descuide do outro (impessoalidade).

Partindo de uma análise ainda superficial de tais princípios, temos que a impessoalidade funcionará como limitador do princípio mais amplo, o da publicidade. Isso porque se, como ensina Norberto Bobbio (2002), “a publicidade dos atos do poder representa o verdadeiro momento de reviravolta

na transformação do estado moderno, que passa do estado absoluto a estado de direito”, nada mais razoável do que tal modernização se concretize a partir de posturas impessoais dos agentes públicos. Do contrário, ainda teríamos elementos de regimes políticos personalísticos.

Sendo assim, e para efeitos didáticos, optamos por descrever os conceitos constantes do presente trabalho, partindo do princípio sem o qual não haveria como existir a questão que aqui se coloca.

Senão vejamos: sequer haveria como se falar em comunicação pública, não tivesse sido inserida na Constituição, e no ordenamento jurídico como um todo, a noção de publicidade.

É porque existe a necessária publicidade dos atos governamentais que se justifica a existência de sistemas – estatais ou públicos – de comunicação. Como salienta Júlio Cesar Finger (2006), o estado “deve agir de modo transparente, conceber e executar uma política pública de acesso à informação”.

Tão logo abordemos o princípio da publicidade, passaremos a tratar da impessoalidade, princípio segundo o qual a Administração encontra-se obrigada a agir sem favorecimento de qualquer espécie. Isso vale para o cidadão comum, destinatário de ato da Administração; e vale, mais ainda, para o próprio administrador, que não pode, sob qualquer justificativa, valer-se do cargo para auferir vantagens.

O passo seguinte será a conceituação do princípio da proporcionalidade e a explicitação de seus mecanismos de funcionamento.

Por fim, delimitando o nosso objeto de estudo, passaremos à conceituação do que chamaremos de “Estrutura de Comunicação Social do Senado”. A ideia é remontar às origens do pioneiro sistema de comunicação no Poder Legislativo, no início da década de 1990, abordando as razões que determinaram a sua criação.

Entendendo e delimitando esses conceitos – ‘publicidade’, ‘impessoalidade’, ‘proporcionalidade’ e ‘Estrutura de Comunicação do Senado Federal’ –, imaginamos ser possível responder a questão que inspira a elaboração do presente trabalho: “Os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade são compatíveis entre si, quando se observa a divulgação da atividade parlamentar por intermédio do Sistema de Comunicação social do Senado Federal?”.

1.1. Publicidade

1.1.1 “Governo duplamente público”

O princípio da publicidade é o garantidor da transparência dos feitos públicos. Significa dizer que nada será praticado, no âmbito da administração, às escondidas do cidadão. O Poder Público, como tal, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a qualquer hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. É, portanto, a proibição do segredo.

Segundo Juarez de Freitas (apud Finger, 2006), a publicidade também pode ser denominada como princípio da máxima transparência. Entende o professor que, salvo raras exceções, não há nada que diga respeito à Administração que possa ser ocultado da sociedade.

Para aprofundar esse tema, retornaremos a Bobbio (2002), que brilhantemente salienta que o governo democrático deve ser “duplamente público”: i) em oposição ao privado, correspondendo à definição clássica de democracia como governo de todos e para todos; ii) mas também em oposição a secreto, ou seja, objeto da máxima transparência.

Neste contexto, insere-se a comunicação social, como garantia constitucional. Os sistemas públicos de comunicação devem cumprir, como elementos garantidores do Estado de Direito e, de acordo com os preceitos

constitucionais, o importante papel de tornar públicos os feitos dos governantes.

Publicidade é um conceito presente no texto constitucional de modo direto e indireto. Ora surge como princípio relacionado à transparência e ao exercício da cidadania,

Art. 5º, XXXIII – todos têm o direito de 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.

Ora, surge como garantia da privacidade do indivíduo,

Art. 5º, LX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

A Constituição trabalha, portanto, em duas vertentes apenas aparentemente opostas. No caso da Administração, a publicidade, a transparência, a plena informação são a regra. Já para o administrado, a privacidade é o direito assegurado.

Depreende-se que, apenas em casos extremos e de previsão constitucional, pode o administrador agir no sentido de ocultar, uma vez que a divulgação das atividades dos governos é condição fundamental para a construção do Estado Democrático de Direito.

Historicamente, os regimes de arbítrio e desrespeito aos direitos e garantia individuais, em maior ou menor grau, atacam ambas as noções de publicidade. Por um lado, infringem corriqueiramente à inviolabilidade de residências e correspondências, expondo a privacidade de seus opositores.

Por outro, agem no sentido de lançar sobre os atos governamentais o manto do segredo, ocultando dos administrados informações que lhe são de direito.

Vale registrar, a título de ilustração, que durante a boa parte do Regime Militar brasileiro (1964-1985), a Administração Pública esteve regulada em princípios explicitados no Decreto Lei nº 200 de 1967.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.

Observe-se que não há referência à publicidade (tampouco à impessoalidade), como princípio norteador das atividades da Administração. Tal discussão foi suscitada recentemente quando o Partido Popular Socialista (PPS) ingressou com Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), requerendo posicionamento do Supremo Tribunal Federal pela não recepção do referido decreto. Isso ocorreu porque o Executivo teria usado o argumento da segurança nacional para não divulgar informações relativas a gastos com cartões corporativos.

O PPS alegou que, à luz da ordem constitucional vigente, a divulgação dos atos do governo é a regra, devendo o administrador justificar a não observância do princípio da publicidade.

A Corte não se pronunciou sobre a questão (a liminar foi negada pelo ministro Ricardo Lewandowski). De qualquer modo, consolida-se, a partir desse caso, pelo menos a tese de que, somente em situação de elevado interesse público, o princípio da publicidade pode deixar de ser observado. A razão é a aplicação de outro princípio, levando em conta o critério da proporcionalidade, qual seja o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

1.1.2 Publicidade *strictu sensu* X *lato sensu*

Voltemos, entretanto, ao que é regra: a consagração do princípio da publicidade na Ordem Constitucional brasileira. Inúmeros são os diplomas legais que confirmam o exposto. Exemplo mais eloqüente é o da Lei de Licitações (Lei 8666/1993), que representa a positivação do princípio da publicidade, uma vez que esse é pressuposto para a validade do ato administrativo regulado (Júlio Cesar Finger, 2006).

(...) os cidadãos brasileiros têm o direito a conhecer todos os atos que são praticados pela administração pública; exceto os que dizem respeito à segurança da sociedade e do Estado; os que não forem de caráter educativo, informativo e de orientação social; e os que violarem a máxima da impessoalidade”.

Não restam dúvidas com relação às dificuldades de definição teórica a respeito do que seja a publicidade no âmbito do Poder Público. Qualquer forma de divulgação dos atos governamentais pode ser vista, em tese, como publicidade. A própria tentativa de Finger (2006) citada acima (que reproduz em parte a CF, art. 37, XXI, § 1º) expõe essa dificuldade, ao salientar que se encaixam no conceito de publicidade campanhas educativas, informativas e de orientação social.

Ainda que se salientem os esforços do autor em delimitar os conceitos atinentes à questão, é forçoso reconhecer que praticamente quaisquer manifestações públicas de administradores e detentores de mandatos poderiam ser classificadas como publicidade, de tal modo que restaria difícil evitar manifestações de caráter pessoal.

Registre-se a existência de uma espécie de publicidade, qual a exigida, por exemplo, na Lei de Licitações e que se concretiza em editais públicos. A esta modalidade chamaremos de ‘publicidade *strictu sensu*’. É publicidade cuja obrigatoriedade está expressa em lei.

Conforme já salientamos, é o caso dos processos licitatórios ou de seleção por meio de concurso público, nos quais a publicação de editais é condição para a validade dos atos. Tal categoria também engloba os atos

processuais, dos quais a publicidade é uma das formalidades, e que estão também expressos no texto constitucional.

Entretanto, nosso objetivo é tratar de um tipo de publicidade dos feitos públicos, digamos, “*lato sensu*”. É um conceito diretamente relacionado ao *caput* do artigo 37 da Constituição, afeito diretamente com a construção da democracia, a consolidação do Estado Democrático de Direito, as garantias individuais e o exercício da cidadania, a partir da ampliação do nível de informação da sociedade. É desse tipo de ‘publicidade’, basicamente, que iremos tratar.

Não falaremos aqui do exercício de um direito específico, como é o caso dos licitantes ou de quem participa de concurso público, nem da necessária lisura exigida em tais processos. Tampouco abordaremos os direitos das partes envolvidas em processo judicial, ainda que todos esses aspectos guardem relação com construção da legalidade inerente ao Estado Democrático de Direito.

1.1.3 Dever de transparência

Nossa abordagem trata da importância do conhecimento do que é feito pelo detentor do cargo público, de modo a tornar o Estado transparente, em benefício da sociedade. Conforme nos ensina Celso Antonio Bandeira de Melo (2006), é “o dever administrativo de plena transparência”.

Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Ana Paula Oliveira Ávila (2004) explicita os deveres dedutíveis da impessoalidade: de objetividade, de imparcialidade, de neutralidade (que ela entende fundamental para manter a administração pública alheia à penetração de interesses políticos e subjetivos); e um dever conexo: o da transparência.

Este último está diretamente ligado à publicidade e à impessoalidade.

É a transparência que exterioriza a impessoalidade na atividade administrativa, constituindo o elemento que possibilita o controle das condutas da administração.

1.2. Impessoalidade

1.2.1 O Estado como pessoa política

O princípio da impessoalidade visa à neutralidade e à objetividade das atividades administrativas no regime político, que tem como objetivo principal o interesse público. Este princípio traz consigo a ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que esteja no exercício da atividade administrativa. A pessoa política é o Estado, e as pessoas que compõem a Administração Pública exercem suas atividades voltadas ao interesse público e não pessoal. O princípio da impessoalidade proíbe o subjetivismo.

A efetivação do princípio da impessoalidade se dá em dois polos. Se por um lado, a atividade governamental não admite privilégio a nenhum dos administrados; também não comporta, de outra parte, benefício ao administrador. Melhor dizendo, os atos do estado se destinam à coletividade, de modo genérico, e são executados em nome do órgão que os realiza. Daí provém a noção, um dos cerne do nosso estudo, de que o Estado Democrático de Direito não comporta benefícios à imagem do administrador.

Conforme José Afonso da Silva (2008), “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário”. O ilustre doutrinador sustenta que ele é somente agente do Estado, residindo a vontade estatal no órgão que o executa.

1.2.2 Afrontas ao princípio da impessoalidade

Se em tempos mais remotos a afronta à impessoalidade se consagrava em favorecimentos pessoais e familiares, cujo exemplo maior é o nepotismo (prática felizmente atacada por Súmula do Supremo Tribunal Federal), hoje o vício surge no partidarismo. Não são poucos os exemplos – e a imprensa é farta em noticiá-los – de loteamento do Estado por grupos políticos e partidários.

Instrumentos forjados a partir da consolidação do Estado Democrático de Direito são armas importantes contra esse vício que teima em permanecer na vida pública brasileira. Carmen Lúcia Antunes Rocha (1994) nos lembra que o partidarismo “é o ranço do personalismo e mandonismo transmutados numa modernidade obtusa e injusta. Mudou o senhor, mas não mudou o vício. Este é a doença a ser curada para que não contamine, sob o mesmo modelo, todo o corpo da Administração Pública no Estado”.

Já se encontra consagrada na jurisprudência e na doutrina jurídica a ideia, segundo a qual, certas condutas configuram clara afronta ao princípio constitucional da impessoalidade. O exemplo mais comum é o da comunicação de obras e realizações de governos que, não raro, constituem propaganda dos administradores. Tal conduta, nunca é demais salientar, é vedada pela Lei Maior.

Art. 37, § 1º

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Cabe, todavia, reflexão a respeito das semelhanças entre tal conduta reprovável e outras, ainda não objeto de regulamentação ou de apreciação pelo Poder Judiciário, mas que, conforme nossa avaliação, constituem agressão ao comando constitucional da impessoalidade.

É o caso, objeto do nosso trabalho, de eventuais desvios na utilização das estruturas de comunicação, criadas no âmbito do Poder Público como

forma de atendimento ao princípio da publicidade. Pretendemos demonstrar que a inobservância da regra consagrada da impessoalidade, estipulada na doutrina ou mesmo na jurisprudência, ainda que não vedada expressamente, por falta de diploma legal, deve receber a reprovação do Poder Judiciário.

Em consonância com esse pensamento, entendemos que a sociedade e, por conseguinte, a legislação, evoluem no sentido de deixar delimitado o espaço para uso das estruturas de comunicação pública, não apenas em sede de Direito Eleitoral.

1.2.3 Impessoalidade como finalidade da Administração

Por ora, retornemos aos ensinamentos dos doutrinadores acerca desse importante mecanismo limitador da atividade estatal que é o princípio constitucional da impessoalidade.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2006) o aproxima dos princípios da isonomia e finalidade. O primeiro funda-se na perspectiva de que o Estado deve tratar todos de modo equânime; o segundo, no entendimento de que os atos da Administração devem respeitar o princípio da legalidade e dele decorre a necessária observância do preceito (não escrito no texto constitucional) da finalidade:

(...) o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpra-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica obrigada na lei a que esteja dando execução.

Sobre o tema também elabora Hely Lopes Meirelles (2003), para quem a finalidade da Administração é a busca do bem comum, do interesse público. E se o interesse é público, por consequência lógica, o ato que o obtém deve ser impessoal.

Hely Lopes Meirelles vai além ao considerar a impessoalidade um sinônimo de finalidade. Daí decorre a visão de que os atos administrativos não

podem ser praticados em benefício de terceiros ou do próprio agente, mas da coletividade.

O princípio da impessoalidade referido na Constituição Federal de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (...) Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37 § 1º).

1.3. Proporcionalidade

Nosso trabalho, como salientado, procura se debruçar sobre dois princípios constitucionais, que podem parecer em certa medida antagônicos. Buscamos demonstrar aqui as possibilidades de harmonização entre a necessária – e obrigatória - divulgação da atividade legislativa, por intermédio da Estrutura de Comunicação Social do Senado, e o uso impessoal, desprovido de favorecimentos, desta mesma estrutura.

Nesse sentido, recorreremos a um terceiro princípio constitucional que, mesmo não estando elencado no caput do artigo 37 da Carta Magna, é de fundamental importância para a sua efetivação: o princípio da proporcionalidade.

Muita embora o texto constitucional faça diversas referências à proporcionalidade (proibição de excesso, razoabilidade na elaboração legislativa, etc) abordamos aqui o princípio da proporcionalidade como 'harmonizador' de dois ou mais princípios que devem ser observados no direito

em concreto. Pode-se dizer que o princípio da proporcionalidade existe justamente para fazer valer os outros.

Recorremos a Paulo Bonavides (2002), que salienta ser o princípio da proporcionalidade decorrente dos direitos fundamentais.

Protegendo, pois, a liberdade, ou seja, amparando os direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade entende principalmente, como disse Zimmerli, com o problema da limitação do poder legítimo, devendo fornecer o critério das limitações à liberdade individual.

Aplicando-se os ensinamentos do douto jurista ao objeto do presente estudo, temos que o princípio da proporcionalidade é que dará a medida do exercício do direito à publicidade (garantido à sociedade, mas também aos seus representantes) em respeito ao não menos importante princípio da impessoalidade.

Parece correto que divulgar a atividade legislativa constitui “direito legítimo” dos detentores de cargo público, para usar a terminologia esposada por Bonavides. No entanto, e nunca é demais reafirmar, isso não se pode dar em detrimento ao preceito basilar da impessoalidade.

É a noção de proporcionalidade no exercício do direito que estipulará as bases para a Comunicação Social no Legislativo, pública, transparente e plural.

O princípio da proporcionalidade permite que se proteja determinado valor fundamental sem que isso signifique a violação de outro não menos importante. Em outras palavras, a proporcionalidade está baseada na necessidade de dirimir questões reais de aplicação do Direito, nas quais vários interesses antagônicos devem ser harmonizados.

Para Gustavo Binembojm (2006), o ato estatal, em atendimento a um princípio fundamental, deve: a) mostrar-se apto a garantir a sobrevivência do interesse contraposto; b) somente ser adotado se não houver solução menos gravosa, e c) garantir que o benefício de sua aplicação será de tal ordem que compensará eventual sacrifício de outro princípio.

Estas são, pois, questões que abordaremos neste trabalho. Apenas a título de discussão prévia, tendo em vista o escopo desse estudo, seria de se perguntar o que se segue:

a) em que medida a utilização dos veículos de comunicação do Senado, criados para dar publicidade à atividade legislativa, ferem o princípio da impessoalidade e se é possível estabelecer limites razoáveis (e proporcionais) a este uso; b) há forma menos gravosa e mais segura de se garantir o atendimento ao preceito da publicidade, sem colocar em risco à impessoalidade necessária aos atos administrativos, e c) o benefício social da publicidade suplanta (e em que medida) eventuais prejuízos causados à coletividade pelo mau uso da máquina pública.

São questões que explicaremos melhor mais adiante e que constituem o escopo desta monografia. Antes, porém, se faz necessário uma melhor definição do que seja a Estrutura de Comunicação Social do Senado, espaço público onde se desenrola o dilema colocado neste trabalho.

1.4 A Estrutura de Comunicação Social do Senado

1.4.1 Origens

Cabe aqui um breve relato a respeito do processo que culminou na criação da atual Estrutura de Comunicação Social, a partir da formulação da Secretaria Especial de Comunicação do Senado.

Pode-se dizer que a experiência embrionária de comunicação autônoma (não oferecida pela mídia privada), no âmbito do Poder Legislativo, foi o Programa a Voz do Brasil. Criado em 1941, no auge do Estado Novo, ainda com o nome de Hora do Brasil, o programa que perdura até hoje, malgrado tentativas de extinção ou flexibilização, constitui noticiário produzido por jornalistas dos Três Poderes da República, com vistas à divulgação de suas respectivas atividades.

Há que se reconhecer que o programa, muito embora aprimorado pela evolução do Estado Democrático de Direito, nem sempre foi o espaço perfeito e acabado de respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública. São fartos os exemplos de favorecimento (afronta à impessoalidade) e falta de transparência (afronta à publicidade) que podem ser percebidos em uma análise, ainda que superficial, da chamada 'Voz'. Ainda assim, observam-se, embora não seja esse o objeto estrito do presente estudo, esforços relevantes e bem sucedidos no sentido de limitar o uso político deste ainda importante canal de comunicação com a sociedade.

O mesmo espírito, que impulsionou a sociedade a estas conquistas, se pode observar como motor de mudanças importantes na Estrutura de Comunicação Social do Senado Federal.

1.4.2 Mídia das fontes

A Voz do Brasil é o primeiro exemplo do que Francisco Sant'Anna (2007) chama de "mídia das fontes". O processo, que vai se consolidar com a construção do modelo de comunicação implantado no Senado, é a administração de veículos de imprensa por atores sociais que "até então, se limitavam a exercer o papel de fontes de informações" (Francisco Sant'Anna, 2007).

O objetivo, conforme o autor, é "deter uma visibilidade", de modo a interferir na esfera pública, por meio da inserção na agenda midiática.

Deter uma visibilidade pública é o objetivo desses grupos, uma vez que para interferir na esfera pública, neste período de pós-modernidade, é necessário estar inserido na agenda midiática.

O projeto de comunicação do Senado, baseado no chamado modelo de mídia das fontes (ainda que não expressamente), começou a tomar corpo no início da década de 1990, a partir da percepção de seus dirigentes de que a mídia privada tradicional não dedicava espaço suficiente, nem realizava a abordagem adequada à agenda do Parlamento.

A ênfase dos veículos privados repousa, conforme essa avaliação, nos eventos eminentemente político-partidários, notadamente os de potencial escandaloso. O resultado teria sido o abandono da pauta legislativa, como a discussão e votação de matérias que alteram a vida dos cidadãos.

A cobertura dos jornais era direcionada, principalmente para os eventos políticos. Uma vasta gama de atividades era ignorada, inclusive o debate e votação de temas que representam importantes mudanças na vida dos cidadãos” (Manual de Redação – Agência Senado e Jornal do Senado, 2001)

Conforme Francisco Sant’Anna (2005), a existência de sistemas de comunicação como o que tratamos aqui “deve ser vista como uma busca de espaço na esfera pública”. É este, portanto, o fundamento do Sistema de Comunicação do Senado, constituído de emissora de TV, de Rádio, de Jornal, de Agência de Notícias, além de áreas de Relações Públicas e de Pesquisas e Análise de Opinião Pública.

Convencida da necessidade de produzir informação sem intermediários privados, a direção do Senado passou a tomar medidas no sentido de estruturar o setor, notadamente os veículos de imprensa. Esse processo se deu a partir da alocação de recursos humanos importantes (grande parte oriundos das redações privadas) – em menos de 15 anos foram realizados três processos seletivos, com a contratação de mais de 100 jornalistas – e volumosos investimentos em estrutura física e tecnológica.

Tal aporte de recursos permitiu transformar um sistema de divulgação de informações via circuito interno na atual Rádio Senado; a Central de Vídeo transformou-se na TV Senado, e o Departamento de Divulgação, responsável pela distribuição de *releases* aos jornalistas no Comitê de Imprensa, gerou a Agência Senado e o Jornal do Senado.

1.4.3 Agência Senado

O primeiro veículo (1995) foi a Agência, voltada primordialmente para a geração e a difusão de material jornalístico pela internet. Conforme explicitado

em sua página, a Agência “pratica um jornalismo público e pluralista, reafirmando ao mesmo tempo compromissos claros com a democracia e suas instituições”.

Tais fundamentos irão se repetir, de um modo ou de outro, na definição das missões dos demais veículos do Senado. Portanto, é fundamental ressaltar o aspecto plural da cobertura feita pela mídia do Senado, uma vez que este conceito, tido como bandeira habitual de veículos de comunicação, se reveste de especial importância quando se fala de veículos públicos.

A razão é simples: se a existência de veículos de comunicação no setor público busca o atendimento ao princípio da publicidade, o pluralismo em comunicação pública é pressuposto para o respeito do princípio constitucional da impessoalidade. Não há como se imaginar uma cobertura impessoal no Legislativo, onde se abrigam as diversas correntes de pensamento existentes na sociedade, sem que todas as manifestações (desde que feitas dentro dos parâmetros legais) sejam acolhidas.

É o que deve ocorrer na cobertura dos veículos do Senado, conforme preconizam todos os documentos produzidos pela Administração da Casa a respeito. Resumindo: as atividades legislativas devem ser publicizadas, a cobertura plural e, como consequência, impessoal.

Conforme já salientado, esse é o ponto central do nosso trabalho. E quando nos debruçarmos sobre o problema da harmonização entre os princípios da publicidade e impessoalidade, optaremos pelo recorte que representa o trabalho da Agência Senado.

A Agência Senado será o campo de nossa pesquisa¹, no qual buscaremos responder se a divulgação do trabalho parlamentar tem sido feito de acordo com os preceitos constitucionais de publicidade e impessoalidade. Como exemplo, trataremos da divulgação das atividades dos senadores que

¹ A decisão de abordar preferencialmente o trabalho da Agência Senado se deveu a maior proximidade do autor da presente monografia com este veículo, no qual trabalha desde fevereiro de 1998, tendo exercido as funções de repórter, redator e editor. Entre abril de 2005 e março de 2009, o autor trabalhou na Rádio Senado, na Coordenação de Ondas Curtas. Retornou à Agência, onde ocupa atualmente o cargo de diretor-adjunto.

concorreram às eleições municipais de 2008, abordando quantitativamente a cobertura a respeito deles em agosto e setembro de 2008 (número de citações em textos publicados pela Agência), em comparação com igual período dos anos de 2005, 2006 e 2007.

Também procederemos a análise qualitativa da cobertura diária das atividades do Senado feita pela Agência, a partir da coleta das páginas principais do veículo (aqui chamadas de espelhos) publicadas nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2009. Em nosso entendimento, essa coleção, que segue anexa a esta monografia, comprova a cobertura plural e impessoal feita pelo veículo de internet do Senado. Avaliamos que o mesmo padrão se repete em relação aos outros veículos do Senado.

Outro elemento que apresentaremos é o levantamento das matérias mais acessadas pelo leitor da Agência Senado, a partir de 6 de outubro de 2009, data em que foi implantado o atual sistema de contagem. Nossa intenção é comprovar que o leitor está mais interessado no noticiário relacionado com os debates, tramitação e votação de matérias legislativas e menos no que trata dos “escândalos políticos”.

1.4.3 TV e Rádio Senado

À Agência Senado sucederam-se o Jornal do Senado, a TV Senado e a Rádio Senado.

A TV Senado foi criada em 1996, com base na Lei 8.977/95, que obrigou as operadoras de TV a Cabo a destinar um canal para o Senado Federal entre os chamados canais básicos de utilização gratuita.

A Rádio veio um ano depois, com o “prioritário de transmitir o áudio das reuniões das comissões e das sessões plenárias do Senado Federal e do Congresso Nacional”, conforme histórico constante de sua página na internet.

A transmissão ao vivo das sessões plenárias e das reuniões das comissões teve forte impacto sobre a atividade legislativa, comprovando o

acerto do constituinte ao conferir importância fundamental ao princípio da publicidade.

Já faz parte da história política do país a grande repercussão alcançada pela transmissão de CPIs e de importantes debates e votações no Plenário do Senado. Levantamento realizado em 2005 pelo Instituto Qualibest apontou grande audiência da TV Senado durante os trabalhos da chamada CPI dos Correios, que investigou o escândalo do Mensalão. Naquele momento, as transmissões superavam a audiência de programas tradicionais como o “Bom Dia Brasil”, da Rede Globo, e o “Jornal da Noite”, da Rede Bandeirantes. (Observatório da Imprensa, 2005)

A Sessão Plenária do Senado sofreu forte impacto das transmissões. O gráfico abaixo indica a evolução do tempo de duração das sessões depois da inauguração da TV Senado. A duração das sessões praticamente dobrou, tendo por base 1996, ano de fundação da emissora.

Ano	Duração média das sessões²	Varição em relação ao ano base 1996
1996	2h49min	-
1997	3h31min	24,9%
1998	3h18min	17,2%
2002	3h12min	14,5%
2003	3h41min	30,5%
2004	4h48min	70%
2007	5h35min	97,3%
2008	5h41min	101%
2009	6h16min	121,8%

1.4.4 O alcance dos veículos

Os veículos de comunicação social do Senado têm grande alcance. A TV cobre todo o país pelos canais de TV por assinatura, pelo sistema de transmissão para antenas parabólicas do tipo analógico e digital e em sinal aberto de UHF. Informações da Secretaria Especial de Comunicação Social do Senado indicam que o sinal da emissora alcança um público potencial de 64 milhões de pessoas. São, pelo menos, 8 milhões de antenas parabólicas instaladas no país, cerca de 4,2 milhões de residências que contam com TV por assinatura, e o restante por meio do sinal aberto em UHF no Distrito Federal (transmissores no Plano Piloto e no Gama), no Rio de Janeiro, em Salvador, em Maceió, em Natal, em Fortaleza e em Manaus.

A Rádio Senado conta com transmissões em FM para o Distrito Federal e Região do Entorno, Natal, Cuiabá e Fortaleza. Em Ondas Curtas, para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Pode também ser ouvida via internet

² Levando em consideração os meses de abril de cada ano relacionado.

e, além disso, estruturou-se um serviço de rádio agência que disponibiliza o material produzido pela Rádio Senado para mais de mil emissoras conveniadas em todo o Brasil.

O Jornal do Senado circula de segunda a sexta-feira, com tiragem média de 6 mil exemplares e circulação no Distrito Federal, e distribuição nos Três Poderes da República. É distribuído também para entidades de classe e disponibilizado no Aeroporto de Brasília. Até o final de 2009, havia uma edição especial com 80 mil exemplares, que circulava às segundas-feiras e era enviada para municípios nos 26 estados da Federação. Por contenção de despesas, a direção da Secretaria de Comunicação Social decidiu extinguir esta edição especial.³

A Agência Senado divulga todas as atividades do Senado, com ênfase nas decisões, das comissões e do Plenário. Essa cobertura se caracteriza pelo enfoque plural, natural em uma casa legislativa. É diretriz do trabalho da Agência, assim como de outros veículos do Senado, a produção de conteúdo desprovido de valorização, o que reforça a necessária impessoalidade já abordada aqui, conforme explicitado no texto abaixo.

As atividades da Agência e do Jornal têm caráter apartidário e imparcial, Todos os senadores receberão tratamento equânime por parte dos veículos da Casa (...) Os veículos da Secretaria de Comunicação Social não privilegiam partidos políticos, estados da União ou determinados senadores em seu noticiário.” (Manual de redação – Agência Senado e Jornal do Senado, 2003)

Vale ressaltar que a Agência Senado tem buscado também adotar novas ferramentas e recursos de comunicação surgidos com a evolução da internet. Essa estratégia tem dado resultado e o veículo dobrou o número de acessos em um ano, ultrapassando a média mensal de 2 milhões de visitas em 2009.

Como vimos, a Estrutura de Comunicação Social do Senado, criada para ser uma alternativa à mídia privada tradicional (Manual de Redação Agência

³ Por outro lado, decidiu-se pela criação de um novo veículo, ainda em fase de projeto, que reunirá um resumo dos debates ocorridos nas Comissões do Senado a respeito dos grandes temas do país.

Senado e Jornal do Senado, 2003) já se encontra consolidada. A realização de concursos públicos para provimentos dos cargos, a edição de normas internas de funcionamento e a aplicação de recursos orçamentários em sua estruturação permitem cada vez mais a divulgação das atividades do Parlamento em uma perspectiva impessoal e apartidária.

No entanto, a consolidação desse sistema, conquista importante da sociedade democrática, não tem sido feita sem percalços. A herança personalista da administração pública, por razões que não cabe aqui esmiuçar, concorre, vez por outra, para ressuscitar práticas já repudiadas pela sociedade e pelo Poder Judiciário. O que existe é uma luta silenciosa entre um ambiente moderno de Administração Pública, voltada para os interesses da sociedade, e o *status quo*, ainda arraigado à própria cultura da Casa.

É uma batalha que, mesmo a um ritmo lento, vem sendo vencida pela democracia, com duas de suas armas mais poderosas: a publicidade e a impessoalidade.

2 - O PROBLEMA

2.1 Explicitando o conflito de princípios

A emergência do estado constitucional e a normalidade democrática pós-1964 permitiram a consolidação de instrumentos que vieram aprofundar a participação da sociedade no processo político. A construção do Sistema de Comunicação Social do Senado se inseriu nesta perspectiva, a partir do entendimento dos dirigentes políticos da instituição e de seu corpo de servidores da importância de garantir publicidade aos feitos públicos (no caso, a atividade legislativa) em um ambiente plural e impessoal.

Se é verdade, conforme já frisado, que a construção do atual modelo de comunicação do Senado é fruto, em grande medida, da iniciativa dos dirigentes da instituição, não se deve deixar de assinalar a participação fundamental dos servidores na sua consolidação. Deve-se ressaltar também a atuação fundamental desses profissionais na tarefa de assegurar o respeito aos princípios constitucionais basilares da Administração Pública e que são objeto do presente trabalho.

A propósito, um momento importante na construção de uma comunicação social em moldes democráticos e de respeito aos preceitos constitucionais foi a fundação da Associação dos Profissionais de Comunicação do Senado Federal, entidade que reúne mais de uma centena de profissionais (jornalistas, publicitários e relações públicas). A criação da Comsefe, em 2003, foi fruto de amplas discussões entre os profissionais da área.

Em maio de 2008, a Associação apresentou ao então presidente do Senado, senador Garibaldi Alves, documento em que faz uma análise do estágio do setor e de sua importância para a construção da cidadania. Ali, é reafirmada a defesa dos princípios da publicidade, impessoalidade e transparência, conforme se observa a seguir.

É possível acumular reflexão sobre como construir e manter um modelo capaz de garantir à sociedade e ao Senado Federal uma comunicação eficiente, democrática, pluralista e que possa espelhar com fidelidade a heterogeneidade da sociedade brasileira espelhada no Congresso Nacional e em especial no Senado Federal.” (Comsefe - Diagnóstico da situação atual dos trabalhos de comunicação do Senado Federal e as propostas da Comsefe para o seu aperfeiçoamento, 2008)

No mesmo documento, os servidores enfatizam ser a Estrutura de Comunicação Social do Senado “uma das mais importantes e recentes conquistas da sociedade brasileira, por sua capacidade de promover a interação da instituição com a população, a serviço de um Poder legislativo democrático e transparente”. (Idem)

Entretanto, é forçoso reconhecer que a evolução do Sistema de Comunicação do Senado, desde meados da década de 1990 até os dias atuais, não se deu sem idas e vindas, sem que vícios arraigados do fazer político brasileiro se manifestassem e, muitas vezes, constituíssem obstáculos à consecução dos mais elevados objetivos e princípios da Administração Pública.

Esta correlação de forças é parte fundamental da problemática que passamos a descrever a partir de agora.

Desde os primórdios de nossa construção como nação, a formação da Administração Pública brasileira se deu em bases patrimonialistas. Tal conceito, consagrado pelo sociólogo e jurista alemão Max Weber, trata em poucas palavras do processo que permite ao detentor do poder fazer uso do bem público, como se privado fosse. O aparelho estatal constitui extensão da propriedade do detentor do poder.

Conforme Simon Schwartzman (1988), no caso brasileiro mais adequado seria falar em neopatrimonialismo, típico de estados modernos, “que se formaram à margem da revolução burguesa”.

Não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um 'estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio', ou seja, pela burocracia e a chamada 'classe política'.

Pois bem. A cultura patrimonialista – ou neopatrimonialista - inundou a formação do estado brasileiro. O Senado Federal, como não poderia deixar de ser, apresenta elementos dela. A redemocratização, porém, mitigou seus efeitos. Paulatinamente têm sido criadas ferramentas garantidoras da cidadania, que funcionam como antídotos contra práticas patrimonialistas.

Não vamos neste trabalho abordar de forma aprofundada as construções teóricas a respeito da formação do Estado Brasileiro e seus reflexos na Administração. Basta salientar, no entanto, que ainda sobrevive um ranço patrimonial, construção que sofreu um forte baque com a promulgação da Constituição de 1998. Avaliamos, portanto, que o respeito aos princípios da impessoalidade e da publicidade, basilares na Ordem Constitucional brasileira, presta homenagem aos esforços da sociedade brasileira em construir um novo Estado Democrático.

Tendo por base os objetivos do presente trabalho – abordar a possibilidade de harmonização entre o respeito ao princípio da publicidade e da impessoalidade –, temos dois direitos fundamentais da coletividade que precisam ser resguardados. Por um lado, o direito a ter informações a respeito do Legislativo e, por conseguinte, das atividades do detentor do mandato eletivo. De outro, a garantia de que tal seja feito sem favorecimento.

Assim, publicidade e impessoalidade são bens de igual valor, representando o direito à transparência, no primeiro caso; e à justiça e à isonomia, no segundo. (Wilson Antônio Steimetz, 2001)

Ainda que essa construção jurídica pareça clara, há que se notar que o princípio da publicidade muitas vezes é usado para mascarar a promoção pessoal. Não é incomum parlamentares usarem o argumento de que precisam

‘falar’ com o eleitor, prestar contas. É tênue o limite entre essa ‘prestação de contas’ e a mera promoção pessoal. Eis o problema jurídico do conflito de princípios assumindo uma forma concreta. É direito da sociedade saber o que faz o senador. Porém, também é direito da sociedade ser informada, sem que haja promoção pessoal.

Na cobertura diária pelos veículos de imprensa do Senado a cultura patrimonialista pode estar expressa em uma eventual abordagem pessoal. Em uma hipótese extrema, isso ocorreria se determinado veículo viesse a fazer a cobertura da aprovação de um projeto a partir de uma perspectiva laudatória da atuação do autor da iniciativa.

Somente um corpo técnico profissional, contratado por meio de concurso público, é capaz de garantir o respeito aos dois princípios. Tal deve ficar comprovado na avaliação das atividades dos veículos de imprensa do Senado. Ressaltamos que não é o caso de supor que o equilíbrio se dá de forma homogênea em todas as coberturas, produtos ou programas que vão ao ar pelo Rádio e pela TV Senado. Tampouco a cobertura deixa de estar sujeita aos momentos de maior ou menor pressão política.

O que parece importante frisar é que a profissionalização do serviço público – e no caso presente da Estrutura de Comunicação do Senado – tem permitido a publicidade das atividades da Casa, com respeito à impessoalidade, garantindo transparência.

A análise da cobertura do Senado (em nosso estudo, da Agência Senado, por meio de suas páginas principais) poderá indicar eventual deslize. No entanto, podemos afirmar categoricamente não ser essa a regra. A cobertura, e isso ficará comprovado mais à frente, é baseada em primeiro lugar nas decisões tomadas pela Casa, pouco importando o parlamentar autor do projeto. Informações mais específicas sobre os senadores são encontradas no material produzido, mas não constituem o foco da cobertura.

2.2 Exposição nos veículos em período eleitoral

O calendário eleitoral brasileiro, com pleitos a cada dois anos, representa ocasiões de perigo para o princípio da impessoalidade. Em tese, são momentos em que pode haver pressões para uma instrumentalização da Estrutura de Comunicação Social com vista a favorecer senadores candidatos – ou correligionários de senadores.

Conforme sustentado anteriormente, a forma como se construiu o Sistema de Comunicação do Senado, com base no ingresso por concurso público, constitui uma primeira proteção ante a possibilidade de abusos. Some-se a isso iniciativas de caráter regulatório interno que representam salvaguardas para o exercício da comunicação legislativa. É o caso do já citado Manual de Redação da Agência e do Jornal do Senado que preconizam a produção de “jornalismo plural e apartidário”. Tais premissas se repetem nos outros veículos da Casa.

Na TV Senado, os brasileiros vêem o Legislativo sem censura e sem corte (...) a TV Senado leva até você informação e cidadania, com isenção e responsabilidade!”
(Página da TV Senado na Internet).

A própria Advocacia do Senado procurou orientar os veículos de comunicação do Senado, de modo a assegurar o respeito aos preceitos constitucionais, especialmente em período eleitoral. Neste sentido, o Parecer nº 185, de 2006, exorta os veículos a trabalharem no sentido de manter a isenção, tendo em vista “natureza da atividade parlamentar”. Em relação à TV Senado e à Rádio Senado, o parecer garante a continuidade das transmissões ao vivo das “sessões plenárias e reuniões das comissões por tratar-se de atividade desempenhada habitualmente e em caráter institucional fora do período eleitoral”. No entanto, recomenda que não seja divulgada qualquer pronunciamento que constitua “propaganda eleitoral”, devendo o próprio presidente da sessão agir para coibir abusos.

No caso da Agência e do Jornal do Senado, o parecer reafirma a necessidade de comportamento isento e sem favorecimentos.

Os cuidados recomendados pela Advocacia do Senado e a conduta preconizada pela entidade representativa dos profissionais de Comunicação do Senado se refletem na cobertura dos veículos do Senado. A cobertura isenta da atividade legislativa constitui a regra; abusos ou afrontas ao princípio da impessoalidade são episódicos.

Um breve levantamento da publicação de notícias envolvendo senadores candidatos nas eleições municipais de 2008 vai comprovar isso.

Os senadores Almeida Lima (PMDB-SE), Marcelo Crivella (PR-RJ) e Patrícia Saboya (PSB-CE) disputaram naquele ano, respectivamente, os cargos de prefeito de Aracajú, do Rio de Janeiro e Fortaleza. Coincidência ou não, nenhum deles logrou êxito, tendo conseguido apenas a terceira colocação, sempre com menos de 20% dos votos válidos.⁴

O resultado permite algumas conclusões: a primeira é a de que o mandato senatorial não constitui vantagem eleitoral significativa. Isso pode ser verdade, ainda mais se levarmos em consideração os levantamentos recentes que apontam considerável desgaste das duas Casas do Congresso junto à opinião pública. No entanto, esta não é uma questão importante para o nosso estudo.

O que nos interessa aqui é a comprovação de que os veículos de comunicação do Senado se portaram neste pleito com a isenção esperada. É o que indica levantamento do material publicado pela Agência nos meses que antecederam a eleição em comparação com os anos anteriores.

Reiteramos que por uma questão de simplificação apresentamos o levantamento referente à Agência Senado. Porém, tudo indica que tal se repetiu nos outros veículos – TV, Rádio e Jornal.

A seguir, quadro indicativo de matérias publicadas pela Agência Senado, nos meses de agosto e setembro de 2005, 2006, 2007 e 2008, com referências

⁴ Almeida Lima recebeu 17% dos votos; Patrícia Saboya teve 15% e Marcelo Crivella obteve 19%.

aos três senadores analisados. Ressalte-se que não há alteração significativa na exposição do nome dos parlamentares no período pré-eleitoral.

Mês/Ano	Almeida Lima	Patrícia Saboya	Marcelo Crivella
Agosto/2005	8	10	42
Setembro/2005	7	9	21
Agosto/2006	7	1	6
Setembro/2006	18	2	4
Agosto/2007	19	9	45
Setembro/2007 ⁵	36	12	30
Agosto/2008⁶	8	12	11
Setembro/2008⁷	0	5	2

Os dados permitem duas conclusões:

1) A Agência Senado somente divulgou material de caráter eminentemente legislativo a respeito dos senadores. A quase totalidade do que se noticiou refere-se a pronunciamentos em Plenário (ato do parlamentar protegido pela legislação) e a discussão e aprovação de projetos nas comissões, ocasião em que o nome dos senadores diretamente envolvidos não pode ser ocultado (muito embora não seja exageradamente divulgado).

2) Os próprios parlamentares já assimilaram o procedimento adotado pelos veículos, entendendo que não se toleram abusos na divulgação da atividade parlamentar. Desse modo, vale ressaltar não haver relato de pressões de qualquer ordem no sentido de extrapolar a divulgação da atividade legislativa para além do razoável.

2.3 Os ‘espelhos’ da Agência Senado: edição plural e impessoal

⁵ Os números mais expressivos registrados no ano de 2007 referem-se à participação dos senadores no processo de cassação por quebra de decoro parlamentar contra o então presidente do Senado Renan Calheiros. O senador Almeida Lima, por exemplo, foi um dos principais representantes do grupo de parlamentares em defesa de Renan.

⁶ Ano eleitoral

⁷ Ano eleitoral

A Agência Senado é o veículo de notícias via internet do Senado Federal. Diariamente, 40 jornalistas se revezam na cobertura de todas as atividades legislativas na Casa. São produzidas quase mil reportagens por mês. O site (senado.gov.br/agencia) registrou 19,2 milhões de acessos em 2009, com uma média de 80 mil visitas por dia útil.

O veículo possui também um público interno, formado pelas instâncias administrativas da Casa e pelos gabinetes políticos dos senadores, incluindo a Presidência. Dessa realidade resulta uma relação por vezes tensa entre o corpo de jornalistas da Agência e os senadores, que nem sempre se consideram devidamente agraciados pelo noticiário. Esse clima, que não será explicitado neste trabalho, pouco ou nada atenta contra o caráter impessoal e plural da cobertura.

Essa correlação de forças – políticos X jornalistas concursados –, no caso da Agência, se expressa numa cobertura, em nossa opinião, equilibrada e imparcial, mas acima de tudo sóbria. Esta característica é fruto da necessidade que o veículo tem de se diferenciar da mídia comercial tradicional que costuma tratar o Senado quase que apenas pelo prisma dos escândalos, das fofocas políticas e dos descalabros administrativos.

Voltamos a tratar desse tema, a partir da análise do trabalho da Agência. O jargão dos jornalistas da Agência Senado criou a expressão “espelho” para designar a primeira página do site. Ali, estão hierarquizadas as notícias. A edição, que é alterada diversas vezes durante o dia, é o documento que demonstra se o veículo faz comunicação pública plural respeitando os princípios de impessoalidade e da publicidade.

Sendo assim, passamos agora a análise de 44 edições da Agência Senado, selecionadas aleatoriamente nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2009⁸.

⁸ Os ‘espelhos’ selecionados são a consolidação do noticiário produzido pela Agência Senado ao final do dia. A iniciativa partiu do jornalista Néelson Oliveira, atual coordenador da edição da Agência. Os demais jornalistas da Agência têm acesso à coleção das edições. Entendemos que essa também é uma forma de melhorar o controle sobre o noticiário.

Em boa parte dos ‘espelhos’⁹ se percebe a intenção de garantir a pluralidade da cobertura – imprescindível em um ambiente parlamentar. Os temas de maior relevo, nos quais as posições governistas e oposicionistas são antagônicas, recebem tratamento específico, no qual se procura deixar claro a diversidade de opiniões. Na página a seguir, o exemplo da edição do dia 30 de setembro de 2009.

⁹ As páginas da Agência Senado analisadas neste trabalho encontram-se anexas ao final deste volume.

Início | O Senado | Senadores | Atividade Legislativa | Legislação | Notícias | Publicações | Biblioteca | Orçamento

Senado Federal
30 de setembro de 2009

Notícias

Agência Senado

pesquisa

Agência Google

Busca Avançada

Projetos e Mistérios

Página Inicial

Agenda do Senado

Últimas

Imagens do Senado

Pronunciamentos

Suplementos

Entenda o assunto

Entrevistas

Espaço do Leitor

Agência Internacional

Inglês | Espanhol

Plenário

Comissões

CPIs

Presidência

Institucional

Congresso

Mercosul

Especial

Indicadores

Inflação acumulada - (IPCA 12 meses)

4,36%

Dólar EUA (em R\$)

30/09 - 17h36

Compra	1,7773
Venda	1,7781

Juros - Taxa Selic (ao ano)

30/09

8,65%

Fonte: Banco Central

Jornal do Senado

Rádio Senado

Senado na Mídia

TV Senado

Pesquisa e Opinião

Quem Somos

Fale Conosco

Mapa do Site

Política de Privacidade

em pauta

Secretaria de Coordenação Técnica e Relações Institucionais

Votações

Polêmica impede votação de censura a cerco da Embaixada do Brasil em Honduras

CRE reitera apelo por intervenção da ONU e OEA na crise

Jerreissati apresentará voto contrário ao ingresso da Venezuela no Mercosul

STF

Senado aprova indicação de Toffoli para o Supremo

Senadores questionam reputação ilibada e notório saber jurídico de Toffoli

Toffoli não evita assuntos polêmicos e garante que agirá de acordo com a Constituição

Combate à pedofilia

Lei Joanna Maranhão: aprovada prorrogação de prazo para prescrição de crime sexual contra criança

Magno Malta comemora aprovação de projeto

Direitos Humanos

Situação do negro no mercado de trabalho é tema de debate no CDH

Constituição e Justiça

CCJ debate proposta que restabelece exigência de diploma para jornalista

CCT e CRE

Autoridades sucucas falam à CCT e CRE sobre licitação da FAB

Plenário

Sessão especial homenageia nesta quinta a profissão de farmacêutico

Infraestrutura

Marco regulatório dos biocombustíveis é discutido por senadores e especialistas

Fiscalização de obras

Sarney recebe relatório do TCU que aponta irregularidades no PAC

'Se relatório for procedente, vamos acompanhá-lo', diz presidente

Imagens do Dia

Decisões e debates nas comissões

Confira a agenda das comissões

AVALIAÇÃO DO CONTEÚDO DA AGÊNCIA SENADO

Ótimo	21%
Bom	48%
Regular	23%
Ruim	10%

Institucional

Agência Senado tem 67% de aprovação dos leitores

Petróleo do pré-sal é o tema da nova enquete da Agência Senado

Pratas da Casa

Angela Brandão e Marambaia homenageiam Luiz Gonzaga em show no auditório do Interfregis

[Mais notícias](#)

últimas

22h07 - Plenário

Polêmica impede votação de censura a cerco da Embaixada do Brasil em Honduras

21h47 - Plenário

Plenário do Senado homenageia nesta quinta a profissão de farmacêutico

21h35 - Comissões

Marco regulatório dos biocombustíveis é discutido por senadores e especialistas

20h55 - Especial

Petróleo do pré-sal é o tema da nova enquete da Agência Senado

20h29 - Comissões

CCJ aprova nova universidade federal no oeste do Pará

AGÊNCIA multimídia

Áudio, vídeo, foto em alta resolução, mapas, fotografias: acresce novas matérias. **Saba Como**

plenário

Heráclito pede neutralidade do Brasil no caso de Honduras

2h 20 minutos Senado

Clique abaixo e ouça as principais notícias do dia, produzidas pelo **Rádio Senado**.

2ª Edição - 30/09/09

enquete

Você é favorável ao ensino religioso facultativo nas escolas públicas?

Sim

Não

RESPONDER

RESULTADO

Atenção - Os resultados da enquete representam a opinião das pessoas que votaram, não sendo possível extrapolá-los para toda a população brasileira.

SEPP - Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública

NOVO Portal da TRANSPARÊNCIA

O seguro-desemprego e Amadonenci: Ajuda a pagar as contas e pôr comida dentro de casa

O Congresso faz parte da sua história

A matéria principal traz todos os lados envolvidos na questão, ampliando a cobertura do tema inicial (crise em Honduras) para a entrada da Venezuela no Mercosul, assuntos interligados porque relacionados aos atuais ditames da política externa brasileira. A pluralidade se repete no segundo bloco de matérias (STF), no qual a divulgação da aprovação do ministro José Antonio Toffoli para o Supremo Tribunal Federal foi feita com amplo espaço para as manifestações divergentes a respeito do então candidato (*“Senadores questionam reputação ilibada e notório saber jurídico de Toffoli”*).

Também merecem destaque os esforços por um tratamento impessoal da cobertura. Raramente são vistas nas páginas da Agência Senado abordagens laudatórias do trabalho senatorial. A divulgação dos pronunciamentos, salvo para assuntos de alto relevo, ocupam espaço secundário na página, chamado “Plenário”. Além disso, são agrupados de modo a garantir a pluralidade de opiniões sobre os temas tratados. Na página a seguir, a seção ‘Plenário’, para os pronunciamentos dos senadores.

Início O Senado Senadores Atividade Legislativa Legislação Notícias Publicações Biblioteca Orçamento

Senado Federal

11 de março de 2010

Notícias

Agência Senado

pesquisa

Agência Google™

Busca Avançada
Projetos e Matérias
Acompanhamento de Matérias

Página Inicial

Agenda do Senado

Últimas

Imagens do Senado

Pronunciamentos

Suplementos

Entenda o assunto

Entrevistas

Espaço do Leitor

Agência Internacional

Inglês | Espanhol

Plenário

Comissões

CPIs

Presidência

Institucional

Especial

Indicadores

Inflação acumulada - (IPCA 12 meses)

4,83%

Dólar EUA (em R\$)

11/03 - 16h30
Compra 1,7680 Venda 1,7700

Juros - Taxa Selic (ao ano)

10/03
8,65%

Fonte: Statco Central

Jornal do Senado

Rádio Senado

Senado na Mídia

TV Senado

Pesquisa e Opinião

Quem Somos

Fale Conosco

Mapa do Site

Política de Privacidade

Agência Senado

Senado Online

Resumo semanal da Secretaria de Comunicação Social

Portal da TRANSPARÊNCIA

em PAUTA

Secretaria de Coordenação Técnica e Relações Institucionais

Blog do Senado

Canal de Informação do Senado Federal


PRONUNCIAMENTOS EM

PLENÁRIO


11 de março de 2010

'Royalties' do Petróleo


Camata: regra para 'royalties' de petróleo aprovada na Câmara contraria a Constituição



Renato Casagrande aceita distribuir 'royalties', mas com tratamento diferenciado para estados produtores




Inácio Arruda considera justo dividir 'royalties' do pré-sal com todos os estados




Ferrovias

Serys pede pressa na integração ferroviária de Mato Grosso




Jayme Campos diz que construção de ferrovia em período eleitoral é 'fraude contra matogrossenses'




Outros discursos

Marco Maciel ressalta importância da educação de qualidade para o desenvolvimento dos países



Geovani registra Dia Mundial dos Direitos do Consumidor



últimas mais

16h52 - Plenário
Inácio Arruda considera justo dividir 'royalties' do pré-sal com todos os estados

16h29 - Plenário
Renato Casagrande aceita distribuir 'royalties', mas com tratamento diferenciado para estados produtores

16h13 - Plenário
Jayme Campos diz que construção de ferrovia em período eleitoral é 'fraude contra matogrossenses'

16h10 - Plenário
Camata: regra para 'royalties' de petróleo aprovada na Câmara contraria a Constituição

16h06 - Plenário
Serys pede pressa na integração ferroviária de Mato Grosso

AGÊNCIA multimídia

Áudio, vídeo, foto em alta resolução, notas taquigráficas: acesse nossas matérias. [Saiba Como](#)

enquete

MARÇO 2010

Qual a sua opinião sobre a proposta da ortotanásia, que permite ao doente terminal decidir sobre a suspensão dos procedimentos médicos que o mantêm vivo? (PLS 524/09)

A favor

Contra

RESPONDER

RESULTADO

Clique aqui para mais informações sobre o projeto.

Resultados Anteriores

Atenção - Os resultados da enquete representam a opinião das pessoas que votaram, não sendo possível extrapolar.


SEPOP - Secretaria de Pesquisas e Opinião Pública

EM 2 MINUTOS Senado

Clique abaixo e ouça as principais notícias do dia, produzidas pela **Rádio Senado**.

1ª Edição - 11/03/10


plenário mais



Inácio Arruda considera justo dividir 'royalties' do pré-sal com todos os estados

Estados CONSULTORIA LEGISLATIVA

DINAMISMO DO DIREITO INTERNACIONAL PENAL APÓS O ESTATUTO DE ROMA



"Fui salvo pelo cinto"

O Congresso faz parte da sua história

Senado Federal - Praça dos Três Poderes - Brasília DF - CEP 70165-900 - Fone: (61)3303-4141

Aqui estão dispostas as matérias que tratam da manifestação dos senadores em Plenário, durante as sessões ordinárias e extraordinárias. A Agência não pode deixar de divulgar, de forma jornalística, os pronunciamentos, no entanto, prioriza as decisões, que são manifestações colegiadas e, por conseguinte, impessoais.

Têm maior destaque as notícias que se referem a decisões que afetem em maior grau a vida das pessoas e a um número maior de pessoas. As decisões de Plenário e das comissões têm precedência sobre discursos e projetos apresentados pelos senadores (Manual de Redação – Agência Senado e Jornal do Senado, 2001)

As informações oriundas da Presidência do Senado recebem tratamento específico. A razão repousa nas atribuições legais do detentor do cargo, definidas pela Constituição e pelo Regimento Interno. O presidente do Senado tem a função de representar a instituição (e o Congresso Nacional) e como tal recebe tratamento privilegiado na cobertura. A Agência Senado, assim como os demais veículos de Comunicação da Casa, destacam diariamente um repórter para acompanhar a agenda do presidente do Senado.

No entanto, não nos parece que esse tratamento privilegiado represente cobertura parcial ou pessoal da sua atuação. A recente crise política porque passou o Senado, em meados de 2009, a qual teve o presidente José Sarney como um dos personagens principais, não influenciou consideravelmente na cobertura, de modo a afetar os pressupostos de pluralidade e impessoalidade. Todas as manifestações contrárias a sua presença no posto foram devidamente noticiadas, sem qualquer atentado à normalidade da cobertura.

Os ‘espelhos’ selecionados para este trabalho trazem um índice de 20% de edições com destaque para o presidente do Senado. Consideramos que este seja um número razoável, que não representa riscos à cobertura plural e impessoal. Obviamente, o trabalho não está livre de erros. Abaixo selecionamos dois exemplos: o primeiro, uma edição com destaque para manifestação do senador José Sarney dentro de limites razoáveis. Em seguida, em sentido oposto, há exagero na exposição do presidente do Senado,

comprometendo a credibilidade de toda a edição. Percebe-se que o segundo bloco de matérias deveria ter recebido tratamento privilegiado, por ser mais relevante, sob o ponto de vista da sociedade, do que a manifestação de opinião do presidente do Congresso.

Nas páginas que se seguem, as edições de 28 de setembro e 6 de outubro de 2009.

Início O Senado Senadores Atividade Legislativa Legislação Notícias Publicações Biblioteca Orçamento

Senado Federal
28 de setembro de 2009

Agência SENADO

pesquisa

Agência Google

Busca Avançada
Projetos e Matérias

Página Inicial
Agenda do Senado
Últimas
Imagens do Senado
Pronunciamentos
Suplementos
Entenda o assunto
Entrevistas
Espaço do Leitor

Agência Internacional
Inglês Espanhol

Plenário
Comissões
CPIs
Orçamento
Presidência
Institucional
Especial

Indicadores

Inflação acumulada - (CPIA 12 meses)
4,36%

Dólar EUA (em R\$)
28/09 - 17h44
Compra Venda
1,7902 1,7910

Juros - Taxa Selic (ao ano)
28/09
8,65%

Fonte: Sisco Central

Jornal do Senado
Rádio Senado
Senado na Mídia
TV Senado
Pesquisa e Opinião

Quem Somos
Fale Conosco
Mapa do Site
Política de Privacidade

em PAUTA
Secretaria de Coordenação Técnica e Relações Institucionais

Gestão do Senado



Proposta institui reunião aberta da Mesa para debater assuntos administrativos
Projetos de Simon, Suplicy e Mercadante buscam dar mais transparência à administração do Senado

Relações Exteriores
CRE volta a se reunir nesta terça para discutir a situação de Honduras
Sanrey: é exagero transformar embaixada brasileira em comitê político

Infraestrutura
Debate sobre política de telecomunicações é adiado para a manhã desta terça-feira

Relações Institucionais
Na posse de Padilha, Lula cobra 'compromisso' de partidos governistas e insiste em mudar fiscalização a cargo do TCU

Poupança
Dornelles: em vez taxar poupança, governo deveria reduzir impostos sobre fundos
Presidente do Senado apóia idéias de Dornelles para a poupança

Luto
Sessão plenária é suspensa em homenagem a Alberto Silva, falecido nesta madrugada
Senado e Câmara velam Alberto Silva

Compra de votos
Senado celebra dez anos da lei que cassa mandatos

imagens do DIA

Confira a agenda das comissões

Meio ambiente
Seminário debate riscos ao futuro do cerrado

Presidência
Sanrey reúne em único documento defesa contra acusações sofridas nos últimos seis meses

Pratas da Casa
Angela Brandão e Marambaia homenageiam Luiz Gonzaga em show no auditório do Interlegis

Mais notícias

Notícias

últimas mais

19h23 - Comissões
CRE volta a se reunir nesta terça para discutir a situação de Honduras

19h22 - Presidência
Sanrey apóia idéias de Dornelles sobre poupança

18h52 - Presidência
Na posse de Padilha, Lula cobra 'compromisso' de partidos governistas e insiste em mudar fiscalização do TCU

18h06 - Comissões
Embaixadora e executivo suecos falam à CCT e CRE sobre licitação da FAS

18h01 - Comissões
Debate sobre política de telecomunicações é adiado para a manhã desta terça-feira

AGÊNCIA multimídia

Áudio, vídeo, foto em alta resolução, notas de quebra: assim, acesse nossas matérias. Saiba Como

plenário mais



Oswaldo Sobrinho alerta para dificuldades na organização da Copa de 2014

2 MINUTOS Senado

Clique abaixo e ouça as principais notícias do dia, produzidas pela Rádio Senado.

2ª Edição - 28/09/09

enquete

Você é favorável ao ensino religioso facultativo nas escolas públicas?

Sim
 Não

RESPONDER
RESULTADO

Atenção - Os resultados da enquete representam a opinião das pessoas que votaram, não sendo possível extrapolá-los para toda a população brasileira.

SEPOP - Secretaria de Pesquisas e Opinião Pública

NOVO Portal da TRANSPARENCIA

"O código está para o consumidor como a Constituição está para o cidadão"

O Congresso faz parte da sua história

[Início](#) | [O Senado](#) | [Senadores](#) | [Atividade Legislativa](#) | [Legislação](#) | [Notícias](#) | [Publicações](#) | [Biblioteca](#) | [Orçamento](#)

Senado Federal

6 de outubro de 2009

[Agência Senado](#)

pesquisa

Página Inicial
Agenda do Senado
Últimas
Imagens do Senado
Pronunciamentos
Suplementos
Entenda o assunto
Entrevistas
Espaço do Leitor

Agência Internacional
 |

Indicadores
 Inflação acumulada - (IPCA 12 meses)
 4,36%
 Dólar EUA (em R\$)
 06/10 - 17h36
 Compra Venda
 1,7525 1,7533
 Juros - Taxa Selic (ao ano)
 06/10
 8,65%
Fonte: Banco Central


Jornal do Senado
Rádio Senado
Senado na Mídia
TV Senado
Pesquisa e Opinião

Quem Somos
Fale Conosco
Mapa do Site
Política de Privacidade

Acompanhe no **twitter**
 Agência Senado

newsletter
Senado Online
 Resumo semanal da Secretaria de Comunicação Social


em Pauta
 Secretaria de Coordenação Técnica e Relações Institucionais


Presidência

Sarney: destruição de laranjal pelo MST foi 'excesso'
Ato em fazenda de São Paulo provoca críticas de parlamentares

Reforma Agrária
Volta ao Plenário projeto que altera índices de produtividade rural
 -> Aprovadas regras para destino de embalagem de produtos veterinários
 -> Renda com sementes e mudas pode ficar fora do cálculo da contribuição previdenciária
 -> Criados critérios de classificação do espaço urbano e rural

Plenário
MP 467 tranca a pauta do Senado Federal

Assuntos Sociais
Imóvel para baixa renda com dinheiro do FGTS e do SFH poderá ser financiado em até 95%


Petrobras
Oposição critica manutenção de contratos com empresas indicadas pela Operação Águas Profundas




Relações Exteriores
Representação brasileira no Parlamento deve votar proposta de sessão plenária em Brasília
CCI convida escritora cubana Yoani Sánchez para participar de audiência
 Senado recebe presidente da África do Sul nesta sexta-feira

Feira do livro
Senado leva quatro títulos de Nabuco para a Bienal de Pernambuco
Permanência de Nassau no Brasil é objeto de narrativa
 Senado entrega obra em braile

Institucional
Senado recebe indicações para prêmio Bertha Lutz
Petróleo do pré-sal é o tema da nova enquete da Agência Senado

últimas mais
 22h25 - Plenário
 Ovaldo Sobrinho relata reunião do Parlamento
 22h22 - Plenário
 Delcídio homenageia engenheiro Miguel Rodrigues Nunes
 22h21 - Plenário
 César Borges apresenta projeto que flexibiliza Lei de Responsabilidade Fiscal em favor dos municípios
 22h20 - Plenário
 Casagrande quer investimentos com caráter ecológico para a Olimpíada e a Copa do Mundo
 22h13 - Presidência
 Sarney: destruição de laranjal pelo MST foi 'excesso'

AGÊNCIA multimídia
 Áudio, vídeo, foto em alta resolução, notas e artigos gratuitos: acesse nossas matérias. [Saiba Como](#)

plenário mais

 Heráclito lamenta a morte de Pedro Balzi, o padre que ajudou transformar a vida dos moradores de uma invasão

EM 2 MINUTOS
Senado
 Clique abaixo e veja as principais notícias do dia, produzidas pela **Rádio Senado**.
 2ª Edição - 06/10/09

enquete
 Você é a favor de que os royalties do petróleo extraído no pré-sal sejam compartilhados com todos os Estados e não apenas entre os Estados produtores?
 Sim
 Não

Atenção - Os resultados da enquete representam a opinião dos pessoas que votaram, não sendo possível extrapolá-los para toda a população brasileira.

SEPP - Secretaria de Pesquisas e Opinião Pública

Agência Senado

NOVO Portal da TRANSPARÊNCIA


 "O código está para o consumidor como a Constituição está para o cidadão"
 O Congresso faz parte da sua história

Desde 6 de outubro de 2009, a Agência Senado trabalha com sistema que contabiliza os acessos por matéria. A implantação do sistema comprovou o que era uma impressão compartilhada por muitos profissionais da Casa: a de que a sociedade está mais interessada em informações relacionadas à atividade legislativa por natureza (votação de projetos nas comissões e no Plenário) do que no chamado noticiário de crise. Segue abaixo tabela com as 10 matérias mais acessadas desde o dia 6 de outubro de 2009.

Ordem	Data	Título
1º	02/12/09	<i>“Aprovada PEC que prevê piso salarial para policiais civis e militares”</i>
2º	08/12/09	<i>“Projeto que define atividades privativas de médicos tramita na CCJ”</i>
3º	01/12/08	<i>“Nova enquete da Agência Senado trata de projeto que regulamenta profissão de médico”</i>
4º	03/11/09	<i>“Projeto que pune homofobia é tema de nova enquete”</i>
5º	01/12/09	<i>“Maioria dos internautas é contra projeto que criminaliza homofobia”</i>
6º	18/11/09	<i>“Adiada votação de proposta que criminaliza homofobia”</i>
7º	01/12/09	<i>“51,54% são contra projeto que pune discriminação contra homossexuais, idosos e deficientes passa na CAS”</i>
8º	10/11/09	<i>“Projeto que pune discriminação contra homossexuais, idosos e deficientes”</i>
9º	04/11/09	<i>“Aprovada PEC que prevê piso salarial nacional para policiais civis e militares”</i>
10º	28/10/09	<i>“Plenário do Senado aprova PEC que beneficia servidores de Rondônia”</i>

Deve-se ressaltar que as matérias com mais acessos são as de interesse direto de grupos organizados. Matérias que afetam servidores públicos também têm muita leitura na página da Agência Senado. É recomendável que o veículo se preocupe, nos próximos meses, em direcionar sua edição para assuntos de interesse mais geral. No entanto, o fato é que as notícias relacionadas às votações no Senado – seja em Plenário ou nas comissões – têm muito mais acesso do que as relacionadas aos pronunciamentos dos senadores que, como demonstrado, são material mais suscetível de tratamento personalístico. A matéria de pronunciamento mais acessada durante o período levantado foi “*Alvaro Dias lê artigo de FHC em resposta a críticas do presidente Lula*”, de 8 de fevereiro de 2010, que teve 2033 leitores, ocupando apenas a 79ª colocação.¹⁰

2.4 Resolução jurídica do conflito entre os princípios

Conforme já assinalado, a doutrina jurídica aponta fórmulas para a solução de conflitos entre princípios. O cerne de nosso trabalho é que há, a princípio, uma dificuldade de harmonização entre os princípios da publicidade e da impessoalidade no âmbito das atividades de Comunicação Social no Senado.

O problema que se coloca é: “Os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade são compatíveis entre si, quando se observa a divulgação da atividade parlamentar por intermédio do Sistema de Comunicação Social do Senado Federal?”.

Há em questão dois interesses legítimos a serem protegidos: o direito da sociedade em receber informações sobre a atividade legislativa, consubstanciado no princípio constitucional da publicidade. Há aí também o entendimento de que o parlamentar tem o direito de divulgar os atos de seu mandato.

¹⁰ Ao final desta monografia, encontra-se, em “Anexos”, o levantamento completo dos acessos às matérias da Agência Senado.

Por outro lado, há o direito da sociedade de que as informações sejam divulgadas sem afronta ao princípio da impessoalidade, de modo plural e com transparência.

O princípio da proporcionalidade seria, conforme a doutrina (Bonavides, 2002), limitador dos direitos. A aplicação do princípio da proporcionalidade é que vai operacionalizar a ponderação concreta de bens.

Para começar a responder tal dilema devemos observar os princípios parciais que compõem o princípio da proporcionalidade, de acordo com o proposto por Robert Alexy (2008):

- a) adequação, que deve verificar se a medida é útil, idônea e apropriada para atingir o fim perseguido;
- b) necessidade, que trata da regulamentação da restrição de um dos direitos, com o objetivo de atingir o fim proposto pela Constituição,
- c) proporcionalidade em sentido estrito, que refere-se à noção de que eventual benefício da aplicação de um direito suplantar os prejuízos decorrentes da negação de outro.

Conforme citamos no capítulo Conceitos – Princípio da Proporcionalidade (Item 1.3), Gustavo Binembojm (2006) também apresenta solução esquemática de harmonização dos princípios. Passamos agora a aplicar nosso objeto de estudo ao esquema proposto por ele.

O autor argumenta que é necessário garantir a sobrevivência do interesse contraposto. Propomos aqui a divulgação da atividade legislativa de modo o mais impessoal possível, sem que isso represente a não divulgação. Melhor dizendo: deve-se respeitar o direito da sociedade a receber a informação sobre as atividades legislativas, de tal modo que não haja culto à personalidade. Portanto, publicidade com impessoalidade.

Os exemplos apresentados neste trabalho indicam que o trabalho dos veículos de comunicação social do Senado caminha neste sentido.

Binembojm também advoga a tese de que a medida adotada (no caso presente, restrições ao modo de divulgação das atividades parlamentares) deve ser a menos gravosa possível. É o que ocorre. Em momento algum, incluindo o período eleitoral, se impede a livre manifestação do parlamentar e se deixa de divulgar suas atividades. Solução mais gravosa seria impedir em uma situação hipotética a divulgação do nome do senador. A questão é que tal medida seria por demais gravosa para o direito do cidadão em saber o que faz o seu representante. Mantém-se assim a cobertura jornalística intacta – com precauções necessárias – ainda que isso confira vantagem relativa aos detentores de mandato senatorial.

Por fim, entendemos que tal medida – divulgação das atividades com restrições pontuais, garante a lisura da cobertura jornalística pelos veículos do Senado, que dão publicidade à atividade legislativa, mantendo a pluralidade e a impessoalidade. Eventual dano à impessoalidade (obviamente de pouca relevância) se justificaria pela necessária publicidade.

Juarez de Freitas (2009) sintetiza, a nosso ver, a solução do problema:

A violação à proporcionalidade ocorre quando, na presença de dois valores legítimos a sopesar, o administrador dá prioridade a um em detrimento ou sacrifício exagerado do outro.

2.5 Resolução pela via legislativa

O legislador pode prever situações de colisão de conflitos em concreto e trabalhar no sentido de dirimi-los antecipadamente. O próprio Regimento do Senado, ao impor limites aos atos da maioria, já constitui salvaguarda importante para a pluralidade necessária ao exercício parlamentar.

Tramitam no Senado dois projetos específicos sobre a atuação dos veículos de comunicação. Pode-se considerar que nenhum deles recebeu tratamento prioritário na pauta legislativa. Projeto de resolução, do ex-senador Expedito Júnior, trata de definir as prioridades para as transmissões ao vivo da

Rádio Senado. O projeto foi apresentado no momento em que se avolumavam no Senado as chamadas sessões especiais, de homenagem. Como pelo Regimento da Casa, as sessões plenárias devem ter prioridade de transmissão em relação aos trabalhos das comissões, homenagens de pouco interesse, propostas por senadores, muitas vezes por razões de política paroquial, acabavam sendo transmitidas pela emissora e impedindo a divulgação das reuniões das comissões. O problema foi parcialmente resolvido no final de 2009, quando Ato da Mesa do Senado definiu que as sessões de homenagens só aconteceriam às segundas e sextas-feiras, dias em que normalmente não há votação no Senado.

O projeto de Expedito Júnior (PRS 16/09) trata do assunto de modo direto.

Art. 3º Observada a ordem de prioridade estabelecida neste artigo, serão transmitidas ao vivo e na íntegra, com prioridade de transmissão sobre qualquer outra atividade que porventura ocorra simultaneamente:

I – sessões deliberativas ordinárias e extraordinárias do Senado;

II – sessões deliberativas do Congresso Nacional;

III – sessões solenes do Congresso Nacional (...);

IV – reuniões ordinárias de comissão permanente;

V – reuniões extraordinárias de comissão permanente;

VI – reuniões de CPI, CPMI ou Conselho de Ética e Decoro Parlamentar;

VII – sessões não deliberativas do Senado Federal;

VIII – sessões especiais do Senado Federal;

IX – sessões especiais do Congresso Nacional.

O projeto já foi aprovado na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, aguardando deliberação pelo Plenário do Senado.

Outro projeto caminha a passos mais lentos. É o PLS 255/08, de autoria do senador José Nery, que regulamenta toda a atividade dos canais legislativos – emissoras de rádio e TV de propriedade dos parlamentos federais, estaduais e municipais. De modo geral, o texto legaliza o que já é prática no Sistema de Comunicação do Senado, por exemplo, ao garantir a pluralidade da cobertura, que deve ser feita de modo impessoal. Artigo 8º da proposta pode servir de exemplo.

Art. 8º Os canais legislativos assegurarão em suas emissões a pluralidade das informações, tratamento isonômico às manifestações discordantes dos parlamentares e o direito de resposta.

A grande novidade, e talvez aí resida a dificuldade de tramitação do projeto, é a criação de um conselho editorial, que deve indicar a política de comunicação da Casa Legislativa. O órgão, conforme a proposta, será formado por dois parlamentares, indicados pela maioria e pela minoria; o diretor do canal legislativo; um representante dos servidores; um representante de entidades culturais e artísticas, e dois representantes dos jornalistas e radialistas, indicados pelos sindicatos das categorias.

O projeto aponta no sentido de transformar a comunicação no legislativo de estatal em pública. Esse é, na nossa maneira de ver, o caminho mais adequado aos preceitos constitucionais homenageados no presente trabalho. Resta saber se as condições políticas e de amadurecimento institucional permitirão que ele seja percorrido. Por enquanto, o que se tem é um modelo sendo construído que, se não é o ideal, tem se mostrado refratário a tentativas de uso personalístico da máquina pública.

3 – Conclusão

A consagração dos princípios da Administração Pública na Ordem Constitucional aponta para a importância cada vez maior dada pela sociedade brasileira às boas práticas de governo e ao interesse público como finalidade da gestão do Estado.

Estes princípios, listados no artigo 37 da Carta Magna, formam a base do Direito Administrativo, e a sua positivação, sobretudo na Constituição Federal representa conquista importante da sociedade. Os princípios da Administração Pública obrigam os agentes públicos em todos os seus atos e, por este motivo, se espraiam pelo corpo da Constituição e pelos diplomas legais que regulamentam o serviço público.

A própria constitucionalização dos princípios da Administração Pública representa não apenas a consagração do mérito do tema, configurada no interesse do constituinte originário, mas a necessidade de que os atos dos administradores sejam sempre objeto do controle constitucional.

Além de impor limites ao agente público, o texto constitucional produziu efeitos sobre a própria sociedade, cada vez mais apta a reclamar seus direitos e impedir abusos da máquina pública.

Nesse sentido, a comunicação social constitui ferramenta fundamental de garantia de transparência dos atos governamentais e de respeito aos princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade.

A comunicação social constitui instrumento de observância do princípio da publicidade, porque garante a divulgação das atividades do gestor público, de modo a que nada escape ao controle social. Por outro lado, na seara da divulgação da atividade pública, deve ser exercida nos limites do respeito à impessoalidade.

O trabalho, que ora concluímos procurou demonstrar, por intermédio da análise das atividades de comunicação social do Senado Federal, que é

possível harmonizar a publicização dos atos dos detentores de mandato com os preceitos de impessoalidade; sem abusos que constituam privilégios.

Depois de esmiuçar os conceitos teóricos a respeito dos princípios da publicidade e da impessoalidade, tratamos de buscar as formas possíveis de harmonização, encontrando na interpretação do próprio texto constitucional a solução. Reside em outro princípio constitucional, este não expresso, o da proporcionalidade, a chave da necessária ponderação que torna possível combinar publicidade com impessoalidade.

Assim, tentamos demonstrar que o trabalho da Comunicação no Senado, em grande medida, funciona como limitador do princípio da publicidade. Tal comportamento restritivo atende aos princípios parciais da proporcionalidade esposados pela doutrina, sendo adequado, necessário e proporcional em sentido estrito.

Isso no campo jurídico-teórico. Como solução prática, a própria experiência do Sistema de Comunicação Social do Senado, não sem percalços, nos ensina que o estrito respeito aos preceitos constitucionais da administração produz efeitos sistêmicos. Um exemplo eloqüente é a construção dos serviços de divulgação com base na contratação de profissionais por concurso público. Tal medida, por certo, representou passo importante para a formação de um ambiente de maior respeito aos princípios da transparência e da impessoalidade.

Se por um lado, os veículos de Comunicação Social do Senado são vistos pelos senadores como importantes instrumentos de divulgação de suas atividades, por outro, a presença de servidores qualificados e concursados tem funcionado como limitadora de abusos.

O resultado, como tentamos demonstrar, é que há, no âmbito da Comunicação do Senado, uma cultura de respeito ao interesse público, que se reflete no uso da estrutura, composta por televisão, rádio, jornal e agência de notícias.

O desenvolvimento de estruturas de comunicação pública – não apenas no Legislativo – ainda carece de regulamentação e, como é próprio na política, isso se dará a partir de uma correlação de forças específica para cada momento.

Nossa intenção foi lançar um primeiro olhar sobre esse modelo que se constrói.

Referências bibliográficas

ADVOCACIA do Senado Federal - Parecer n.º 185/2006-ADVOSF
Processo n.º 009.941/06-1 - *Restrições às atividades dos veículos de comunicação do Senado Federal no período eleitoral.*

AUDIÊNCIA da TV Senado bate outras emissoras nas sessões da CPI dos Correios. www.direito2.com.br, publicado em 28 de junho de 2005, disponível em <<http://www.direito2.com.br/asen/2005/jul/28/audiencia-da-tv-senado-bate-outras-emissoras-nas-sessoes-da-cpi-dos>>, acessado em 16 de março de 2010.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. Malheiros. São Paulo, 2008

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. *O princípio da impessoalidade da Administração Pública. Para uma Administração imparcial*. Renovar (Biblioteca de Teses). Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, 2004

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil) in A constitucionalização do direito – Fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Lumen Júris. Rio de Janeiro, 2007

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva. São Paulo, 1996

BINEMBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Renovar. Rio de Janeiro (2006)

BINEMBOJM, Gustavo, SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (orgs). *A constitucionalização do direito administrativo no Brasil – Um inventário de avanços e retrocessos – in A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas*. *Revista Brasileira de Direito Público*. V 14 jul/set 2006

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8ª Ed. Paz e Terra. São Paulo, 2002

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª Ed. Malheiros. São Paulo. (2002)

BRASIL. Decreto-lei nº 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967, *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 13, de 21 de agosto de 2008. *A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente (...) viola a Constituição Federal.*

CONSEFE, Associação dos Profissionais de Comunicação Social do Senado. *Diagnóstico da situação atual dos trabalhos de comunicação do Senado Federal e as propostas da Comsefe para o seu aperfeiçoamento.* Mensagem recebida por mreis@senado.gov.br.

FINGER, Julio Cesar. *A Política de gestão da informação no Ministério Público do Rio Grande do Sul* http://www.aargs.com.br/cna/anais/julio_finger.pdf (acessado em 06/10/2009)

_____. *Constituição e publicidade. Sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da Administração.* Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2006

FREITAS, Juarez de. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.* 4ª Ed. Malheiros. São Paulo, 2009

JÚNIOR, Expedito. *Projeto de Resolução do Senado nº 16/2009 que regulamenta as transmissões ao vivo pela Rádio Senado, das sessões plenárias e reuniões das comissões do Senado Federal e do Congresso Nacional e dá outras providências,* disponível em <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/61687.pdf>

MANUAL de Redação. *Agência Senado e Jornal do Senado.* Senado federal. Brasília, 2001

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* 28ª Ed. São Paulo Malheiros, 2003

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo.* 21ª Ed. São Paulo. Malheiros, 2006

NERY, José. Projeto de lei do Senado nº 255/2008. *Disciplina e Regulamenta a gestão, administração e o funcionamento de emissoras de rádio e televisão mantidas pelos legislativos federal, estaduais, distrital e municipais e dá outras providências,* disponível em < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/13555.pdf>>

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública.* Del Rey. Belo Horizonte, 1994

SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. *Mídia das fontes. O difusor do jornalismo corporativo.* Casa das Musas. Brasília, 2005

_____. *Media de source – um nouvel acteur sur la scene journalistique bresilienne.* Tese de Doutorado junto à Universidade Rennes I (2007)

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3ª Ed revista e ampliada. Campus, 1988

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª Ed. Malheiros, 2008

STEIMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2001