São Paulo, 24 de agosto de 2016.

À
Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
CEP: 70160-900
Brasília - DF

Ref.: Sugestões para o aprimoramento das condições de acompanhamento e participação no processo legislativo da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional.

Exmo. Srs. integrantes da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados,

Com fundamento nos artigos 5º, XIV, e 37 da Constituição Federal e na Lei Federal 12.527/2011, que estabelece regras e atribui responsabilidades a órgãos e entidades públicas, em todos os poderes, inclusive no Poder Legislativo, para a concretização do direito de acesso à informação pública, os subscritores deste documento vêm apresentar oito (08) sugestões para o aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento e participação no processo legislativo desta Câmara dos Deputados e, ainda, solicitar, respeitosamente, a contribuição desta Ilustre Presidência para sua a implementação.

I. O princípio da transparência e o Poder Legislativo.

A transparência pode ser definida como "a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas"[1]**.** Deste modo, o princípio da transparência decorre do direito à informação e é tangenciado, na Constituição Federal, nas disposições sobre as formas de participação social (art. 37, § 3º, II), a gestão da

documentação governamental e as disposições de consulta (art. 216, § 2º). Além disso, embora não venha expresso no texto constitucional, o princípio da transparência integra o conteúdo do princípio da publicidade, previsto no art. 37[2], *caput*, da Constituição Federal.

Nesse sentido, Maffini ensina que:

*Assim, é possível concluir-se que o princípio (ou sobreprincípio) da transparência da Administração Pública resulta da conjugação, dentre outras, das seguintes normas constitucionais: a) princípio democrático, b) princípio da publicidade, c) direito de petição e princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e da eficiência, d) princípio da motivação e, por fim, e) princípio da moralidade administrativa.**[3]***

A Transparência, enquanto decorrência do princípio da publicidade, condiciona o exercício pleno da participação, da escolha e do controle. Da oportunidade de acesso a informações completas, verídicas e de qualidade depende, portanto, a manutenção da democracia. Em consonância com esta constatação, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), reforça a necessidade de adesão do poder público ao compromisso de concretização do direito de acesso à informação pública e de promoção da cultura de transparência, conforme art. 3º, incisos IV e V:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V - desenvolvimento do controle social da administração pública

Neste sentido, é forçosa a conclusão de que não existe democracia plena sem que haja o rompimento da opacidade das instituições estatais, a abertura de informações e processos, prestação de contas e a progressiva inserção da sociedade civil em processos de tomada de decisões. A transparência é, ainda, fundamental para uma maior aproximação entre sociedade e governo

Ademais, através do aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos para atender à demanda por transparência, estimula-se a eficiência nos órgãos estatais, inclusive nas instituições do Poder Legislativo, possibilitando a plena e necessária realização do devido processo legislativo.

O princípio da transparência no Poder Legislativo consiste:

*"na consulta e participação ativa e equilibrada dos diversos setores da sociedade afetados pela norma a ser elaborada. A presença de grupos sociais e representantes de classes nas instâncias decisórias é uma característica das nações democráticas que reforça as instituições e amplia a cidadania. Nesse sentido, a abertura à participação no Processo Legislativo promove a melhoria da qualidade da legislação por incluir nos debates as impressões trazidas pelos destinatários da mesma. (…)A transparência no Processo Legislativo é um exercício fundamental e progressivo no amadurecimento de um Estado Democrático de Direito."**[4]***

Uma vez reconhecida a centralidade do princípio da transparência na atividade do Poder Público, torna-se imprescindível a discussão sobre os mecanismos concretos de realização deste princípio, tendo-se como horizonte o fortalecimento da democracia, das instituições e da participação social.

Neste sentido, nos itens abaixo encontram-se elencadas sugestões de inovações institucionais aventadas a partir da experiência de organizações da sociedade civil, visando à melhoria da transparência e ao alargamento da participação social no acompanhamento da atividade pública.

II. Demandas específicas para a melhora dos instrumentos de acompanhamento do processo legislativo.

(i) Mecanismo oficial e público de contagem das sessões ordinárias para o acompanhamento dos prazos das Comissões Temáticas.

No âmbito do processo legislativo, as comissões temáticas têm o papel fundamental de promover a discussão e o aprimoramento das propostas apresentadas. Para que a tramitação do projeto transcorra a contento, satisfazendo as demandas apresentadas pelos deputados, frutos do anseio da população, é crucial a observação dos prazos regimentais atinentes à apresentação de pareceres, designação de relatores, votação de relatórios, etc.

Assim, a possibilidade de acompanhar os prazos das Comissões Temáticas através de um mecanismo oficial é uma medida que permitirá e facilitará aos cidadãos o monitoramento da tramitação dos projetos de lei, implicando na consolidação de

políticas públicas, no uso adequado e regular de recursos públicos e nos resultados das ações das instituições estatais, permitindo, ainda, aos cidadãos identificar problemas e auxiliar na proposição de soluções tempestivas.

A disponibilização de um mecanismo oficial para a contagem das sessões ordinárias pela Câmara dos Deputados é um passo fundamental no sentido de efetivar o princípio da transparência e permitir à sociedade o acompanhamento de projetos em tramitação com maior facilidade.

(ii) Disponibilização pública de quadro comparativo das mudanças (substitutivos, emendas etc.) nos textos de projetos de lei em tramitação.

A divulgação de informações confiáveis, relevantes e inteligíveis por agentes públicos tem efeito incremental sobre a legitimidade do exercício de seu múnus. A oportunidade de propor e acompanhar a formulação de políticas públicas e integrar-se na avaliação de seus resultados reforça a legitimidade das estruturas institucionais[5] diante do povo brasileiro.

Tendo em vista que durante a tramitação de determinado projeto de lei, inúmeros textos surgem na forma de substitutivos ou emendas, um mecanismo oficial e público para a comparação entre os textos apresentados viabilizaria o acompanhamento social dessas modificações, o que permitiria uma análise global da discussão realizada na tramitação do projeto.

Uma modificação desta natureza, potencializa o acompanhamento do processo legislativo e fomenta o debate público informado acerca das alternativas em disputa num determinado processo decisório. Ganha-se em eficiência do procedimento e garante-se a prevalência do interesse público.

(iii) Mecanismo de busca e classificação temática de novos Projetos de Lei e outros textos apresentados durante a tramitação.

Considerando que o princípio da transparência se efetiva também no acesso rápido e eficiente às informações dos procedimentos na tramitação de um projeto de lei, a tecnologia tem se revelado um poderoso aliado, em especial a utilização da

internet. Hoje, é possível viabilizar o acesso a uma grande variedade de informações e documentos das várias instituições governamentais[6].

O ritmo de apresentação de novos projetos de lei na Câmara demanda dos atores engajados no acompanhamento legislativo a busca persistente e reiterada no sítio eletrônico da casa, onerando-os e dificultando a participação social. Dessa forma, um mecanismo de busca que pudesse, por meio de um push eletrônico, alertar sobre a apresentação de um novo Projeto de Lei sobre um tema previamente cadastrado otimizaria a participação social e o devido acompanhamento por agentes interessados.

(iv) "*Amicus Legis*" ou Amigo do Legislativo: Mecanismo de contribuição oficial de organizações da sociedade para Projetos de Lei em tramitação.

Atualmente, já existem instrumentos que viabilizam à sociedade civil a proposição de projetos de lei. O Regimento Interno da Câmara em seu o art. 254 abriga esta possibilidade, in verbis:

Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32.

Entretanto, no que tange aos projetos de lei já em tramitação, não há previsão de um mecanismo oficial de participação e contribuição da sociedade.

Desafio semelhante foi respondido, no âmbito do Poder Judiciário através do chamado *Amicus Curiae* (Amigo da Corte), regulado pela Lei nº 9.868/99[7]. O instituto viabiliza a admissão de contribuições oficiais de atores alheios ao processo, em atenção à relevância da matéria discutida e à representatividade dos postulantes. Pode-se afirmar que a intervenção do *amicus curiae* é um elemento de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois franqueia, em concordância com o postulado democrático, a abertura do processo de controle concentrado de constitucionalidade, de modo a permitir que nele se realize, sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou

expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais[8] Ao viabilizar a participação da sociedade na construção de decisões que a afetam diretamente, concretiza-se o princípio do pluralismo democrático[9].

No mesmo sentido, a oficialização de um instrumento análogo no Poder Legislativo possibilitaria a recepção oficial e o cadastramento de contribuições da sociedade civil na tramitação do projeto, permitindo a todos os interessados o acesso às informações prestadas, contribuindo para o registro das interações democráticas e a publicização das razões em disputa num processo político de tomada de decisão. A medida, portanto, promove simultaneamente a transparência do processo legislativo e interação do Poder Legislativo com a sociedade e os diversos agentes políticos interessados.

(v) Mandato Aberto.

Um mandato aberto ao acompanhamento da população é de suma importância para o perfeito desempenho da função pública. A criação ou melhoria dos canais de interlocução com a população, longe de cercear os poderes legitimamente conferidos pelo povo ao parlamentar, reforça a legitimidade de sua representação, permitindo ao representante popular prestar contas àqueles que o elegeram.

a. Justificativa de voto

Em uma democracia representativa, o povo, embora evocado como titular da soberania, está ausente dos espaços de exercício do poder. Disso decorre a necessidade de criação de mecanismos aptos a suprir o déficit participativo - que lhe é inerente - por meio da informação e da abertura de espaços democráticos. Afinal, se o povo soberanamente escolhe seus representantes, é razoável que lhes seja franqueado saber o que fazem em seu nome e por que o fazem.

Precisamente por isso, está entre os propósitos da Lei nº 12.527/2011, ao regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas, a viabilização de mecanismos de responsabilização e prestação de contas, mecanismos de *accountability*.

Para a Câmara dos Deputados representaria um grande passo em direção a estes objetivos a institucionalização de um procedimento, preferencialmente *on-line*,

através do qual seja garantido ao cidadão e cidadã o acesso às razões e justificativas do voto de seus representantes.

b. Audiência Parlamentar Online

Como meio de viabilizar a participação de cidadãos, cidadãs e organizações que, embora desejosas de engajar-se na dinâmica democrática, não tenham recursos para fazê-lo presencialmente, é muito pertinente a efetivação da possibilidade de que parlamentares possam realizar audiências em seus gabinetes por meio de videoconferência.

Em tempos de internet e de dissolução de fronteiras, a impossibilidade de deslocamento físico não deve ser um obstáculo à interação entre parlamentar e sociedade civil.

c. Encontro Temático Online – Hangout com Parlamentares

Da mesma forma e com propósito de viabilização da participação remota de cidadãos, cidadãs e organizações cuja presença em audiências públicas seja impossível, um esCpaço online de diálogo com parlamentares acerca de questões em pauta na Câmara dos Deputados faz-se recomendável.

Uma ferramenta como esta viabilizará a consulta à sociedade, a colheita de subsídios e informações acerca das matérias em análise e oferece aos interessados a oportunidade de apresentação de seus pleitos, críticas e sugestões pertinentes ao tema em questão. Ganha a Câmara na qualidade das decisões de seus integrantes e ganha a população brasileira em oportunidade de engajamento nos temas que lhe afetam a vida.

d. Disponibilização da Agenda Parlamentar

Ainda, como forma de melhorar o acompanhamento popular dos mandatos parlamentares, medida importante é a publicação das agendas parlamentares, a fim de que o cidadão saiba quais foram as atividades desempenhadas pelo parlamentar de sua preferência, bem como quais são seus principais interlocutores na defesa dos interesses da população.

(vi) Conselho de Transparência da Câmara dos Deputados

Por fim, revela-se necessária e urgente a criação de um Conselho de Transparência na Câmara dos Deputados que esteja habilitado ao debate e proposição de ações que promovam o acesso à informação pública e a aplicação da Lei nº 12.527, de 2011; que estimule na casa a cultura de transparência e controle social; analise os relatórios de atendimento de solicitações de acesso à informação requeridas com base na Lei nº 12.527/2011; contribua para a formulação de uma Política de Transparência e Controle Social para a Câmara dos Deputados e proponha ações prioritárias e parâmetros de transparência.

Imprescindível também que o Conselho tenha entre seus membros a representação paritária da sociedade civil.

III. Conclusão

Considerando todo o exposto e com fundamento na Lei nº 12.527/11 - que regulamenta a obrigação de órgão públicos de todos os Poderes e de todas as unidades da federação[10] de divulgação de informações que incentivem a participação popular e garantam transparência[11] - solicita-se, respeitosamente, à Câmara dos Deputados que implemente os mecanismos abaixo retomados e se engaje permanentemente na promoção da abertura democrática de seus processos e decisões:

(i) Mecanismo oficial e público de contagem das sessões ordinárias para acompanhamento dos prazos das Comissões Temáticas;

(ii) Disponibilização pública de quadro comparativo das mudanças nos textos de projetos de lei em tramitação;

(iii) Mecanismo de busca e classificação temática de novos Projetos de Lei e outros textos apresentados durante a tramitação;

(iv) "*Amicus Legis*" ou Amigo do Legislativo: Mecanismo de contribuição oficial de organizações da sociedade para Projetos de Lei em tramitação;

(v) Mandato Aberto.

a. Justificativa de voto por meio da LAI – Lei de Acesso à Informação
b. Audiência Parlamentar Online
c. Encontro Temático Online – Hangout com Parlamentares

d. Disponibilização de agenda;

(vi) Conselho de Transparência Câmara

Assinam a carta:

ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ABRALE - Associação Brasileira de Linfoma e Leucemia
ACBG – Associação Câncer Boca e Garganta
ACT – Aliança de Controle do Tabagismo
AMARRIBO Brasil
ARTIGO 19
ASSOCRIO - Associação dos Amigos do CRIO (Centro Regional Integrado de Oncologia)
Atletas pelo Brasil
AVAAZ
A Voz do Cidadão
Coding Rights
Conectas Direitos Humanos
Fórum Estadual de Economia Solidária do Rio de Janeiro
Fórum de Transparência e Controle Social de Niterói
GUARÁ - Associação Guardiões da Rainha das Águas
GEMDAC - Gênero Mulher Desenvolvimento e Ação para a Cidadania em Teresina
Hospital do Coração – São Paulo
IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
ICONES - Instituto para o Consumo Educativo Sustentável do Estado do Pará.
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IBDDC - Instituto Brasileiro de Defesa dos Direitos do Cidadão
Instituto Alana
Instituto Igarapé
Instituto Pólis
Instituto Sou da Paz
Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social
Instituto Nossa Ilhéus
ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - São Paulo
MGPE - Movimento Gestão Pública Eficiente
NETT - Núcleo de Estudos e Tratamento do Tabagismo da UFRJ
Niterói Como Vamos
Observatório Social de Brasília

Observatório Social de Niterói
Oficina da Cidadania
ONG Moral
Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas
PROTESTE - Associação Brasileira Defesa do Consumidor
Rede Justiça Criminal
Transparência Internacional

---

[1] TRISTÃO, Gilberto. Transparência na administração pública, p. 1.

[2] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[…].

[3] MAFFINI, Rafael da Cás. O Direito Administrativo nos quinze anos da Constituição Federal, p. 8.

[4] LOPES, Fabio Almeida. Princípios do Processo Legislativo: Uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. Monografia do Curso de Especialização em Processos Legislativo da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009, p. 61-62. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3638.

[5] NOBRE Eliani Alves; PÔRTO, Isabel Maria Salustiano Arruda. Democracia, Transparência Pública e Participação Popular analisados sob o prisma constitucional, p. 10.

[6] Ibidem.

[7] Art. 7º. Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

[8] PATRUS, Rafael Dilly. O *amicus curiae* como instrumento de democratização da jurisdição constitucional brasileira, p. 126.

[9] Ibdem.

[10] Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

[11] Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[…]

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V - desenvolvimento do controle social da administração pública.