



UNILAB

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**FERNANDA FERREIRA DE CASTRO FONTAINHA DE SOUZA
MOARA CARLA GALVÃO DE OLIVEIRA**

**GESTÃO DA TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO E NO
ACESSO ÀS LEIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

Salvador
2015

**FERNANDA FERREIRA DE CASTRO FONTAINHA DE SOUZA
MOARA CARLA GALVÃO DE OLIVEIRA**

**GESTÃO DA TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO E NO
ACESSO ÀS LEIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade à distância, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), como requisito para obtenção do grau de especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Carlos Airton Uchoa Sales Gomes

Salvador
2015

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

S713g Souza, Fernanda Ferreira de Castro Fontainha de.

Gestão da transparência no processo legislativo e no acesso às leis no âmbito do município de Salvador. / Fernanda Ferreira de Castro Fontainha de Souza; Moara Carla Galvão de Oliveira. – Salvador, 2015.

40 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Airton Uchoa Sales Gomes.
Inclui referências e anexo.

1. Brasil. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. 2. Transparência pública. I. Título.

CDD 342.810662

**FERNANDA FERREIRA DE CASTRO FONTAINHA DE SOUZA
MOARA CARLA GALVÃO DE OLIVEIRA**

**GESTÃO DA TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO E NO
ACESSO ÀS LEIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade à distância, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), como requisito para obtenção do grau de especialista em Gestão Pública Municipal, submetida em **18 de dezembro de 2015** à Banca Examinadora, obtendo a média final **7,5 (sete e meio)**, tendo sido considerada **APROVADA**.

Banca Examinadora

Carlos Airton Uchoa Sales Gomes (orientador)

Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Jaciara Santana

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Católica do Salvador (Ucsal)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Joilma Menezes Sales da Cruz

Mestre em Química pela Universidade Federal da Bahia (Ufba)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

AGRADECIMENTOS

Ao mestre Carlos Airton Uchoa Sales Gomes, orientador paciente, pela atenção e tranquilidade necessárias ao bom desenvolvimento de um trabalho acadêmico desta natureza.

A Carlito Reis de Matos e Ricardo Ferreira Azevedo, nossos companheiros, pela imensa compreensão e permanente apoio.

Nosso sincero “*obrigada*”!

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa acerca da aplicação da Lei n. 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), no âmbito do processo legislativo da Câmara Municipal de Salvador-BA, com o objetivo de fomentar a cultura e a gestão da transparência no Poder Legislativo daquela cidade. Nessa perspectiva, foi utilizada pesquisa bibliográfica, teórica e qualitativa. A análise contou com a comparação do site que veicula as leis do município de Salvador e o site da própria Câmara, em cotejo com o site do Planalto, onde estão publicadas todas as leis federais, considerado como portal de referência no assunto. Os principais resultados indicam que os sites do município de Salvador não apresentam plenitude de divulgação do processo e dos produtos legislativos municipais. O presente trabalho procura apontar soluções para possíveis falhas no procedimento.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Gestão da Informação. Transparência Pública. Tecnologia da Informação. Processo Legislativo Municipal.

ABSTRACT

This article presents the results of a survey on the implementation of Law n. 12.527/2011, called Access to Information Act (LAI), in the legislative process of the Municipality of Salvador, Bahia, with the aim of promoting culture and management transparency in the legislative branch of the city. From this perspective, literature was used, theoretical and qualitative. The analysis included a comparison of the site that conveys the laws of the city of Salvador and the site of the Chamber itself, with the Plateau site, which are published all federal laws, considered as a reference portal on the subject. The main results indicate that the sites in the city of Salvador do not present process of disclosure of fullness and municipal legislatures products. This paper tries to point out solutions to possible flaws in the procedure.

Keywords: Access to Information Act. Information management. Public transparency. Information Technology. Municipal Legislative Process.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CMS	Câmara Municipal de Salvador
DIREL	Diretoria Legislativa
DOM	Diário Oficial do Município
GT	Grupo de Trabalho
LAI	Lei de Acesso à Informação
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOM	Lei Orgânica do Município
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MOC	Moção
ONU	Organização das Nações Unidas
PDF	<i>Portable Document Format</i> (Formato Portátil de Documento)
PIN	Projeto de Indicação
PLE	Projeto de Lei
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RI	Regimento Interno
REP	Requerimento (legislativo)
SAPL	Sistema de Apoio ao Processo Legislativo
SEAPLEG	Sistema Eletrônico de Apoio ao Processo Legislativo
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma sintético do processo legislativo na CMS.....	13
Figura 2 – Página inicial do Portal da CMS.....	14
Figura 3 – Página de acesso ao Seapleg.....	14
Figura 4 – Página do Seapleg referente à tramitação do PLE-5/2014.....	16
Figura 5 – Capa do último DOM de Salvador impresso.....	20
Figura 6 – Página inicial do <i>site</i> em que são disponibilizados os Diários.....	21
Figura 7 – Página inicial do site Leis Municipais de Salvador.....	22
Figura 8 – Tabela da Sinopse do 1º período legislativo da 17ª Legislatura.....	23

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 O DIREITO À INFORMAÇÃO	3
2.1 DISPOSIÇÕES LEGAIS	3
2.1.1 O direito à informação na CF/88	3
2.1.2 O direito à informação na legislação federal infraconstitucional	5
2.1.3 O direito à informação na legislação municipal de Salvador	7
2.2 PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E AS NOVAS TECNOLOGIAS	10
3 O PROCESSO LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR	12
3.1 TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	12
3.2 O SISTEMA ELETRÔNICO DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO	13
4 O ACESSO ÀS LEIS MUNICIPAIS DE SALVADOR	19
4.1 EVOLUÇÃO: DO MEIO IMPRESSO AO DIGITAL	19
4.1.1 Meio Impresso: os Diários Oficiais	19
4.1.2 Meio Digital	20
4.1.2.1 <i>Diários Oficiais disponibilizados eletronicamente</i>	20
4.1.2.2 <i>Site “Leis Municipais”</i>	21
4.2 ESTUDO COMPARATIVO: O ACESSO ÀS LEIS FEDERAIS	24
5 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29
BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA	31

1 INTRODUÇÃO

A despeito de toda a discussão teórica que a expressão “processo legislativo” suscita, tomemos como base uma definição simples, encontrada no *site* da Câmara dos Deputados¹: “Processo Legislativo é um conjunto de ações realizadas pelos órgãos do poder legislativo com o objetivo de proceder à elaboração das leis”. Em outras palavras, consiste em uma sequência de atos praticados de forma ordenada, por etapas, que culmina com a elaboração de leis.

As leis, por sua vez, no sentido instrumental (e não jurídico), são todas as proposições fruto desse processo que, claro, tem previsão na Constituição Federal vigente². No sentido jurídico, em poucas linhas, são normas, regras de conduta, que pretendem regular a relação entre as pessoas, organizando a vida em sociedade.

O art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga Lei de Introdução ao Código Civil) estabelece que ninguém pode se escusar de cumprir a lei, alegando que não a conhece. É, portanto, em função desse dispositivo, que a todas as leis brasileiras deve ser dada publicidade, sendo, por conseguinte, de fundamental importância a questão do acesso às leis, objeto do presente trabalho.

Não obstante a evidente importância do acesso às leis enquanto produto final, não podemos relegar a segundo plano a importância de conhecermos o processo que as origina (o tal processo legislativo), principalmente quando em curso, antes da criação das leis, momento em que alguma atuação social é possível, se considerarmos que algumas leis tiveram seu conteúdo inicial modificado em virtude de manifestações e pressões populares.

Assim, eis que a própria CF/88, democrática, como se sabe, prevê no rol dos seus direitos fundamentais o direito à informação, que vem robustecer a necessidade de conhecer para transformar.

Discorrido sobre o foco no processo legislativo, lembremos que o presente trabalho foi pensado e desenvolvido como resultado de um curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, o que justifica a opção pela análise do processo legislativo nessa esfera federativa,

¹ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/processolegislativo>

² Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a elaboração legislativa é regulada no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção VIII (Do Processo Legislativo), que, por sua vez, subdivide-se em três subseções, totalizando 11 artigos (do art. 59 ao 69).

no caso, o município de Salvador. Ademais, não custa destacar que os municípios são os entes federativos mais próximos dos cidadãos e que, com a CF/88, eles adquiriram destaque na federação brasileira, sendo alçados expressamente a entes federados autônomos, passando a ter, conseqüentemente, sua competência legislativa ampliada, cabendo a eles legislar sobre assuntos de interesse local.

Diante do dito linhas acima, repisamos a importância de que a sociedade tenha acesso à tramitação das leis e ao seu conteúdo, e, no caso do presente estudo, acrescentamos a importância de se ter acesso ao acervo legislativo soteropolitano, se considerarmos que as leis são objeto de estudo histórico e, como tal, têm muito a dizer sobre a história de um povo.

Este trabalho pretende analisar como a tramitação das proposições legislativas e as leis, no âmbito do município de Salvador, vêm sendo disponibilizadas ao cidadão, observando ou não o direito à informação, com o objetivo de contribuir para o fomento da gestão da transparência no processo legislativo do **referido** município.

Registre-se a atualidade do tema, tendo em vista que a corrupção tem sido pauta corrente em todas as esferas do nosso País, e a publicidade, princípio constitucional, e a transparência, seu corolário, são aspectos que auxiliam no combate a esse mal. Desse modo, ambos devem ser observados também no que diz respeito ao acesso à informação, mormente após a promulgação das leis regulamentadoras no âmbito federal e municipal.

Ademais, estamos em pleno ano de 2015, século XXI, e a revolução tecnológica que dia a dia se apresenta com recursos cada vez mais especializados e aprimorados a cada situação, com abrangência cada vez mais intensa e diversificada, propiciada pelos diferentes tipos de suporte e acesso, deve ser parceira do processo de transparência no Serviço Público.

Com base em todo o exposto, o trabalho foi pensado e organizado do seguinte modo: após a seção 1, que consiste na presente introdução, a seção 2, inicialmente, trata sobre o direito à informação, apresentando as disposições constitucionais e legais a seu respeito para, em seguida, falar sobre a publicidade, a transparência e a importância das novas tecnologias na efetivação desses princípios; a seção 3 explica como se dá o processo legislativo no município de Salvador, abarcando a tramitação das proposições e o sistema eletrônico que facilita seu controle e acompanhamento; a seção 4 discorre sobre o acesso às leis em Salvador, destacando a evolução desse acesso no tempo e estabelecendo uma comparação com os mecanismos de acesso às leis federais; e, por fim, segue-se a seção 5, com a conclusão do estudo, na qual é apresentada uma breve síntese das constatações feitas, bem como de sugestões para efetivação de uma gestão da transparência no processo legislativo e no acesso às leis no município de Salvador.

2 O DIREITO À INFORMAÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1948, reconhece o direito à informação em seus concisos trinta artigos: “Artigo 19. Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”.

No Estado brasileiro, o direito à informação é previsto constitucionalmente em mais de um dispositivo, além de ser objeto de legislações próprias, no âmbito federal e municipal, como veremos a seguir.

2.1 DISPOSIÇÕES LEGAIS

2.1.1 O direito à informação na CF/88

O direito à informação está previsto no art. 5º da CF/88, em seu Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Isso faz dele um direito fundamental do homem, sobre o quê, de maneira bastante lúcida, José Afonso da Silva (2006, p. 178) discorre:

No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

O art. 5º da CF/88 dispõe sobre diferentes aspectos do acesso à informação, sob a ótica individual, processual e coletiva, sendo esta última a que interessa ao presente trabalho. O inciso XIV, do referido artigo, dispõe que “é assegurado a todos o acesso à informação e

resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Por sua vez, o inciso XXXIII dispõe o seguinte:

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

Ademais, o art. 37 da Constituição elenca a publicidade como um dos princípios que devem ser observados pela Administração Pública, asseverando, no §3º, que a lei regulará o acesso dos usuários aos registros administrativos e aos atos de governo. Nas palavras de Dirley da Cunha Junior (2009, p. 44) “esse princípio exige uma atividade *transparente* ou *visível*, a fim de que o administrado tome conhecimento dos comportamentos administrativos do Estado”.

Deixa claro também, a Carta Magna, que a publicidade deve ser observada no que tange à atividade judicante, salvo quando a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação³.

O art. 216, que versa sobre a Ordem Social, mais especificamente sobre a Cultura, também trata do acesso à informação quando estabelece:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. [grifos nossos]

Por seu turno, o art. 216-A, inserido em 2012 na CF/88, que trata do Sistema Nacional de Cultura, consagra a transparência como um princípio a ser resguardado na gestão do referido sistema.

Assim, a Constituição brasileira segue corroborando a necessidade de pôr à disposição do povo todos os atos que seus representantes praticam em seu nome, seja como forma de controle e fiscalização social, seja como forma de compreensão da realidade circundante, ou ainda como forma de conhecimento e cultura. Desse modo, o direito constitucional de acesso

³ Art. 93, IX.

à informação acaba sendo um mecanismo para a garantia da participação democrática na gestão pública, marca de uma constituição cidadã, imbuída do espírito de redemocratização, pós-ditadura.

2.1.2 O direito à informação na legislação federal infraconstitucional

Além de previstos constitucionalmente, a transparência e o acesso à informação estão também previstos como direito do cidadão e dever do Estado em diversas normas infraconstitucionais, como na Lei Complementar n. 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); na Lei Complementar n. 131 de 2009, chamada Lei da Transparência; e na Lei n. 12.527 de 2011, intitulada Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os dois primeiros diplomas legais supramencionados tratam de questões referentes às finanças públicas: a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e a Lei da Transparência acrescenta dispositivos à LRF, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ambas tratam de questões importantes do ponto de vista do direito à informação, mas que não se aplicam diretamente ao objeto de estudo do presente trabalho.

Por sua vez, a LAI, sancionada em 18 de novembro de 2011, entre outras providências regulamentou as previsões constitucionais sobre o acesso a informação contidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF/88. Além disso, essa Lei prevê, em seu art. 45⁴, a edição de legislação própria sobre o tema no âmbito dos Estados e Municípios. Vale informar que, no âmbito federal, a LAI foi regulamentada através do Decreto n. 7.724/12.

Em 2013, um importante documento foi produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que visa a orientar os gestores públicos estaduais e municipais sobre as medidas necessárias para a efetiva implementação e regulamentação da LAI. Já em sua apresentação, o Manual esclarece que sua intenção é apoiar os gestores “no aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e estímulo à participação e ao

⁴ Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

controle social” (CGU, p.5). Ainda na apresentação, o mesmo Manual sintetiza bem o que representa a LAI:

Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), o Brasil garantiu ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. De cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, essa Lei produz grandes impactos na gestão pública e exigirá, para sua efetiva implementação, a adoção de uma série de medidas. (CGU, p.5)

Importante destacar que a LAI, já no seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que se subordinam a ela todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas e o Ministério Público (inciso I), bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (inciso II). Nota-se, portanto, que o Poder Legislativo, foco do presente trabalho, está inserido nessa relação.

Além disso, a LAI dispõe sobre as diretrizes que devem ser seguidas para se garantir o acesso à informação, o que vale a transcrição:

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:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- 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. [grifos nossos]

Da leitura do dispositivo acima, retiram-se os principais argumentos para a realização do presente trabalho, quais sejam: a observância da publicidade enquanto princípio constitucional; a iniciativa para a divulgação de informações de interesse público; a utilização de tecnologias de informação a favor da veiculação/acesso (d)a informação; e a necessidade

de fomento da cultura da transparência na administração pública, no caso, no Poder Legislativo Municipal.

Voltando à análise dos dispositivos da LAI, temos importante norma insculpida no seu art. 5º: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Por sua vez, o art. 8º, *caput*, complementa: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. O §2º do mesmo artigo explica que, para cumprimento do disposto no *caput*, todos os meios e instrumentos legítimos deverão ser utilizados, “sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”⁵; e o §3º, inciso I, que esses sítios deverão “conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. [grifos nossos]

2.1.3 O direito à informação na legislação municipal de Salvador

Atendendo ao que dispõe o art. 45 da LAI, a CMS aprovou, no dia 10 de julho de 2013, o Projeto de Lei (PLE) n. 301/2013 que, depois de sancionado⁵, deu origem à Lei n. 8.460/2013, publicada no Diário Oficial do Município (DOM) do dia 27 de agosto de 2013.

Mister salientar – embora não haja dúvida a este respeito, já que disso tratou-se no tópico antecedente – que o acesso à informação deve também ser observado pelo Poder Legislativo Municipal⁶.

⁵ O PLE n. 301/13 teve dispositivos vetados (arts. 9º, 16, 23, 31 e 33 – alguns deles, integralmente; outros, parcialmente).

⁶ Assim dispõe o art. 1º da Lei Municipal n. 8.460/2013: “Esta Lei dispõe sobre procedimentos a serem observados por todos os órgãos e instituições da administração pública direta e indireta do Município de Salvador, com o fim de garantir o acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37, e no § 2º do art. 216, todos da Constituição da República. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei todos os órgãos integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, as autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pelo Município de Salvador.” [grifos nossos]

Analisando o conteúdo da legislação municipal, observa-se que ela praticamente replica o conteúdo da LAI a cada artigo, obviamente com as adaptações necessárias ao atendimento da esfera federativa a que diz respeito. Difere-se substancialmente, no entanto, quanto a alguns aspectos vetados e outros acrescentados, sendo exemplo deste último caso o inciso IV do art. 6º⁷, que chama a atenção para a disponibilização de informações atualizadas na internet sobre gastos com pessoal, materiais, bens e serviços.

Seguindo com a constatação da replicação do conteúdo, chama a atenção o fato de o inciso I (e suas alíneas a, b e c) do art. 9º ter sido vetado na legislação municipal, sendo que esta disposição, trazida na norma federal em artigo de mesmo número, apresenta uma importante ferramenta de efetivação do direito à informação e da transparência, o que vale a transcrição:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
 I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
 a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
 b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
 c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
 II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Ademais, novo veto foi apostado à legislação municipal, desta vez em seu art. 16, cujo texto original trazido no Projeto de Lei, novamente com correlato na legislação federal em artigo de mesmo número, dispunha o seguinte:

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Municipal, o requerente poderá recorrer à Controladoria do Município, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:
 I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;
 II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a

⁷ Art. 6º - Cabe aos órgãos e entidades do poder público, inclusive as Secretarias Municipais, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando-lhe amplo acesso e divulgação;

II - proteção da informação, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso;

IV - manutenção de informações atualizadas, no sítio oficial da rede mundial de computadores (internet), sobre todos os gastos realizados com pessoal, inclusive salários, vencimentos e/ou subsídios, com a aquisição e/ou alienação de materiais, bens e serviços, identificando-se toda e qualquer pessoa física ou jurídica que celebrar contrato ou receber quantias da Administração Pública Municipal. [grifo nosso]

hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria do Município depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria do Município determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria do Município, não caberá mais recurso administrativo algum.

Fica claro com a análise do conteúdo vetado que a Administração municipal de Salvador retirou do requerente a possibilidade de recurso, outro importante instrumento de luta para efetivação de direitos, não só na esfera judicial, mas, também, administrativa. Outros foram os dispositivos vetados na legislação municipal, mas sem maiores repercussões, tratando-se de questões mais administrativas e/ou situadas no capítulo destinado às disposições finais e transitórias.

Destarte, vimos que a LAI estabeleceu novos deveres para a Administração pública e, algum tempo após a entrada da lei em vigor, adotadas as medidas necessárias, alguns avanços foram sendo notados. Através dos Indicadores de Transparência Municipal, elaborados pelo Instituto Ethos, é possível verificar os avanços realizados em relação à transparência nas capitais brasileiras. Os referidos indicadores foram criados, inicialmente, para medir a transparência e os canais de participação popular no que diz respeito às ações e aos investimentos públicos para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, mas também poderão ser utilizadas após os eventos.

Na primeira edição, em 2012, Salvador aparecia com o índice de transparência “muito baixo”, já na segunda, no ano de 2014, embora tal status não tenha mudado, o resultado subiu de 14,82 para 19,48. Contudo, a capital baiana foi classificada como a segunda pior capital do *ranking* ultrapassando apenas a cidade de Natal, única que envolveu seu índice da primeira avaliação para a seguinte.

Esses indicadores averiguaram que da primeira avaliação para a segunda, nove capitais implantaram os Serviço de Informações ao Cidadão (SICs), quando no primeiro resultado apenas duas dispunham do serviço. Essa é uma importante medida para apurar a efetividade da LAI, uma vez que os SICs permitem o gerenciamento de informações, o acompanhamento

de procedimentos e prazos e a provisão instantânea de estatísticas para monitoramento, servindo como verdadeiro orientador a órgãos, entidades e gestores públicos. Os cidadãos, da mesma forma, se beneficiam diretamente do serviço, uma vez que por meio dele podem solicitar e receber informações a qualquer órgão, acompanhar o pedido e interpor o recurso.

Na contramão, a referida lei municipal teve os dispositivos que garantiam esse serviço bem como a possibilidade de recurso vetados, conforme já explanado anteriormente. Felizmente, como cabe aos Municípios obedecer às normas gerais da LAI⁸, o SIC foi implementado ao menos no Legislativo de Salvador.

A CGU também lançou a Escala Brasil Transparente, para aferir a transparência passiva, que é aquela obtida mediante requerimento do interessado, nos Estados e Municípios. Diferencia-se da ativa, que consiste em disponibilizar, independente de requerimento, informações de interesse geral ou coletivo que estejam sob a custódia do órgão público ou por ele tenham sido produzidas. Dentre as capitais, Salvador ficou no 14º lugar, com nota 6,67, a frente de cidades como Vitória e Rio de Janeiro. Entretanto, no ranking de 492 prefeituras avaliadas pelo mesmo índice, a capital baiana sequer figurou entre as vinte melhores colocadas. A pesquisa foi realizada em 2014, chamando atenção o resultado do panorama geral dos governos municipais, que teve 63% das cidades com nota zero. Corroborando que a concretização da LAI ainda é um desafio para a maioria dos gestores municipais.

2.2 PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E AS NOVAS TECNOLOGIAS

O tema transparência, associado ao setor público, passou a ser difundido algum tempo após a promulgação da CF/88. No novo contexto – democrático –, os cidadãos passaram a demandar acesso a informações quanto à atuação do Estado e o trato com a coisa pública, o que foi reforçado sistematicamente pela mídia. Mais tarde, a revolução tecnológica fez com que distâncias fossem encurtadas e, assim, num simples clique, fosse possível obter informações variadas sobre quase tudo, inclusive a atuação estatal. Esses dois aspectos, juntos, levaram o setor público a repensar suas atividades, quer no que tange à moralidade dos atos, quer no que diga respeito ao uso das (então) novas tecnologias para aperfeiçoamento dos processos, bem como para a publicidade deles.

⁸ Art. 45.

Publicidade pode ser sinônima de transparência, como discorre Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114):

Consagra-se nisto (princípio da publicidade) o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam [grifo nosso]

Há, no entanto, quem faça distinção entre os termos, considerando que, enquanto a publicidade diz respeito a informações que precisam ser publicadas para que haja eficácia do ato a que se relaciona, transparência traz, consigo, o aspecto da proatividade, ou seja, a informação é veiculada sem que haja uma necessidade vinculada, mas tão somente a de torná-la pública.

Afastando-nos das questões terminológicas, fato é que, como bem observa Marcelo Douglas de Figueiredo Torres (2004, p. 43), “a transparência e a informação podem ser consideradas importantes mecanismos para aprimorar a implementação de políticas públicas, assim como para amenizar e restringir as mazelas causadas pela corrupção”.

Sobre a relação entre transparência e tecnologias da informação, TORRES (2004, p. 47) reforça:

acreditamos haver uma relação muito estreita e direta entre o nível de desenvolvimento da tecnologia da informação e os patamares de transparência na administração pública. Acreditamos fortemente que a tecnologia da informação desempenha um papel crucial nessa área, caracterizando um instrumento de fundamental relevância no sentido de dar transparência e possibilitar níveis mais elevados de controle social e responsabilização política dos altos administradores públicos.

É sabido que o nível municipal padece mais da “falta de transparência”, já que muitas cidades não investem em tecnologia da informação, por não contar com recursos disponíveis para tanto.

Destarte, importante dizer, utilizando-se, novamente, das palavras de TORRES (2004, p. 40), que as dificuldades não invalidam “o sempre saudável e positivo esforço na busca por níveis maiores de transparência do Estado brasileiro, seja pela utilização de adequadas ferramentas de gestão, seja pela crescente mobilização civil”.

3 O PROCESSO LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

O Poder Legislativo municipal de Salvador é exercido pela Câmara Municipal de Salvador (CMS), instituição mais antiga da cidade⁹, que atualmente é composta por 43 vereadores.

De forma a adentrar mais especificamente o objeto do presente estudo, é de suma importância esclarecer aspectos técnicos próprios do processo legislativo no âmbito do município de Salvador. Para tanto, optou-se pelo uso de linguagem simples, de forma a facilitar o entendimento, evitando-se a abordagem de procedimentos excepcionais.

3.1 TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

As leis, tomadas mais uma vez em sentido *lato*, começam sua “vida” a partir do protocolo da proposição. Em seguida, elas são publicadas (no DOL), para conhecimento de todos, e enviadas para o Setor de Análise e Pesquisa, que é responsável por anexar ao processo um relatório em que conste ter sido ou não atendida a técnica legislativa, haver ou não duplicidade (que ocorre quando já existe proposição com o mesmo teor em trâmite na Casa) e constar ou não, seu conteúdo, de uma lei já promulgada. Anexado o referido relatório, a proposição segue para o Setor de Tramitação, que decidirá por quais Comissões ela deve tramitar, a fim de ser analisada pelos parlamentares e receber Pareceres, emendas, substitutivos.

Finda a análise da proposição no âmbito das Comissões pertinentes, no geral, a proposição se torna apta a ser apreciada pelo Plenário após cumprir um interstício de dez dias, período em que figura como Matéria em Pauta. Estando apta a ser apreciada, passa a compor a Ordem do Dia, documento que traz listadas todas as proposições nessa condição, ou seja, aptas a serem apreciadas pelo conjunto dos parlamentares, durante Sessão deliberativa, e por eles discutidas, emendadas, votadas e aprovadas ou rejeitadas. A rejeição leva ao arquivamento da proposição, e a aprovação, à sanção ou veto do gestor municipal.

⁹ A CMS é a primeira Casa Legislativa entre as das capitais brasileiras, tendo nascido juntamente com a cidade de Salvador, em 1549.

Abaixo, na Figura 1, apresentamos o fluxograma, para melhor compreensão:

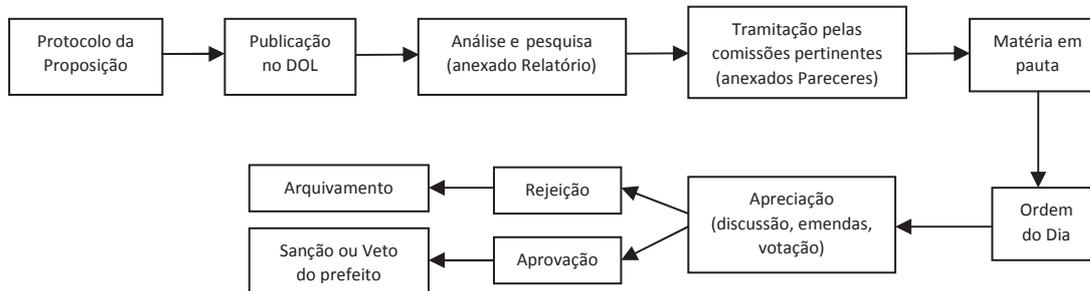


Figura 1 – Fluxograma sintético do processo legislativo na CMS.

3.2 O SISTEMA ELETRÔNICO DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO

Toda a tramitação acima descrita deve ser registrada no Sistema Eletrônico de Apoio ao Processo Legislativo (Seapleg)¹⁰, de forma que cada etapa corresponda a um registro que possa ser posteriormente acessado e visualizado, tanto internamente, pelos servidores que trabalham na área legislativa da CMS e são responsáveis por esses mesmos registros, quanto externamente, pelo cidadão. Este tem acesso ao Seapleg através de *link* disponibilizado no portal da CMS na *internet*, conforme figura 2, que o direciona para a página representada pela figura 3:

¹⁰ O Seapleg é um sistema que foi desenvolvido internamente, na própria CMS, pelos servidores da Assessoria de Informática, no ano de 2013. Antes dele, operava-se o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), ferramenta criada pelo Programa Interlegis – idealizado para beneficiar as 5.570 Câmaras Municipais e todas as Assembleias Legislativas do País – que pode ser operada sem custos financeiros. O Programa Interlegis é executado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), órgão da estrutura do Senado Federal responsável também por ações de capacitação profissional dos servidores da Casa e de órgãos conveniados.



Figura 2 – Página inicial do Portal da CMS.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
SEAPLEG - Sistema Eletrônico de Apoio ao Processo Legislativo
Consulta Geral de Proposições

Sábado, 14 de Novembro de 2015
Dúvidas, suporte ou sugestões enviar E-mail para: seapleg@cms.ba.gov.br

Busca rápida

Informações da Proposição				Informações da Última Tramitação		
Proposição	Mes	Autor	Ementa	Movimento	Localização	Situação
PLE-376/2015	09/11/2015	Beca	Institui o Dia Municipal de Atenção à Dislexia, a ser comemorado anualmente no dia 16 de novembro, e dá outras providências.	13/11/2015	Setor de Tramitação	Encaminhado
PLE-375/2015	04/11/2015	Luiz Carlos	Considera de utilidade pública municipal a Associação Clube das Mães dos Novos Alagados-Heroínas do Lar.	13/11/2015	Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final	Aguardando Designação do Relator
PLE-374/2015	04/11/2015	Suica	Dispõe sobre a gratuidade do acesso de idosos a cinemas, eventos religiosos, teatros municipais, parques de diversões, parques de exposições, espetáculos circenses, shows artísticos e estabelecimentos de lazer e cultura, e dá outras providências.	13/11/2015	Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final	Aguardando Designação do Relator
PLE-373/2015	04/11/2015	Suica	Institui e inclui no calendário de eventos a Semana de Combate ao Diabetes Infantil no Município do Salvador.	13/11/2015	Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final	Aguardando Designação do Relator
PLE-372/2015	04/11/2015	Leo Prates	Renova a utilidade pública municipal da Associação Municipal dos Moradores da Rua Amazonas de Baixo- AMAB-Cabula.	13/11/2015	Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final	Aguardando Designação do Relator
PLE-371/2015	03/11/2015	Joceval Rodrigues	Renova a utilidade pública municipal a Congregação das Irmãs de Santo Agostinho de Bethel, com sede e foro nesta Cidade.	13/11/2015	Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final	Aguardando Designação do Relator
PLE-370/2015	03/11/2015	Orlando Palhinha	Torna obrigatório o oferecimento de cardápios em Braille em bares, restaurantes, lanchonetes, hotéis e estabelecimentos similares no Município de Salvador, e dá outras providências.	13/11/2015	Setor de Tramitação	Encaminhado
PI F-369/2015	03/11/2015	Fevrário Augusto	Dispõe sobre a declaração de utilidade pública da Associação Evangélica Lar de Betânia	13/11/2015	Comissão de	Aguardando

Figura 3 – Página de acesso ao Seapleg.

Conforme se observa na figura acima, no canto superior esquerdo há um campo para busca rápida, no qual quem acessa pode digitar uma palavra referente ao assunto sobre o qual deseja encontrar uma proposição ou o próprio número da proposição, se este já for conhecido.

A despeito desta facilidade de busca, há um problema já detectado pelos servidores que assim pode ser descrito: suponhamos que um cidadão deseje buscar pelo PLE n. 301/2013, Projeto analisado no presente trabalho e que dispõe sobre o acesso à informação. Caso ele digite, no campo de busca, “Projeto de Lei 301”, ele não achará resultado algum, pois o sistema apenas reconhece a busca pela natureza da proposição (se é Projeto de Lei, de Indicação, de Resolução...) caso ela seja feita através da sigla referente à proposição, no exemplo dado, “PLE”. Mas não para aí: para piorar a situação, é necessário digitar exatamente como a proposição foi registrada no sistema, que, no caso, seria “PLE-301”, dessa forma já se encontrando como resultados os Projetos de Lei com esse número, de diferentes anos, a partir de 1999, que é o ano dos primeiros registros no Seapleg. Se o ano já fosse conhecido e digitado exatamente “PLE-301/2013”, encontrar-se-ia o referido Projeto.

Como dito acima, essa situação já foi detectada por servidores e, certamente, por outras pessoas que passaram por essa dificuldade em suas buscas. Como solução, tem-se, na mesma página, mais à direita, a possibilidade de “filtrar” a busca por outros elementos, mas, mesmo essa ferramenta de filtro apresenta algumas dificuldades.

A despeito desta breve análise do ponto de vista mais prático do acesso à informação referente ao processo legislativo do município de Salvador, outra análise se mostra de suma importância, e ela diz respeito à divulgação desse processo em sua completude. Em outras palavras, é importante avaliar se o processo legislativo – a tramitação regular das proposições – está sendo devidamente publicizado.

Para acessar uma proposição específica, basta efetuar a busca e, após, clicar no *link* da proposição desejada, que aparecerá na primeira coluna à esquerda, semelhante ao que foi mostrado na Figura 3. Analisando o PLE-5/2014, que cumpriu tramitação regular, já tendo sido sancionado e se transformado na Lei n. 8.896/2015, temos os seguintes quadros, compondo a Figura 4 abaixo. Vale ressaltar que a publicação obedece à cronologia dos atos, estando os dados mais recentes veiculados no primeiro quadro, de cima para baixo, e os demais, nos quadros seguintes, na mesma ordem, razão pela qual devemos analisar os quadros em ordem inversa, começando-se pelo último:

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR				Quinta-feira, 10 de Dezembro de 2015
SEAPLEG - Sistema Eletrônico de Apoio ao Processo Legislativo				Dúvidas, suporte ou sugestões enviar email para:
Consulta Geral de Proposições - Tramitação PLE-5/2014				seapleg@cms.ba.gov.br
Movimentação	Localização	Situação	Autor/Relator/Vistas /Outros	Observação
L35	03/11/2015	Setor de Documentacao	Armazenado	
L34	03/11/2015	Setor de Documentacao	Encaminhado Recebido	
L33	03/11/2015	Setor de Expediente	Sanccionado	LEI 8896/2015 - DOM 6414, Data 03/09/2015
L32	03/11/2015	Setor de Expediente	Aguardando Sancao/Promulgacao	
L31	03/11/2015	Setor de Expediente	Encaminhado Recebido	
L30	26/10/2015	Comissao de Constituicao e Justica e Redacao Final	Anexado Redacao Final	
L29	14/08/2015	Comissao de Constituicao e Justica e Redacao Final	Encaminhado Recebido	
L28	30/07/2015	Setor de Plenario	Aprovado	Aprovado na Sessão no. 41 , Data 29/07/2015 , Regime Ordinário, -/
L27	30/07/2015	Setor de Plenario	Ordem do Dia	
L26	28/10/2014	Setor de Plenario	Pauta	Incluído na Pauta de: 10/09/2014 00:00:00 até 23/09/2014 00:00:00
◀ ▶ Retornar				[1 a 10 de 35]

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR				Quinta-feira, 10 de Dezembro de 2015
SEAPLEG - Sistema Eletrônico de Apoio ao Processo Legislativo				Dúvidas, suporte ou sugestões enviar email para:
Consulta Geral de Proposições - Tramitação PLE-5/2014				seapleg@cms.ba.gov.br
Movimentação	Localização	Situação	Autor/Relator/Vistas/Outros	Observação
L25	11/09/2014	Setor de Plenario	Aguardando Pauta	
L24	11/09/2014	Setor de Plenario	Encaminhado Recebido	
L23	28/08/2014	Setor de Tramitacao	Encaminhado Recebido	
L22	28/08/2014	Comissao de Educacao, Cultura, Esporte e Lazer	Anexado Parecer Favorável	
L21	28/08/2014	Comissao de Educacao, Cultura, Esporte e Lazer	Aguardando Assinatura	
L20	06/08/2014	Comissao de Educacao, Cultura, Esporte e Lazer	Aguardando Parecer	
L19	02/06/2014	Comissao de Educacao, Cultura, Esporte e Lazer	Designado Relator	Everaldo Augusto
L18	02/06/2014	Comissao de Educacao, Cultura, Esporte e Lazer	Aguardando Designacao do Relator	
L17	22/05/2014	Comissao de Educacao, Cultura, Esporte e Lazer	Anexado Estudo Técnico	
L16	22/05/2014	Comissao de Educacao, Cultura, Esporte e Lazer	Encaminhado Recebido	
◀ ▶ Retornar				[11 a 20 de 35]

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR				Quinta-feira, 10 de Dezembro de 2015
SEAPLEG - Sistema Eletrônico de Apoio ao Processo Legislativo				Dúvidas, suporte ou sugestões enviar email para:
Consulta Geral de Proposições - Tramitação PLE-5/2014				seapleg@cms.ba.gov.br
Movimentação	Localização	Situação	Autor/Relator/Vistas/Outros	Observação
L15	14/05/2014	Setor de Tramitacao	Encaminhado Recebido	
L14	12/05/2014	Comissao de Constituicao e Justica e Redacao Final	Anexado Parecer Favorável	
L13	12/05/2014	Comissao de Constituicao e Justica e Redacao Final	Aguardando Parecer	
L12	12/03/2014	Comissao de Constituicao e Justica e Redacao Final	Designado Relator	Waldir Pires
L11	12/03/2014	Comissao de Constituicao e Justica e Redacao Final	Aguardando Designacao do Relator	
L10	13/02/2014	Comissao de Constituicao e Justica e Redacao Final	Encaminhado Recebido	
L9	12/02/2014	Setor de Tramitacao	Encaminhado Recebido	
L8	12/02/2014	Setor de Analise e Pesquisa	Anexado Relatorio	
L7	12/02/2014	Setor de Analise e Pesquisa	Aguardando Elaboracao de Relatorio	
L6	12/02/2014	Setor de Analise e Pesquisa	Encaminhado Recebido	
◀ ▶ Retornar				[21 a 30 de 35]

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR				Quinta-feira, 10 de Dezembro de 2015
SEAPLEG - Sistema Eletrônico de Apoio ao Processo Legislativo				Dúvidas, suporte ou sugestões enviar email para:
Consulta Geral de Proposições - Tramitação PLE-5/2014				seapleg@cms.ba.gov.br
Movimentação	Localização	Situação	Autor/Relator/Vistas/Outros	Observação
L5	06/02/2014	Setor de Plenario	Publicado Integra	DOL No. 4237 , Data 06/02/2014
L4	06/02/2014	Setor de Plenario	Aguardando Publicacao	
L3	05/02/2014	Setor de Plenario	Anexado Integra	
L2	05/02/2014	Setor de Plenario	Encaminhado Recebido	
L1	05/02/2014	Setor de Protocolo Legislativo	Protocolado Recebido	Odiosvaldo Vigas
◀ ▶ Retornar				[31 a 35 de 35]

Figura 4 – Páginas do Seapleg referentes à tramitação do PLE-5/2014.

Observa-se, nos quadros acima, que a primeira coluna – da esquerda para a direita – informa a data em que determinada ação foi realizada (Movimentação); a coluna seguinte informa em que setor o processo está localizado (Localização); a terceira descreve a ação desempenhada ou a situação da proposição (Situação); a quarta apresenta um campo relativamente aberto, no qual são disponibilizadas, entre outras informações, autoria, relatoria e pedido de vistas da proposição (Autor/Relator/Vistas/Outros); e a última coluna é o campo mais aberto (Observação), que pode trazer qualquer informação acerca da proposição, sendo, de costume, veiculadas informações sobre o DOL em que a proposição foi publicada, além de data de aprovação e sanção.

A Lei analisada, como dito, cumpriu sua tramitação regular, tendo o Projeto que lhe originou sido devidamente protocolado (linha 1, de baixo para cima); anexado sua íntegra (linha 3); publicado no DOL (linha 5); analisado e anexado a ele Relatório de Pesquisa (linha 8); encaminhado para a CCJ, onde foi designado relator e, posteriormente, anexado Parecer (linhas 10, 12 e 14); depois ele foi encaminhado para a Comissão que analisaria seu mérito, onde foi anexado Estudo Técnico – o que, no entanto, não é obrigatório a todo Projeto de Lei – e designado relator, o qual emitiu seu Parecer, que foi anexado (linhas 16, 17, 19 e 22); na sequência, passou a compor a Matéria em Pauta (linha 26) e a Ordem do Dia (linha 27); foi apreciado, votado e aprovado em Sessão deliberativa (linha 28); anexado sua Redação Final (linha 30) e sancionado pelo prefeito (linha 33), observando-se que todos os documentos anexados estão em forma de *link*, bastando clicar para se ter acesso ao seu conteúdo.

Ocorre que, lamentavelmente, outros são os exemplos de proposições cuja tramitação não é devidamente informada no sistema. É o caso, por exemplo, de proposições que recebem substitutivos, emendas, votos em separado, mas que não têm essa informação veiculada no sistema, o que quebra com as diretrizes da transparência e publicidade.

No ano de 2014, por iniciativa da Comissão Interna de Aplicação da LAI e da Gestão da Qualidade da CMS, foi realizada uma reunião para avaliar o uso do Seapleg, na qual os servidores participantes apontaram quais aspectos desse sistema precisavam ser aperfeiçoados. As sugestões visaram justamente a agilizar o sistema de busca disponível e ampliar a transparência e, entre as propostas apresentadas, estavam: (1) a criação e divulgação de um guia eletrônico para o usuário – que ajudaria a esclarecer os critérios de pesquisa, (2) o treinamento contínuo, sobre o uso da ferramenta, de servidores e assessores parlamentares – que, em muitos casos, não sabem lidar adequadamente com a ferramenta ou dela extrair todo o seu potencial; (3) a divulgação das alterações introduzidas no sistema; (4) a criação de um grupo de trabalho (GT) para acrescentar dados referentes às proposições anteriores a 1999; (5)

o fortalecimento e divulgação do trabalho do Setor de Arquivo e Documentação como fonte de pesquisa de proposições que ainda não constam no Seapleg; (6) a divulgação do serviço de suporte ao usuário através do e-mail seapleg@cms.ba.gov.br; e (7) a realização de nova reunião interna com todos os servidores da Diretoria Legislativa que utilizam o sistema.

Dentre as propostas acima, até os dias de hoje, apenas duas sessões de treinamento foram realizadas, com a participação de um número mínimo de servidores e assessores, além de algumas reuniões internas no âmbito da Diretoria Legislativa. A dificuldade que se verifica para pôr em prática as sugestões muito provavelmente reside no fato de a equipe de Informática dedicada a esse trabalho de aperfeiçoamento do sistema ser diminuta, o quê, no entanto, já deveria ter sido levado em conta quando da opção por se desenvolver, internamente, um sistema de tamanha importância para a atividade-fim da Casa legislativa.

4 O ACESSO ÀS LEIS MUNICIPAIS DE SALVADOR

A cidade de Salvador foi a primeira capital do Brasil Colônia, tendo a Câmara de Vereadores como sua primeira instituição pública.

Nesse contexto, é de extrema importância que os cidadãos não só conheçam as leis que regulam o seu dia-a-dia, bem como que a memória institucional de um órgão tão relevante quanto a CMS seja preservada.

É notória a dificuldade financeira que assola a maioria dos municípios, o que não deve importar na não concretização da LAI. Destarte, o município de Salvador tem se esforçado na busca de tecnologias para aprimorar o acesso dos habitantes às leis da cidade.

4.1 EVOLUÇÃO: DO MEIO IMPRESSO AO DIGITAL

Analisar a história recente do acesso às leis municipais, ainda que não de maneira pormenorizada, leva a uma melhor compreensão do cenário atual, permitindo uma análise comparativa que, de antemão, revela a evolução da forma de acesso, da publicidade e da transparência, propiciadas, não custa dizer, pelas novas tecnologias da informação.

4.1.1 Meio Impresso: os Diários Oficiais

Como o próprio nome já diz, os Diários Oficiais são os meios de comunicação oficial entre a Administração Pública e os cidadãos.

Conforme dito na Introdução, é em função do art. 3º da LINDB (antiga LICC) que todas as leis brasileiras devem ser publicadas em Diário Oficial (Federal, Estadual, Distrital ou Municipal), público e gratuito, para que, então, todo brasileiro possa ter acesso à legislação que entra em vigência diariamente.

Não mais vigente, o Diário Oficial impresso do município de Salvador – que circulou durante 28 anos – teve sua última versão disponibilizada à população no dia 16 de julho deste

ano (Figura 5). A partir dessa data, a publicação passou a estar disponível exclusivamente na internet, através do endereço www.dom.salvador.ba.gov.br, cumprindo a determinação da Lei Municipal n. 8.421/2013, cujo art. 116 estabelece que “Os atos administrativos do Poder Executivo Municipal poderão ser publicados exclusivamente em versão eletrônica, ressalvados os casos em que a lei expressamente determine a publicidade em órgão oficial impresso”.



Figura 5 – Capa do último DOM de Salvador impresso.

Não custa informar que, desde o início da atual gestão, iniciada em 2013, até o dia 2 de julho deste ano (quando os dados foram contabilizados), o DOM teve 619 edições, com uma média de 50 páginas, sendo que, no mesmo período, foram realizados 1.295.501 *downloads* (com uma média diária de 2.148). Foram impressas, até o dia 16 de julho, 6.379 edições do DOM de Salvador que, até o dia 30 de novembro, já estava na edição de número 6.472.

4.1.2 Meio Digital

4.1.2.1 Diários Oficiais disponibilizados eletronicamente

Atendendo às exigências dos novos tempos, o DOM de Salvador passou a ser veiculado eletronicamente, através do endereço <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/> (Figura 6), onde os arquivos são disponibilizados em formato PDF, sendo possível fazer o *download*.

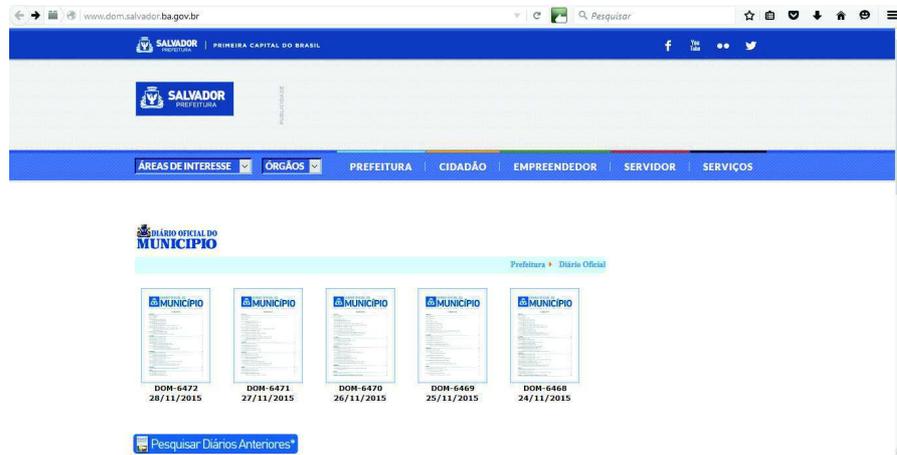


Figura 6 – Página inicial do *site* em que são disponibilizados os Diários em formato digital

Vale ressaltar que, em se tratando de arquivo em formato PDF, há a possibilidade de se proceder à busca por palavras-chave, o que facilita e muito o acesso ao conteúdo pretendido, atendendo ao direito de acesso à informação e concretizando ainda mais a tão almejada transparência.

Ao analisar a estrutura do DOM de Salvador, verifica-se que as primeiras páginas são destinadas a matérias institucionais da Prefeitura e, na sequência, há um sumário com a indicação dos atos oficiais realizados pela gestão, entre os quais se encontram, em primeiro lugar, as Leis sancionadas e todo o seu conteúdo, quando é o caso de ter havido alguma sanção.

4.1.2.2 Site “Leis Municipais”

Além da publicação em diário eletrônico, desde 2014 o Portal da CMS passou a disponibilizar *link* para o *site* Leis Municipais (Figura 7), que sistematiza legislações de inúmeros municípios no Brasil.

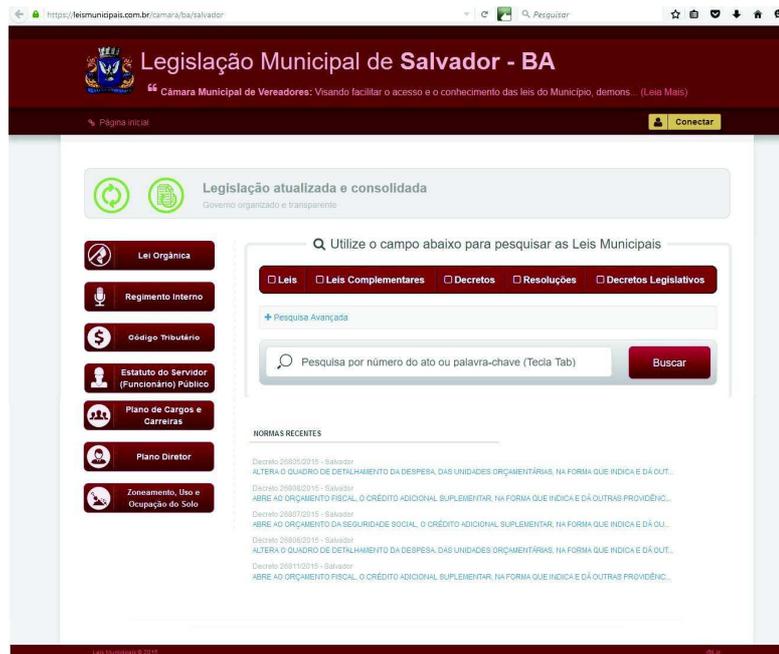


Figura 7 – Página inicial do *site* Leis Municipais de Salvador.

Esse *site* publica as leis entre dois a sete dias após sua promulgação. Ademais, veicula as Leis (ordinárias) do Município de Salvador a partir da Lei n. 615, do ano de 1955. As Leis Complementares, desde a primeira, datada do ano de 1991. Já os Decretos são divulgados desde o n. 925, de 1951. Há atalhos para a Lei Orgânica do Município (LOM), o Plano Diretor, o Estatuto do Servidor Público Municipal, o Plano de Cargos e Salários e a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Outro ponto positivo, diz respeito ao atalho denominado “atos vinculados”, em que o internauta pode encontrar os atos legislativos que alteram, regulamentam ou revogam o ato legislativo acessado, além dos que foram alterados, regulamentados ou revogados por este, tornando, assim, a busca mais fácil e produtiva.

No entanto, o *site* possui outros atalhos que não levam às leis indicadas, é o caso do Regimento Interno da CMS, das Resoluções e dos Decretos Legislativos. Desse modo, o *site* apenas publica leis que tiveram sanção do Executivo ou são da competência deste, como é o caso dos Decretos, mas nenhum outro ato legislativo.

Nesse diapasão, não contempla também as espécies legislativas moção, indicação e requerimento¹¹.

¹¹ O art. 160 do Regimento Interno da CMS estabelece que: “Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos e sintéticos, podendo resultar em Projeto de Resolução, de Lei e de Decreto Legislativo, Indicação, Moção, Requerimento, Substitutivo, Emenda, Subemenda, Parecer e Recurso.”

Saliente-se, por oportuno, que os projetos de indicação são os com maior volume no legislativo municipal da cidade de Salvador, conforme se pode observar no Quadro (Figura 8) a seguir:

17ª Legislatura (2013-2016)	
2013	
Sessões: Ordinárias	90
Solenes	51
Especiais	53
Extraordinárias	1
Itinerante	-
Tribuna Popular (uso)	42
Discursos proferidos	6.127
Pareceres	1.423
Votos em separado	85
Reuniões de Comissões	206
Eventos de Comissões	73
Emendas apresentadas	345
Emendas à LOM promulgadas	3
Leis sancionadas	148
Leis promulgadas	2
Vetos: Aceitos	13
Rejeitados	-
Projetos de Lei apresentados	930
Aprovados	136
Projetos de Lei Complementar apresentados	3
Aprovados	3
Projetos de Emenda à LOM apresentados	10
Aprovados	1
Projetos de Resolução apresentados	112
Aprovados	64
Projetos de Decreto Legislativo apresentados	6
Aprovados	5
Projetos de Indicação apresentados	879
Aprovados	369
Moções apresentadas	84
Aprovadas	64
Requerimentos (Plenário) apresentados	284
Aprovados	194
Requerimentos administrativos apresentados	4.586
Registros	1.936
Ofícios expedidos	2.882

Figura 8 – Tabela da Sinopse do 1º período legislativo da 17ª Legislatura.
Fonte: Direl (N) 19/12/13

A indicação é espécie de proposição na qual o vereador sugere a outro órgão que este tome as providências que lhe são próprias. Nos termos do Regimento Interno (RI) da CMS, “indicação é a proposição com que o vereador externa ao poder público a manifestação da Câmara ou das suas Comissões, desde que não se configure em sugestão para realização de obra e serviço”¹².

Além disso, verifica-se que o referido sítio eletrônico não observa a ordem cronológica das leis, não veiculando, por conseguinte, toda a produção legislativa da cidade. No tocante aos Decretos, são divulgados desde o n. 925/51, porém de forma espaçada, haja vista que, após o decreto seguinte (n. 926/51), segue o Decreto 5.150/77 e, em quatro decretos, já se chega aos anos 90. O mesmo acontece com as Leis Ordinárias.

Constata-se ainda que nem todas as leis, em sentido *lato*, divulgadas no *site* estão em vigor. Contudo, quando se acessa leis revogadas, há um aviso nesse sentido, bem como um direcionamento à legislação mais atual, em havendo alguma correspondente. Entretanto, não é possível visualizar o conteúdo da lei que deixou de vigorar. Isso significa que o site não divulga a legislação histórica do Município de Salvador, informação também de interesse público, que visa a preservar a história dos soteropolitanos.

Provavelmente tal obstáculo decorre do pouco tempo de operação do citado instrumento eletrônico. Contudo, acreditamos que toda iniciativa que objetive suplantar 500 anos de obscuridade é válida.

4.2 ESTUDO COMPARATIVO: O ACESSO ÀS LEIS FEDERAIS

O Poder Legislativo Federal, diferentemente do Municipal, tem estrutura bicameral, sendo exercido pelo Congresso Nacional, através da Câmara de Deputados e do Senado Federal.

A Câmara dos Deputados é formada pelos deputados federais, representantes do povo¹³, e o Senado é constituído por representantes dos Estados e do Distrito Federal¹⁴.

¹² Art. 197 do RI.

¹³ Art. 45 da CF/88.

¹⁴ Art. 46 da CF/88.

Tradicionalmente, a Câmara de Deputados é a casa iniciadora dos projetos de lei, em sentido *lato*, e o Senado, a casa revisora.

Cumpre salientar que, na CF/88, os Estados-membros têm competência residual ou remanescente, uma vez que a Carta Magna descreve totalmente as competências da União e dos municípios, deixando para os Estados as que não lhes forem vedadas¹⁵. Por esse motivo, a comparação com a esfera federal mostrou-se mais proveitosa à pesquisa que ora se pretende.

Fixadas essas premissas, passemos à análise da divulgação eletrônica das leis no âmbito federal em cotejo com a divulgação no município de Salvador.

No âmbito do Governo federal, percebemos que a legislação pode ser encontrada nos sítios eletrônicos do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Planalto. O *site* do Congresso Nacional é o mais sucinto de todos, publicando, basicamente, no tocante à matéria legislativa, medidas provisórias, vetos presidenciais e regimentos internos do Poder Legislativo Federal.

No *site* da Câmara dos Deputados, é possível visualizar a legislação federal e a legislação interna. Saliente-se que até mesmo legislações anteriores à Proclamação da República podem ser encontradas no mencionado sítio eletrônico, a exemplo das Cartas Régias, das Proclamações, dos Manifestos e das Cartas Imperiais. É possível ainda encontrar na pesquisa de legislação diversos documentos de valor histórico, tais como os Atos Institucionais do período ditatorial e a Resolução da Assembleia Nacional Constituinte, que dispõe sobre o Regimento Interno dessa Assembleia, que culminou com a promulgação da CF/88.

Some-se a um acervo tão vasto e completo, o fato de a referida página veicular algumas leis em áudio, para que os deficientes visuais e os analfabetos também conheçam um pouco das normas que regulam seu dia-a-dia, já que, repise-se, no Brasil, ninguém pode se escusar de cumprir a lei, alegando que não a conhece. Destarte, tal página se apresenta também como uma importante ferramenta de inclusão social.

Outrossim, o *site* do Senado Federal divulga toda a sua produção legislativa, incluindo bases históricas, com ferramentas de pesquisa rápida, inclusive para acesso à base de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional, que contém toda a Legislação Republicana Brasileira.

Nesses dois últimos sítios eletrônicos, também se pode acompanhar os diversos tipos de proposições que tramitam nessas Casas Legislativas.

¹⁵ Art. 25, § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

O site do Planalto, por sua vez, veicula inúmeras espécies legislativas, tais como Constituições, Leis Ordinárias, Leis Complementares, Códigos, Estatutos, Medidas Provisórias, Decretos, Decretos não-numerados, Decretos-Leis, Leis Delegadas, Mensagens de veto total, Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei. Desse modo, a referida página condensa as principais leis brasileiras, atuais e históricas, sendo, por isso, denominada Portal da Legislação¹⁶.

Conclui-se, portanto, que através dos sítios eletrônicos apontados, é possível encontrar toda a legislação federal em apenas um clique. Muito embora cada site separadamente não abrigue toda a legislação, em conjunto eles conseguem divulgar praticamente todo o acervo brasileiro.

Em contrapartida, no município de Salvador, em suma, são publicados apenas as Leis, Leis Complementares e Decretos, no site www.leismunicipais.com.br, e, no site da CMS, todas as proposições protocoladas a partir de 1999 – muitas, inclusive, sem ser na íntegra –, bem como os Vetos e Mensagens do Executivo.

Assim, observa-se que o Poder Legislativo Federal, mesmo sendo uma estrutura mais complexa, divulga sua produção legislativa, assim como a legislação histórica, de uma forma bem mais transparente, efetiva e em sua totalidade.

Não se deve desconsiderar, também, as dificuldades que o arcabouço municipal apresenta, com orçamentos diminutos, que acabam por influir nos serviços prestados. Contudo, é necessário envidar esforços para sobrepujar esses obstáculos.

Demais disso, no caso do município de Salvador, a contratação de um *site* para gerenciar a publicação das leis gera mais custos ao Poder Público Municipal, que poderia geri-lo através de seus próprios servidores, e não, por terceiros. Ademais, um sistema administrado diretamente por servidores e gestores qualificados seria mais eficaz quanto à implementação da LAI. Tome-se como exemplo a experiência com o Seapleg, descrito em tópico alhures, que, a despeito de algumas falhas, vem mostrando que é possível a criação de um sistema pelos servidores da Casa para a população da sua cidade, respeitando a realidade e as peculiaridades locais.

¹⁶ <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

5 CONCLUSÃO

O conhecimento do processo legislativo e dos instrumentos normativos que dele se originam é de suma importância para o efetivo desempenho do papel de cidadão. Primeiro, porque o conhecimento do processo legislativo nos permite conhecer melhor nossos representantes que, através dele, mostram a que vieram. Segundo, porque, ainda que tenhamos eleito nossos representantes, conhecer o processo legislativo nos dá condições de, bem ou mal, intervir de alguma forma nesse processo, cobrando posicionamentos e, algumas vezes, mudando mesmo o seu curso.

Quanto às leis, conhecê-las, além de ser uma exigência do nosso ordenamento que fundamenta a organização da vida em sociedade, é uma necessidade, pois nos permite saber sobre nossos direitos e deveres para bem exercê-los ou lutar para modificá-los, vez que, ainda que positivados, muitos são os preceitos normativos que vão na contramão da construção de uma sociedade justa e igualitária.

Desta forma, uma gestão da transparência efetivamente imbuída do propósito de assegurar o direito à informação, no caso do presente estudo, ao processo legislativo e às leis, deve primar pela fidedignidade das informações a serem transmitidas, sendo proativa e ágil, evitando-se quaisquer omissões e confusões.

Assim, nota-se que a CMS, embora venha, no geral, envidando esforços nesse sentido, por um lado através da gestão interna e manutenção do Seapleg desde 2013 (no que tange ao processo legislativo), e, do outro, através da recente contratação do *site* Leis Municipais em 2014 (no que tange ao acesso às leis), ainda padece de algumas falhas estruturais que foram abordadas no corpo do texto, como a fragilidade do sistema de busca das proposições legislativas e a omissão de algumas etapas de sua tramitação (processo legislativo), bem como a falta de publicação de algumas espécies legislativas e de normas mais antigas (acesso às leis).

Vale ressaltar que, por óbvio, as falhas apontadas não são de todo desconhecidas da gestão que, em alguns encontros da área legislativa, as pontuou e sobre elas propôs alguns encaminhamentos, como a criação de um GT, realização de reuniões periódicas e treinamento contínuo. No entanto, para de fato resolver tais situações, é preciso, antes de tudo, elaborar um planejamento estratégico que contemple ações mútuas da CMS em conjunto com o Executivo Municipal. Mais que isso, faz-se necessária uma verdadeira rede de cooperação

entre autoridades, gestores, sociedade civil e servidores, para a alteração desse quadro que, apesar de não ser o ideal, já demonstrou muitos avanços.

A CF/88 trouxe consigo o espírito redemocratizador, e não podemos, portanto, ficar presos às amarras do passado, onde o burocratismo imperava, e as ações governamentais atendiam apenas às elites. A LAI veio acabar com a escuridão que o período ditatorial proporcionou aos brasileiros, por isso é importante que ela produza os efeitos esperados e, em última instância, contribua na transformação do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, quer seja através da concretização de uma demanda social, quer seja porque informação é um mecanismo de aprimoramento e implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 25 set. 2015.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm> Acesso em: 20 set. 2015
- BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 25 set. 2015.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. *Projeto de Lei n. 301/2013 de 30 de abril de 2013*. Regulamenta o acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do art. 5º; inciso II do § 3º do art. 37; e § 2º do art. 216, todos da Constituição da República, de acordo com o determinado no art. 45 da Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.camarasalvador.com.br/pub/DOL-4055/index.html#/8/zoomed>> Acesso em: 20 set. 2015
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf> Acesso em: 26 ago. 2015
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora JusPODIVM, 2009.
- INSTITUTO ETHOS, Transparência das Cidades-Sede da Copa 2014 Melhora. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/transparencia-das-cidades-sede-da-copa-2014-melhora/#.VmLitXarTIU>> Acesso em: 3 dez. 2015.
- JOGOS LIMPOS DENTRO E FORA DOS ESTÁDIOS 2014-2016. Disponível em: <<http://www.jogoslimpos.org.br/cidades/sede/salvador/>> Acesso em: 3 dez. 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 20 set. 2015

Panorama do Governo Municipal. Disponível em: http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=2 Acesso em: 3 dez. 2015.

SALVADOR. *Lei n. 8.460, de 27 de agosto de 2013*. Regulamenta o acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do art. 5º; inciso II do § 3º do art. 37; e § 2º do art. 216, todos da Constituição da República, de acordo com o determinado no art. 45 da Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=169> Acesso em: 25 set. 2015.

SALVADOR. *Resolução n. 910 de 1991, consolidada até maio de 2006*. Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/updiv/regimento/index.html>> Acesso em: 20 set. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

- LUBISCO, Nídia M. L.; VIEIRA, Sônia Chagas; SANTANA, Isnaia Veiga. Manual de estilo acadêmico: monografias, dissertações e teses. 4. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008.
- OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Garantia do direito à informação no Brasil: Contribuições da Lei de Acesso à Informação Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13718> Acesso em: 25 set. 2015.