

A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO FORMA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO PROCESSO LEGISLATIVO: Uma análise do sítio institucional da Câmara Municipal de Fortaleza e a tramitação do PLO 437/22.

Luciana Ribeiro de Borba*

RESUMO.

O direito de acesso à informação é direito fundamental e garantido para possibilitar o exercício pleno da democracia. Realizamos uma análise e estudo acerca do sítio eletrônico da Câmara Municipal de Fortaleza, com apreciação detalhada das informações obtidas por meio da transparência ativa, disponibilizadas pelo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL, ferramenta desenvolvida pelo Programa Interlegis do Senado Federal, que alberga, de forma concentrada e direcionada, os dados produzidos pelas Casas Legislativas quando da execução de sua atividade típica. Por meio dessa análise, em especial do PLO 0437/22, projeto que resultou na Lei nº 11.323, de 23 de dezembro de 2022, foi possível perceber que foram postos à disposição do cidadão vários atos do processo legislativo, mas, também, foi possível constatar que existem documentos não disponibilizados, e que, de fato, impediram o acesso à informação pública, dificultando o amplo conhecimento de informações e fatos que deveriam ser públicos. A falta de documentos que deveriam estar disponibilizados restringiu um direito e pode prejudicar outros, visto que não foi possível ser feita uma inferência da legalidade do processo legislativo do PLO 0437/22.

Palavras-chave: Processo legislativo; Transparência; Sítio Eletrônico; Fortaleza

1INTRODUÇÃO.

O presente artigo trata da abordagem do princípio da transparência como mecanismo de fiscalização e controle do processo legislativo, com olhar específico no sítio institucional da Câmara Municipal de Fortaleza.

Entende-se que a necessidade de explorar esse assunto decorre, primeiramente, do direito que o cidadão tem de conhecer o que está sendo realizado por aqueles que estão na gestão da coisa pública. Depois, deve ser dada importância devida para o processo de elaboração da legislação que rege a sociedade, em qualquer de seus níveis. Além disso, o processo legislativo é realizado por agentes públicos, sejam os eleitos para representar o povo ou aqueles

* Luciana Ribeiro de Borba especialista em Direito Eleitoral e Parlamentar, e-mail: Luciana_deborba@hotmail.com

que exercem, por algum modo, o serviço público, e o devem fazer observando princípios e regras da Administração Pública.

O Brasil, Estado Democrático de Direito que é, rege-se através de leis. Leis estas produzidas por representantes do povo, eleitos democraticamente, e que devem ser impostas e observadas por todos, sejam pessoas físicas, jurídicas, públicas ou privadas, e, também, por aqueles que as produzem. E esse ordenamento de regras, que garante a estrutura, poder e segurança do Estado de Direito, precisa ser elaborado de maneira a espelhar o desejo do povo, com a segurança e austeridade necessárias para garantir seu cumprimento, seja pelos governantes, seja pelos governados.

A fiscalização desse mister só é possível com a devida clareza, disponibilidade e divulgação dos atos que compõem o processo de elaboração da legislação.

Busca-se elaborar uma pesquisa qualitativa, com análise doutrinária, bibliográfica, legal e documental, intencionando demonstrar a exigência constitucional da transparência quando da elaboração da legislação brasileira, em qualquer de seus níveis e as consequências de sua disponibilização, ou da ausência dela.

A análise inicia tratando da concepção do Poder Legislativo como parte integrante da Administração Pública, com suas regras e deveres de observância. Seguimos para o Poder Legislativo, situando sua atuação, seus membros e servidores como agentes da Administração Pública, e por isso, destinatários da norma constitucional. Logo após, tratamos do processo legislativo, fazendo referência à previsão do princípio da transparência na produção das leis, para a produção adequada, eficiente e eficaz, desaguando na análise do sítio eletrônico da Câmara Municipal de Fortaleza, analisando a divulgação do trâmite legislativo do Projeto de Lei Ordinária de nº 0437/22, que instituiu a chamada “taxa do lixo” na cidade de Fortaleza, no Ceará.

2 O PODER LEGISLATIVO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O Brasil é um Estado, tem povo, território e soberania. E a soberania é o “poder que tem uma nação de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites e dos fins éticos de

convivência” (REALE, p. 140). E o poder de impor suas decisões, de garantir a soberania faz parte do Governo, e:

...está ligado à força das instituições legislativas e aos corpos administrativos, capazes de garantir a realização efetiva das políticas governamentais. Poder, em outras palavras, é a força das instituições[...] Poderoso é o estado que garante a transparência e os processos adequados à proteção dos direitos dos cidadãos... (KARPEN, 2009, p. 18)

A República Federativa do Brasil constituiu-se, conforme texto constitucional, em Estado Democrático de Direito, onde o povo é o titular legítimo do poder, exercendo-o de acordo com princípios e regras próprios (LENZA, 2016).

A Constituição, portanto, quando menciona a expressão “Estado Democrático de Direito”, opta por conformar as estruturas do poder político segundo a medida do direito, isto é, regras e formas que excluem o arbítrio e a prepotência, o que venha a garantir a efetivação dos direitos fundamentais do homem, com a sua autonomia perante os Poder Públicos. (CARVALHO, 2020, p. 7).

Para ser exercida em sua plenitude, a democracia exige a participação e a fiscalização, e essas ações só conseguem ser bem exercidas quando existe o conhecimento dos fatos.

A forma de Estado do Brasil é a federação, e “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1988). Esses entes federados, autônomos nos termos da Carta Magna de 1988, conseguem gerir suas autonomias através dos órgãos, que compõem a “própria estrutura da pessoa jurídica, de tal modo que, quando os agentes atuam nestes órgãos manifestam sua vontade, considerando-se que esta foi manifestada pelo próprio Estado. Fala-se em imputação” (ALEXANDRINO e PAULO, 2021, p. 133).

Araújo (1981, p. 20 - 21) definiu a função legislativa como sendo “o exercício da atividade ou função de deliberação” impondo regras que deverão por todos serem obedecidas. O doutrinador finaliza concluindo que esta atividade é atribuída aos representantes eleitos pelo povo, sendo o Poder Legislativo não um poder, mas a “organização corpórea e permanente desta função estatal”.

Sendo, pois, uma função do Estado, e sendo, como dito outrora, o Brasil um Estado Democrático de Direito, também ele, o Estado, deve estar submetido à ordem jurídica e aos princípios e limites constitucionais.

2.1 A Produção Legislativa.

A democracia brasileira em sua vertente indireta é realizada por representantes eleitos, e tem como agentes legisladores os representantes do povo, os parlamentares, ou mesmo o Chefe do Poder Executivo, quando age como iniciador do processo legislativo.

Esses legisladores, ao exercerem a função legislativa, devem expressar a vontade do povo, de maneira mais fidedigna possível, para que a representação ocorra de forma legítima. Daí a necessidade da observância de técnicas específicas durante a elaboração legislativa, uma vez que deve ser consubstanciada no papel a vontade dos representados, de maneira inteligível ao homem comum, “e não um poema concretista ou uma tábua de logaritmos, só compreensível por iniciados”(MARTINS, apud BARBOSA, MARINS, PIRES, 2020, p.12).

No Brasil a produção legislativa é elevada, e muitas vezes, a análise da produtividade é feita mais pela quantidade do que pela qualidade das proposições, findando na aprovação de leis, por muitas vezes, vazias, ineficazes e desnecessárias. Uma produção elevada não garante a qualidade dos atos, resultando, muitas vezes, até numa crise das leis, posto que a aprovação e inserção indiscriminada de leis no ordenamento jurídico acaba gerando uma dificuldade de conhecimento, divulgação, compatibilidade e eficácia, dentre outros problemas. Além do dispêndio ao erário público, visto que o processo legislativo, realizado dentro de uma Casa Legislativa, que recebe orçamento próprio, possui um custo, obtido através de um indicador que “têm como objetivo avaliar o quanto custa – administrativamente – criar uma nova lei” (YEUNG, DANTAS, LAZZARINI, 2013), e pode ser obtido, segundo André Marcon (2020), “pela razão direta entre o custo total orçamentário do parlamento no ano e o número total de leis aprovadas”.

A quantidade somada à baixa qualidade das leis acaba acarretando a, já propalada, crise das leis, com um arcabouço legislativo vasto, distante e incompreensível para grande parte da população. Se, por um lado não se pode escusar-se de cumprir a lei alegando seu desconhecimento – art. 2º Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB - termina por não entender a legislação que tem acesso. Gera-se um distanciamento da norma, causando dubiedade e/ou não compreensão do ato legislativo. Deságua-se na judicialização do direito, fortalecendo o ativismo judicial e enfraquecendo a Teoria da Separação dos Poderes.

3 O PROCESSO LEGISLATIVO.

A produção das leis exige uma ritualística própria, um conjunto de atos sequenciados que visam a criação da legislação, o chamado processo legislativo, que possui princípios e regras próprios, cujo cumprimento deve ser obrigatório, sob pena da criação de leis que podem ser invalidadas, visto que incorrem em ilegalidade formal, uma vez que “no bojo do processo legislativo são percebidos os atos legislativos disciplinados em normas regimentais, com força de lei ordinária, responsáveis para encadear a tramitação das proposições com a adoção de procedimentos” (MACHADO, apud FALCÃO, 2022, p.32)

A formalidade faz-se necessária em razão do princípio da Legalidade, que traz como regra a coercibilidade e os reflexos das obrigações advindas dessas normas.

Na Teoria Geral do Direito essa sequência de atos ordenados e interligados é o chamado “processo”, que, do latim significa marcha para frente - *pro* = para adiante e *cessus* = marcha (FALCÃO, 2022). Ou seja, o conjunto de atos necessários para a prática de um objetivo, um arcabouço de atos que desencadeia na formação de um ato legislativo. No caso do processo legislativo o objetivo final seria a criação da legislação, com a especificação, no art. 59 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) das espécies a serem elaboradas nas Casas Legislativas.

A atividade legislativa cuida, então, da implementação da legística, trata da execução das técnicas advindas daquela ciência, para findar na criação da lei em sentido formal. É “fenômeno específico do Poder Legislativo, e envolve um conjunto de regras às quais o legislador deve obedecer para a elaboração das leis”. (CARVALHO, 2020, p. 181).

Pedro Lenza (2016) elenca 3 fases do processo legislativo, quais sejam: a) iniciativa, onde é deflagrado o processo de criação da lei; b) constitutiva, que é a fase de deliberação, parlamentar e executiva, iniciando com a tramitação do projeto na Casa Legislativa e findando na sanção ou veto; e c) complementar, que trata da promulgação e publicação.

Importante observar as disposições da seção VIII, do Capítulo I do Título IV da Carta Magna (BRASIL, 1988), que trata das regras do processo legislativo, visto que o Supremo Tribunal Federal já assentou, quando do julgamento da ADI 6453/RO (BRASIL, 2022), serem regras de reprodução obrigatória, não havendo

espaço para inovações pelos entes federados, apesar da autonomia que assiste a cada um.

4 O DIREITO À INFORMAÇÃO.

O direito à transparência possui relação intrínseca com o direito de expressão previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 19:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (BRASIL, 2013)

Com o crescimento da noção de *accountability* e governança, vem ganhando ainda mais corpo, direito de acesso à informação pública, de modo a permitir a gestão mais eficiente, zelosa e transparente.

Sendo a democracia o regime jurídico em que o titular do poder é o povo (BOBBIO, 1994), este precisa ter conhecimento para escolher, decidir e fiscalizar, o direito à informação é definido como direito fundamental (LENZA, 2016).

Sobre o assunto, a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando do julgamento do caso “Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile” ilustra:

No tocante aos fatos do presente caso, a Corte considera que o artigo 13 da Convenção, ao estipular expressamente os direitos a “buscar” e a “receber” “informações”, protege o direito de toda pessoa de solicitar o acesso à informação sob controle do Estado, com as exceções permitidas sob o regime de restrições da Convenção. Consequentemente, este artigo ampara o direito das pessoas a receberem esta informação e a obrigação positiva do Estado de fornecê-la, de tal forma que a pessoa possa ter acesso a conhecer essa informação ou receba uma resposta fundamentada quando, por algum motivo permitido pela Convenção, o Estado possa limitar o acesso à mesma para o caso concreto. Esta informação deve ser entregue sem necessidade de comprovar um interesse direto para sua obtenção ou uma interferência pessoal, exceto nos casos em que se aplique uma restrição legítima. Sua entrega a uma pessoa pode permitir, por sua vez, que esta circule na sociedade de maneira que possa conhecê-la, ter acesso a ela e avaliá-la. Desta forma, o direito à liberdade de pensamento e de expressão contempla a proteção do direito de acesso à informação sob controle do Estado, o qual também contém de maneira clara as duas

dimensões, individual e social, do direito à liberdade de pensamento e de expressão, as quais devem ser garantidas pelo Estado de forma simultânea.

Em suma, “a transparência garante a observância do princípio da publicidade” (RIBCZUK; NASCIMENTO, p. 230), e princípio constitucional, e de cumprimento obrigatório para os atos produzidos pela Administração Pública, atingido, assim, os atos integrantes do processo legislativo.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) galgou o direito à informação à categoria de direito fundamental, incluindo os incisos IV e IX do art. 5º, que fazem referência ao direito de liberdade na produção da informação, para que chegue de forma livre e desimpedida. Já os incisos XIV e XXXIII garantem o direito na vertente de garantia da disponibilização da informação, seja de maneira ativa, como preleciona o inciso XIV, quando assegura “a todos o acesso à informação”, ou de maneira passiva, nos seguintes moldes:

Art. 5º [...] XXXIII – todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Além da inclusão no rol dos direitos fundamentais, o direito à informação, especialmente à informação pública foi garantido nos artigos 37, § 3º e 216, § 2º, também da Magna Carta (BRASIL, 1988).

Como forma de efetivar esse direito, em 2011 foi sancionada a Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, marco regulatório infraconstitucional, que garante a transparência, e seu estímulo, como regra aos atos produzidos pelos órgãos públicos.

O art. 5º da LAI (BRASIL, 2011) institui ao Estado a obrigação de garantir o “direito de acesso à informação... de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, permitindo, assim, a divulgação do conhecimento e exercício amplo da cidadania, sendo esta o “exercício de direito de participação da vontade política do Estado e o controle da Administração” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p.1017), carecendo, por óbvio da informação pública para sua melhor efetivação.

Além disso, a LAI regulamenta prazos, formas e estabelece a publicidade e transparência como regra, devendo os casos onde faz-se necessário o sigilo.

Os atos do processo legislativo, praticados por agentes públicos, estão albergados pela transparência dos atos públicos, razão pela qual, as Casas Legislativas possuem a obrigação de zelar, estimular e promover a transparência de seus atos. E, ainda, segundo o art. 1º da LAI (BRASIL, 2011), a disponibilização ativa deve ocorrer através de sítios eletrônicos, nos entes federados que possuam mais de 10 mil habitantes.

Os sítios institucionais devem obedecer aos parâmetros e requisitos necessários para a transparência e publicidade dos atos por eles produzidos. As Casas Legislativas estão incluídas nesta obrigação.

5 ANÁLISE DO SÍTIO INSTITUCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA.

O sítio institucional da Câmara Municipal de Fortaleza, cujo endereço eletrônico é <https://www.cmfor.ce.gov.br/>, abriga o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), ferramenta tecnológica, disponibilizada gratuitamente pelo Interlegis, programa oficial do Senado Federal, direcionado para as Casas Legislativas brasileiras, criado em 1997 e que tem por objetivo fortalecer o Poder Legislativo, visando estimular e integrar os órgãos do Poder Legislativo. Plataforma gratuita, que moderniza e agiliza o processo legislativo, garantindo a transparência necessária, e obrigatória, dos atos ali produzidos.

O direito de acesso à informação pública abrange diversas áreas e obrigações a serem disponibilizadas pelos órgãos públicos. Citamos neste estudo a avaliação disponibilizada pelo “Radar de Transparência Pública”, ferramenta eletrônica que analisa o portal da transparência de cada órgão público. Essa análise foi feita pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON em conjunto com os Tribunais de Contas nos meses de maio a novembro de 2022. A Câmara Municipal de Fortaleza alcançou um nível de transparência intermediário, conseguindo 54,18% de índice de transparência.

Como o foco deste artigo é a transparência do processo legislativo, analisaremos o SAPL, que concentra as informações legislativas do parlamento fortalezense.

O SAPL permite a disponibilização de todos os atos do processo legislativo, permitindo o acesso e conhecimento do trâmite de produção da legislação, fato que ajuda o servidor, quando da organização, sistematização e agilidade. Confere ao

trabalho legislativo e ao cidadão um fácil acesso às informações dos atos produzidos pelos agentes públicos.

Como já discorrido neste estudo, as normas que tratam do processo legislativo são de reprodução obrigatória por Estados e Municípios, logo, o SAPL consegue garantir a disponibilização das informações legislativas produzidas por cada Casa Legislativa.

Analisando o sítio institucional do Poder Legislativo da Capital Alencarina, especificamente a plataforma SAPL, verificamos a disponibilização de informações básicas da Casa Legislativa, como informações acerca dos parlamentares, mesa diretora, comissões, pautas das sessões, sessão plenária, matérias legislativas, normas jurídicas e relatórios, dentre outras.

Em 20 de abril de 2023, data de realizada da última análise realizada, foram feitas as seguintes constatações:

QUADRO 1 - Constatações da Autora

MESA DIRETORA	As inserções iniciam na 12ª Legislatura, mas somente com a inclusão de um parlamentar. A partir da 13ª Legislatura há a disponibilização completa dos parlamentares eleitos para a Mesa Diretora.
BANCADAS PARLAMENTARES	Só existem inserções da 18ª Legislatura.
BLOCOS PARLAMENTARES	Nenhum registro encontrado.
COMISSÕES	Os registros de composição iniciam em 2011 e registros de cada comissão são variados, com alguns campos sem informação, mormente os anos mais antigos.
FRENTES PARLAMENTARES	Há a disponibilização de 20 frentes parlamentares de 2017, 2018 e 2019, com finalização de mandato em 2020.
PARLAMENTARES	O início da disponibilização das informações começa em 1983, na 10ª Legislatura, com a divulgação de dois parlamentares. Na 11ª Legislatura existe a informação de 37 parlamentares, dos 41 eleitos. Na atual Legislatura

	– 2021-2024 há a disponibilização de todos os vereadores eleitos e os que assumiram, em algum momento, a vereança nesse período.
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	Há somente o registro de uma audiência pública, realizada em 04 de julho de 2018.
MATÉRIAS LEGISLATIVAS	Inserção de 84.037 matérias disponibilizadas, dentre Projetos de Lei, Projetos de Resolução, Projetos de Decreto, Projetos de emenda à Lei Orgânica, Projetos de iniciativa popular, indicação, mensagem, protocolos, requerimentos e vetos, dentre outros. O primeiro arquivo disponibilizado foi o Projeto de Lei Ordinária de nº 005/1973, de 14 de fevereiro de 1973, que deu origem à Lei Ordinária nº 4.174, de 24 de maio de 1973, não sendo possível, porém, identificar a data de sua aprovação.
PAUTAS DAS SESSÕES	O primeiro registro data de 01 de janeiro de 2011, mas traz o anexo da “3333ª Sessão Extraordinária da 4ª Sessão Legislativa de 17ª Legislatura
RELATÓRIOS	Nesta aba encontramos várias modalidades de relatórios, possibilitando a busca por tipo, matéria, autoria, tramitação, e aqui conseguimos encontrar encontramos tipos de arquivos não dispostos em outros pontos, citamos como exemplo, os arquivos de autógrafos de lei, que, aqueles disponibilizados, diga-se de passagem, só foram encontrados neste espaço.

Fonte: A autora.

6 A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 473/22 – A INSTITUIÇÃO DA TAXA DO LIXO EM FORTALEZA.

A presente análise foi realizada integralmente com as informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Fortaleza, através do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL. Foi, pois, uma análise com os dados obtidos pela transparência ativa, aquela posta à disposição do cidadão, sem que tenha havido qualquer provocação para disponibilização das informações.

Inicia-se a busca na aba “Matéria Legislativa”, fazendo a pesquisa pelo tipo de matéria. Uma das primeiras opções ali dispostas foi o tipo “Mensagem”. O Manual de Redação da Presidência da República denomina de mensagem “o instrumento de comunicação oficial entre os Chefes dos Poderes Públicos,

notadamente as mensagens enviadas pelo Chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo” (BRASIL, 2018).

Através da busca pelo tipo “Mensagem” há a disponibilização de 02 mensagens, do ano de 2018, mas sem arquivos anexados ou informações relevantes.

Ao realizar-se a pesquisa pelo tipo “projeto de Lei Ordinária” existem várias opções para que surja o resultado aqui almejado, o PLO 473/22. A busca pode ser feita pelo número, por texto da ementa, autor, ano e, até por uma busca geral após a listagem de todos os projetos. Então, pelo senso comum, a ferramenta de busca é de fácil acesso.

Ao clicarmos no PLO 473/22, é aberta uma página que concentra informações pertinentes à proposição, contendo os seguintes tópicos constantes quadro 2:

QUADRO 2 – Informações Pertinentes à Proposição

Início – Anexada – Assunto – Autor – Despacho Inicial – Documento Acessório - Legislação Citada – Numeração – Tramitação – Relatoria – Texto.

Fonte: Autora, a partir de Fortaleza, 2022, PLO0473/22.

No tópico “Início” encontra-se as informações básicas, como tipo de matéria, ano, número, data de apresentação, número de protocolo, tipo de apresentação, texto original –traz o arquivo no formato pdf do referido projeto – ementa, norma jurídica relacionada – aqui, também, com o arquivo em pdf da Lei Ordinária nº 11.323, de 21 de dezembro de 2022, originada da aprovação do projeto em apreço – e outras informações. Ressalte-se que nem todos os campos estão preenchidos.

Os tópicos “Anexada”, “Assunto”, “Legislação Citada”, “Numeração” trazem em seu interior somente a frase “nenhum registro encontrado”.

A “Autoria” é do Prefeito Municipal José Sarto Nogueira Moreira, primeiro e único autor.

No “Despacho Inicial” existe a indicação de encaminhamento para Comissão Conjunta de Constituição e Orçamento - CCCO. Mister esclarecer que as comissões da Câmara Municipal de Fortaleza podem reunir-se conjuntamente, por decisão do Presidente. Acerca dessas comissões citadas, o Regimento Interno da Casa traz as nomenclaturas completas, quais sejam: Comissão de Constituição e Justiça – CCJ e Comissão de Orçamento, Fiscalização e Administração Pública - COFAP. Não há

arquivo nesta aba, mas o documento de despacho inicial pode ser encontrado em “Documento Acessório”.

Em “Documento Acessório” estão elencados 79 documentos, que perfilam o bojo do PLO 473/22, como as emendas apresentadas, os pareceres e atas da comissão, folha de votação da redação final do projeto. A redação final foi elaborada pela CCJ, com data de inserção em 22 de dezembro de 2022, ou seja, dois dias após a votação. Há, também, o Diário Oficial nº 17.483, com a publicação da Lei 11.323, de 21 de dezembro de 2022, e do Despacho do Presidente, que encaminhou o referido projeto para as comissões, julgadas competentes.

Realiza-se uma análise acurada destes documentos, podendo observar a qualidade, ou não, dos atos que compõem o arcabouço disponibilizado do PLO 473/22, sendo as principais as listadas a seguir:

I – Pode-se verificar que existem proposições não disponibilizadas, como pareceres de emendas retiradas de pauta quando já iniciada sua sessão de deliberação, ou antes dela;

II – Verifica-se que não há, quando da análise das emendas parlamentares, maior verificação de legalidade da matéria, não sendo indicada nenhuma fundamentação jurídica da análise material;

III – Os pareceres somente foram submetidos ao crivo da Comissão Conjunta de Constituição e Justiça e Orçamento, Fiscalização e Administração Pública, fato que, além de restringir uma análise pela comissão cujo tema seja pertinente ao projeto global ou à emenda, gerou uma subemenda em desacordo com o padrão. A relatoria do parecer nº 679, de 15 de dezembro de 2022, foi pela emissão de parecer favorável, desde que observado o texto da subemenda. Subemenda esta que traz em seu bojo concessão de isenção para imóveis “onde residirem pessoas portadoras de deficiência”, expressão que vai de encontro ao termo adotado, e recomendado, pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2015).

IV – Redação final trazendo artigos que tratam, de forma diferente, do mesmo assunto, e que levam a uma interpretação confusa e/ou dúbia, sendo que um define que o fato gerador seria a utilização efetiva ou potencial do serviço de manejo dos resíduos sólidos, enquanto o outro define que pode ser considerado fato gerador a utilização efetiva do serviço de manejo do resíduo sólido;

V – texto que faz referência a parágrafo único de artigo que, ou não tem nenhum parágrafo ou tem vários.

Foi observado, ainda, que na aba “Tramitação” não foram encontrados os arquivos dos procedimentos ali listados, que iniciam na atuação do PLO 437/22, passam pelas análises da comissão conjunta até a inclusão para pauta na Ordem do Dia da Redação Final do referido projeto.

Estes foram os documentos relacionados com o PLO 0437/22, mas pode-se destacar outros documentos referentes ao projeto citado terem sido encontrados. Eles estavam dispersos em outros lugares, fato que, pode prejudicar o conhecimento pleno do trâmite legislativo.

O PLO 437/22 foi lido na 95ª Sessão Ordinária da 2ª Sessão Legislativa da 19ª Legislatura da Câmara Municipal de Fortaleza, sendo disponibilizado no mesmo dia para a Comissão Conjunta. Esta já havia emitido parecer favorável na primeira sessão após seu recebimento, não tendo sido deliberado, entretanto, em razão de pedido de vista.

Após trâmite na comissão, o projeto foi encaminhado para o plenário em 20 de dezembro de 2022 e incluído na Ordem do Dia da sessão realizada no mesmo dia. Foi uma sessão tumultuada, com relatos de várias questões de ordem levantadas, inclusive quanto ao quórum de aprovação, que foram indeferidas pelo presidente da sessão. O PLO 0437/22 foi para votação, tendo sido pedido destaque para a votação de dois artigos, quais sejam, o 10 e o 11, que não foram aprovados, diferentemente do projeto, que seguiu para Redação Final.

Via de regra, a fase constitutiva encerra-se com o envio do autógrafo, que encaminha o Projeto de Lei, na forma como aprovado, para o Chefe do Poder Executivo que, aquiescendo, sancionará, promulgará e mandará publicar o texto da Lei.

Importante destacar que em “Tramitação” pode ser visto que foi encaminhado, pela Coordenadoria Geral de Assuntos Legislativos – COGEL, em 21 de dezembro de 2022, para o Gabinete do Prefeito – GABPRF o autógrafo de lei do PLO 437/22. Mais uma vez, registre-se que não há o arquivo do autógrafo de lei mencionado. Este registro não foi encontrado, inclusive, por nenhum outro tipo de busca, apesar de várias tentativas, com diferentes parâmetros. E essa busca mostrou-se necessária porque, ainda, com base nas informações disponibilizadas pelo SAPL, o texto da Redação Final do Projeto de Lei Ordinária de nº 473/22 apresenta diferença do texto publicado no Diário Oficial do Município, nº 17.483, de 21 de dezembro de 2022.

O texto da Redação Final apresenta erros de legística, que, apesar da relevância que se entende caber ao tema, não é objeto deste estudo. Destaca-se, ainda, outro fato que pôde ser observado na disponibilização do SAPL, o qual seja a diferença entre o texto da Redação Final e o publicado no Diário Oficial do Município, ou seja, o texto oficial da lei oriunda daquela votação.

A ocorrência acima relatada consiste na diferença quando da remissão de determinado artigo, nos seguintes moldes:

QUADRO 3 – Diferenças quando da Remissão

Texto da Redação Final ao projeto de lei nº 0437/22	Texto a publicação do Diário Oficial do Município de Fortaleza – nº 17.488, publicado em 21/12/2022
Art. 8º São responsáveis solidários pelo pagamento da taxa: ... V – o ocupante ou cessionário de imóvel público, em uma das condições previstas no parágrafo único do art. 10. (grifo da autora)	Art. 8º São responsáveis solidários pelo pagamento da taxa: ... V – o ocupante ou cessionário de imóvel público, em uma das condições previstas no parágrafo único do art. 12.(grifos da autora)

Fonte: Autora, a partir de Fortaleza, 2022 – Projeto de Lei 0437/22.

Como dito alhures, o texto aprovado pelo Legislativo é encaminhado para o Executivo através do autógrafo de lei, que seria o elo de processo legislativo entre os dois poderes. No caso em tela, percebe-se que há divergência entre os dois textos.

Não se conseguiu, porém, com as informações disponibilizadas pelo sítio institucional da Câmara de Fortaleza, determinar o que de fato aconteceu, pois não há, até a data do último acesso ao portal mencionado, a disponibilização do autógrafo de lei, para que pudesse ser observado qual texto fora enviado pelo Poder Legislativo. E assim, verificar onde ocorreu a alteração, e determinar as providências que deveriam ser adotadas, seja para correção, através de republicação no Diário Oficial, ou correção por meio de novo Projeto de Lei, sem prejuízo, claro, de possível responsabilização administrativa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O presente trabalho teve como objetivo realizar, no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Fortaleza, uma análise da transparência ativa das informações relativas ao processo legislativo do PLO 0437/22, o projeto que deu origem à Lei nº 11.323, de 21 de dezembro de 2022, que “Institui taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no Município de Fortaleza e dá outras providências”, a conhecida Lei da “Taxa do Lixo”.

A Câmara de Fortaleza disponibiliza as informações relativas à atividade legislativa através do SAPL, ferramenta disponibilizada pelo Senado Federal, com formatação desenvolvida para atender tal finalidade, seja qual for a Casa Legislativa.

Foram encontradas muitas informações acerca do processo de tramitação do PLO 0437/22. Com esse achado foi possível visualizar o percurso percorrido, as intercorrências e os atores desse processo. Foi possível, também, verificar a qualidade das proposições conhecidas, o que faz reafirmar a importância do uso da legística como técnica para elaboração da legislação pátria. A falta de detalhes mais técnicos provocou atecnias que não deveriam caber em uma Casa Legislativa da capital de um estado, sendo exemplos:

I – utilização de texto de subemenda, produzida pela comissão responsável pela redação final, com a expressão “pessoa portadora de deficiência”;

II - redação final com tema recebendo a mesma definição, mas com orientação diferente;

III – texto com remissão a parágrafo único quando o artigo referido possui mais de um parágrafo, ou nenhum;

IV – diferença entre o texto aprovado na redação final e o publicado no Diário Oficial do Município;

V – ausência da disponibilização de arquivo do autógrafo de lei que encaminhou o texto aprovado para sanção ou veto preferencial.

Durante a pesquisa realizada conseguiu-se perceber que algumas melhorias poderiam ser feitas para melhorar a disponibilização da informação. Como o agrupamento de mais dados relativos ao processo legislativo de uma proposição, relacionando a um projeto de lei específico, além das peças procedimentais em si, informações relativas às sessões de leitura e deliberação e suas atas, autógrafo de lei e veto, quando houver.

Diante do exposto, conclui-se que a transparência ativa da Câmara Municipal de Fortaleza deixou de disponibilizar informações importantes, prejudicando o

acesso à informação e conhecimento das ações realizadas naquele órgão, com relação a tramitação do PL estudado.

Em razão da falta de informações suficientes, não é possível conhecer toda a tramitação do PLO 0437/22, e descobrir o motivo da publicação de texto diferente do aprovado pelo Legislativo, o que gera uma insegurança jurídica enorme, vez que a atribuição de legislar, que fora dada aos parlamentares, eleitos pelo povo, pode ter sido restringida por outro poder. Mas, repete-se sem receio de exaustão, que não é possível fazer nenhuma inferência definitiva uma vez que faltam as informações necessárias.

REFERÊNCIAS.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

ARAÚJO, Edmir Netto, **Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, 194 p.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON. Programa Nacional de Transparência Pública: Radar da Transparência Pública. Disponível em: <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atricon2/panel.html> Acesso em: 11 maio 2023.

BARBOSA, Maria Nazaré, MARINS, Camila Morais Caja

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 7.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL, Decreto – Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em 10 de maio 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

BRASIL. Lei nº 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://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/11/2011&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=12>. Acesso em: 10 maio. 2023.

BRASIL, Lei n. 13.146, de 6 de jul. de 2015. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Foster Júnior [et al.] 3.ed. ver, atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018. **Manual de Redação da Presidência da República**. 3ed.Brasília:Presidência da República,2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf> Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Direitos Humanos**. – 4a ed. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 441 p.

BRASIL. Senado Federal. **Interlegis**. Disponível em: <https://ww.12.senado.leg.br/interlegis> Acesso em 11 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6453/RO** (0095246-36.2020.1.00.0000). Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 12 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5934272>. Acesso em 23 de abr. 2023.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa: Legística formal**. 6. ed. Belo horizonte: Del Rey, 2020.

Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Caso Claude Reyes e outros v. Chile**, São José, Costa Rica, 19 setembro de 2006. Disponível em <https://www.cni.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf> Acesso em: 10 mai. 2023

FILGUEIRAS, FERNANDO. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Artigo. Editora São Paulo CEDC 2011 <https://www.scielo.br/j/in/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 10 maio 2023.

FORTALEZA. Lei nº 11.323, de 21 de dezembro de 2022. **Institui taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no município de Fortaleza e dá outras providências**. Disponível em https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/13570/lei_11.323.pdf Acesso em 10 maio 2023

FORTALEZA. PLO 0437, de 2022. **Institui a taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no**

município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/matéria/80758> Acesso em 10 maio 2023.

KARPEN, Ulrich, in **CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: Qualidade da Lei e Desenvolvimento** (2007: Belo Horizonte, MG) Legística: qualidade da lei e desenvolvimento – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 224 p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20 ed. São Paulo. Saraiva. 2016.

MACHADO, Luís Fernando Pires. **A Lei que ensina a fazer leis**. Brasília: Edições Superiores, 2018.

*MARCON, André. A instrumentalização das formas como desafio à avaliação de desempenho do Poder Legislativo. In: **Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes**. BARBOSA, Maria Nazaré Lins, MARINS, Camila Moraes Cajaiba Garcez, PIRES, Ieda Maria Ferreira (org.). São Paulo. Almedina, 2020.*

MARTINS. Ivens Gandra da Silva, *In: **Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes**. BARBOSA, Maria Nazaré Lins, MARINS, Camila Moraes Cajaiba Garcez, PIRES, Ieda Maria Ferreira (org.). São Paulo. Almedina, 2020.*

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. São paulo: Saraiva, 2000.

RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**.v. 9. n. 2. p. 218-2

YEUNG, Luciana; DANTAS, Humberto; LAZZARINI, Sérgio. **Medindo o desempenho de um parlamentar brasileiro**: o caso da Câmara Municipal de São Paulo. InsperWorkingPaper WPE:306/2013. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/12/2013_wpe306.pdf . Acesso em 23.abr.2023.