



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

EDUARDO LIMA DA SILVA

A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO: uma análise sobre a
publicação de documentos e informações produzidas na tramitação de espécies
normativas na Câmara Municipal de Belém

EDUARDO LIMA DA SILVA

A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO: uma análise sobre a publicação de documentos e informações produzidas na tramitação de espécies normativas na Câmara Municipal de Belém

Monografia de conclusão de curso apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Ronald Corecha Bastos

Belém-PA, 2025.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

S586t Silva, Eduardo Lima da.
A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PROCESSO
LEGISLATIVO : uma análise sobre a publicação de
documentos e informações produzidas na tramitação de
espécies normativas na Câmara Municipal de Belém /
Eduardo Lima da Silva. — 2025.
x, 53 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Ronald Corecha Bastos
Trabalho de Conclusão (Graduação) - Universidade
Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Faculdade
de Direito, Belém, 2025.

1. Transparência ativa. 2. Processo Legislativo. 3.
Controle Social. I. Título.

CDD 341

EDUARDO LIMA DA SILVA

TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO: uma análise sobre a publicação de documentos e informações produzidas na tramitação de espécies normativas na Câmara Municipal de Belém

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (FAD/UFGPA) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ronald Corecha Bastos

Data de aprovação: 15/09/2025

Conceito: Excelente

Banca Examinadora:

Professor e orientador Ronald Corecha Bastos, Dr.
Universidade Federal do Pará

Professor Élcio Aláudio Silva de Moraes, Dr.
Universidade Federal do Pará

Professor Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha, Dr.
Universidade Federal do Pará

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, elevo minha gratidão a Deus, por Sua infinita misericórdia, por ter me sustentado em cada etapa desta jornada. A Ele, que é fonte de toda sabedoria, saúde e proteção, reconheço que nada teria sido possível sem a Sua graça. É por Sua mão que fui conduzido até aqui, superando desafios e incertezas, com fé e esperança renovadas a cada novo dia.

Expresso minha mais profunda gratidão aos meus pais, Edison e Elisângela, por toda a dedicação, renúncia e amor incondicional. Foram eles que, com coragem e esforço incansável, proporcionaram os meios para que eu pudesse me dedicar aos estudos, oferecendo não apenas suporte material, mas, sobretudo, emocional e espiritual. Em cada conquista minha, há a marca do esforço silencioso e generoso de vocês.

À minha irmã, Elaine, meu exemplo de força, integridade e perseverança, agradeço por sua presença constante, pelos conselhos sábios e pelo apoio fraterno em todos os momentos. Ela, junto ao Bartolomeu e à Vitória, testemunharam a minha rotina intensa de estudos e tornaram o processo mais leve e acolhedor.

À minha avó, Maria de Jesus, minha segunda mãe e alicerce de nossa família, rendo homenagens pelo carinho, pela fé e pelos inúmeros gestos de cuidado. Sua presença foi um conforto nos momentos de maior exaustão e seu exemplo de vida é um legado que levo comigo.

Em memória do meu avô Edilson, que permanece vivo em minhas melhores lembranças, dedico um agradecimento especial. Seu amor, sua sabedoria e seu compromisso com os valores familiares são inspirações constantes. Que eu possa, com minha trajetória, honrar seus ensinamentos e encontrar, um dia, a paz de reencontrá-lo na eternidade.

À minha amada Laís, companheira fiel, amiga, namorada e futura esposa, agradeço por todo o amor, paciência e incentivo nos momentos em que as forças pareciam faltar. Sua presença ao meu lado foi fonte de equilíbrio, alegria e motivação constante. Sou grato por compartilhar contigo não apenas este momento, mas o projeto de uma vida em comum.

Agradeço também ao meu professor e orientador, Ronald Corecha Bastos, por ter confiado em meu potencial e por ter me guiado com generosidade ao longo deste percurso acadêmico. Sua orientação criteriosa, suas indicações bibliográficas valiosas e seu comprometimento foram fundamentais para a qualidade deste trabalho. Em seu nome, estendo meus sinceros agradecimentos aos demais professores e membros da Banca Examinadora, cuja leitura atenta e cujas observações enriquecerão ainda mais esta monografia.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que este momento fosse possível, deixo registrado o meu mais sincero e eterno agradecimento.

RESUMO

O presente trabalho analisa se a Câmara Municipal de Belém possui mecanismos de promoção da transparência ativa no processo legislativo e, caso exista, se ele(s) atende(m) o direito fundamental de acesso à informação, previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 2011), promove um debate acadêmico em torno do conteúdo jurídico do princípio da transparência administrativa aplicado ao processo legislativo municipal. A abordagem utilizada é de pesquisa qualitativa, dedutiva, mediante levantamento bibliográfico e documental, com análise de legislação, jurisprudência e doutrina. Os Resultados da pesquisa indicam que a Lei de Acesso à Informação deve ser aplicada ao processo legislativo e que a Câmara Municipal de Belém atende de modo insuficiente às exigências constitucionais e legais relativas à transparência. Concluiu-se que a Câmara Municipal de Belém utiliza o seu sítio eletrônico como ferramenta para dar transparência ativa às matérias legislativas, entretanto, não há disponibilização, na íntegra, de informações e documentos produzidos durante a tramitação das espécies normativas, o que dificulta o controle social da atividade parlamentar.

Palavras-chave: Transparência ativa. Processo Legislativo. Controle Social.

ABSTRACT

This thesis analyzes whether the City Council of Belém has mechanisms to promote active transparency in the legislative process and, if so, whether they uphold the fundamental right of access to information, as established in Article 5, item XXXIII, of the Federal Constitution, and the Access to Information Law (Law No. 12,527 of 2011). It fosters an academic debate around the legal content of the principle of administrative transparency as applied to the municipal legislative process. The approach used is qualitative and deductive research, based on bibliographic and documentary review, with analysis of legislation, case law, and legal doctrine. The research results indicate that the Access to Information Law should be applied to the legislative process and that the City Council of Belém insufficiently meets the constitutional and legal requirements regarding transparency. It was concluded that the City Council of Belém uses its official website as a tool to provide active transparency for legislative matters; however, it does not make available, in full, the information and documents produced during the processing of legislative proposals, which hinders social oversight of parliamentary activity.

Keywords: Active transparency. Legislative process. Social oversight.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias de análises dos portais legislativos	46
Quadro 2 - Indicadores selecionados	48
Quadro 3 - Publicação de documentos e informações sobre o processo legislativo da Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores gerais	51
Quadro 4 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação dos projetos de emendas à Lei Orgânica na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos	53
Quadro 5 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação dos projetos de lei na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos.....	55
Quadro 6 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação dos decretos legislativo na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos ..	57
Quadro 7 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação das resoluções na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos.	59

LISTA DE ABREVIATURAS

CMB - Câmara Municipal de Belém

ILB - Instituto Legislativo Brasileiro

IPU - Inter-parliamentary Union

ITL - Índice de Transparência do Poder Legislativo

ITpL - Índice de Transparência dos Portais Legislativos

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LAI - Lei de Acesso à Informação

LOMB - Lei orgânica do município de Belém

ONU - Organização das Nações Unidas

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RICMB - Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

SAPL - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 TRANSPARÊNCIA ATIVA COMO FERRAMENTA DE OTIMIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	13
2.1 Da conceituação de princípio jurídico ao conceito de transparência ativa.....	13
2.2 Controle social da atividade estatal: fim a ser buscado pelo direito fundamental de acesso à informação potencializado pela transparência ativa.....	17
3 O PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM SOB A TRANSPARÊNCIA ATIVA.....	20
3.1 Aspectos relacionais entre as expressões.....	20
3.2 O processo legislativo da Câmara Municipal de Belém.....	26
3.2.1 Atos legislativos que formam as leis ordinárias e as leis complementares no município de Belém.....	27
3.2.2 Emendas à Lei Orgânica	36
3.2.3 Decretos Legislativos e Resoluções.....	38
3.2.4 Leis orçamentárias.....	42
3.3 Instrumentos normativos que regulam a transparência ativa no processo de construção das espécies normativas no município de Belém.....	44
4 TRAMITAÇÃO DAS ESPÉCIES NORMATIVAS E TRANSPARÊNCIA ATIVA: AVALIAÇÃO DO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM.....	45
4.1 Parâmetros para avaliar a transparência ativa no processo legislativo na Câmara Municipal de Belém.....	45
4.2 Publicação dos documentos e informações relacionados à tramitação das emendas à Lei Orgânica	52
4.3 Projetos de lei	54
4.4 Projetos de decreto legislativo	56
4.5 Projetos de resolução.....	58
4.6 Caminhos para a Câmara Municipal de Belém atender formal e materialmente a transparência ativa na tramitação do processo legislativo municipal.....	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS.....	65

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, a preocupação com a descentralização e a transparência do poder foram acentuadas, de modo que, no pós-Segunda Guerra mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas - ONU, houve o reconhecimento do direito humano de receber e difundir informações, o qual foi consignado tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹, quanto no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos².

Como consequência, houve a difusão de marcos legais para regular o acesso à informação em diversos países. No Brasil, a Constituição Federal reconhece o acesso à informação como direito fundamental³, sendo que a norma constitucional previu a edição de lei para regulamentar o assunto. Após vinte e três anos do mandamento constitucional, a Lei de Acesso à Informação (lei 12.527 de 2011) foi promulgada e estabeleceu diretrizes a serem observadas pela administração pública na disponibilização das informações.

Nesse ínterim, foram desenvolvidos estudos que tinham como objeto o direito fundamental de acesso à informação e o princípio da transparência administrativa, os quais foram relacionados a outros conceitos, como democracia participativa, participação popular, controle social da atividade estatal, *accountability*, etc. Entretanto, percebeu-se um protagonismo do Poder Executivo (e dos outros poderes quando atuam administrativamente) nessas discussões, de modo que a análise da transparência aplicada ao processo legislativo ainda é bastante tímida em relação ao outro poder.

Nas democracias representativas, o parlamento é efetivamente a casa de representação popular, na qual estão os legisladores eleitos pelo sufrágio universal. Com a noção de democracia participativa, entretanto, os cidadãos deixam de ser vistos como mero eleitores e são incentivados a participar ativamente da atividade pública, realizando, assim, um efetivo controle social da atividade estatal, em especial, para os fins dessa pesquisa, da atividade parlamentar. Nesse sentido, compreende-se que a discussão acerca da transparência no processo legislativo é necessária, visto que só se constrói uma sociedade menos corrupta e mais crítica, quando os cidadãos são munidos com informações sobre os seus representantes, o que inclui o

¹ Vide Art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

² Vide Art. 19, 2, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

³ Vide Art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

Parlamento. Escolheu-se o legislativo municipal como objeto de estudo, pois entendeu-se que a Câmara Municipal é o órgão legislativo mais próximo do cidadão e, por conta disso, o terreno mais fértil para o início da cultura da transparência entre os brasileiros.

A partir dessa compreensão, a presente monografia possui como objetivo geral identificar se a Câmara Municipal de Belém possui mecanismos de transparência ativa para o seu processo legislativo e se, houver, verificar se eles satisfazem plenamente a Lei de Acesso à Informação.

Para satisfazer esse propósito, após a Introdução, busca-se, no capítulo seguinte (capítulo 2), a identificação do conceito de transparência ativa à luz da sua natureza de direito fundamental no Brasil, e do seu tratamento na Lei de Acesso à Informação. No sub-capítulo 2.2, procura-se demonstrar porque a LAI pode ser aplicada ao processo legislativo e, conseqüentemente, pode-se exigir a transparência das informações produzidas durante esse ato político. No capítulo seguinte (nº 3), aborda-se o processo legislativo da Câmara Municipal de Belém, com a finalidade de entender como ele está regulado na Lei Orgânica Municipal, no Regimento Interno da casa legislativa belenense e na Constituição do Estado do Pará, e para, a partir de então, identificar quais são os atos legislativos que constituem o processo de formação das espécies normativas no município de Belém-PA, estes que devem ser publicizados para que os cidadãos possam acompanhar a sua tramitação.

Especialmente no sub-capítulo 3.3, serão empreendidos esforços para a Identificação do(s) instrumento(s) que a Câmara Municipal de Belém utiliza para dar transparência ativa ao processo legislativo e, no capítulo nº 4, serão apresentados quais os documentos e as informações produzidas durante o processo legislativo são disponibilizadas pela Câmara Municipal de Belém, com base na Constituição Federal, Constituição Estadual e na Lei de Acesso à Informação.

No sub-capítulo 4.6 serão apresentados alguns mecanismos que podem ser adotados pela Câmara Municipal de Belém, a fim de ampliar a promoção da transparência ativa no seu processo legislativo.

A pesquisa será realizada utilizando o método dedutivo, vez que partirá da compreensão de assuntos mais gerais, como o conceito de princípios jurídicos, da identificação do conteúdo jurídico do princípio da transparência administrativa, da aplicação desse princípio ao processo legislativo, para que seja possível chegar a uma conclusão específica: a Câmara Municipal de Belém atende (ou não) as exigências

da Constituição e da Lei de Acesso à Informação quanto à transparência ativa? Se não atende, quais mecanismos podem ser utilizados pelo poder legislativo municipal para satisfazer plenamente as exigências da Lei de Acesso à Informação e demais normas constitucionais e orgânicas, quanto à transparência ativa?

A natureza da pesquisa será qualitativa, empregando-se levantamento bibliográfico e documental, como procedimentos metodológicos, uma vez que pretende-se utilizar referencial teórico na doutrina, em especial Canhadas (2018), na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na legislação, para, a partir de então, responder ao questionamento principal da pesquisa e confirmar ou não sua hipótese, qual seja: a Câmara Municipal de Belém possui ferramentas para disponibilizar os atos que integram o seu Processo Legislativo na forma da transparência ativa, mas os atos do processo legislativo não são apresentados na sua totalidade e as ferramentas utilizadas não permitem a disponibilização das informações de forma objetiva, transparente, clara, em linguagem de fácil compreensão e não garantem a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

2. TRANSPARÊNCIA ATIVA COMO FERRAMENTA DE OTIMIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Entender a transparência ativa como ferramenta de otimização exigida pelo princípio da transparência administrativa é fundamental para os fins deste trabalho. Isso só é possível quando se compreende que: a) um dos objetivos do direito fundamental de acesso à informação é possibilitar o controle social da atividade estatal; b) a transparência ativa potencializa o controle social. Contudo, assimilar o peso que tais afirmações carregam só será possível após a identificação do conceito de princípio jurídico, do conteúdo jurídico do princípio da transparência administrativa e da relação entre o direito fundamental de acesso à informação, o controle social das atividades estatais e a transparência ativa.

2.1. Da conceituação de princípio jurídico ao conceito de transparência ativa

O conceito de princípio jurídico utilizado no presente trabalho foi desenvolvido por Canhadas (2018). O tema da obra de Canhadas é o estudo do conteúdo jurídico desse princípio. Antes de identificá-lo, o autor apresenta a sua conceituação de princípio jurídico, partindo das posições adotadas por Dworkin (2011), Alexy (2011),

Ávila (2012) e Silva (2009). Com exceção de Ávila, os doutrinadores listados por Canhadas (2018, p. 27) compreendem os princípios como normas jurídicas completas, dotadas de antecedente e consequente normativo, com dois objetivos: regradar condutas e comportamentos, e dar máxima concretude ao valor que lhe caracteriza como princípio, sob juízo de ponderação, ante a outros princípios.

Partindo dessa compreensão, Canhadas (2018, p. 63) conceitua princípio jurídico como uma espécie de norma jurídica em sentido estrito, estrutural, inserida em um sistema de hierarquia flexível, que não esgota em seu consequente normativo as condutas que regula, mas carrega consigo mandamentos de otimização de valores a serem observados na maior medida possível, aplicáveis mediante a técnica de sopesamento fundamentado, a qual deve considerar todas as condições fáticas e jurídicas do caso concreto.

Quando o autor faz tal afirmação, significa dizer que os princípios possuem sentido deôntico-jurídico completo, ou seja, tal como as regras, constituem-se de consequente e antecedente normativo (Canhadas, 2018, p. 27, 59 e 60). Porém ele afirma que, enquanto os primeiros contêm no seu consequente normativo um valor a ser alcançado com a sua aplicação, as regras possuem uma descrição precisa da conduta a ser praticada pelo receptor das suas ordens (Canhadas, 2018, p. 60).

Dessa forma, os princípios buscam atingir os seus valores, não com uma conduta prescrita de forma específica, mas com o que Alexy (2011, p. 90) chama de mandamentos de otimização, que se caracterizam pela tentativa de concretização do objeto tutelado pelo princípio na maior medida possível dentro das condições fáticas e jurídicas. Significa dizer que os valores tutelados pelos princípios necessitam de medidas adequadas no mundo fenomênico para serem concretizados - o que Silva (2009, p. 46) caracteriza como condições fáticas - e de condições determinadas pelo próprio ordenamento jurídico, constituído de princípios e regras que colidem com determinado princípio, restringindo a aplicação máxima de seu valor conforme as exigências do caso concreto, o que Alexy (2011, p. 90) denomina como condições jurídicas.

Isto posto, pode-se concluir que o princípio constitucional da transparência administrativa é uma norma em sentido estrito, com poder de exigir e regradar condutas - ainda que não específicas, como ocorre nos casos das regras - do seu receptor, visando a promoção de um determinado valor na maior medida possível dentro das

condições fáticas e jurídicas presentes no caso concreto. Mas qual o valor perquirido pelo princípio da transparência?

Tal princípio tem como valor primordial garantir aos cidadãos o acesso à informação, seja ela de interesse particular ou coletivo, sendo que o controle social da atividade estatal é uma das razões para o direito de acesso à informação existir no ordenamento jurídico brasileiro. Para subsidiar tal afirmação, faz-se necessário apresentar o que se define como objeto do princípio da transparência administrativa.

Canhadas (2018, p. 216 e 218) analisa o princípio da transparência administrativa por seus cinco aspectos - o subjetivo, objetivo, formal, material e temporal - e pelo seu modo de funcionamento, como passivo e ativo.

Após concluir a análise de todos os aspectos e modos de funcionamento, é proposto o conteúdo jurídico do princípio da transparência administrativa:

Princípio jurídico fundado na supremacia e na indisponibilidade do interesse público, bem como na segurança jurídica, boa-fé administrativa e especialmente no princípio republicano, cuja aplicação deve se dar na maior medida possível diante do caso concreto, levando-se em consideração as potenciais restrições relativas às hipóteses de sigilo exigidas por força de determinados interesses públicos e privados privilegiados constitucionalmente, abrangendo toda e qualquer informação produzida ou detida pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, inclusive em razão de vínculos indiretos e de recebimento ou custódia de recursos públicos, imprescritível, caracterizado em seu aspecto formal pela acessibilidade da informação a qualquer interessado, independentemente de motivação, podendo ser implementada, em determinados casos, apenas por meio da disponibilidade passiva e, em outros, pela ampla divulgação ativa (de ofício), e caracterizada ainda, por fim, em seu aspecto material, por exigir clareza e organização no conteúdo das informações divulgadas, de modo a torná-las compreensíveis à sociedade em geral. (Canhadas, 2018, p.234).

Quando a transparência é apreciada sob o aspecto formal, a atenção é direcionada para a forma como a informação é disponibilizada, ou seja, como o poder público torna acessível a informação aos interessados, qual a ferramenta utilizada para que a informação seja visível para quem procura por ela.

Quanto ao aspecto material, além da acessibilidade, atributos como a clareza, objetividade, precisão, limpidez, completude, organização e coerência são mensurados para avaliar a transparência da informação. Canhadas (2018, p. 217) entende que não basta apenas avaliar a visibilidade, ou seja, o aspecto formal, para mensurar a transparência, vez que a informação pode ser de fácil visualização e

confusa ao mesmo tempo. Portanto, além da preocupação com a ferramenta que é utilizada para apresentar a informação ao interessado, também é necessário atentar-se para o seu conteúdo, de modo que ele seja claro, objetivo, completo e organizado.

O aspecto subjetivo leva em consideração os sujeitos que participam das relações jurídicas que interessam ao princípio. São dois: o sujeito ativo - toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, interessada no objeto do princípio da transparência administrativa - e o sujeito passivo - são os que se submetem ao dever de garantir a transparência administrativa, sejam por serem pessoa jurídica de direito público ou por manter relações com estas (Canhadas, 2018, p. 219).

Para o aspecto objetivo há a premissa de que o princípio da transparência administrativa tutela o direito fundamental de acesso à informação, presente no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal. Assim, o objeto deste princípio é o conjunto de informações públicas que, por sua natureza, devem ser transparentes (Canhadas, 2018, p. 223). A qualidade da informação como pública pressupõe que também sejam transparentes. Mas por que há essa correlação?

A resposta dessa pergunta está em um princípio que dá fundamento de validade ao princípio da transparência: o princípio republicano. Ele é basilar do Estado Democrático de Direito e impõe que os governantes devam administrar a coisa pública em nome do povo e para o povo. O poder nesse tipo de Estado, portanto, não é intrínseco ou reside no governante, na verdade é confiado pelo povo, que é o verdadeiro detentor do poder.

Como consequência lógica, Ataliba (1988, *apud* Canhadas, 2018, p.137) leciona que os atos praticados pela administração pública devem ser transparentes aos administrados, vez que o povo é titular da soberania, por conta disso tem a pretensão de exercê-la nos limites institucionais traçados, o que somente é possível se estiver informado.

Quando o povo acompanha, critica ou corrige os atos de seus representantes, está realizando o controle social, que se caracteriza pela forma de controle da administração pública realizada pelo próprio cidadão, sendo o princípio da transparência administrativa o responsável por propiciá-lo e por retirar o cidadão da inércia, permitindo que ele conheça as motivações da administração pública (Arruda, 2020, p.44, 51 e 105) e assim avaliá-lo. Portanto, a transparência e o controle social

da administração pública são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis (Figueiredo; Santos, p.7, 2013).

Entende-se que uma das razões pela qual o direito de acesso à informação é garantido, dá-se pelo fato de que ele permite ao cidadão realizar o controle social, sendo um desdobramento do próprio princípio republicano. Além disso, sustenta-se que a transparência na sua forma ativa potencializa tal controle, sendo uma ferramenta de otimização do próprio princípio da transparência administrativa.

Tão importante quanto entender o propósito da existência do princípio da transparência é compreender como o acesso à informação é concretizado, quais os modos pelo quais o administrado têm acesso à informação.

Conforme leciona Canhadas (2018, p. 229-230) a transparência das informações públicas é viabilizada aos cidadãos na forma ativa ou passiva. Na transparência passiva, o sujeito ativo (cidadãos) deve solicitar a informação ao órgão ou entidade pública, a qual deve responder a essa provocação. Na transparência ativa o caminho é inverso. Trata-se do modo de divulgação da informação de interesse público em que o sujeito passivo (mormente os órgãos e entidades estatais) agem de ofício, ou seja, sem necessidade de provocação do sujeito ativo, disponibilizam as informações de interesse público.

Tal conceito foi positivado no artigo 4º, XI, da Lei 14. 129 de 2021 (Lei do Governo Digital) - a partir do disposto no caput do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação que, segundo Canhadas (2018, p. 242), implementou a transparência formal em sua modalidade ativa, pelo que passou a ser dever estatal, independentemente de requerimentos, a divulgação das informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas, em local de fácil acesso de todos, em especial, nos sites oficiais da internet.

Sustenta-se que a adoção da transparência na modalidade ativa potencializa o controle social da atividade estatal. Como tal, configura-se como ferramenta de otimização do princípio da transparência administrativa.

2.2. Controle social da atividade estatal: fim a ser buscado pelo direito fundamental de acesso à informação potencializado pela transparência ativa

Canhadas (2018, p. 232) encara o surgimento da transparência ativa como a grande inovação das últimas décadas a respeito do direito fundamental de acesso à

informação. Isso se deve a duas funções primordiais desta ferramenta, consistentes em acentuar o interesse da população em buscar por informações públicas, ou seja, fomentar o próprio controle social sobre as atividades estatais e em coibir, no início, as ações ilegais dos que são submetidos à transparência.

Tal inovação é na verdade uma otimização da transparência administrativa, sendo, portanto, incorporado ao conteúdo jurídico dessa norma. Com o surgimento da ferramenta, o princípio não mais se manifesta somente quando o sujeito ativo busca pela formação, agora a administração pública passa a ter o dever de disponibilizar, de ofício, informações de interesse geral e coletivo.

Contudo, entende-se que tal dever sempre existiu. Veja-se que princípios jurídicos são normas com sistema deôntico-jurídico completo, caracterizam-se por exigirem condutas a fim de concretizar na maior medida possível o valor que tutela que, no caso da transparência administrativa, é o direito de acesso à informação. Em nenhum momento a Constituição Federal trata de como se dá esse acesso, se depende necessariamente de uma provocação do constituinte ou se o Estado deve agir de ofício. Caso a Carta Magna exigisse provocação para a obtenção de informação, ela garantiria apenas um dos propósitos do direito de acesso à informação: o de postular perante ao Estado o acesso às informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo. Mas qual o outro propósito do direito fundamental de acesso à informação?

Canhadas dá pistas do que seria esse outro propósito do princípio da transparência. Ao comentar sobre a transparência ativa, Canhadas (2018, p. 230) sustenta que tal dimensão é um novo e importante paradigma, tal que o princípio ganha ares de nova natureza jurídica, ou esse aspecto, antes pouco analisado, fica mais evidente. A transparência, portanto, não pode ser mais vista apenas como um princípio jurídico que visa proteger interesses privados, ou ao menos dos particulares em relação ao Estado. Com a transparência ativa, torna-se incontestável indicar o princípio como instrumento que viabiliza o controle social sobre o próprio Estado.

Discorda-se respeitosamente do doutrinador quando ele entende que o direito ao controle social não está incluso no direito fundamental de acesso à informação. Na verdade, compreende-se que o primeiro só é possível em um Estado democrático-representativo quando se garante o segundo. Desse modo, a transparência é um dever da administração pública e o acesso à informação um direito do administrado, para que haja o acompanhamento de suas ações e a consolidação da cidadania.

Tal posição pode ser explicada, também, a partir do princípio republicano, um dos fundamentos de validade para a existência do princípio da transparência. Para Canhadas (2018, p. 136) “se todo o poder emana do povo e em nome dele é exercido pelo Estado [...] a regra geral é que os atos por eles praticados sejam absolutamente transparentes e visíveis aos detentores do poder”.

Clève (2013, *apud*, Bernades, 2015, p.64) partindo do conceito de constitucionalismo emancipatório - hermenêutica constitucional que tem como base o conceito de dignidade humana e como objetivo a superação de uma leitura do direito como ele é operado, para então privilegiar o escopo do fomento à mudança social - identifica a transparência e, portanto, o direito de acesso à informação, como uma exigência republicana e democrática da Carta Maior.

Clève (2013, *apud*, Bernades, 2015, p.66) assevera que a atuação pública do Estado e o exercício da cidadania de forma democrática, dialógica e controlada (*accountability*), junto à transparência da ação política – com o amplo acesso à informação - traduz e representa os mandamentos republicanos e democráticos instituídas na Constituição Federal⁴, os quais formam o constitucionalismo emancipatório.

Molinaro e Sarlet (2019, p. 13 e 14) sustentam que o acesso à informação, objeto do princípio da transparência, é um dos elementos essenciais à participação cidadã nos assuntos da república, visto que tal participação reforça a própria transparência, acentua o controle democrático e a prestação de conta do Estado perante a sociedade. Sendo assim, o controle da atividade estatal exercido pelo povo é intrinsecamente relacionado ao princípio da transparência, visto que o direito à informação “sustenta o engajamento ativo da cidadania no controle do governo, sendo difícil manter um sistema verdadeiramente participativo na ausência desse direito e de sua adequada concretização”.

Inegavelmente, a transparência na sua forma ativa potencializa o controle social da atividade estatal, que se configura como um dos motivos da existência do direito fundamental de acesso à informação, objeto do princípio da transparência. Logo, se os princípios jurídicos no geral exigem no seu consequente normativo a adoção de comportamentos visando a otimização de seus valores, a adoção (e a ampliação) da transparência na sua forma ativa se configura, portanto, como

⁴ Vide Art. 5º, XXXIII; art. 37, §3º, II e art. 216, 2º, todos da Constituição Federal.

exigência direta do princípio da transparência administrativa, na medida em que são entendidas como ferramentas essenciais para a otimização de tal princípio, inclusive de outros que lhe dão validade, como o republicano.

3. O PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM SOB A TRANSPARÊNCIA ATIVA

3.1. Aspectos relacionais entre as expressões

Entender a transparência ativa como uma exigência direta do princípio da transparência administrativa não diminui a importância dos dispositivos trazidos pela lei de acesso à informação. Importante lembrar que, enquanto as regras funcionam por meio da subsunção, os princípios operam mediante mandamentos de otimização, considerando as condições fáticas e jurídicas. As primeiras são medidas no mundo fenomênico que visam a concretização do princípio, são ações concretas executadas pelo Estado a fim de materializar o direito fundamental, enquanto as segundas são as condicionantes de sua aplicação, inseridas diretamente pelo próprio ordenamento jurídico, no qual inclui-se a lei 12.527 de 2011, que trouxe exigências ao Estado, a fim de concretizar, ainda mais, o princípio da transparência administrativa na sua forma ativa.

Para Silva (2009, p. 232) as ações onerosas do Estado não são exigidas apenas pelos direitos garantidos pelas chamadas normas de eficácia limitada. Todos os direitos fundamentais necessitam das ações positivas do poder público e, portanto, os entraves à produção dos seus efeitos não são intrínsecos à norma que lhe garante, mas existem no mundo material e afetam todas as normas com esta característica. Portanto, argumenta-se que todas as normas que garantem direitos fundamentais são normas de eficácia limitada.

Fundamentando tal alegação, Silva (2009, p.232 e 233) faz um paralelo entre o direito ao sufrágio e o direito à saúde. O doutrinador afirma que, quanto à eficácia, não existe diferença no texto da constituição entre as duas normas e, se eventualmente existir uma diferença de produção de efeitos, não está relacionada a uma dicotomia necessidade/desnecessidade de regulamentação estatal. Na verdade, para o autor, as diferenças residem no plano jurídico-empírico, não no plano analítico-jurídico.

Enquanto as condições materiais para que haja o exercício do direito ao sufrágio, quais sejam os órgãos estatais para organizar as eleições, as dotações

orçamentárias e os profissionais competentes para viabilizar o pleito, são suficientes; no direito à saúde elas não costumam ser ideais, faltam recursos para construir hospitais, comprar remédios, equipamentos. Ambas necessitam da ação estatal, porém existem diferenças no campo fático-temporal que geram a impressão de que a norma garantidora do direito fundamental ao sufrágio possui uma eficácia plena e a norma que garante o direito fundamental à saúde uma eficácia limitada.

Silva (2009, p 233 e 234). afirma que essa diferença não está intrinsecamente na norma e sim nas condições fáticas - as quais não são exteriores ao direito - capazes de concretizar o respectivo direito fundamental, sendo que no caso do direito ao sufrágio elas já existem, enquanto que em relação ao direito à saúde elas são insuficientes.

Portanto, partindo dessa compreensão de que todas as normas garantidoras de direitos fundamentais possuem eficácia limitada e dependem de uma ação estatal para serem concretizadas, sustenta-se que as leis regulamentadoras de direitos fundamentais são constituídas de regras que exigem do poder público condutas específicas e, por conta disso, são responsáveis por ampliar as circunstâncias fáticas e, conseqüentemente, ampliam a concretização dos direitos fundamentais.

A partir disso, entende-se que, apesar de sempre ter sido responsabilidade do poder público dar transparência às informações de interesse dos cidadãos, inclusive de ofício, as regras dispostas na lei de acesso à informação - LAI - trazem deveres à administração pública, as quais passam a ter que adotar condutas específicas, que geram circunstâncias fáticas no mundo real e permitem a concretização da transparência ativa, otimizando o princípio da transparência administrativa.

Como exemplos dessas condutas específicas retromencionadas, a LAI, no caput do artigo 8º, dispõe que é dever da administração pública, independente de provocação, divulgar em lugar de fácil acesso às informações de interesse coletivo ou geral que produzem ou custodiam. No parágrafo 1º e seus incisos, o dispositivo traz um rol exemplificativo dos tipos de informações que devem ser divulgadas de ofício pelos órgãos da administração pública⁵.

⁵ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

Conforme o parágrafo 2º do artigo 8º, da Lei 12. 527 de 2011 tais informações devem ser disponibilizadas obrigatoriamente na internet, mais precisamente no sítio eletrônico do respectivo órgão da administração pública. O parágrafo 3º determina alguns cuidados que a administração pública deve observar no momento de criar e manter o sítio eletrônico⁶.

Tais deveres, segundo a Lei 12.527 de 2011, devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos órgãos públicos da administração direta Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, bem como pelas as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federativos.

Observou-se que o processo legislativo não consta no rol exemplificativo do artigo 8º, parágrafo 1º, da LAI. Seria possível, então, afirmar que não há exigência de haver transparência ativa no processo legislativo? Argumenta-se que essa exigência existe, mas não está explícita no texto legal.

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

⁶ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Uma das diretrizes da lei de acesso à informação é a de que a publicidade é regra e o sigilo é exceção. Além disso, a lei assevera que é dever dos órgãos e das entidades públicas dar transparência, na forma ativa, às informações de interesse coletivo ou geral. Desse modo, se as informações produzidas no curso do processo legislativo são entendidas como de interesse coletivo ou geral, logo, os órgãos do poder legislativo no âmbito federal, estadual ou municipal teriam o dever de disponibilizá-las de ofício e nas condições exigidas pela LAI.

Segundo Heinen (2015, p. 27) as informações custodiadas e produzidas pelos órgãos públicos e disponíveis para o acesso dos cidadãos são divididas em três tipos: a) interesse particular: aquele que diz respeito ao sujeito interessado, que seja moral, social ou materialmente relevante de forma individual; b.1) interesse geral: liga-se ao interesse público em sentido amplo, vez que relacionam-se com situações vivenciadas por toda a comunidade; b.2) interesse coletivo: ligados aos direitos de terceira geração (direitos transindividuais), relativos a um grupo de indivíduos conectados por uma relação jurídica comum e própria, da qual se originam direitos exercidos de forma uniforme.

Compreende-se que o processo legislativo reúne informações de interesse geral e a própria existência do parlamento evidencia isso. Do contrário, estaria permitido dizer que os trabalhos exercidos pelos parlamentares - ou pelo menos os relacionados ao processo legislativo em específico - não poderiam ser conhecidos pelos seus eleitores. Assim, eles não teriam acesso à atuação legislativa e, com essa falta de transparência, não conseguiriam avaliar se os parlamentares, de fato, estão atuando em sintonia com os seus interesses.

Nesse sentido, Bernardi (2009, p. 123) afirma que o ambiente da democracia representativa é o plenário da casa legislativa, local onde os representantes eleitos tomam decisões em nome do povo e onde são produzidas as normas jurídicas capazes de produzir efeito sobre toda a comunidade. Ora, se as tais normas gestadas no parlamento se destinam a sujeitar todos (Bernardi, 2009, p. 43) e o seu conteúdo deve ser de conhecimento geral, o que poderia justificar a falta de transparência no processo de elaboração das normas jurídicas? Por qual motivo a publicidade atingiria somente o conteúdo da lei, mas não as justificativas para a sua existência, os debates, o trâmite, os votos contrários e favoráveis, os estudos e os argumentos que legitimam

a sua criação? Responder a este dilema é o principal obstáculo de quem defende que a transparência não pode ser aplicada ao processo legislativo.

Ainda nessa temática, Klein (2021, p.46) entende que, se o Poder Legislativo compreender que as informações reunidas no processo legislativo não são de interesse geral ou coletivo, tal poder, estaria se desprestigiando, vez que os trabalhos no parlamento para aprovar uma lei seria, conforme este posicionamento, irrelevante e somente deveria ser de conhecimento público o conteúdo da lei, mas não as razões que levaram a aprovação de sua redação.

Desse modo, conclui-se que as informações reunidas durante o processo de elaboração das normas jurídicas pelo legislativo devem ser transparentes, vez que ali são reunidas informações de interesse geral, de toda a comunidade. Nessa toada, Medeiros (2023) sustenta que as legislações do século XXI tratam de problemas multifatoriais surgidos em uma sociedade marcada pela complexidade. Torna-se insuficiente para legislador contemporâneo legitimar-se no ideal positivista-legalista, que identificava apenas na sua adequação ao sistema normativo a sua fonte exclusiva de força. No direito atual, o conteúdo e as razões do legislador são, também, fonte da pujança normativa, o que gera uma responsabilidade maior em prover o legislador com informações e dados durante o processo legislativo. As leis requerem, além de habilidade política, um cuidado científico e uma robusta transparência.

Essa transparência também é necessária pelo fato do Brasil ser uma república democrática e representativa, na qual o poder emana do povo e é exercido por meio de representantes eleitos, conforme se depreende do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal. Para que essa representação seja plena, faz-se necessário o acesso à informação e, no caso debatido aqui, a transparência no processo legislativo.

Sobre o caráter representativo do parlamento, Bobbio, citando Carl Schmitt (2023,139-140), expõe que a representação somente é possível na esfera do público, pelo que não há representação que se desenvolva de forma secreta. Um parlamento somente é representativo enquanto sua atividade é pública. Sessões, acordos e decisões secretas podem ser importantes, mas não podem ser representativas, pois representar é tornar presente um ser invisível mediante alguém publicamente presente.

O princípio republicano também impõe que o exercício do poder seja conhecido pelo povo, afinal, se é na vontade popular que em última instância eles são

legitimados, a consequência é que haja transparência nos processos administrativos, judiciais e legislativos, salvo nos casos em que seja necessário o sigilo, o que deve ser devidamente fundamentado. Canhadas (2018, p. 136) afirma que tal dever ocorre porque o Estado não tem poder por si próprio, sendo que suas prerrogativas são confiadas pelo povo. Tendo isso em vista é ilógico sustentar que há legitimidade em ocultar dados e informações dos titulares do poder soberano.

Molinaro e Sarlet (2014, p. 21) sustentam que o direito de acesso à informação é um desdobramento do direito à comunicação, na medida em que este contempla “o direito de informar, de informar-se e, especialmente, o de ser informado”, possibilitando, assim, o exercício da liberdade de expressão e da participação política do povo, de quem emana o poder em uma república.

Desse modo, defende-se que é dever do Poder Legislativo, seja em âmbito Federal, Estadual e Municipal, dar transparência ativa ao processo legislativo - o qual reúne informações de interesse geral - sendo que tal obrigação decorre do princípio republicano e do princípio da transparência, que tem como objeto tutela o direito fundamental de acesso à informação.

Souza (2013, p. 117 e 118) defende que a democracia não é plena se a sociedade não é devidamente informada sobre as discussões que ocorrem no processo de elaboração das leis, por isso, a transparência deve ser completa e englobar todos os atos necessários para a formação das normas jurídicas. A legitimidade do exercício do poder está fundamentada nos princípios constitucionais da publicidade e da transparência legislativa, visto que “se todo o poder emana do povo, é para o povo que o seu exercício deve ser noticiado. Discutir o processo legislativo é discutir o exercício do poder. Se essa discussão for feita sem o povo, não é do povo que o poder emana”.

Nesse íterim, Lopes (2009, p. 61) defende que se o parlamentar se propõe a ser um representante dos cidadãos, ele deve, por consequência, considerar as opiniões e posicionamentos que os destinatários da futura norma têm sobre o projeto em tramitação. Desse modo, a “transparência no Processo Legislativo é um exercício fundamental e progressivo no amadurecimento de um Estado Democrático de Direito” (Lopes, 2009, p. 62).

Nesse contexto, o autor afirma que, para haver a possibilidade dos cidadãos participarem e interagir com o processo legislativo, deve se esperar que, no mínimo, o poder legislativo publique “o projeto de lei, os pareceres das comissões, o dia em

que ele será discutido e votado em plenário, a sua redação final e, quando for o caso, o veto e suas razões” Souza (2013, p.117).

3.2. O processo legislativo da Câmara Municipal de Belém

Superada a discussão sobre a pertinência da existência da transparência ativa no processo legislativo é necessário agora entender quais as informações que se destinam a serem transparentes, ou seja, quais são as informações de interesse geral produzidas durante o trâmite das espécies normativas. Para que se possa identificá-las é necessário entender como o processo legislativo da Câmara Municipal de Belém é regulado e quais os atos legislativos que o constituem, de acordo com cada espécie normativa.

As normas estruturantes do processo legislativo belenense são encontradas na Lei Orgânica do município e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém.

A Lei Orgânica é a norma pela qual um município se auto-organiza, sempre obedecendo os princípios constitucionais, segundo o teor do artigo 29, *caput*, da Constituição Federal. Como é um princípio constitucional fundamental, há também a previsão da separação dos poderes na Lei Orgânica, sendo que ele é seccionado, em âmbito municipal, entre Poder Executivo - exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos seus secretários, conforme o artigo 86 da LOMB - e Poder Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, a qual cabe legislar sobre as matérias de competência do município (artigo 42, *caput*, c/c 44, *caput*, da LOMB).

Na Seção IX, do capítulo I, Título IX da LOMB, estão presentes as regras referentes ao processo legislativo municipal. Conforme o teor do artigo 71 da LOMB, ele compreende a elaboração das emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, dos decretos legislativos e das resoluções.

Moraes (2017, p.477-478, versão digital) leciona que o processo legislativo pode ser classificado quanto às suas fases procedimentais. Ele divide o processo legislativo em três tipos: sumário, ordinário e especiais. O processo legislativo sumário caracteriza-se pela existência de um prazo para o Congresso Nacional deliberar sobre determinado assunto, o ordinário, o tipo mais extenso, tem como objeto as leis ordinárias e o especial, as emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, os decretos-legislativos, as resoluções e as leis financeiras. No caso do processo legislativo municipal de Belém-PA, os objetos do

seu rito especial são as emendas à Lei Orgânica, as leis delegadas, os decretos legislativos e as resoluções.

Bernardi (2009, p. 195) entende que as leis complementares também são aprovadas seguindo o rito ordinário. Moraes (2017, p. 490, versão digital) apesar de não incluir as leis complementares no rito ordinário, reconhece que o único fator que diferencia o rito entre um tipo normativo e outro é o quórum exigido para a aprovação da lei, no que é corroborado por Silva (2014, p. 537, versão digital). Entende-se que tal diferença não é substancial o bastante para que seja considerado um rito próprio, razão pela qual concorda-se com Bernardi, o qual estabelece que as leis complementares também seguem o rito ordinário.

O rito sumário também está presente em âmbito municipal, sendo que a urgência para apreciar a proposição pode ser requerida pelo Prefeito, pelo Presidente da Câmara Municipal de Belém e pelos autores do projeto de lei de iniciativa popular, caso em que a Câmara Municipal deverá apreciá-lo em até quarenta e cinco dias, sob pena de suspensão das demais deliberações até haver a sua votação (artigo 77, caput, da LOMB).

Em todas as espécies normativas há uma sequência de atos legislativos necessários para que as proposições se tornem, no final, uma norma jurídica. Contudo, alguns atos legislativos podem mudar ou serem suprimidos, de acordo com cada espécie normativa.

3.2.1. Atos legislativos que formam as leis ordinárias e as leis complementares no município de Belém

Em regra, as leis ordinárias e complementares são aprovadas seguindo o rito ordinário, o qual tem por característica seguir todas as fases previstas no regimento interno das casas legislativas (Bernardi, 2009, p. 195). De início, o processo legislativo é dividido em três fases: a introdutória, a constitutiva e a complementar.

Na fase introdutória, como o próprio nome diz, há a iniciativa do projeto de lei. Segundo o artigo 72 c/c artigo 74, caput, da LOMB, a iniciativa do projeto de lei ordinária ou complementar cabe a qualquer vereador(a), comissão, órgãos e pessoas na Lei Orgânica, ao Prefeito e aos cidadãos.

O projeto de lei deve ser protocolado na assessoria da Mesa Diretora (artigo 61, §3º, III, do RICMB) com ementa, enunciado o seu objeto e com os artigos numerados, claros e concisos (artigo 73, caput, do RICMB). Caso o projeto de lei não

esteja redigido de acordo com a técnica legislativa, ele deverá ser devolvido à origem pela Mesa Diretora ou pela Comissão em que se encontra, exceto se for projeto de iniciativa popular, caso em que basta haver a indicação da sua pretensão e, se não estiver redigido de acordo com a técnica legislativa, o Presidente da Câmara deverá enviá-lo à Comissão de Justiça e Legislação para a respectiva correção (artigo 73, §1º ao 3º, da LOMB).

A fase constitutiva sucede a de iniciativa e subdivide-se em duas subfases: a de deliberação parlamentar e a de deliberação executiva. Na primeira, o projeto de lei é discutido, delimitado e votado pela casa legislativa. Já na segunda ele passa pela apreciação do chefe do Poder Executivo, que em âmbito municipal é o Prefeito, o qual pode sancioná-lo ou vetá-lo.

Os debates e a votação do projeto de lei ocorrem em momentos diferentes. Cavalcante Filho (2017, p. 36) ensina que, em respeito ao princípio da separação da discussão e votação, essas fases são rigidamente separadas, pelo que, na fase de votação, o parlamentar deve se manifestar somente pelo voto, não podendo reabrir os debates nessa oportunidade.

No caso da Câmara Municipal de Belém, a tramitação do projeto de lei inicia na Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis. Tal comissão tem a função, dentre outras, de “opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento” (artigo 42, I, alínea “a”, do RICMB). Somente após o seu parecer favorável é que o projeto de lei deve ser encaminhado às comissões temáticas.

Dentre outras funções, cabe às comissões temáticas da Câmara Municipal de Belém a discussão e votação dos projetos de lei relacionados ao seu respectivo tema e que dispensar, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um quinto dos membros da Casa; e o arquivamento imediato dos projetos que receberem parecer contrário da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis ou de duas outras comissões técnicas (artigo 70, §2º, inciso I da Lei Orgânica de Belém-PA e artigo 21, §2º, II, do RICMB, respectivamente).

Nos casos em que o projeto de lei seja rejeitado, seja pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis ou pelas comissões temáticas, os autores serão informados da decisão no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas e poderão

apresentar recurso à Mesa Executiva no prazo de nove sessões ordinárias (artigo 21, §2º, III, do RICMB).

Em todas as comissões, incluindo a de Justiça, Legislação e Redação de Leis, o projeto de lei é remetido inicialmente ao seu Presidente, o qual deve designar por escrito, em até quarenta e oito horas, o(a) relator(a) que emitirá o seu parecer em até cinco dias úteis (artigo 23, caput, do RICMB), sendo vedado ao Vereador(a) relatar projeto de sua autoria, de iniciativa de outro(a) Vereador(a) que consigo guarde relação de parentesco ou que já tenha relatado em outra comissão (artigo 32 do RICMB). Caso o relator não apresente seu parecer no prazo determinado, o Presidente da Comissão deverá indicar outro(a) relator(a), o qual terá o mesmo prazo para apresentá-lo (artigo 23, §1º, do RICMB).

As comissões realizam as deliberações quando presente a maioria absoluta dos seus membros, pelo que se manifestam pela maioria dos votos dos presentes (artigo 25, caput, do RICMB). Cada comissão temática deve possuir entre 3 (três) a 5 (cinco) membros, sendo que os Vereadores(as) não podem pertencer a mais de cinco comissões permanentes (artigo 21, caput e §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém). Elas se reúnem ordinariamente uma vez na semana, com preferência às sextas-feiras, podendo ser convocadas pelo seu Presidente, de ofício ou a requerimento de qualquer membro, de modo extraordinário (artigo 24 do RICMB).

Encerrada a discussão o parecer deve ser votado pela comissão. Se aprovado, será assinado pelos membros presentes (artigo 25, §1º, do RICMB). Caso a comissão discuta alteração no parecer do qual o(a) relator(a) concorde, ele(a) poderá apresentar nova redação até a próxima reunião da comissão (artigo 25, §2º, do RICMB). Além de aprovar e rejeitar totalmente os projetos de lei, as comissões podem apresentar substitutivo, emendas ou formular projetos sobre qualquer proposição enviada pela Mesa Diretora à sua apreciação (artigo 26, caput, do RICMB).

Proposição é toda a matéria sujeita à deliberação da Câmara, o que inclui os projetos de emendas à Lei Orgânica, os projetos de leis ordinárias, complementares e delegadas, de decretos legislativos, de resoluções e de emendas. Sobre as emendas, elas são proposições acessórias de outras proposições legislativas (artigo 91 do RICMB). Elas são classificadas em: substitutivas, supressivas, aditivas, modificativas ou subemendas.

As emendas substitutivas são as proposições apresentadas como sucedânea a outra, tomando o nome de "substitutiva" quando atingir também outras proposições

no seu conjunto (artigo 91, §1º, do RICMB). Já as emendas supressivas são aquelas que mandam suprimir qualquer parte do texto da proposição (artigo 91, §2º, do RICMB), enquanto as emendas aditivas são as que se acrescentam ao texto de outra proposição. As emendas que mudam a redação do(s) dispositivo(s) da(s) proposição(ões), sem alterar, contudo, a sua substância são chamadas de modificativas (artigo 91, §4º, do RICMB). Já as subemendas são as emendas adicionadas às outras emendas (artigo 91, §5º, do RICMB).

Só se pode apreciar emendas que guardem pertinência com a respectiva proposição e que tenham sido apresentadas antes ou enquanto ocorre a sua discussão e, no caso de apresentação de substitutivo, ele deverá retornar às comissões obrigatoriamente (artigo 93 do RICMB). No caso de votação em plenário, os substitutivos e emendas apresentadas pelas comissões às proposições sob sua análise deverão ser destacados para apreciação (artigo 26, §2º, do RICMB).

Nos seus pareceres, as comissões devem apreciar somente a matéria de sua competência, seja no caso de proposição principal ou acessória (artigo 26, §1º, do RICMB). Quanto ao pedido de vistas, os Vereadores(as) podem pedi-las, o que será concedido pelo Presidente da comissão, respeitado o prazo de cinco dias (artigo 27 do RICMB).

Ao final da deliberação e votação na comissão temática, a matéria deverá ser remetida ao Presidente da comissão no prazo improrrogável de sete dias úteis, sendo que, no caso do envio da matéria para ser discutida em plenário, o envio à Mesa Diretora será realizado em até 24 (vinte e quatro) horas (artigo 30, caput e §1º, do RICMB). Quanto ao envio da proposição de uma comissão à outra, será realizado diretamente, sendo registrado no protocolo da secretaria das comissões (artigo 30, §2º, do RICMB).

Como dito anteriormente, as comissões não podem opinar sobre assuntos que não são de sua competência ao apreciar proposição submetida ao seu exame (artigo 31, 3, do RICMB), sendo considerados inexistentes os pareceres que contrariarem tal regra (artigo 31, parágrafo único, do RICMB). Em vista disso, a constitucionalidade das proposições é responsabilidade exclusiva da Comissão de Justiça e Legislação, sendo vedado às demais comissões contrariarem seu parecer (artigo 31, 1, do RICMB). O mesmo ocorre com a verificação da conveniência ou oportunidade de despesas, as quais não podem se opor ao parecer da Comissão de Economia e Finanças (artigo 31, 2, do RICMB).

Conforme preceitua o artigo 65, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Belém e o artigo 53, *caput*, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, o Plenário é soberano e todos os atos da Mesa da Câmara, de sua Presidência, bem como das Comissões, estão sujeitos a seu império, observando os limites impostos tanto pela Lei Orgânica e outras legislações, como pelo próprio Regimento Interno da Câmara Municipal.

Há também no Plenário a separação entre os momentos da discussão e da votação das proposições. Para os fins do Regimento Interno, a discussão é a fase dos trabalhos destinados ao debate no plenário da Câmara Municipal de Belém (artigo 101, *caput*, do RICMB).

Por força do artigo 104, *caput*, do RICMB, os projetos de lei devem passar por duas discussões, sendo que entre ambas deve decorrer pelo menos 24 (vinte e quatro) horas, exceto se a maioria dos vereadores presentes na primeira discussão dispensarem tal prazo ou se tratar de matéria que tramita em regime de urgência (artigo 104, §5º do RICMB). Além disso, nenhum projeto de lei poderá passar de uma discussão a outra sem que na primeira seja votado e aprovado (artigo 114, *caput*, do RICMB).

Quando o projeto de lei é de autoria das comissões temáticas, considera-se como primeira discussão os debates realizados nas comissões, pelo que o projeto de lei, nesse caso, passa apenas por uma discussão no plenário (artigo 104, §3º do RICMB). Seja na segunda ou na primeira, a discussão do projeto de lei pode sofrer adiamento de até quarenta e oito horas, prazo este que pode ser dilatado em casos especiais por decisão de pelo menos $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos Vereadores(as) presentes (artigo 105, *caput*, do RICMB).

Na primeira discussão do projeto de lei no plenário, somente as emendas substitutivas poderão ser apreciadas (artigo 107, *caput*, do RICMB). De modo distinto, na segunda discussão são aceitos todos os tipos de emendas e, após encerrada a discussão, o projeto deve ser votado artigo por artigo, com a apreciação das emendas, as quais são votadas em separado na seguinte ordem: emendas substitutivas, supressivas, aditivas, modificativas e subemendas (artigo 107, §§ 1º e 2º c/c artigo 91 do RICMB). No caso de aprovação de um substitutivo à proposição principal, as demais emendas serão discutidas e votadas como emendas ao substitutivo aprovado (artigo 109, *caput*, do RICMB).

Após o encerramento da discussão, o Presidente da Câmara Municipal anuncia o resultado da votação dos artigos do projeto de lei que não foram emendados e, após esse momento, os que foram emendados, juntamente com as respectivas emendas apresentadas (artigo 111, parágrafo único, do RICMB). No caso de rejeição total do projeto de lei, este será enviado para arquivamento (artigo 109, *caput*, do RICMB). Em caso de aprovação, o projeto é enviado novamente à Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis para a sua redação final, com exceção das leis orçamentárias (artigo 112, *caput*, do RICMB).

A votação dos projetos de lei pode ser realizada da seguinte forma: ostensiva, simbólica e nominal (artigo 115, I, II, III, do RICMB). A votação ostensiva é aquela realizada de modo público, o que pode ser efetivada pelo voto simbólico e nominal. Na votação simbólica o Presidente consulta a casa dizendo “os senhores e senhoras vereadores que aprovam queiram permanecer sentados” (artigo 115, §1º, do RICMB). Há possibilidade dos Vereadores(as) requererem verificação dos votos na modalidade simbólica e, nesse caso, o Presidente solicita que os Vereadores(as) se levanten para contabilizar a quantidade de votos contrários e favoráveis (artigo 115, 1º, *in fine*, do RICMB).

Já a votação nominal utiliza o sistema eletrônico da casa legislativa, que realiza o registro do voto de cada Vereador(a). Esse tipo de votação pode ser exigida por lei ou pode ser solicitada por requerimento de qualquer Vereador(a) (artigo 115, §2º, do RICMB). O sistema eletrônico deve registrar na listagem: a data em que foi realizada a votação; a matéria objeto da votação; a assinatura de quem presidiu a votação; o resultado da votação; e os nomes dos Vereadores(as) votantes, discriminando os que votaram a favor e os que votaram contra, bem como os que se abstiveram à matéria (artigo 115, §3º, I, II, III, IV e V, do RICMB). A listagem deve ser inserida nas atas das reuniões e nas notas taquigráficas (artigo 115, §4º, do RICMB).

O resultado da votação pode ser alvo de reclamação por parte de qualquer Vereador(a), desde que ainda não tenha sido anunciada a discussão e votação de nova matéria ou se algum vereador solicitar a palavra para justificativa de voto (artigo 115, §5º, do RICMB).

Caso do sistema eletrônico de votação não esteja em condições de funcionamento, a votação nominal será realizada pela chamada dos Vereadores(as) procedida pelo 1º secretário, os quais devem responder se votam “sim”, “não”, ou se abstém de votar, o que será registrado pelo 1º secretário na listagem (artigo 115, §6º,

do RICMB). Ao fim da chamada do 1º secretário, o Presidente deverá consultar se todos os Vereadores(as) presentes votaram, de modo que determina nova chamada dos parlamentares ausentes (artigo 115, §7º, do RICMB). Ao final da votação, o Presidente anuncia o resultado e, se houver reclamação sobre o resultado, poderá haver justificativa de voto ao Vereador(a) que se absteve durante a votação (artigo 115, §§ 7º e 8º do RICMB).

Não há na Lei Orgânica, nem no Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, referência sobre o quórum de aprovação das leis complementares. Contudo, encontra-se no artigo 69 da Constituição Federal e no artigo 113, *caput*, da Constituição do Estado do Pará, a regra na qual essa espécie normativa é aprovada por maioria absoluta, ou seja, pelo voto favorável dado pelo total de Vereadores(as) correspondente ao primeiro número inteiro imediatamente após a metade do número de parlamentares membros da casa legislativa. Devido ao princípio da simetria, extraído do artigo 25, *caput*, da Carta Magna, entende-se que esta regra é aplicada aos projetos de lei complementar no município de Belém, visto que o quórum de aprovação por maioria absoluta é uma característica atribuída pela Constituição Federal (e Estadual) à espécie normativa, não sendo admissível, no silêncio da lei orgânica, equiparar o quórum de aprovação da lei ordinária ao da lei complementar.

Da discussão acima resulta outra indagação: poderia uma lei complementar ser aprovada por uma Comissão e dispensar a competência do plenário? O artigo 58, §2º, I, da Constituição Federal não dá essa resposta, vez que não se extrai quais espécies normativas dispensam a competência do plenário das casas legislativas, tarefa que foi desenvolvida pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Está presente de modo expreso, no artigo 24, II, alínea “a”, do RICD, que a discussão e votação das leis complementares nas comissões não dispensam a apreciação do plenário. Os projetos de leis complementares também não constam no rol de proposições legislativas que dispensam a competência do plenário presentes no artigo 91 do RISF. Compreende-se que a mesma regra vincula a Câmara Municipal de Belém.

Considerando que uma das características fundamentais da lei complementar é a exigência da maioria absoluta como quórum de aprovação, ou seja, a maioria dos parlamentares deve se manifestar favoravelmente ao projeto de lei, torna essa espécie normativa “jurídica e politicamente mais estável” (Cavalcante Filho, 2017, p. 187). Caso um projeto de lei complementar pudesse ser aprovado em caráter

terminativo em uma comissão composta por 3 (três) membros, por exemplo, haveria uma situação absurda onde o quórum de aprovação de lei ordinária e complementar coincidiram invariavelmente, vez que a maioria simples e absoluta se alcançaria com o voto de 2 (dois) Vereadores. Desse modo, a lei complementar perderia uma das suas características primordiais, que consiste na sua estabilidade devido a um rigor maior para a sua aprovação.

Concluído os debates e aprovado o projeto de lei, o texto deve seguir para apreciação do(a) Prefeito(a). Ele deve refletir com exatidão o conteúdo intrínseco da deliberação parlamentar. Com o envio do projeto de lei ao chefe do Poder Executivo municipal, inicia-se a fase de deliberação executiva, momento em que o(a) Prefeito(a) participa do processo de formação da lei, podendo vetá-lo - no todo ou em partes - ou sancioná-lo.

Bernardi (2009, p.232) diz que a sanção é a “aquiescência, a aceitação da proposta de norma jurídica que foi produzida no parlamento e que, a partir dessa manifestação de apoio do outro Poder, torna-se em lei”. No mesmo sentido, Ferreira Filho (2012, p. 244) entende que a sanção transforma a proposição legislativa em lei, configurando-se na junção das duas vontades, a do congresso e a do(a) Presidente - no contexto municipal, da Câmara Municipal e do(a) Prefeito(a). Ela pode ser expressa, quando o(a) chefe do Executivo se manifesta expressamente de modo favorável, ou tacitamente (caso silencie sobre o projeto de lei, mas deixa de vetá-lo no prazo de quinze dias, conforme preceitua o artigo 78, §3º, da Lei Orgânica do Município de Belém).

No Brasil, o veto é relativo, ou seja, não resulta em arquivamento automático do projeto de lei. Por isso, em âmbito municipal, caso o(a) Prefeito(a) opte pelo veto, ele encaminhará mensagem contendo as suas razões ao gabinete do Presidente da Câmara Municipal (artigo 61, §3º, I, do RICMB) e a proposição retorna para a apreciação do Poder Legislativo no prazo de 30 (trinta) dias.

Caso a Câmara de Vereadores não aprecie o veto no prazo constitucional, ele será colocado na ordem do dia da sessão imediata, ficando sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final (artigo 78, §§ 4º e 6º, da LOMB c/c artigo 77, §4º, do RICMB).

Se a Câmara Municipal estiver em recesso quando da comunicação do veto, o prazo para apreciá-lo será contado a partir do dia do reinício das reuniões, podendo

haver convocação para sessão extraordinária para apreciação em caso de urgência (artigo 77, §§ 9º e 10º, do RICMB).

O veto pode ser total - quando atinge todo o projeto de lei - ou parcial, quando incide em partes do texto. Caso haja o veto parcial de um projeto de lei, a parte não vetada estará sendo sancionada, a qual deverá ser promulgada e publicada. Sendo que o veto parcial deverá, obrigatoriamente, abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (artigo 78, §2º, da LOMB) ou seja, não é permitido ao Chefe do Poder Executivo vetar palavras, frases e orações a fim de desvirtuar a intenção legislativa contida no projeto de lei.

O veto, seja total ou parcial, pode ser afastado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores(as) em escrutínio secreto, o que culmina no retorno ao(à) Prefeito(a) para a promulgação e publicação (artigo 78, §5º, da LOMB). Caso o(a) Prefeito(a) não realize a promulgação e a publicação da lei no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a tarefa será direcionada ao(à) Presidente da Câmara Municipal, e, se este também não o fizer em igual prazo, caberá ao(à) 1º ou 2º Vice-Presidente fazê-lo, alternativa e sucessivamente (artigo 78, §7º, da LOMB).

Caso o veto não seja derrubado pela casa legislativa, o projeto de lei será arquivado e a matéria que constitui seu objeto somente poderá ser reapresentada, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos Vereadores(as) ou por iniciativa popular subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal (artigo 80 da LOMB).

A última fase do processo legislativo denomina-se fase complementar e abrange a promulgação e publicação da lei. O nome se dá pelo fato da lei existir desde a sanção ou da derrubada do veto, sendo a fase complementar responsável somente por “integrar a eficácia da lei, tornando-a exequível” (Cavalcante Filho, 2017, p.133).

A promulgação é um ato formal no qual o chefe do Poder Executivo declara a existência de uma nova lei no ordenamento jurídico pátrio. O momento da sanção, quando é feita de forma expressa, coincide com o da promulgação, pelo que, na montagem do texto da lei, é incluída a cláusula “O PREFEITO MUNICIPAL DE BELÉM: faço saber que a CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM decreta e eu sanciono a seguinte Lei”. Contudo, não é sempre que esse fenômeno acontece. Cavalcante Filho (2017, p. 135) afirma que, quando ocorre a sanção tácita, a promulgação ocorre

em até 48 (quarenta e oito) horas. Além disso, pode ocorrer promulgação sem a sanção, que é o caso em que o Poder Legislativo derruba o veto do Executivo.

A publicação da lei, por outro lado, é a divulgação do texto da lei efetivada em regra pelo(a) Prefeito(a), mas há possibilidade de ser realizada pelo(a) Presidente da Câmara Municipal ou pelo(a) 1º ou 2º Vice-Presidente. A publicação da lei encerra o processo legislativo e torna a lei de observância obrigatória por todos desde que não esteja presente a *vacatio legis*, hipótese em que o legislador definirá o prazo para que a lei entre em vigência e, no silêncio deste, será observado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após a publicação oficial no território brasileiro e após três meses nos Estados estrangeiros (artigo 1º, caput e §1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

3.2.2. Emendas à Lei Orgânica

Tal como as emendas constitucionais em âmbito federal, as emendas à Lei Orgânica seguem um rito especial e necessitam de um quórum maior para a aprovação em comparação ao processo legislativo ordinário. A dificuldade para aprovação das emendas constitucionais classifica a Carta Maior como do tipo rígida (Moraes, 2017, p. 486) característica essa que é compartilhada pela Lei Orgânica, em âmbito municipal.

As exigências para apresentação da proposta de emenda à Lei Orgânica reforçam a rigidez dessa norma⁷. No caso de proposta apresentada pela população, ela deve estar acompanhada dos dados identificadores do título eleitoral das pessoas que a subscreveram (artigo 80, §3º, do RICMB).

Nota-se que, ao contrário das leis ordinárias e complementares, a Lei Orgânica Municipal não permite aos(às) Vereadores(as) apresentarem proposta de emendas à Lei Orgânica individualmente.

As emendas à Lei Orgânica tramitam nas comissões observando as mesmas regras pertinentes aos projetos de lei, visto que o capítulo referente às Comissões do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém trazem os termos “proposições” ou “projetos” em suas regras, os quais se referem às espécies normativas em geral.

⁷ A exegese do artigo 73 e seus incisos dispõe que as propostas podem ser formuladas por I) 1/3 (um terço) dos membros da Câmara Municipal de Belém, II) pelo Prefeito(a) e III) pela população, subscrita por, no mínimo, três por cento do eleitorado municipal, distribuídos em pelo menos metade dos distritos administrativos do Município.

Contudo, existem particularidades dos projetos de emenda à Lei Orgânica nas comissões que merecem destaque.

Diferentemente do que ocorre com os projetos de leis ordinárias, entende-se que a aprovação dos projetos de emendas à Lei Orgânica nas comissões não dispensam a competência do plenário, pelos mesmos motivos que não dispensam com relação às leis complementares. Apesar da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém serem silentes sobre o assunto, compreende-se que o processo legislativo dos projetos de emendas à lei orgânica é incompatível com tal dispensa.

As emendas à Lei Orgânica funcionam como as emendas constitucionais em âmbito municipal. Devido ao princípio da simetria, os municípios devem respeitar os princípios básicos aplicados à União pela Constituição Federal, inclusive na esfera do processo legislativo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal dispõe que “as regras básicas do processo legislativo federal (...) são de absorção compulsória pelos Estados, na medida que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes”⁸.

Ademais, as Leis Orgânicas devem compartilhar a rigidez constitucional presente no âmbito federal. Tal característica é identificada na dificuldade em aprovar as emendas à Lei Orgânica, as quais necessitam da votação favorável de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos(as) Vereadores(as), em dois turnos (artigo 80, §1º, do RICMB). Caso o projeto de emenda à Lei Orgânica seja rejeitado em um dos turnos, ele é encaminhado para arquivamento e o seu objeto só poderá ser reapresentado na mesma sessão legislativa se subscrita pela maioria absoluta dos(as) Vereadores(as) ou por cinco por cento do eleitorado (artigo 80, §4º, do RICMB).

Observa-se que se a aprovação do projeto de emenda à Lei Orgânica nas comissões dispensasse a competência do plenário, dificilmente o quórum para aprovação dessa espécie normativa seria alcançado, assim como a regra da votação em dois turnos não seria respeitada, visto que inexistente regra no Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém determinando votação em dois turnos no âmbito das comissões.

Ao contrário dos projetos de lei, não existe fase de deliberação executiva na tramitação das emendas à Lei Orgânica. Em razão disso, elas não são encaminhadas

⁸ Vide Ação Direta de Inconstitucionalidade 430 Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 25/05/1994 Publicação: 01/07/1994.

ao Poder Executivo para a sua sanção ou veto. De modo diferente, os projetos de emendas à Lei Orgânica aprovados são direcionados à Comissão Executiva, a qual recebe a incumbência de realizar a promulgação, com o respectivo número de ordem e, após a promulgação da emenda, ela é enviada ao Presidente da Câmara Municipal, o qual deve publicá-la no Diário Oficial da Câmara (artigo 73, §2º c/c artigo 12, XXIV, da Lei Orgânica Municipal de Belém).

A emenda à Lei Orgânica aprovada no plenário da Câmara Municipal também deve ser enviada à Comissão de Justiça e Legislação, a qual deve realizar a devida modificação na Lei Orgânica do município (artigo 80, §5º, do RICMB).

3.2.3. Decretos Legislativos e Resoluções

Segundo o artigo 83 da Lei Orgânica do município de Belém, por meio dos Decretos Legislativos, a Câmara Municipal se manifesta sobre as matérias de sua competência exclusiva, enquanto que por meio das Resoluções ela regula matérias de seu interesse interno, seja em âmbito político ou administrativo. Ambas as espécies normativas possuem a mesma hierarquia das leis (ordinárias, complementares e delegadas) e, em sua tramitação, não há a fase da deliberação executiva (sanção e veto). Sobre os projetos de Resoluções, são disciplinados pelo artigo 88 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém⁹.

As resoluções tramitam nas comissões seguindo as mesmas regras dos projetos de lei e das emendas à Lei Orgânica. Conforme se depreende do artigo 106, IV, do RICMB, os Projetos de Resolução passam por apenas uma discussão no plenário e são encaminhados à votação posteriormente. Em caso de rejeição, o projeto de resolução é arquivado. De modo oposto, se o projeto de resolução for aprovado, a nova norma é encaminhada para ser numerada, assinada e remetida ao órgão oficial da Câmara para publicação em destaque (artigo 89 do RICMB). A promulgação da resolução aprovada é responsabilidade da Comissão Executiva (artigo 11, XI, do RICMB), sendo que ela entra em vigor na data da publicação no órgão oficial da Câmara Municipal de Belém (artigo 83 da LOMB c/c artigo 90 do RICMB).

⁹ Art. 88 . Os Projetos de Resolução destinam-se a regular matéria de caráter político ou administrativo, da alçada exclusiva da Câmara, tais como:

I - perda de mandato de Vereador(a);

II - fixação da remuneração dos(as) Vereadores(as);e

III - todo e qualquer assunto de sua competência privativa que seja considerado como de interesse interno.

Já os projetos de Decretos Legislativos são regulados pelo artigo 88 do RICMB¹⁰. Os que concedem títulos, medalhas e honrarias podem ser apresentados por cada Vereador(a), no máximo uma vez por cada legislatura e, em caso de rejeição, não podem ser reapresentados em quanto durar a legislatura (artigo 85, §§1º e 2º, do RICMB). No caso da Comenda Brasão D' Armas, contudo, o limite para apresentação da proposta é de um por ano por cada Vereador(a), até o limite de quatro propostas por legislatura (artigo 85, §3º, do RICMB).

O Projeto é encaminhado à Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, a qual deve emitir seu parecer favorável ou contrário ao seguimento do projeto. No caso de parecer favorável, o projeto é enviado ao plenário da Câmara para discussão em um só turno (artigo 106, V, do RICMB) e votação.

A votação do projeto de Decreto Legislativo que visa conceder títulos honoríficos de Cidadão de Belém e Honra ao Mérito ocorre na forma nominal, sendo aprovado aquele que obtiver o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal de Belém.

Sobre o Decreto Legislativo que fixa a remuneração do(a) Prefeito e Vice-Prefeito(a), a competência para elaborá-lo é da Comissão de Economia e Finanças (artigo 42, II, alínea “f”, do RICMB), a qual tem a iniciativa exclusiva de iniciar o processo legislativo em tal circunstância. Após a elaboração do projeto, ele segue para a Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis e, posteriormente, para votação em plenário.

A Lei Orgânica do município de Belém dispõe que o(a) Prefeito(a) deve apresentar, em cada ano, em até 60 (sessenta) dias após o início do ano legislativo, à Câmara Municipal de Belém, as contas referentes ao exercício do ano legislativo anterior (artigo 94, XXII, da LOMB). Esse documento é enviado pelo(a) Prefeito(a) ao Presidente da Câmara Municipal, o qual determina a publicação e a distribuição dos

¹⁰ Art. 84 . Os Projetos de Decreto Legislativo destinam-se a regular matérias de competência privativa da Câmara, que não estejam definidas como assuntos de interesse interno, assim compreendidas as que se referem a:

I - concessão de Títulos, Medalhas e Honrarias;

II - fixação da remuneração do(a) Prefeito(a) e Vice- Prefeito(a);

III - julgamento das contas do(a) Prefeito(a);

IV - autorizar operação de crédito ou empréstimo de qualquer natureza que o Município pretenda realizar;

V - licença do(a) Prefeito(a);

VI - leis Delegadas;

avulsos - os quais consistem em publicações oficiais compostas por textos de proposições, pareceres e demais manifestações que subsidiam a apreciação de determinada matéria (Senado, 2020, p.22) - além de remetê-lo à Comissão de Economia e Finanças (artigo 128, caput, do RICMB), a qual deve ouvir previamente o Tribunal de Contas dos Municípios e, no prazo de dez dias, analisar e emitir o seu Parecer (artigo 128, §1º, do RICMB).

Após a apresentação do parecer pela Comissão de Economia e Finanças, ele deve ser incluído na pauta do plenário, acompanhado do respectivo projeto de Decreto Legislativo e, após 48 (quarenta e oito) horas, os documentos são submetidos a discussão uma única vez e colocado posteriormente para a votação nominal na segunda parte da ordem do dia, sendo que o parecer só poderá ser rejeitado pelo voto desfavorável de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos membros da Câmara Municipal de Belém (artigo 128, § 3º, § 4º e § 5º, do RICMB).

A abertura de crédito ou empréstimo é realizada por meio dos Decretos Legislativos e a competência para aprová-los é da Câmara Municipal. Entretanto, a competência para iniciar o processo legislativo, nesse caso, é privativa do(a) Prefeito(a) (artigo 75, V, do RICMB). Para tanto, o chefe do Poder Executivo municipal, por meio de mensagem, apresenta o projeto de Decreto Legislativo ao Presidente da Câmara Municipal, o qual encaminha à Comissão de Economia e Finanças, que deve opinar sobre ele (artigo 42, II, alínea “a”, do RICMB). Após esse momento, o projeto é enviado ao plenário para discussão em um único turno (artigo 106, V, do RICMB) e votação.

O Decreto Legislativo também é a espécie normativa pela qual a Câmara autoriza, ou não, as licenças solicitadas pelo(a) Prefeito(a). Também por meio de mensagem, o chefe do Poder Executivo encaminha ao(à) Presidente da Câmara Municipal de Belém o pedido de licença, seja para tratamento de saúde, negócios particulares ou para se ausentar do Município, por mais de quinze dias, ou para o exterior, por qualquer intervalo de tempo (artigo 45, IV, *in fine*, da LOMB). Após a recepção do documento, o(a) Presidente da Câmara o encaminha à Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, a qual deve emitir seu parecer, favorável ou contrário, e encaminhar para a votação no plenário.

Por fim, o Decreto Legislativo é a espécie normativa pela qual o Poder Legislativo aprova o pedido de delegação legislativa realizado pelo Poder Executivo. Apesar do Poder Legislativo ter como função típica a competência legislativa, existem

espécies normativas que são criadas diretamente pelo Poder Executivo, dentre as quais destaca-se a lei delegada. A solicitação do Executivo é realizada por meio de mensagem, na qual o assunto a ser normatizado pela futura lei deve ser previsto de modo claro.

A lei delegada possui a marca da excepcionalidade, característica da qual decorre a temporalidade - visto que a competência para elaborar a lei é temporária e termina no momento em que ela é editada pelo executivo, não podendo ser estipulada *ad eternum* - e a restrição material. Também, a Lei Orgânica do Município de Belém previu matérias em que não pode haver delegação legislativa¹¹.

Com a chegada da mensagem à Presidência da Câmara Municipal de Belém, inicia-se a tramitação do projeto de Decreto Legislativo, o qual deverá indicar o conteúdo da futura lei e os termos de seu exercício (artigo 82, §2º, da LOMB). A partir de então, o(a) Presidente da Câmara encaminha o documento à Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, a qual deve emitir seu parecer, favorável ou contrário, e encaminhar o projeto de Decreto Legislativo à(s) Comissão(ões), de acordo com o assunto que a lei delegada pretender regular.

Após a tramitação nas Comissões, o projeto de Decreto Legislativo deve ser enviado ao plenário para discussão em um único turno (artigo 106, V, do RICMB) e votação. Branco e Mendes (2021, p. 2005, versão digital) ensinam que a delegação é suscetível ao controle judicial (inclusive quanto à constitucionalidade) e ao controle legislativo, que pode ser realizado antes da edição da lei ou posteriormente. O controle anterior à promulgação está previsto no artigo 82, §3º, da Lei Orgânica de Belém e ocorre quando a Câmara exige que o texto da lei delegada, apresentado pelo Poder Executivo, passe por sua aprovação - em votação única - para ser promulgado (delegação atípica), sendo vedado ao Poder Legislativo apresentar emendas às proposições de leis delegadas.

Alerta-se que a Lei Orgânica não exige tal aprovação, pelo que a Câmara Municipal pode dispensar essa prerrogativa e se restringir apenas a aprovar a

¹¹ Art. 82. As leis delegadas serão elaboradas pelo Prefeito, que deverá solicitar a delegação à Câmara Municipal.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva da Câmara Municipal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - direitos e deveres individuais e soberania popular;

II - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e plano diretor.

delegação legislativa, caso em que a lei delegada será promulgada e publicada sem que o texto seja apreciado pelo Poder Legislativo municipal (delegação típica).

O controle *a posteriori* da lei delegada ocorre quando a Câmara Municipal edita um decreto legislativo fazendo sustar os seus efeitos, com eficácia *erga omnes*, por ter o Poder Executivo ultrapassado os limites da delegação (artigo 45, VIII, da LOMB). Nota-se que o critério no controle posterior não é o de conveniência e oportunidade, mas sim jurídico, visto que o Poder Executivo, nesse caso, quebra os limites estabelecidos pelo Poder Legislativo (Branco; Mendes, p. 2021, versão digital).

Importante ressaltar que o Decreto Legislativo que visa sustar os efeitos da Lei Delegada é independente ao que se destina a aprovar a delegação legislativa. A tramitação no último caso finaliza com a promulgação do decreto legislativo e, caso a Câmara Municipal realize o controle *a posteriori*, o realizará mediante outro decreto.

Não há na Lei Orgânica do município de Belém, nem no Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, indicação de quórum especial de aprovação dos decretos legislativos - exceto para o caso de rejeição do parecer da Comissão de Economia e Finanças, sobre as contas do(a) Prefeito(a) - e das Resoluções. Entende-se, portanto, que o *quorum* para a aprovação dessas espécies normativas é o mesmo da lei ordinária: a maioria simples dos membros da Câmara Municipal, desde que esteja presente a maioria absoluta dos membros de cada casa.

3.2.4. Leis orçamentárias

As leis financeiras, também chamadas de leis orçamentárias, são as normas que tratam sobre as receitas e as despesas estatais, as quais consistem em: a) lei que institui o Plano Plurianual; b) a lei de diretrizes orçamentárias c) a lei orçamentária anual; d) leis que fazem abertura de créditos especiais ou suplementares.

As leis orçamentárias no município de Belém são de iniciativa privativa do Prefeito (artigo 74, V e VI, da LOMB c/c artigo 72, §1º, “d” e “e”, do RICMB), o qual, por meio de mensagem, encaminhará o projeto de lei financeira ao Presidente da casa legislativa municipal.

A Lei Orgânica Municipal de Belém dispõe que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais devem ser apreciados por uma comissão permanente na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, a qual deverá emitir parecer sobre

elas (artigo 106, caput e §1º, I, da LOMB). Tal comissão, conforme previsto no artigo 41, II, “d”, é a de Economia e Finanças.

O Plano Plurianual deve ser aprovado no primeiro ano do mandato e tem duração de 4 (quatro) anos (artigo 105, §1º, da LOMB c/c artigo 122, §1º, do RICMB). Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser enviada à Câmara Municipal de Belém todo ano, até o dia 30 de abril e apreciada até o dia 30 de julho (artigo 105, §2º, da LOMB c/c artigo 122, §2º, do RICMB).

Com relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), ele é enviada anualmente pelo Prefeito à Câmara Municipal até o dia 15 (quinze) de outubro, a qual deve apreciá-la e votá-la até o final da respectiva sessão legislativa (artigo 106, §6º, II, da LOMB c/c artigo 123, caput e II, do RICMB). Após o ingresso da PLOA na casa legislativa municipal, ela é despachada imediatamente à Comissão de Economia e Finanças, a qual emitirá parecer no prazo de 15 (quinze) dias (artigo 123, §3º, do RICMB).

As emendas à PLOA só podem ser realizadas na Comissão especializada, sendo facultado à Comissão de Economia e Finanças apresentar emendas nos pareceres, após a apreciação das emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual (artigo 123, §5º e §6º, do RICMB).

A Comissão de Economia e Finanças deve enviar o projeto de lei orçamentária anual com o seu parecer à Mesa Diretora da Câmara, a qual deve imprimi-lo, distribuir os avulsos aos(as) Vereadores(as) e designar a discussão para a ordem do dia, na qual a primeira discussão será global e na segunda será realizada a votação artigos por artigos da PLOA, bem como das respectivas tabelas (artigo 126, I e II do RICMB).

Quanto à votação das emendas ao projeto de lei orçamentária anual, ela é realizada por subgrupos. O primeiro subgrupo que será apreciado é aquele que tiver parecer favorável da Comissão de Economia e Finanças, em seguida os que tenham parecer contrário da comissão especializada - situação na qual os(as) Vereadores(as) decidirão se aprovam ou não o parecer e, se aprovarem, as emendas são automaticamente rejeitadas e se o parecer for rejeitado, as emendas serão votadas em caráter final - e finalmente as emendas que tenham sofrido sugestões de modificação no parecer oferecido pela comissão, a qual deverá ser votada, para deliberação Plenária, podendo a Câmara Municipal, por meio de requerimento, conceder destaques (artigo 127, “a”, “b” e “c”, do RICMB).

O orçamento será alvo de discussão anual pela Câmara Municipal durante dez sessões ordinárias consecutivas, momento em que não será discutido e votado projeto de lei estranho à matéria orçamentária, salvo em casos considerados excepcionais e mediante a aprovação de dois terços dos(as) Vereadores(as) presentes (artigo 124, caput, do RICMB).

Caso o Presidente da Câmara Municipal de Belém entenda serem necessárias sessões extraordinárias, poderá convocá-las de ofício para discussão e votação da Proposta Orçamentária (artigo 124, parágrafo único, do RICMB).

Encerrada a discussão e votação da PLOA no plenário, em caso de aprovação, o texto retorna à Comissão de Economia e Finanças, a qual terá o prazo máximo de 5(cinco) dias para apresentar a redação final e encaminhá-lo à Mesa Diretora para o envio ao Poder Executivo. Pode haver a rejeição do projeto de lei orçamentária anual no plenário, ocasião em que o projeto também deve retornar à Comissão para reelaboração do texto.

Há a fase de deliberação executiva também na tramitação das leis financeiras, ocasião em que o chefe do Poder Executivo pode sancioná-las ou rejeitá-las. No caso de veto, aplicam-se as mesmas regras contidas no artigo 78 da LOMB.

3.3. Instrumentos normativos que regulam a transparência ativa no processo de construção das espécies normativas no município de Belém

O artigo 45 da Lei de Acesso à Informação determina aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios o desenvolvimento de legislação própria para que, a partir das normas gerais estabelecidas na LAI, definam regras específicas para se adequar às suas respectivas demandas e desafios.

Em Belém-PA, a lei ordinária nº 8.912 de 2012 regula o acesso da população às informações, documentos, listagens, processos administrativos e assemelhados, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, indireta e fundacional. A referida lei municipal, no entanto, não dispõe sobre a transparência ativa em nenhum de seus dispositivos.

A Resolução n. 025 de 2010 da Câmara Municipal de Belém instituiu o sistema de transparência do órgão legislativo. Tal normativa indica apenas o sítio eletrônico da CMB como responsável por fornecer informações sobre a atividade legislativa da casa. Segundo o artigo 4º da resolução, as informações relacionadas à atividade

legislativa que devem ser publicadas no sítio oficial da Câmara Municipal de Belém são: a) ordem do dia; b) lista de presença dos vereadores; c) projetos e matérias; d) plenário da câmara; e) comissões.

Quanto a periodicidade da atualização dessas informações, segundo a Resolução, ela deve ocorrer na medida em que as atividades acontecem, sendo que o artigo 4º, §2º estipula que seja elaborado um relatório mensal das atividades legislativas da câmara que contenha os projetos e matérias, aprovados e rejeitados no plenário da casa e nas comissões.

Apesar da norma obrigar a publicação de informações sobre os projetos e as matérias no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém, não expõe, de forma clara e objetiva, quais informações e documentos do processo legislativo devem ser publicadas e como elas deverão ser apresentadas.

4. TRAMITAÇÃO DAS ESPÉCIES NORMATIVAS E TRANSPARÊNCIA ATIVA: AVALIAÇÃO DO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM

4.1. Parâmetros para avaliar a transparência ativa no processo legislativo na Câmara Municipal de Belém

De início, verifica-se que a Resolução 025 de 2010 não exige que todos os atos legislativos, que formam as espécies normativas, sejam publicados no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém, bem como os prazos e a situação atual de cada projeto. A abordagem da Resolução quanto à publicação dos projetos e matérias é genérica, de modo que a forma como tais informações e documentos serão apresentados, bem como a sua própria organização no sítio eletrônico da câmara, são discricionariedades dos servidores.

Também não há na Lei de acesso à informação um rol de documentos ou informações sobre o processo legislativo que devem ser publicados obrigatoriamente nos sítios eletrônicos das casas legislativas do país, de modo que, na ausência de um marco legal específico para a transparência no Poder Legislativo, buscou-se utilizar os parâmetros trazidos pelo Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITpL) do Congresso Nacional.

O índice foi pensado e construído para avaliar a transparência dos portais eletrônicos das casas legislativas do Brasil, portanto, observa-se que a utilização do ITpL é pertinente à avaliação da transparência das atividades legislativas da Câmara Municipal de Belém, vez que a Resolução n. 025 de 2010 indica apenas o sítio

eletrônico da casa legislativa como ferramenta a ser utilizada para publicar as informações sobre o processo legislativo municipal.

A fim de fomentar a transparência legislativa, o Senado Federal criou em 2013 a Secretaria de Transparência e o Conselho de Transparência e Controle Social, os quais possuem o objetivo de estimular a transparência e o controle social no âmbito do Poder Legislativo (Senado, 2015, p.3). Dois anos após a criação de tais órgãos, o Senado Federal lançou o Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITL), instrumento que avaliava a transparência nas casas legislativas municipais, estaduais e federais. Tal índice foi construído com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Constituição Federal e nas diretrizes do *Guidelines for Parliamentary Websites*, da União Interparlamentar (*Inter-Parliamentary Union*, IPU).

Contudo, ao observar a necessidade de atualizar o índice, devido ao surgimento da Lei n. 13.146/2015 (Lei dos Direitos do(a) Usuário(a) do Serviço Público), Lei n. 13.460/2017 (Lei Brasileira de Inclusão), Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) e da Lei n. 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), o Senado Federal, em parceria com a Câmara dos Deputados, elaborou em 2018 o índice de Transparência dos portais Legislativos (ITpL).

Ao todo, o ITpL é composto por quatro categorias (1- Atividade Legislativa, 2- Atividade Administrativa, 3- Atendimento ao Cidadão e 4- Usabilidade), as categorias são compostas por indicadores que devem ser avaliados a partir de cinco critérios: disponibilidade da informação no portal, atualidade da informação, uso de técnicas de linguagem simples na redação, existência de série histórica; e disponibilidade da informação em dados abertos (Senado Federal; Câmara dos Deputados, 2022). No quadro a seguir, estão dispostas as quatro categorias, o número de indicadores de cada, uma descrição resumida do teor dos indicadores e o embasamento legal e/ou teórico utilizado para a construção do índice.

Quadro 1 - Categorias de análises dos portais legislativos

Categorias	Indicadores	Descrição	Embasamento
Atividade Legislativa	24	Reúne indicadores sobre a atividade finalística do Poder Legislativo, como a representação social, fiscalização dos poderes e processo legislativo.	Constituição Federal de 1988 e manuais internacionais de boas práticas.
Atividade	18	Reúne indicadores sobre as atividades-	Lei de

Administrativa		meio do Poder Legislativo. São informações relativas a receitas, despesas, recursos humanos, comunicação e outros itens necessários para o pleno funcionamento das casas legislativas	Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação (LAI).
Atendimento ao Cidadão	12	Reúne indicadores sobre o fornecimento de informações sob demanda da sociedade e a divulgação de mecanismos de participação e fiscalização pelos cidadãos.	Lei de Acesso à Informação (LAI) e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)
Usabilidade do Portal	10	Reúne indicadores para avaliar, de forma objetiva, a facilidade de o usuário interagir com o <i>site</i> . Ela verifica a chamada “experiência do usuário”, composta pelo nível de esforço que ele precisa empregar para concluir as atividades pretendidas e por sua satisfação ao interagir com a tela.	Avaliação heurística de Jakob Nielsen (1990) e estudos e testes de usabilidade.

Fonte: Bernado *et.al.* (2023)

O ITpL analisa a transparência das casas legislativas em todos os seus âmbitos, havendo notas para cada critério, os quais possuem pesos diferentes, chegando ao final em uma porcentagem de transparência consolidada. Contudo, como o foco da presente monografia é avaliar a transparência ativa no processo legislativo da casa de leis belenense, utilizar-se-á como parâmetro apenas os indicadores do ITpL que avaliam a publicação dos documentos e informações relacionados à tramitação das espécies normativas. Consequentemente, os indicadores que avaliam a transparência dos portais eletrônicos de modo geral, que mensuram a transparência na sua forma passiva ou que apreciam apenas as atividades administrativas não serão utilizados.

Ademais, destaca-se que o objetivo também não é definir um índice para a transparência legislativa na casa legislativa do município de Belém, de modo oposto, busca-se identificar quais documentos e informações elaboradas no âmbito do processo legislativo, importantes na construção das espécies normativas, são publicadas pela Câmara Municipal de Belém e quais deixam de ser.

No quadro a seguir, estão dispostos os indicadores considerados importantes para mensurar a transparência ativa do processo legislativo, os quais foram classificados de acordo com a sua categoria e com relação ao seu uso para avaliação da transparência ativa do sítio eletrônico de Belém, que pode ser geral (o indicador,

devido sua natureza, só pode ser utilizado para avaliar a disponibilidade de documentos e informações de modo geral) e específica (o indicador pode ser utilizado para avaliar a disponibilidade dos documentos e informações observando cada espécie normativa).

Quadro 2 - Indicadores selecionados

CATEGORIAS	INDICADORES	AValiação
ATIVIDADE LEGISLATIVA	Informações sobre as propostas em tramitação e já tramitadas: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.	Específica
	Agenda e pauta das sessões do plenário.	Geral
	Resultado de votações no plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Específica
	Transmissão ao vivo das sessões do Plenário	Geral
	Publicação na íntegra das sessões do Plenário em áudio, em vídeo e em texto.	Geral
	Agenda e pauta das reuniões internas das comissões	Geral
	Resultados de votações nas comissões com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Específica
	Lista de propostas legislativas pendentes de votação em cada comissão.	Geral
	Transmissão ao vivo das reuniões das comissões	Geral
	Publicação na íntegra das reuniões das comissões em áudio, em vídeo e em texto.	Geral
USABILIDADE	Acessibilidade para pessoas com deficiência (acessibilidade combina programação e design para construir portais que permitam que todos os usuários tenham entendimento, navegação e interação plenos com a interface. Refere-se a itens como tamanhos de fonte, contraste de cores, vídeos legendados, descrição de imagens, assistência de leitura para cegos, entre outros).	Geral

Fonte: adaptado da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2022).

Alerta-se para a necessidade de inserir o indicador que avalia a acessibilidade do portal eletrônico para as pessoas com deficiência, visto que, apesar de não ser um indicador relacionado diretamente com a tramitação das espécies normativas, compreende-se que é fundamental a identificação da existência, ou não, de ferramenta de acessibilidade que permita às pessoas com deficiência localizar e compreender as informações e os documentos disponibilizados. Do contrário, a avaliação da transparência do sítio eletrônico de Belém iria desconsiderar esse público, ferindo suas garantias fundamentais de acesso à informação.

Inicia-se a análise da transparência ativa do sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém pelos indicadores considerados “gerais”. O primeiro impõe que seja analisado se a Câmara Municipal de Belém publica no seu sítio eletrônico as agendas e pautas das sessões do plenário.

Ao clicar na subcategoria “Pautas das Sessões”¹², que está localizada na categoria “ATIVIDADES LEGISLATIVAS”, abre-se uma nova página, onde estão dispostas as pautas das sessões ocorridas no plenário da casa legislativa municipal de Belém. Tal página organiza as informações sobre as pautas das sessões em forma de tabela, na qual contém as seguintes colunas: a) Ano; b) Mês; c) Descrição; d) Documentos. Há também filtros de busca por ano, mês e descrição da pauta.

Nas linhas da coluna “Documentos”, estão localizados os links que direcionam o visitante ao documento da pauta da sessão do plenário que se pretende consultar, em formato de arquivo digital “pdf”¹³.

Apesar da Câmara Municipal de Belém publicar as pautas das sessões do plenário no seu sítio eletrônico, não é possível localizar informações sobre a agenda das sessões do plenário.

Quanto à transmissão ao vivo das sessões no plenário da casa legislativa, ela não ocorre diretamente no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém, mas sim por meio do canal do YouTube oficial da casa legislativa. Contudo, o link para acessá-

¹² Vide: <https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/atividades-legislativas/pautas-das-sessoes/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 18:50.

¹³ Por exemplo, vide a pauta da Sessão Ordinária nº 42:

<https://drive.google.com/file/d/1Mf7KmscA7wWVCQmm4dpZ1bSm227RzH-2/view> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 18:55.

lo está localizado na página aberta do sítio pela categoria “TRANSPARÊNCIA”, no qual o link está descrito como “Transmissão das Sessões”¹⁴.

As sessões que ocorrem no plenário da Câmara Municipal de Belém são disponibilizadas em vídeo, em seu canal oficial no YouTube, e em texto (nas atas das sessões do plenário, documento oficial que resume os atos ocorridos durante a sessão no plenário)¹⁵. A CMB não utiliza nenhuma ferramenta no seu sítio eletrônico para transmitir as sessões do plenário em áudio. Em que pese a casa legislativa possuir uma rádio web no aplicativo “Soundcloud”, as sessões do plenário também não são disponibilizadas neste local.

O sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém contempla a publicação das pautas das reuniões das comissões. Para localizá-las, o visitante deve acessar a categoria “TRANSPARÊNCIA”, a qual abrirá uma nova página, na qual contém uma série de links, dentre eles o correspondente às pautas das comissões¹⁶. Este link abre uma nova página, que organiza as informações sobre as pautas das comissões em forma de tabela, na qual contém as seguintes colunas: a) Ano; b) Mês; c) Descrição; d) Documentos. Há também filtros de busca por ano, mês e descrição da pauta. Nas linhas da coluna “Documentos”, estão localizados os links que disponibilizam o documento da pauta da comissão escolhido para visualização, em formato “.pdf”¹⁷.

De modo oposto, a Câmara Municipal de Belém não publica em seu sítio eletrônico a agenda de reuniões das comissões, bem como não é possível localizar listas de propostas legislativas pendentes de votação em tais órgãos internos.

As reuniões internas das comissões não são transmitidas ao vivo, nem no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém, nem no seu canal oficial no YouTube, assim como tais reuniões não são disponibilizadas em vídeo, texto e áudio.

Quanto à acessibilidade para pessoas com deficiência, o sítio eletrônico da CMB possui ferramenta que possibilita a alteração do tamanho da fonte dos textos e ajuste dos contrastes e cores da tela. Entretanto, a ferramenta de acessibilidade

¹⁴ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/transmissao-das-sessoes/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:00.

¹⁵ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/atividades-legislativas/atas-das-sessoes/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:00.

¹⁶ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/pautas-das-comissoes/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:04.

¹⁷ Por exemplo, vide a pauta da Comissão de Saúde do dia 04 de setembro de 2025: <https://drive.google.com/file/d/1mitkReXfYwudpSek7Nt0juPI9WhZpW7/view> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:07.

utilizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém não contempla a legenda de vídeos, descrição de imagens e assistência de leitura para cegos.

Quadro 3 - Publicação de documentos e informações sobre o processo legislativo da Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores gerais

INDICADOR	SITUAÇÃO DO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	LINK
Agenda e pauta das sessões do plenário.	Apenas as pautas das sessões no plenário são publicadas.	https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/atividades-legislativas/pautas-das-sessoes/
Transmissão ao vivo das sessões do Plenário.	As sessões no plenário não são transmitidas diretamente no sítio eletrônico, entretanto, é possível localizar um link que direciona o visitante ao canal oficial da Câmara Municipal de Belém no Youtube, onde a sessão do plenário é transmitida ao vivo.	https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/transmissao-das-sessoes/
Publicação na íntegra das sessões do Plenário em áudio, em vídeo e em texto.	A Câmara Municipal de Belém apenas disponibiliza em seu sítio eletrônico texto as Atas das sessões que ocorrem no plenário da Câmara Municipal de Belém. A íntegra das sessões no plenário em vídeo são disponibilizadas em seu canal oficial no Youtube, sendo disponibilizado no sítio eletrônico, na página inicial, apenas o link do referido canal. A CMB não utiliza nenhuma ferramenta no seu sítio eletrônico para transmitir as sessões do plenário em áudio.	https://www.youtube.com/channel/UCke3PmwbLkmcmqA6hpdT_PQ
Agenda e pauta das reuniões internas das comissões.	Apenas as pautas das reuniões das comissões são publicadas.	https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/pautas-das-comissoes/
Lista de propostas legislativas pendentes de votação em cada comissão.	Não publica.	Não se aplica.
Transmissão ao vivo das reuniões das comissões.	Não transmite.	Não se aplica.
Publicação na íntegra das reuniões das comissões em áudio, em vídeo e em texto.	Não publica.	Não se aplica.
Acessibilidade para pessoas com deficiência (acessibilidade combina programação e design para construir portais que permitam que todos os usuários tenham entendimento, navegação e interação plenos com a interface. Refere-se a itens como tamanhos de fonte, contraste de cores,	Possui ferramenta que possibilita a alteração do tamanho da fonte dos textos e ajuste dos contrastes e cores da tela. Entretanto, a ferramenta de acessibilidade utilizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém não contempla a legenda de vídeos, descrição de imagens e assistência de leitura para cegos.	Não se aplica.

vídeos legendados, descrição de imagens, assistência de leitura para cegos, entre outros).		
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Os indicadores classificados como específicos serão analisados a seguir de acordo com cada espécie normativas. A análise do sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém será concentrada na categoria “ATIVIDADE LEGISLATIVA”, subcategoria “Proposições”¹⁸.

Ainda que existam outros locais do sítio eletrônico destinados a publicações das espécies normativas, ou eles contemplam as já formadas (que podem ser encontradas na categoria “PUBLICAÇÕES OFICIAIS”, subcategoria “Publicações Legislativas”¹⁹), ou não classificam as informações e documentos de acordo com o tipo de proposições (que podem ser localizadas na categoria “ATIVIDADE LEGISLATIVA”, subcategoria “PROJETOS APRESENTADOS”²⁰) prejudicando assim a transparência.

Desse modo, entende-se que o local do sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém apropriado para consultar as informações e os documentos relacionados a tramitação das espécies normativas na casa legislativa belenense é a categoria “ATIVIDADE LEGISLATIVA”, subcategoria “Proposições”.

4.2. Publicação dos documentos e informações relacionados à tramitação das emendas à Lei Orgânica

Os projetos de emendas à Lei Orgânica são publicados no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém e estão localizados na categoria “ATIVIDADE LEGISLATIVA”, subcategoria “Proposições”, item “Projeto de emenda à Lei Orgânica”²¹.

Eles são postados em ordem cronológica decrescente, de modo que cada um contém um link e são identificados com número, ano, autor do projeto e ementa. Ao

¹⁸ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/proposicoes/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:14.

¹⁹ Por exemplo, vide publicações das leis: <https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/leis-municipais/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:15.

²⁰ Por exemplo, vide avulsos de projetos apresentados: <https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/avulsos-de-projetos/avulsos-projetos-recebidos-legislativo/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:18.

²¹ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/c/atividades-legislativas/projetos-de-emenda-a-lei-organica/> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:19.

clicar no processo referente ao projeto de lei orgânica que se queira consultar, será aberta uma nova página com um novo link com a descrição: “clique aqui para visualizar”²². Ao clicar no referido link é disponibilizado o documento em formato “pdf” do projeto de emenda à Lei Orgânica digitalizado, protocolado na Mesa Diretora com as seguintes informações: a) nome e assinatura do(s) autor(es) do projeto de emenda à Lei Orgânica; b) número do projeto de emenda à Lei Orgânica, data e hora do protocolo; c) justificativa do projeto de emenda à Lei Orgânica²³.

Não há no sítio eletrônico da Câmara Municipal local específico para listar os projetos de emenda à Lei Orgânica fora de tramitação (aprovados ou arquivados). Além disso, não é possível visualizar o histórico de tramitação dos projetos de emendas à Lei Orgânica, assim como não há informações sobre o prazo regimental, situação atual do projeto e demais textos relacionados com a tramitação na casa legislativa.

Além de não ser possível visualizar o histórico de tramitação dos projetos de emenda à Lei Orgânica, também não há detalhes sobre a votação dos projetos de forma individualizada, nem nas comissões, nem no plenário.

Quadro 4 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação dos projetos de emendas à Lei Orgânica na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos

INDICADOR	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE EMENDA À LEI ORGÂNICA PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE EMENDAS À LEI ORGÂNICA NÃO PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM.	LINK
Informações sobre os projetos de emenda à Lei Orgânica em tramitação e já tramitados: autor, relator, data de	Com relação aos projetos de emendas à Lei Orgânica em tramitação, a Câmara Municipal de Belém disponibiliza o nome do autor, data de apresentação, ementa e justificativa.	Não há informações sobre os projetos de emendas à Lei Orgânica fora de tramitação (aprovados ou arquivados). De modo geral, não há informações sobre relator, histórico de tramitação, prazo regimental, situação atual e	https://cmb.pa.gov.br/c/atividades-legislativas/projetos-de-emenda-a-lei-organica/

²² Por exemplo, vide o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1533 do dia 25 de junho de 2025: <https://cmb.pa.gov.br/processo-no-1553-2025-de-25-de-junho-de-2025-vereadora-nay-barbalho/> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 19:20.

²³ Em alguns documentos é possível identificar o uso informal de caneta para registrar informações como nº do projeto de emenda à Lei Orgânica, data e hora. Por exemplo, vide o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1533 do dia 25 de junho de 2025: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/07/Proc.-1553-2025Nay-Barbalho.pdf> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 19:22.

apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.		textos dos projetos de emendas à Lei Orgânica.	
Resultado de votações dos projetos de emenda à Lei Orgânica nas comissões com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de emendas à Lei Orgânica nas comissões.	Não se aplica.
Resultado de votações no plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de emendas à Lei Orgânica no plenário.	Não se aplica.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

4.3. Projetos de lei

A Câmara Municipal de Belém disponibiliza informações no seu sítio eletrônico sobre leis publicadas e projetos de lei em tramitação, e elas podem ser localizadas, respectivamente, na categoria “PUBLICAÇÕES OFICIAIS”, subcategorias “Publicações legislativas” e “leis”²⁴, e na categoria “ATIVIDADE LEGISLATIVA”, subcategoria “Projetos de Leis Complementares/Ordinárias”²⁵.

As leis publicadas pelo(a) Prefeito(a) do município de Belém são disponibilizadas em uma tabela, organizada em ordem cronológica decrescente, de acordo com número e ano da lei. É possível filtrar a pesquisa por número, data, tipo

²⁴ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/leis-municipais/> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 20:44.

²⁵ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/projetos-de-lei-em-tramitacao/> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 19:25.

de lei e descrição. Ao clicar na opção “ver”, ao lado da descrição da lei, será disponibilizado o documento digitalizado em formato “pdf” da lei publicada²⁶.

Na página dos projetos de lei em tramitação, eles são dispostos em ordem cronológica decrescente, com a possibilidade de filtrar a pesquisa por ano, mês, por nome do vereador(a) autor(a) do projeto e por descrição do projeto de lei. Ao clicar na opção “ver”, ao lado da descrição do projeto de lei, é disponibilizado o documento digitalizado em formato “pdf” do projeto de lei protocolado na Mesa Diretora com as seguintes informações: a) nome e assinatura do(s) autor(es) do projeto de lei; b) número do projeto de lei, data e hora do protocolo; c) justificativa do projeto de lei²⁷.

Quadro 5 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação dos projetos de lei na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos

INDICADOR	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE LEI PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE LEI NÃO PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	LINK
Informações sobre os projetos de lei em tramitação e já tramitados: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.	Sobre os projetos de lei aprovados, a Câmara Municipal disponibiliza a publicação da própria lei pelo Prefeito(a) de Belém. Com relação aos projetos de lei em tramitação, são disponibilizados o nome do autor, data de apresentação, ementa e justificativa.	Não é possível localizar informações sobre os projetos de lei arquivados. Com relação aos aprovados, não há informações sobre o autor, relator, data de apresentação, histórico de tramitação e prazo regimental. As informações ausentes dos projetos de lei em tramitação são: relator, histórico de tramitação, prazo regimental, situação atual e textos.	Projetos de lei em tramitação: https://cmb.pa.gov.br/projetos-de-lei-em-tramitacao/ Leis aprovadas: https://cmb.pa.gov.br/portal-da-transparencia/leis-municipais/
Resultado de votações dos projetos de lei nas comissões com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de lei nas comissões.	Não se aplica.

²⁶ Por exemplo, vide Lei Ordinária nº 10.183 de 2025: https://drive.google.com/file/d/1-eglhhi69CaKhf1gHwZ7QdZMzw_jDMqj/view Acesso em 04 de setembro de 2025, às 21:04

²⁷ Em alguns documentos é possível identificar o uso informal de caneta para registrar informações como nº do projeto de lei, data e hora. Por exemplo, vide o Projeto de lei nº 1912 de 2025: <https://drive.google.com/file/d/1U8HpEFSOKhn0cg1M2tfaZthV81OMEP4z/view> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 19:32.

proposta/simbólica e nominal.			
Resultado de votações dos projetos de lei no plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de lei no plenário.	Não se aplica.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

4.4. Projetos de decreto legislativo

Os projetos de decretos legislativos em tramitação são organizados em tabela, com linhas em ordem cronológica decrescente, de acordo com o número e ano do projeto. É possível filtrar a pesquisa por ano, por nome do vereador(a) autor(a) do projeto e pelo número do projeto²⁸.

A tabela possui as seguintes colunas: a) Ano; b) Vereador; c) Número; d) Documento. Ao clicar na opção “ver”, na coluna “Documento” e linha correspondente ao decreto legislativo que se queira consultar, será disponibilizado o documento digitalizado em formato “pdf” do projeto de decreto legislativo protocolado na Mesa Diretora com as seguintes informações: a) nome e assinatura do(s) autor(es) do projeto de decreto legislativo; b) número do projeto de decreto legislativo, data e hora do protocolo; c) justificativa do projeto de decreto legislativo²⁹.

Os Decretos Legislativos aprovados são disponibilizados na categoria “PUBLICAÇÕES OFICIAIS”, subcategoria “Publicações Legislativas” e “Decretos”³⁰. Eles são organizados em uma tabela, em ordem cronológica decrescente, a qual possui as seguintes colunas: a) Número; b) Ano; c) Mês; d) Descrição; e) Documento. Ao clicar na opção “ver”, na coluna “Documento” e linha correspondente ao decreto

²⁸ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/projetos-de-decretos/> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 19:41.

²⁹ Em alguns documentos é possível identificar o uso informal de caneta para registrar informações como nº do projeto de decreto legislativo, data e hora. Por exemplo, vide o Projeto de Decreto Legislativo nº 1951 de 2025: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/Proc.-1951-2025-Vivi.pdf> Acesso em: 04 de setembro de 2025, às 19:50.

³⁰ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/decretos/> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 21:14.

legislativo que se queira consultar, será disponibilizado o documento digitalizado em formato “pdf” do Decreto Legislativo aprovado.

Não há documentos e nem informações sobre o trâmite dos projetos de decretos legislativos, de modo que todos os documentos publicados na página reservada às proposições de decretos legislativos são dos projetos protocolados na Mesa Diretora.

Quadro 6 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação dos decretos legislativo na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos

INDICADOR	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO NÃO PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	LINK
Informações sobre os projetos de decreto legislativo em tramitação e já tramitados: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.	A Câmara Municipal disponibiliza a publicação do decreto legislativo aprovado. Com relação aos projetos de decretos legislativos em tramitação, são disponibilizados o nome do autor, data de apresentação, ementa e justificativa.	Não há informações sobre os projetos de decreto legislativo arquivados. Quanto aos decretos legislativos aprovados, não há informações sobre autor ³¹ , relator, data de apresentação, histórico de tramitação e prazo regimental. Com relação aos projetos de decretos legislativos em tramitação, não há informações sobre relator, histórico de tramitação, prazo regimental, situação atual e textos.	Projetos de decretos legislativos em tramitação: https://cmb.pa.gov.br/projetos-de-decretos/ Decretos legislativos aprovados: https://cmb.pa.gov.br/decretos/
Resultado de votações dos projetos de decreto legislativo nas comissões com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de decreto legislativo nas comissões.	Não se aplica.

³¹ É possível identificar registro informal em caneta sobre o autor em alguns decretos legislativos, vide por exemplo o Decreto Legislativo nº 77 de 2025: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/Decreto-077-2025.pdf> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 21:22.

proposta/simbólica e nominal.			
Resultado de votações dos projetos de decreto legislativo no plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de decreto legislativo no plenário.	Não se aplica.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

4.5. Projetos de resolução

Os projetos de resolução são organizados tal qual os projetos de decretos legislativos: em tabela, com linhas em ordem cronológica decrescente, de acordo com o número e ano do projeto, com a possibilidade de filtrar a pesquisa por ano, por nome do vereador(a) autor(a) do projeto e pelo número do projeto³².

A tabela possui as seguintes colunas: a) Ano; b) Vereador; c) Número; d) Documento. Ao clicar na opção “ver”, na coluna “Documento” e linha correspondente ao projeto de resolução que se queira consultar, será disponibilizado o documento digitalizado em formato “pdf” do projeto de resolução protocolado na Mesa Diretora com as seguintes informações: a) nome e assinatura do(s) autor(es) do projeto de resolução; b) número do projeto de resolução, data e hora do protocolo; c) justificativa do projeto de resolução³³.

As resoluções aprovadas são disponibilizadas na categoria “PUBLICAÇÕES OFICIAIS”, subcategoria “Publicações Legislativas” e “Resoluções”³⁴. Elas são organizadas em uma tabela, em ordem cronológica decrescente, a qual possui as seguintes colunas: a) Número; b) Ano; c) Mês; d) Documento. Ao clicar na opção “ver”, na coluna “Documento” e linha correspondente à resolução que se queira consultar, será disponibilizado o documento digitalizado em formato “pdf” da resolução aprovada.

³² Vide: <https://cmb.pa.gov.br/projetos-de-resolucao/> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 20:24

³³ Em alguns documentos é possível identificar o uso informal de caneta para registrar informações como nº do projeto de resolução, data e hora, vide o Projeto de Resolução 1781 de 2025: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/Proc.-1781-2025-Moa-Moraes-1.pdf> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 20:26.

³⁴ Vide: <https://cmb.pa.gov.br/resolucoes/> Acesso em 04 de setembro de 2025, às 23:13.

Não há documentos e nem informações sobre a tramitação dos projetos de resolução, de modo que todos os documentos publicados na página reservada às proposições de resolução são das que foram protocoladas na Mesa Diretora.

Quadro 7 - Publicação de documentos e informações sobre a tramitação das resoluções na Câmara Municipal de Belém com base nos indicadores específicos

INDICADOR	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE RESOLUÇÃO PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS DE RESOLUÇÃO NÃO PUBLICADAS NO SÍTIO ELETRÔNICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM	LINK
Informações sobre os projetos de resolução em tramitação e já tramitados: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.	A Câmara Municipal disponibiliza a publicação da resolução. Com relação aos projetos de resolução em tramitação, são disponibilizados o nome do autor, data de apresentação, ementa e justificativa.	Não há informações sobre os projetos de resolução arquivados. Quanto às resoluções aprovadas, não há informações sobre autor ³⁵ , relator, data de apresentação, histórico de tramitação e prazo regimental. De modo geral, não há informações sobre relator, histórico de tramitação, prazo regimental, situação atual e textos dos projetos de resolução em tramitação.	projetos de resolução em tramitação: https://cmb.pa.gov.br/projetos-de-resolucao/ Resoluções aprovadas: https://cmb.pa.gov.br/resolucoes/
Resultado de votações dos projetos de resolução nas comissões com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de resolução nas comissões.	Não se aplica.
Resultado de votações dos projetos de resolução no plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar/partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não há.	A Câmara Municipal de Belém não publica, de modo individualizado, no seu sítio eletrônico informações sobre a votação dos projetos de resolução no plenário.	Não se aplica.

³⁵ É possível identificar registro informal em caneta sobre o autor em algumas resoluções, vide por exemplo a resolução nº 029 de 2024:
<https://drive.google.com/file/d/1dUR2c0aByQXVPfr6TBb3uUPhvr4Or-H1/view> Acesso em 05 de setembro de 2025, às 09:00

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

4.6. Caminhos para a Câmara Municipal de Belém atender formal e materialmente a transparência ativa na tramitação do processo legislativo municipal

Denota-se que a Câmara Municipal de Belém deixa de publicar a maioria dos documentos e informações produzidas no processo legislativo, o que prejudica a efetivação do princípio da transparência nesse contexto, além de inviabilizar que os cidadãos realizem o controle social das atividades de seus representantes no parlamento.

É perceptível a necessidade da Câmara Municipal de Belém adotar medidas para promover, de modo mais satisfatório, a transparência ativa na tramitação das espécies normativas, com o fito de dar publicidade aos atos legislativos que formam as leis, as emendas à Lei Orgânica, aos decretos legislativos e às resoluções.

A utilização do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) é uma providência que deve ser considerada pelos representantes da casa legislativa belenense. Desenvolvido pelo programa Interlegis, com execução do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), do Senado Federal, o SAPL é uma ferramenta disponibilizada de forma gratuita às casas legislativas brasileiras, a qual tem o objetivo de informatizar e agilizar o processo legislativo, além de promover a transparência e o controle social, vez que possibilita ao cidadão o acompanhamento da atividade dos parlamentares e da casa legislativa de forma geral.

Dentre as funções que podem ser realizadas pelo SAPL, estão a elaboração e protocolo das proposições pelo parlamentar; acompanhamento da tramitação das espécies normativas; organização das sessões plenárias; manutenção da base legal; disponibilização de informações sobre a Mesa Diretora da casa legislativa, das comissões parlamentares, da ordem do dia, das votações. (SENADO, s.d).

A Câmara Municipal do município de Itapoá-SC é considerada um case de sucesso na utilização do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. Com a implantação do SAPL, a casa legislativa, além de ter deixado de utilizar papel durante as etapas do processo legislativo, vez que tornou o processo 100% (cem por cento) digital, aprimorou a transparência, possibilitando ao cidadão o acesso às informações e aos documentos do processo legislativo de forma virtual (GITEC, s.d). Experiência semelhante ocorreu na Câmara Municipal de Santarém, no Estado do Pará (2023, p.6) em que, após a adoção do SAPL, foi percebida a diminuição considerável no

número de impressões e cópias xerográficas, em virtude da gerência eletrônica do processo legislativo, resultando em maior economia e preservação dos recursos naturais.

A gratuidade no fornecimento do SAPL pelo programa Interlegis é a principal vantagem que pode justificar uma futura adoção do sistema pela Câmara Municipal de Belém. Entretanto, destaca-se que existe outra opção que pode ser utilizada, como a locação de licença de uso de softwares desenvolvidos por empresas para gerir e digitalizar o processo legislativo. Esse foi o caminho escolhido por algumas casas legislativas municipais pelo país, destaca-se a Câmara Municipal de São Bernardo do Campo (2024), que contratou a empresa Virtualiza tecnologia da Informação LTDA para cessão de direito de uso de sistema web, gerência da tramitação de processos eletrônico legislativos e administrativos em portal web e aplicativos; disponibilização de equipamentos para uso no plenário, de serviços de implantação, configuração, parametrização e migração de dados, de treinamento, atendimento especial e suporte técnico.

Evidentemente, a escolha por uma ferramenta que deixe o processo legislativo da Câmara Municipal de Belém mais transparente deve ser precedida de uma discussão entre o seu corpo técnico e político, para que ambos entendam a necessidade de compreender e combater a “cultura política refratária à abertura” (Faoro, 1995 *apud*. Marques; Miola, 2023) e, a partir disso, identificar o melhor caminho diante da sua realidade logística e orçamentária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão acadêmica realizada acerca do princípio da transparência, principalmente na sua forma ativa, aplicada ao processo legislativo, representa mais um passo na busca pelo aprimoramento dos mecanismos que permitam a concretização do direito fundamental de acesso à informação e pelo fomento do controle social da atividade estatal.

Apontou-se, também, a conceituação de transparência ativa, a qual foi identificada como um conceito doutrinário extraído do artigo 8º, caput, da Lei de Acesso à Informação, o qual foi positivado posteriormente no artigo 4º, XI, da Lei do Governo Digital, que tem como característica ser um modo de divulgação da informação de interesse público, na qual os órgãos e entidades estatais agem de

ofício, ou seja, sem necessidade de solicitação, e ser um mandamento de otimização exigido pelo princípio constitucional da transparência administrativa, vez que potencializa o controle social dos cidadãos em face ao poder público.

Demonstrou-se que há a exigência da aplicação do princípio constitucional da transparência administrativa e, por conseguinte, de transparência ativa, no processo legislativo. Argumentou-se que, ainda que o processo de elaboração das espécies normativas não tenha sido contemplado explicitamente na LAI, os documentos e informações produzidos durante o processo legislativo são de interesse geral e, por essa razão, se destinam a serem públicas. Ademais, a própria Lei de Acesso à Informação determina que a regra é que as informações públicas sejam transparentes e o sigilo só pode ser determinado quando devidamente fundamentado.

O princípio republicano, fundamento do princípio da transparência, exige que esta ocorra no processo legislativo para que a fonte do poder, o povo, possa conhecer e fiscalizar os parlamentares na sua função precípua.

Além de demonstrar a necessidade de haver a transparência ativa no processo legislativo da Câmara Municipal de Belém, apresentou-se as informações que devem ser disponibilizadas pela CMB para consulta e acompanhamento dos cidadãos, ou seja, os atos legislativos que formam os projetos de lei, emenda à Lei Orgânica, decretos legislativos e resoluções na casa legislativa belenense.

Passo seguinte, identificou-se que a Resolução n. 025 de 2010 da Câmara Municipal de Belém aponta o seu sítio eletrônico oficial como o instrumento utilizado para divulgar informações sobre os projetos elaborados pela casa legislativa, contudo, percebeu-se que a normativa não detalha, de modo objetivo e específico, quais os atos legislativos que devem ser publicados, nem como deveria ocorrer a publicação.

Para mensurar se a Câmara Municipal de Belém dá transparência ativa ao seu processo legislativo, por não haver uma determinação na LAI, ou uma lei específica com diretrizes sobre o assunto, utilizou-se os indicadores relacionados ao processo legislativo do Índice de Transparência dos portais Legislativos.

Classificou-se os indicadores selecionados em gerais e específicos, de modo que os indicadores gerais são os que, diferente dos específicos, não podem ser utilizados para avaliar a disponibilização das informações produzidas durante a tramitação de cada espécie normativa.

Consultou-se o sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belém e o resultado da análise, a partir dos indicadores gerais, está disponível no “Quadro 3”. Já os resultados

obtidos com os indicadores específicos estão disponíveis no “Quadro 4” (que analisa a publicação de documentos e informações produzidas durante a tramitação dos projetos de emendas à Lei Orgânica), “Quadro 5” (que analisa a publicação de documentos e informações produzidas durante a tramitação dos projetos de lei), “Quadro 6” (que analisa a publicação de documentos e informações produzidas durante a tramitação dos projetos de decretos legislativos) e “Quadro 7” (que analisa a publicação de documentos e informações produzidas durante a tramitação dos projetos de resoluções).

Após a constatação de que a situação atual do sítio eletrônico da CMB denota a ausência da maioria dos documentos e informações produzidas durante o processo legislativo, apresentou-se caminhos que podem ser utilizados pela Casa legislativa belenense, como a adoção do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) ou a locação de licença de uso de softwares desenvolvidos por empresas especializadas em gerir e digitalizar o processo legislativo.

Foi possível identificar que a Câmara Municipal de Belém possui mecanismo de promoção da transparência ativa do seu processo legislativo, qual seja, o seu sítio eletrônico oficial. Entretanto, constatou-se, com base no Índice de Transparência dos portais Legislativos (ITpL), que o sítio eletrônico oficial da CMB não publica a ampla maioria dos documentos e informações referente aos projetos de lei, de emendas à Lei Orgânica, de decretos legislativos e de resoluções, necessitando de ações para a correção de tais falhas.

Como problemas de pesquisa, pode-se apontar a quase inexistência de bibliografias que discutem a transparência aplicada ao Poder Legislativo, quando em sua função legiferante, e sobre o processo legislativo no município de Belém. A falta de legislação específica para versar sobre a transparência legislativa (ou pelo menos de dispositivos na Lei de Acesso à Informação com diretrizes que se adequem às características do Poder Legislativo) também foi um limitador para o desenvolvimento da presente monografia, de modo que foi necessário utilizar indicadores do índice de Transparência dos portais Legislativos (ITpL) como parâmetro para avaliar a transparência ativa do processo legislativo da Câmara Municipal de Belém.

Propõe-se para pesquisas futuras um aprofundamento na discussão sobre a transparência, seja ativa ou passiva, voltada ao processo legislativo, relacionando o tema com a participação popular e o controle social da atividade parlamentar, bem

como o desenvolvimento de uma atenção especial à qualidade da disponibilização das informações sobre o processo legislativo, no âmbito formal e material.

Entende-se como necessária a elaboração de pesquisas de opinião sobre a experiência dos usuários dos portais legislativos brasileiros, de modo a identificar quais as principais barreiras que os cidadãos enfrentam ao acessar as informações produzidas durante o processo legislativo.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Como fazer transparente a administração pública - mecanismo de controle popular. Problemas e Reformas: Subsídios para o Debate Constituinte.** São Paulo: OAB/SP, 1988.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** 2ª Ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. **O princípio da Transparência.** 1ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BERNADES, Camila Fernandes Santos. **O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO: Uma análise sob a ótica do princípio da transparência.** Dissertação de mestrado em Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (FADIR/UFU). Uberlândia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/13238>. Acesso em: 23/10/2023.

BERNARDI, Jorge. **O processo Legislativo Brasileiro.** 1ª Ed. Curitiba: Ibpx, 2009.

BELÉM (PARÁ). **Lei Ordinária n.º 8912, de 11 de abril de 2012.** Disciplina o acesso da população a informações, documentos, listagens, registros e processos administrativos, e dá outras providências. Prefeitura de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/LAI.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BELÉM (PARÁ). **Lei orgânica do município de Belém, de 30 de março de 1990.** Prefeitura de Belém. Disponível em: <https://pgm.belem.pa.gov.br/legislacao/lei-organica-do-municipio/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BELÉM (PARÁ). **Resolução nº 015 de 16 de dezembro de 1992.** Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém. Mesa Diretora da Câmara Municipal de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/CMB-Regimento-Interno-04.08.23.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BELÉM (PARÁ). **Resolução nº 025 de 24 de maio de 2010.** Institui o sistema de transparência no âmbito da Câmara Municipal de Belém, disponibilizando no site oficial os atos deste Poder e dá outras providências. Disponível em: https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/lei_transparencia.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

BOBBIO, Norberto. Bobbio, **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANCO, Paulo Gustavo Monet; MENDES. **Curso de direito constitucional.** 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 430/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence, **Diário da Justiça** de 01.07.1994.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Contrato nº 01/2024**. Disponível em: https://trp.camarasbc.sp.gov.br/licita/contratos/13_03_2024_10_42_52_contrato01_24_virtualiza_sistema_web24_01_24.pdf. Acesso em: 11 de novembro de 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM (PARÁ). **RELATÓRIO DE ATIVIDADES REALIZADAS NO DEPARTAMENTO INTERLEGIS-CMS REFERENTE AO MÊS DE SETEMBRO DE 2023**. Santarém: 2023. Disponível em: https://sapl.santarem.pa.leg.br/media/sapl/private/documentoadministrativo/2459/relatorio_de_atividades_do_interlegis_oficial_mes_09_2023_oficial_assinado_digitalmente.pdf. Acesso em: 05 de novembro de 2024.

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

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Juspodium, 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e Controle Social na Administração Pública**. Revista Temas de Administração Pública., v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/#!/departamentos/administracao-publica/revista-temas-de-administracao-publica/v-8-n-1-2013/>. Acesso em: 23/10/2023.

GITEC. **Câmara catarinense acaba com papel no processo legislativo com SAPL**. Disponível em: <https://engitec.interlegis.leg.br/gitec/noticias/camara-catarinense-acaba-com-papel-no-processo-legislativo-com-sapl>. Acesso em: 05 de novembro de 2024.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação: Lei nº 12.527/2011**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

KLEIN, Jaime Luiz. **A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA AO PROCESSO LEGISLATIVO**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito na Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Monografia (Especialização)-Curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP). Brasília: Câmara Federal, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3638>. Acesso em 11/09/2023.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MIOLA, Edna. **Transparência Digital e Poder Legislativo** BERNARDES, Cristiane Brum. *et. al.* Parlamento digital: conceito e práticas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023, p. 203.

MEDEIROS, Müller Dantas de. **Sobre leis e sanduíches: a importância da transparência no processo legislativo**. Conjur. 16 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-16/fabrica-leis-leis-sandwiches-transparencia-processo-legislativo/>. Acesso em: 23 de novembro de 2024

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. **DIREITO À INFORMAÇÃO E DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**. Revista da AGU, ano XIII, n. 42. Brasília-DF, out./dez. 2014, p. 09-38. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf. Acesso em: 25/10/2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª ed. São Paulo:Atlas, 2017.

PARÁ [Constituição Estadual (1989)]. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 23 de novembro de 2024.

SENADO FEDERAL. **Manual do índice de transparência do Poder Legislativo**. [Brasília, DF]: Senado Federal, Secretaria de Transparência, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/manual-do-indice-de-transparencia-do-poder-legislativo/view>. Acesso em: 01 de outubro de 2024

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, André Leandro Barbi de. **A lei, seu processo de elaboração e a democracia**. 1ª ed. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013.