

## A identificação do contexto de produção de legislações disponibilizadas em dois sites governamentais brasileiros: um olhar arquivístico<sup>1</sup>

Nilcéia Lage de Medeiros<sup>2</sup>

*Pesquisa de olhar arquivístico que tem por objetivo verificar as possibilidades de identificação do contexto de produção das legislações disponibilizadas nos sites do Senado Federal e da Assembleia Legislativa e Minas Gerais. Verificou-se que o consulente que tem por objetivo aprofundar o entendimento das razões que levaram a iniciativa de se propor uma determinada legislação encontra, nos sites analisados, informações sobre o contexto de produção da mesma. Vale ressaltar que fato de disponibilizar as informações não quer dizer necessariamente que sejam facilmente acessadas, visualizadas, gravadas e impressas. Daí a necessidade de se preocupar em indicar aos consulentes onde se encontram as justificativas e exposições de motivos, disponibilizar pesquisa específica pela norma gerada e permitir a visualização do material em formato pdf. Por fim, a título de sugestão, acreditamos que a apresentação desse material legislativo consolidado em formato de dossiês facilitaria o processo de estudo.*

**Palavras-chave:** Legislação; Sites governamentais; Contexto de produção; Arquivologia.

*Research with an archival look that aims to verify the possibilities of identifying the context of production of the laws posted on the websites of the Federal Senate and the Legislative Assembly of Minas Gerais. It was found that the user that aims to deepen the knowledge of the reasons for the initiatives of proposing specific legislation finds, in the websites analyzed, information about the context of its production. Note that having the information available does not necessarily mean that they are easily accessed, viewed, saved and printed. And so there is the necessity to worry about indicating to the users where the statements of reasons and justifications are, providing specific research generated by the standard and allowing viewing of the material in pdf format.*

<sup>1</sup> Trabalho entregue em maio de 2012 à professora Terezinha de Fátima Carvalho de Souza na disciplina Fontes de Informação e Mídias Alternativas no curso de Arquivologia da Escola de Ciência da Informação da UFMG.

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela Faculdade Novos Horizontes, especialização em Gestão de Arquivos e Documentos no IEC - PUCMinas e graduação em Biblioteconomia e graduanda em Arquivologia pela Escola de Ciência da Informação (ECI). É bibliotecária do Rolim, Viotti & Leite Campos Advogados. e-mail: biblioteca@globo.com

*Finally, by way of suggestion, we believe that files format would facilitate the presentation of this consolidated legislative material*

**Key words:** *Legislation; Government websites; Context of production; Archival.*

## 1 INTRODUÇÃO

A Arquivologia lida com arquivos que **são sistemas de informação** constituídos por um ou mais conjuntos documentais orgânicos produzidos / recebidos / acumulados pelas entidades públicas ou privadas no exercício natural de suas funções e atividades conservado como prova, **informação** e continuidade da gestão.

Esse conjunto documental arquivístico, fonte de **informação arquivística**, é composto de documentos interligados e interrelacionados por um elo criado durante os **contextos de sua produção**.

Por meio da identificação do contexto de produção é possível compreender todo o caminho percorrido por uma determinada informação que seja objeto de pesquisa.

Dessa forma, é mister que possamos, em uma determinada informação a ser pesquisada, e que está disponibilizada em formato digital, ter a possibilidade de identificar o contexto de sua produção.

Assim sendo, desenvolveu-se essa pesquisa com o objetivo de verificar as possibilidades de identificação do contexto de produção das legislações disponibilizadas em dois sites governamentais brasileiros.

Para isso foram analisados os sistemas de pesquisa e metadados, a ordenação física da documentação eletrônica nos sites e a análise da documentação eletrônica. A análise compreenderá os seguintes pontos: como chegar ao projeto proposto (iniciativa); e, por fim, bem como à sua justificativa ou exposição de motivos (entender o motivo que levou a criação de determinada lei).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Processo legislativo

O processo legislativo compreende toda a tramitação das proposições nas Casas Legislativas. Ele pode ser desdobrado nas seguintes etapas:

- a) iniciativa;
- b) discussão (emenda, se houver);
- c) deliberação ou votação;
- d) sanção ou veto (veto, se houver e, havendo veto haverá a apreciação do veto);
- e) promulgação; e
- f) publicação.

Essas proposições compreendem:

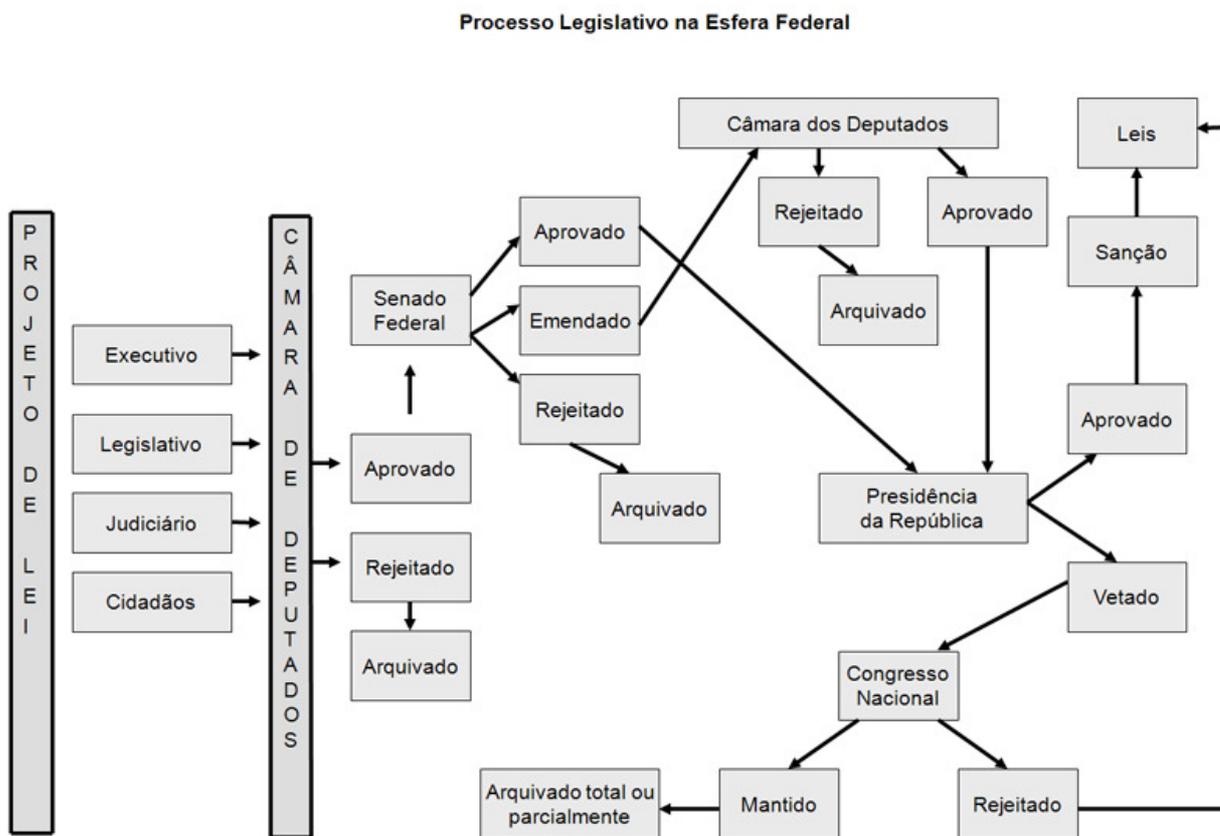
- a) Proposta de Emenda a: Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal;
- b) Projetos de Lei Complementar;
- c) Projetos de Lei Ordinária;
- d) Projetos de Lei Delegada;
- e) Projetos de Decreto Legislativo;
- f) Projetos de Resolução; e
- g) Medida Provisória (no âmbito do município somente poderá ser editada se for prevista na LOM).

Essas proposições resultam nos seguintes atos legislativos:

- a) Emenda Constitucional (Federal e Estadual);
- b) Emenda a Lei Orgânica Municipal;
- c) Lei Complementar;
- d) Lei Ordinária;
- e) Lei Delegada;
- f) Decreto Legislativo;
- g) Resolução; e
- h) Medidas provisórias (BRASIL, 1988. Título IV. Capítulo I. Seção VIII, art. 59).

Para melhor visualizar o processo legislativo na esfera federal de, por exemplo, um Projeto de Lei originado na Câmara dos Deputados veja a FIG. 1.

**Figura 1**



Disponível em: <http://www.lacerdaadvocacia.com.br/si/site/1209/p/Processo%20Legislativo%20Na%20Esfera%20Federal>

Vale salientar que a iniciativa tanto pode vir do Executivo, do Legislativo, do Judiciário ou dos Cidadãos, que ao ser enviado a um deputado inicia todo o percurso até a sua publicação.

Já o processo legislativo na esfera federal de, por exemplo, um Projeto de Lei Ordinária com origem no Senado Federal segue os seguintes trâmites (veja a FIG. 2).



## **2.2 Processo legislativo enquanto fonte de informação arquivística contextualizada**

O processo legislativo compreende um conjunto de atos encadeadas ou concatenadas estabelecendo toda a tramitação das proposições nas Casas Legislativas.

Esse conjunto de atos, capaz de reunir de todas as fases desde sua iniciativa até sua apreciação final, reflete o contexto de produção de uma norma legislativa e pode ser fonte de informação arquivística de extrema importância quando, por exemplo, o entendimento do processo legislativo se torna imprescindível para compreensão do texto legislativo.

O entendimento das razões que levaram a iniciativa de propor de uma determinada legislação pode ser melhor esclarecido e fundamentado quando temos acesso à justificativa ou à exposição de motivos, pois são eles que trazem a fundamentação do projeto submetido à apreciação, expondo os argumentos que demonstrem a necessidade e os benefícios da proposição.

Vale salientar que além do acesso à justificativa ou à exposição de motivos, podem auxiliar nas discussões e entendimentos do contexto de produção, de uma determinada legislação, as emendas, razões de veto etc. e outros documentos que fizeram parte de todo o processo legislativo.

## **2.3 Processo legislativo e sua disponibilização em sites brasileiros e o acesso à informação**

Para exemplificar a preocupação do poder público em dar acesso a esse conjunto documental de informação arquivística em mídia eletrônica, ou seja, a disponibilização de projetos de lei via internet, trazemos o art. 56 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002<sup>3</sup>.

Art. 56. Compete à Secretaria de Assuntos Parlamentares da Secretaria-Geral da Presidência da República divulgar, por intermédio da Rede Mundial de Computadores, os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm)>.

Estando prevista na legislação nacional<sup>4</sup> a disponibilização de projetos de lei por intermédio de sites governamentais, vejamos a seguir os caminhos para o acesso, foco dessa pesquisa.

### **3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS SITES**

Para que essa pesquisa foram selecionados os sites do Senado e da Assembleia Legislativa e Minas Gerais. Era de interesse da pesquisadora avaliar sites das esferas federal, estadual e municipal mas, devido ao curto espaço de tempo para pesquisa, optou-se apenas por avaliar as duas primeiras esferas. O Senado Federal foi escolhido por ser uma das casas do Congresso Nacional, representando a esfera federal; e a ALMG por ser o Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais, estado onde está localizada a UFMG, representando a esfera estadual.

#### **3.1 Senado Federal – Projetos e Matérias Legislativas<sup>5</sup>**

##### ***3.1.1 Sistemas de pesquisa e metadados***

O site do Senado possui três abas para pesquisas: completa, rápida e pronta. Para a pesquisa rápida é necessário que o consulente que tenha por objetivo entender uma determinada lei saiba previamente o número do projeto de lei que lhe deu origem. Já o formulário para a pesquisa completa é dividido em cinco partes: identificação básica, autor, relatoria, palavras-chave (podendo-se escolher na ementa, campos de indexação, apelido ou em todos), e tramitação. Na identificação é possível o consulente inserir o tipo, o número e/ou o ano da norma gerada, com isso não será necessário saber previamente o número de projeto que lhe deu origem a norma, o que é um elemento facilitador para a pesquisa. Vale salientar que é possível se cadastrar para acompanhar as proposições em andamento.

##### ***3.1.2 Ordenação física da documentação eletrônica nos sites***

---

<sup>4</sup> Veja por exemplo:

<[http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos\\_parl/projetos-de-lei/](http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_parl/projetos-de-lei/)>

<<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>

<<http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>>

<[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/index.html](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html)>

<<http://www.lexml.gov.br/busca/search?smode=advanced>>

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>

O resultado da pesquisa retorna com uma tela composta de quatro abas: identificação da matéria (que traz também links para as matérias relacionadas no Senado e na Câmara, os apensados...), Textos (que traz links para acesso ao avulso, texto inicial, legislação citada, relatório...), Sumário das Tramitações (despachos, relatorias...), e Tramitação (organizado por data com links para os documentos gerados). Vale salientar que o documento constante no dia da Leitura (Publicação em xx/xx/xxx no DSF Página(s): xxxx – xxxx) é o que contém a Justificativa ou a Exposição de Motivos, mas isso não é indicado em nenhuma parte do link endereço <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>.

Ao clicar sobre o link constante no dia da Leitura (ver Diário) é aberta uma nova tela com a página inicial do Diário Oficial onde foi publicado o Projeto. Para navegação no Diário é preciso ir clicando na seta “>” até chegar à Justificação ou Exposição de Motivos. Não é possível ter acesso a um dossiê contendo todos os documentos, mas eles estão acessíveis navegando os resultados na aba Tramitação.

### ***3.1.3 Análise documental***

O Diário do dia em que ocorreu a leitura do projeto de lei traz em primeiro lugar o projeto, depois a Justificativa ou Exposição de Motivos e por último a legislação citada (clikando na aba Textos e no link disponível em avulso da matéria teremos acesso as mesmas partes). Não há no site a informação sobre essa ordem, porém ela está descrita no Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, o que demonstra a necessidade de repassar ao consulente tais informações para êxito na pesquisa.

As normas recentes se encontram em formato pdf e permitem pesquisar, gravar ou imprimir. Vale ressaltar que normas antigas que ainda não tiverem sido digitalizadas devem ser solicitadas no arquivo do Senado.

## **3.2 Assembleia Legislativa de Minas Gerais – Projetos e Matérias Legislativas<sup>6</sup>**

### ***3.2.1 Sistemas de pesquisa e metadados***

---

<sup>6</sup> <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/index.html](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html)>

O site da ALMG possui duas abas para pesquisas: pesquisa (possui campos para pesquisa) e pesquisa avançada (possui apenas o campo expressão de busca). Na aba pesquisa é permitido pesquisar proposições desde 1959 e na pesquisa avançada desde 1963. Além das duas abas existe à esquerda a opção pesquisas prontas.

Utilizando-se a pesquisa no campo assunto, em quaisquer das duas abas, o consulente não precisa saber previamente o projeto que deu origem, o que diminui o caminho da pesquisa se levarmos em conta que seria necessário fazer uma primeira pesquisa para se descobrir os dados do projeto. O Resultado da pesquisa traz na coluna situação em que norma jurídica o projeto foi transformado.

Além disso, é possível marcar a opção “com thesaurus” quando utilizamos a opção de pesquisar por assuntos. Sabemos das dificuldades de se lidar com controle de vocabulário, principalmente se levarmos em conta que um cidadão comum pode estar pesquisando sem nenhum treinamento.

Em relação ao treinamento vale salientar que há duas opções para ajudar o consulente nas pesquisas: “Perguntas Frequentes” (sobre o processo legislativo) e “Dicas de Pesquisa” (operadores de pesquisa tais como and, or, not...) mas esse último não aborda o Thesaurus. Vale salientar que é possível se cadastrar para acompanhar as proposições em andamento.

### ***3.2.2 Ordenação física da documentação eletrônica nos sites***

Existe uma linha do tempo que mostra o progresso no processo legislativo, bastando clicar na fase que se queira pesquisar.

Além disso, é possível clicar no texto original da proposição (que não traz a justificativa ou exposição de motivos) e nos textos relacionados (pareceres, emendas...).

A tela do resultado pesquisa traz um link para o Diário Oficial e para a Origem (mensagem xx). Ao clicar no link que existe no campo Publicação é possível acessar a Mensagem de encaminhamento, nela teremos acesso as Justificativa e Exposição de Motivos. Vale salientar que não há explicação para isso.

Para navegação no Diário é preciso ir clicando na seta “>” até chegar à Justificação ou Exposição de Motivos.

Não é possível ter acesso a um dossiê contendo todos os documentos, mas eles estão acessíveis navegando os resultados na aba Tramitação.

### ***3.2.3 Análise documental***

Clicando em Texto Original somos encaminhados a uma página HTML que é introduzida pela tramitação e depois o texto original do projeto. Isso dificulta a gravação e impressão. Ao clicar no link que está no campo Origem é aberto um documento em pdf com a ata da Reunião Ordinária onde foram apresentados os projetos do dia, entre eles está a mensagem do projeto que será objeto de pesquisa.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após a finalização da pesquisa consideramos que o consulente que pretende aprofundar o entendimento das razões que levaram a iniciativa de se propor uma determinada legislação encontra nos sites analisados informações sobre o contexto de produção da mesma.

O fato de disponibilizar as informações não quer dizer necessariamente que sejam acessadas facilmente, daí a necessidade de se preocupar em disponibilizar “Dicas de Pesquisa” no site do Senado e de aprimoramento no site da ALMG. Em relação ao acesso às justificativas e exposições de motivos há que se indicar aos consulentes onde elas se encontram.

A utilização de Thesaurus pela ALMG também deveria ser motivo de explicação/treinamento. Em relação ao termo “pesquisa avançada” (pesquisa por assunto) disponível no site da ALMG, pergunta-se: ele é adequado para o consulente? Seriam os termos “pesquisa” e “pesquisa avançada” as conhecidas pesquisas “pré-coordenada” (pesquisa) e “pós-coordenada” (pesquisa avançada) estudadas na Biblioteconomia? Esses dois termos também seriam adequados?

Ainda em relação à ALMG, o texto original não poderia ser disponibilizado em PDF, um formato mais adequado para impressão e visualização?

Múltiplos Olhares em Ciência da Informação, v.3, n.1, mar. 2013.

Já em relação a possibilidade de se chegar ao projeto que deu origem a uma determinada legislação sem precisar saber necessariamente de dados como o número, diminui o caminho de pesquisa. Porém, há que se enfatizar que o site do Senado permite a pesquisa específica pela norma gerada, o que deveria ser seguido pelo site da ALMG.

Por fim, a título de sugestão, acreditamos que a apresentação desse material legislativo em formato de dossiês poderia facilitar a identificação do contexto de produção e a busca de informações.

Sendo esta pesquisa limitada em relação ao número de sites e pontos analisados, acreditamos que as implicações residem apenas em jogar luzes a um tema que pode ser objeto de novas pesquisas.

Para estudos futuros indicamos a aumento de número de sites e pontos analisados, e também como ter acesso as modificações sofridas por uma legislação desde a sua publicação até os dias atuais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm)>.

BRASIL. Senado Federal. Projetos e Matérias Legislativas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>.

COMO tramita um Projeto de Lei Ordinária com origem no Senado – PLS. Disponível em: <http://ameliaguimaraess.blogspot.com.br/2011/02/mapa-mental-para-o-processo-legislativo.html>.

MINAS GERAIS. Atividade Parlamentar. Tramitação de Projetos. . Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/index.html](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html)>.

Múltiplos Olhares em Ciência da Informação, v.3, n.1, mar. 2013.

PROCESSO legislativo na esfera federal. Disponível em:

<<http://www.lacerdaadvocacia.com.br/si/site/1209/p/Processo%20Legislativo%20Na%20Esfera%20Federal>>.