

# Terceira Secretaria

Publicação da Terceira-Secretaria da  
Câmara Legislativa do Distrito Federal  
Edição nº 2 - Segundo Semestre/2022

EM FOCO





Câmara Legislativa do Distrito Federal - Praça Municipal  
Quadra 2 - Lote 5 - 5º andar - Gabinete da Terceira-Secretaria  
Brasília-DF CEP: 70.094-902  
Fones: (61) 3348-8299 / 3348-8375

#### **Terceira-Secretaria**

Deputado Reginaldo Sardinha (PL) - Terceiro-Secretário

#### **Gabinete da Terceira-Secretaria**

José Claudionor de Alcântara - Secretário-Executivo da Terceira-Secretaria

#### **Diretoria Legislativa – DIL**

Arlécio Alexandre Gazal - Diretor Legislativo

#### **Divisão de Taquigrafia e Apoio ao Plenário – DTAP**

Jaqueline Melo Bonfim - Chefe da DTAP

##### **Setor de Taquigrafia – Setaq**

Miriam de Jesus Lopes Amaral - Chefe do Setaq

##### **Setor de Apoio ao Plenário – Saple**

José Geraldo do Socorro Oliveira - Chefe do Saple

##### **Setor de Tramitação, Ata e Súmula – Setas**

Maria da Penha de Araújo - Chefe do Setas

#### **Divisão de Inf. e Documentação Legislativa – DIDL**

Paulo Eloi Nappo - Chefe da DIDL

##### **Setor de Protocolo Legislativo – SPL**

Davi Luqueiz Salles - Chefe do SPL

##### **Setor de Gestão de Documentos e Arquivos – SGDA**

Ricardo Sanches São Pedro - Chefe do SGDA

##### **Setor de Biblioteca – SBIB**

Amanda Martins Moraes – Chefe do SBIB

#### **Divisão de Apoio às Comissões – DAC**

##### **Setor de Apoio às Comissões Permanentes – SACP**

Vera Lúcia Lima de Aquino - Chefe do SACP

##### **Setor de Apoio às Comissões Temporárias – SACT**

Sarah Delma Almeida Vasconcelos - Chefe do SACT

#### **Comissão dos Anais e Memória – CAM**

Daniela Pina Von Adamek - Coordenadora da CAM

#### **Assessoria Legislativa – Assel**

Milena Noleto da Rocha Telles - Chefe da Assel

##### **Unidade de Constituição e Justiça – UCJ**

Olávia Cristina Gomes Bonfim - Chefe da UCJ

##### **Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente - UDA**

Ana Carolina de Oliveira Lancelotti - Chefe da UDA

##### **Unidade de Economia e Finanças – UEF**

Claudio Tala de Souza - Chefe da UEF

##### **Unidade de Redação Parlamentar e Consolidação de Textos Legislativos - URP**

João Alexandre Viegas Costa Neto - Chefe da URP

##### **Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Desenvolvimento Científico e Tecnológico**

Josué Alves da Silva - Chefe da USE

**Fotografia:** Adriano Wambier - Núcleo de Comunicação (NCO)

**Projeto Gráfico:** Núcleo de Editoração e Produção Gráfica (NPG)

**Revisão de Textos:** Marcus Corrêa Fernandes  
Daniel Rameh de Paula

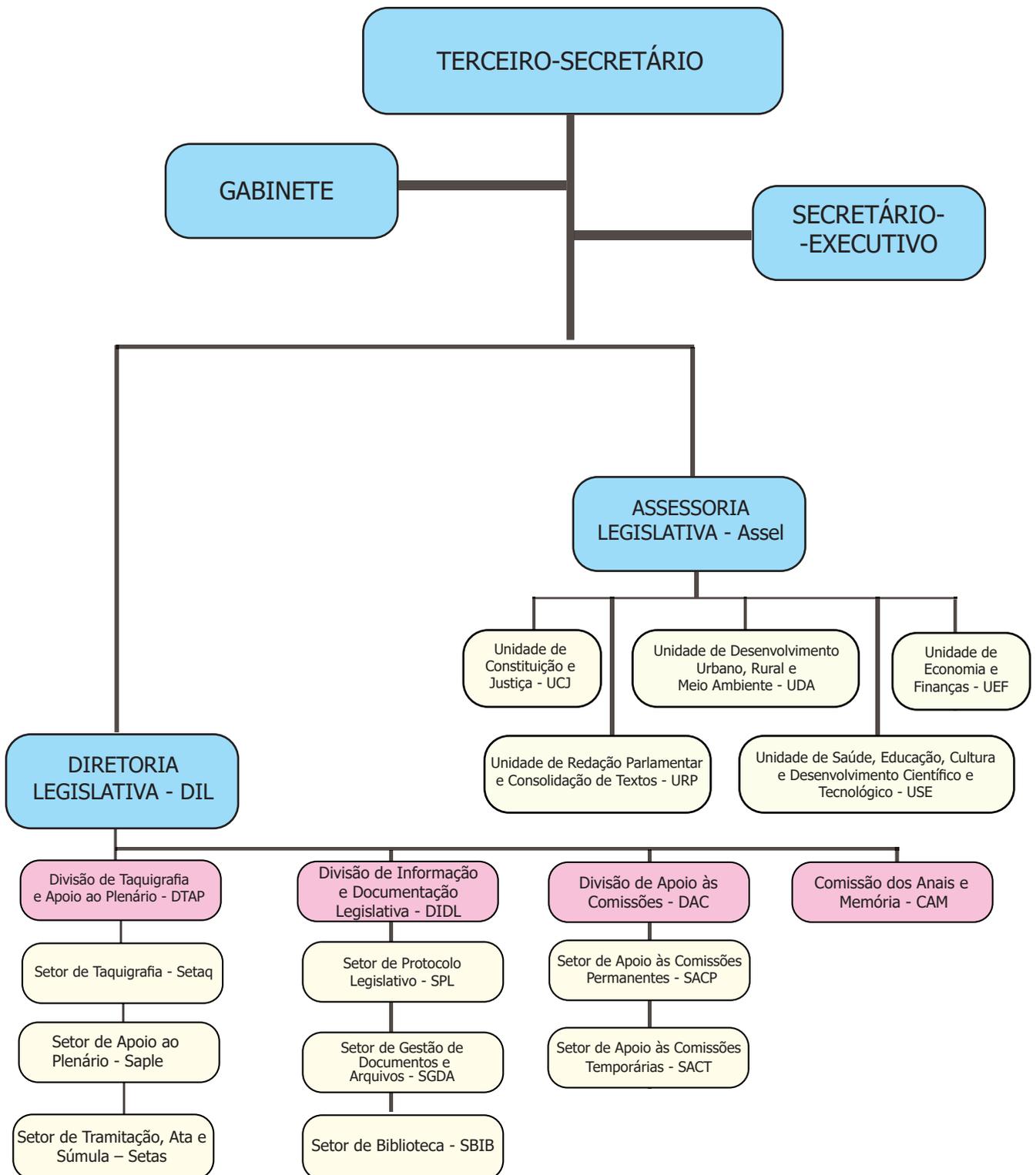
Tiragem: 300 exemplares - Impresso no NPG/CLDF

## SUMÁRIO

Entrevista com o Deputado Sardinha .....	4
Setor de Taquigrafia - Setaq.....	6
Setor de Apoio ao Plenário – Saple.....	8
Setor de Tramitação, Ata e Súmulas - Setas.....	9
Setor de Protocolo Legislativo – SPL.....	11
Setor de Gestão de Documentos e Arquivos – SGDA.....	12
Biblioteca Paulo Bertran – SBIB.....	14
Setor de Apoio às Comissões Permanentes – SACP.....	15
Setor de Apoio às Comissões Temporárias – SACT.....	16
Comissão dos Anais e Memória – CAM.....	18
Assessoria Legislativa – Assel.....	19
Unidade de Constituição e Justiça – UCJ.....	21
Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente – UDA.....	25
Unidade de Economia e Finanças – UEF.....	28
Unidade de Redação Parlamentar e Consolidação de Textos Legislativos – URP.....	33
Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Desenvolvimento Científico e Tecnológico – USE.....	36



## Organograma da Terceira-Secretaria





## Entrevista com o Deputado Reginaldo Sardinha, Terceiro-Secretário

**“O novo é visto com desconfiança, mas é preciso seguir adiante.”**



Reginaldo Rocha Sardinha Goes, cujo nome parlamentar é Reginaldo Sardinha (PL), tem 47 anos e é natural de Anápolis (GO). É casado com Keila Sardinha, com quem teve três filhos: Victória, Júlia e Miguel (*in memoriam*). Servidor da Polícia Civil do DF, desde 1999, atualmente ocupa o cargo de Terceiro-Secretário da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Reginaldo Sardinha formou-se em Direito e fez pós-graduação em Direito Penal e Processo Penal. Foi diretor do Centro de Progressão Penitenciária (CPP). Em 2015, assumiu a chefia de gabinete da Administração Regional do Cruzeiro e, no ano seguinte, passou a ocupar o cargo de Administrador Regional do Sudoeste/Octogonal/SIG. Em 2018, elegeu-se deputado distrital. Durante o mandato, foi presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

### Qual o papel da Terceira-Secretaria no funcionamento da CLDF?

A Terceira-Secretaria é a responsável pela gestão do processo legislativo, ou seja, pela atividade-fim da Câmara Legislativa. É de sua competência fazer com que as sessões, audiências públicas, reuniões de comissões e outros eventos funcionem sem sobressaltos, além de assegurar que as proposições tramitem regularmente. É sua atribuição, ainda, oferecer suporte à atividade parlamentar, incluindo as comissões permanentes e temporárias, bem como contribuir para o funcionamento adequado da Escola do Legislativo (Elegis).

### Que medidas foram adotadas em sua gestão à frente da Terceira-Secretaria?

Conferimos maior efetividade ao atendimento às demandas oriundas dos gabinetes parlamentares, das comissões, da Mesa Diretora e demais setores da Casa, logicamente àquelas concernentes ao processo legislativo. Garantimos – em razão da pandemia – a realização, de forma apropriada, dos eventos remotos, bem como adotamos medidas com vistas à modernização das atividades que estão sob responsabilidade da Terceira-Secretaria.

### Nesse sentido, qual o principal desafio encontrado?

Mudança de cultura institucional. O novo, normalmente, é visto com desconfiança, mas é preciso ter firmeza para seguir adiante, pois não se constrói o futuro sem disposição para enfrentar desafios. Com esse pensamento, conseguimos conferir ordem e, ao mesmo tempo, eficiência às atividades da Terceira-Secretaria. Cuidamos de nossas incumbências sem, em momento algum, interferir nas competências das outras áreas da Mesa Diretora.

### Para avançar, que método foi aplicado pela Terceira-Secretaria?

Ouvimos muito, ou seja, demos atenção a novas ideias e sugestões, pois não se edifica o novo com soberba. É preciso ter humildade e escutar as pessoas, especialmente os servidores da Casa, que são extremamente capacitados e comprometidos com o presente e o futuro do Poder Legislativo. A Terceira-Secretaria funciona sem tropeços, sem alardes; é uma estrutura que não deixa de se fazer presente na Casa e atua com precisão quando acionada.



### **Quais são suas sugestões para aperfeiçoar a produção legislativa?**

Modernizar os processos e os procedimentos. Sem isso, a gestão emperra e se torna ineficiente. É preciso aproveitar a capacidade dos novos servidores, que aqui chegaram por meio do concurso mais recente, e a *expertise* daqueles que aqui estão há muito tempo prestando um serviço exemplar. Temos de adotar novas tecnologias, correr atrás das experiências que deram certo em outros legislativos e trazê-las para nossa Casa. A gestão da CLDF é moderna, mas podemos avançar ainda mais, de modo a atender com maior eficiência às demandas da população.

### **E o que mais pode ser otimizado nas atividades da Terceira-Secretaria?**

Temos de reestruturar a Diretoria Legislativa e a Assessoria Legislativa; implantar o *software* de taquigrafia; assegurar a destinação de um terreno para a Elegis, visando ampliar a oferta de cursos, inclusive de graduação e pós-graduação;

modernizar o funcionamento das comissões; atualizar o Regimento Interno e a Lei Orgânica; e consolidar o Processo Legislativo Eletrônico (PLE), que foi uma importante conquista. Cuidamos, em nossa gestão, de dar encaminhamento a todas essas medidas, além de outras, já efetivas, buscando tornar a Terceira-Secretaria mais eficiente e condizente com as responsabilidades do Poder Legislativo.

### **Que mensagem o senhor deixa aos servidores da CLDF, especialmente àqueles da Terceira-Secretaria?**

Em primeiro lugar, quero agradecer a todos da Terceira-Secretaria pela dedicação na realização de seus encargos. A equipe é formada por profissionais que são referência em suas áreas e orgulham o serviço público. Os servidores que estão aqui há mais tempo sempre nos brindaram com sua competência e experiência, e os recém-chegados, com sua empolgação e vivacidade, trouxeram novas ideias para a Câmara Legislativa do Distrito Federal.





## Setor de Taquigrafia – Setaq



O Setor de Taquigrafia realiza o registro taquigráfico de todas as atividades parlamentares realizadas na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF: sessões ordinárias, extraordinárias e solenes, reuniões das comissões permanentes, temporárias e especiais, audiências públicas, debates e oitivas.

Os servidores do setor se dividem em grupos para cumprir 3 etapas de trabalho: apanhamento, revisão, supervisão/arte-final.

- **Apanhamento:** abrange o apanhamento taquigráfico e a decodificação das anotações, a produção do texto decodificado, as correções necessárias e a inclusão dos documentos apresentados.

- **Revisão:** compreende a revisão das notas taquigráficas, mediante a correção de erros e imperfeições, com observância do Regimento Interno, do Manual de Apoio à Taquigrafia, do Manual de Redação da Taquigrafia, do Manual das Comissões e das regras ortográficas.

- **Supervisão e Arte-Final:** constituem a conclusão do trabalho realizado nas etapas de apanhamento e revisão; abrangem a montagem definitiva das notas taquigráficas, a correção de eventuais erros remanescentes, a análise da coerência textual, a conferência dos documentos lidos na sessão e inseridos na ata, bem como sua formatação e disponibilização no Sistema Eletrônico de Informações – SEI para publicação no Diário da Câmara Legislativa – DCL.

O setor mantém o arquivo dos originais impresso e em meio magnético, publica as atas circunstanciadas (notas taquigráficas) no portal da CLDF, assim como realiza o *backup* de todos os textos produzidos, arquivando-os diariamente em servidor de dados da Coordenadoria de Modernização e Informática – CMI.

As notas taquigráficas produzidas pelo Setaq ficam, assim, disponíveis para todos os que precisam saber a respeito do que ocorre no Plenário, nas comissões e nas audiências – os deputados, as assessorias, a imprensa e o público em geral –, o que viabiliza o esclarecimento imediato dos debates ocorridos nas sessões e reuniões. As notas taquigráficas retratam com fidelidade, precisão e técnica os discursos proferidos pelos deputados e outros oradores, preservando, nos Anais da CLDF, o registro de todos os eventos promovidos por esta Casa Legislativa.

Em 2017, o setor contava com 54 servidores, mas 5 deles se aposentaram entre 2018 e 2019. Com o advento do Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI, em 2020, o setor perdeu mais 7 servidores. A CLDF recompôs apenas 3 dessas vagas abertas.

Hoje o setor é composto por 45 servidores efetivos e 1 comissionado. Desses, 5 estão na administração do setor, 25 estão no apanhamento taquigráfico e 16 estão na revisão, supervisão e



arte-final das atas.

Apresentamos a seguir o levantamento das atividades do setor desempenhadas no biênio 2021/2022, com as respectivas tabelas.

### Produção do Setaq em 2021

A) Número de sessões ordinárias/comissões gerais, extraordinárias e solenes atendidas pelo Setaq\*

SESSÕES	2021 (ATÉ 07/12)	QUANTIDADE DE QUARTOS
Ordinárias/comissões gerais	50	1.329
Extraordinárias	55	1.624
Solenes	13	325
Total geral	118	3.278

\*Dados coletados até o dia 07/12/2021

B) Número de reuniões de comissões permanentes, especiais e temporárias atendidas pelo Setaq\*\*

COMISSÕES	2021 (ATÉ 07/12)	QUANTIDADE DE QUARTOS
CAF	08	146
CAS	07	92
CCJ	13	148
CDC	03	24
CDDHCEDP	02	50
CDESCTMAT	15	339
CEOF	22	299
CESC	25	708
CESP	18	257
CFGTC	03	87
COSEG	02	27
CPI	09	121
CTMU	03	24
PREPARATÓRIA	01	18
Total	131	2.340

\*\*Dados coletados até o dia 07/12/2021

C) Número de eventos diversos atendidos pelo Setaq: seminários, debates, audiências públicas\*\*\*

EVENTOS	2021 (ATÉ 07/12)	QUANTIDADE DE QUARTOS
Seminários, audiências e debates	65	2.254

\*\*\*Dados coletados até o dia 07/12/2021

**Total de eventos atendidos pelo Setaq em 2021: 314.**

### Produção do Setaq em 2022

A) Número de sessões ordinárias/comissões gerais, extraordinárias e solenes atendidas pelo Setaq\*

SESSÕES	2022 (ATÉ 14/09)	QUANTIDADE DE QUARTOS
Ordinárias/comissões gerais	79	1.802
Extraordinárias	19	179
Solenes	54	1.513
Total	152	3.494

\*Dados coletados até o dia 14/09/2022

B) Número de reuniões de comissões permanentes, especiais e temporárias atendidas pelo Setaq\*\*

COMISSÕES	2022 (ATÉ 14/09)	QUANTIDADE DE QUARTOS
CAF	3	35
CAS	8	122
CCJ	8	61
CDC	2	24
CDDHCEDP	---	---
CDESCTMAT	2	46
CEOF	17	155
CESC	7	173
CESP	2	2
CFGTC	3	55
COSEG	1	4
CPI	7	38
CTMU	2	2
PREPARATÓRIA	---	---
TOTAL	62	717

\*\*Dados coletados até o dia 14/09/2022

C) Número de eventos diversos atendidos pelo Setaq: seminários, debates, audiências públicas\*\*\*

EVENTOS	2022 (ATÉ 14/09)	QUANTIDADE DE QUARTOS
Seminários, audiências e debates	44	1.453

\*\*\*Dados coletados até o dia 14/09/2022

**Total de eventos atendidos pelo Setaq em 2022: 258.**

**Colaboração:** Miriam de Jesus Lopes (Chefe do Setaq).



## Setor de Apoio ao Plenário – Saple



O Setor de Apoio ao Plenário – Saple é responsável pela infraestrutura de audiovisual do edifício-sede da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, atuando nas sessões plenárias e nos demais eventos promovidos pela CLDF. Suas principais funções abrangem a sonorização desses eventos, a emissão de avisos institucionais e a gestão da rede de áudio do edifício.

São mantidos pelo Saple, em servidor de dados da Coordenadoria de Modernização e Informática – CMI, os arquivos de gravações em áudio dos eventos, os quais são acessados frequentemente pelo Setor de Taquigrafia – Setaq, pelo Setor de Tramitação, Ata e Súmula – Setas e pela Secretaria Legislativa – Seleg, entre outras unidades da Câmara Legislativa. O Saple publica, ainda, as gravações em áudio das sessões plenárias, no portal da CLDF.

Outra importante atividade desempenhada pelo Saple, em conjunto com a CMI e com a Seleg, é a gestão do Painel Eletrônico de Votações.

Em 2020, devido à pandemia de covid-19, as sessões remotas e híbridas passaram a ser mais uma modalidade de evento realizado pela Câmara

Legislativa. Essa novidade exigiu e continua a exigir do Saple grande capacidade de adaptação técnica, bem como disponibilidade de recursos humanos e de infraestrutura, e o setor vem cumprindo com destacada eficiência a sua missão.

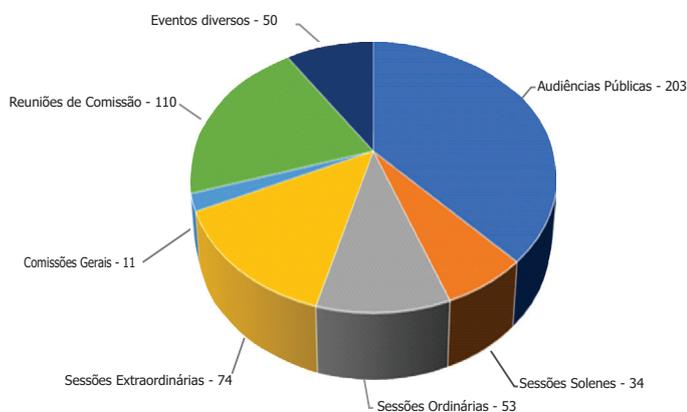
Durante o biênio 2021-2022, o setor atuou em mais de 900 eventos institucionais (remotos e presenciais). Especificamente em 2022, até o mês de setembro, 396 eventos contaram com o apoio da unidade, inclusive quando realizados em ambiente externo.

Os atendimentos podem ser verificados nos gráficos abaixo. Os eventos citados incluem: solenidades, reuniões públicas, reuniões de gabinetes, seminários, palestras e oficinas.

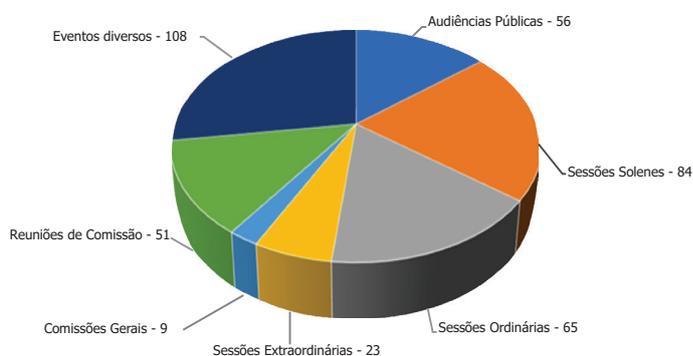
É importante destacar que o Setor de Apoio ao Plenário possui função estratégica, pois atende a todos os gabinetes parlamentares, oferecendo serviços essenciais para a realização de todas as atividades que necessitam de apoio audiovisual na Casa, inclusive as transmissões da nova TV Câmara Distrital, implantada em outubro de 2021.



Quantidade de eventos em 2021



Quantidade de eventos em 2022



**Colaboração:** José Geraldo do Socorro Oliveira (Chefe do Saple).

## Setor de Tramitação, Ata e Súmulas – Setas



Ana Paula Guilhem, Lídia Duarte, Maria da Penha Araújo, Telma Figueiredo, Samantha Ferreira, Sandra Oliveira, Aya Maria Iwamoto.

O Setor de Tramitação, Ata e Súmula – Setas, unidade orgânica vinculada à Divisão de Taquigrafia e Apoio ao Plenário, subordinada à Diretoria Legislativa – DIL e vinculada à Terceira-Secretaria da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, tem como atribuições: a elaboração e a revisão das atas sucintas das sessões plenárias ordinárias e extraordinárias; a montagem e o encaminhamento

das atas circunstanciadas e sucintas para publicação no Diário da Câmara Legislativa – DCL; e a publicação das atas sucintas no portal da CLDF.

De acordo com o art. 128 do Regimento Interno da CLDF, as atas das sessões plenárias ordinárias e extraordinárias dividem-se em: atas circunstanciadas e atas sucintas. Enquanto o Setor de Taquigrafia elabora as atas circunstanciadas,



que são constituídas pelo registro das notas taquigráficas, o Setas é responsável pela elaboração das atas sucintas.

Das atas sucintas das sessões plenárias ordinárias e extraordinárias constam a lista nominal de presenças e de ausências nas sessões, o resumo dos pronunciamentos realizados pelos parlamentares, bem como o resultado das votações e o voto de cada deputado distrital. A ata sucinta é, portanto, uma relevante ferramenta de consulta rápida, tanto para os parlamentares e servidores da Casa como para os cidadãos. Trata-se de documento que possibilita ao usuário identificar os principais temas abordados pelos parlamentares e tomar conhecimento das decisões do Plenário, além de permitir ao cidadão o acompanhamento da atividade parlamentar por meio das listas de presenças e das folhas de votação nominal que são anexadas às atas sucintas.

O Setas é subdividido em equipe administrativa, responsável pela execução das atividades-meio do setor; e equipe de Plenário, composta por redatores e revisores de texto, encarregados, respectivamente, da confecção e da revisão das atas sucintas.

É importante ressaltar que as atas sucintas

devem ser lidas e aprovadas na sessão subsequente e publicadas no DCL no prazo de 2 dias após a sua leitura (art. 128, § 5º, do Regimento Interno da CLDF). Tais prazos exigem da equipe de Plenário extrema agilidade e eficiência. As atas sucintas são publicadas, primeiramente, no DCL e, posteriormente, no portal da CLDF na internet, assegurando a observância dos princípios da publicidade e da transparência dos atos do Poder Legislativo, bem como a possibilidade de controle social de suas ações.

Com relação às inovações tecnológicas implementadas no setor, o Sistema Eletrônico de Informações – SEI e o Painel Eletrônico de Votações – PEV contribuíram expressivamente para o aprimoramento dos processos de trabalho na área, gerando maior celeridade, praticidade e eficácia. Além disso, propiciaram redução significativa no consumo de papéis e nos gastos da Casa com a impressão e a reprodução xerográfica de documentos. Dessa forma, o SEI e o PEV mostraram-se recursos imprescindíveis de gestão e otimização dos processos no Setas.

No biênio 2021-2022, o Setas produziu 239 atas sucintas: 134, em 2021; e 105, em 2022 (até 19 de setembro), conforme gráficos a seguir.

Gráfico 1. Total geral: 134 atas produzidas pelo Setas em 2021.

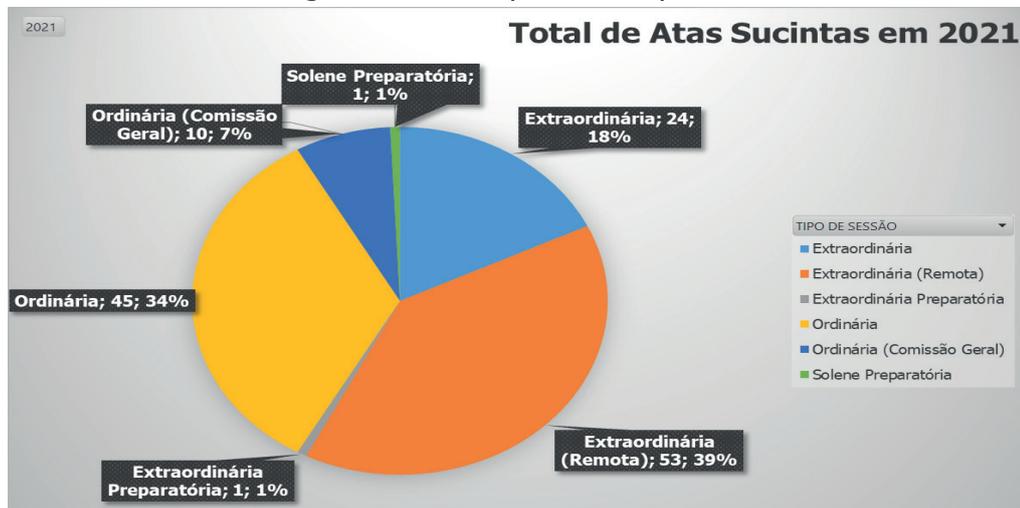
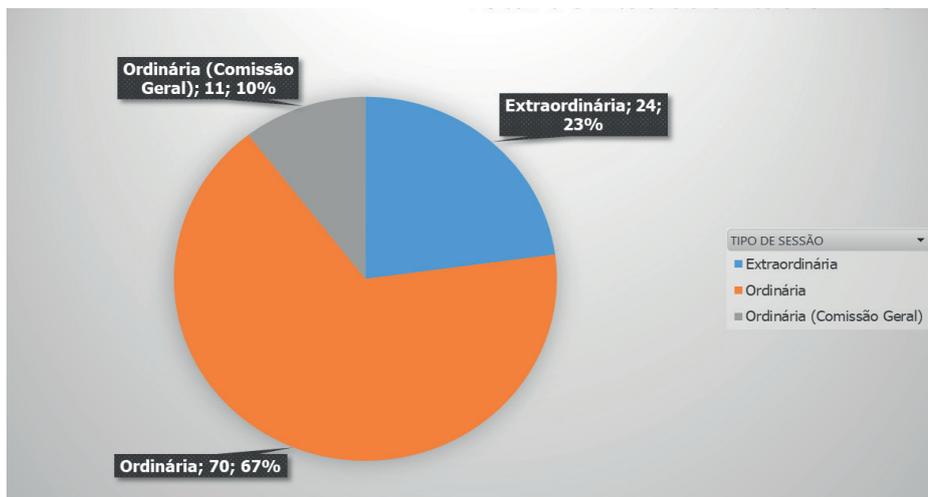




Gráfico 2. Total geral: 105 atas produzidas pelo Setas em 2022 (até 19 de setembro).



**Colaboração:** Ana Paula Martins Guilhem (Chefe substituta do Setas).

## Setor de Protocolo Legislativo – SPL

### Autuação / distribuição das proposições



Maria Cristina Oliveira (Cris), Davi Luqueiz e Bernardete Rocha (Bete).

Ao Setor de Protocolo Legislativo – SPL é atribuído (conforme a Resolução nº 34, de 1991, e as suas atualizações):

- registrar o início do encaminhamento de proposições, assim como sua tramitação e seu arquivamento;
- manter atualizado o sistema de informações sobre trabalhos legislativos;
- produzir e distribuir avulsos das proposições em tramitação, nos termos regimentais;

- fornecer aos interessados informações sobre a tramitação de proposições, assim como informações estatísticas sobre a atividade de elaboração legislativa.

Até 2021, incumbia ao SPL a autuação de novas proposições legislativas no Sistema de Informações Legislativas – Legis. Com a substituição deste pelo Processo Legislativo Eletrônico – PLe, cada gabinete parlamentar passou a iniciar autônoma e eletronicamente a tramitação de seus projetos. Enquanto não existia a ferramenta de conclusão das proposições na unidade, todas eram encaminhadas para o SPL, por diversos motivos (arquivamento, constatação de erro no início da tramitação, existência de erro formal, entre outros), antes da leitura da proposição em Plenário. A partir da criação dessa funcionalidade, o SPL concluiu em torno de 1.500 proposições no PLe.

O SPL ainda continua recebendo, para arquivamento, proposições em meio físico, as quais estão sendo digitalizadas por outras unidades. Além disso, o setor continua inserindo no Legis todas as mensagens do Poder Executivo que tratam de sanção ou veto.



## Arquivamento

Como atribuição adicional, cabe ao SPL conferir e encaminhar para o Setor de Gestão de Documentos e Arquivos – SGDA as proposições em meio físico cuja tramitação se tenha encerrado durante a legislatura em curso ou que tenham sido digitalizadas para tramitação em meio eletrônico. As proposições que continuem no SPL, no arquivo intermediário, ali permanecem até o final da legislatura, sendo encaminhadas para o arquivo permanente, no SGDA, na legislatura seguinte.

## Atendimento ao usuário

Uma das atividades primordiais do Protocolo Legislativo é o atendimento ao público. São feitos diversos atendimentos diários, prestando-se informações aos usuários internos e externos, a partir de pesquisas feitas no Legis e no PLe.

## Considerações finais

Conforme se depreende da descrição das atividades ressaltadas anteriormente, o SPL depende totalmente do Sistema de Informações Legislativas, do Sistema Eletrônico de Informações – SEI e do

Processo Legislativo Eletrônico para o desempenho de suas atividades. Desde 2021, o Legis não registra nenhuma proposição (com exceção das mensagens do Poder Executivo concernentes a sanção ou veto). Atualmente, todas as informações encontram-se no PLe.

O Processo Legislativo Eletrônico continua a ser aprimorado, de forma a ampliar suas funcionalidades e implementar ajustes e correções solicitadas pelos usuários. Tendo em vista a sinergia existente entre o PLe e o SPL, sugerimos que o SPL se torne a unidade gestora do sistema PLe, com apoio da Diretoria Legislativa – DIL e da Coordenadoria de Modernização e Informática – CMI.

Destaque-se também que a equipe de trabalho vem sofrendo uma diminuição significativa, tanto no quadro de servidores efetivos quanto na quantidade de estagiários. Embora estes prestem importante auxílio no desempenho das atividades do setor, o período de contrato deles é bastante curto e, muitas vezes, quando adquirem a experiência necessária, já está próxima a conclusão de seu vínculo com a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF.

**Colaboração:** Davi Luqueiz Salles (Chefe do SPL).

## Setor de Gestão de Documentos e Arquivos – SGDA



André Regis, Manuel Júnior, Ricardo Sanches (Chefe do SGDA), Patrícia Sousa, Suzane Pessoa, Leonardo Neves e Fábio Sena.



O Setor de Gestão de Documentos e Arquivos – SGDA é responsável por gerenciar, preservar e armazenar as informações e os documentos de caráter arquivístico produzidos pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, bem como por prover acesso a eles. Essa atuação, que é bastante abrangente, busca o tratamento da informação não só em termos práticos, mas também no sentido do desenvolvimento de uma política institucional ampla para os documentos físicos e digitais das áreas legislativas e administrativas da Casa.

Conforme a Resolução nº 219, de 2005, o SGDA possui atribuições relativas ao desenvolvimento de estratégias que viabilizem a racionalização da produção documental, a manutenção do valor dos registros oficiais como elementos de prova e informação e a proteção dos arquivos da CLDF como instrumentos de apoio ao trabalho legislativo, à administração e à memória institucional.

Nessa perspectiva, no biênio 2021-2022, conforme a orientação estratégica da Diretoria Legislativa – DIL, o SGDA iniciou um ciclo de avanços em campos significativos da gestão de informações e documentos institucionais.

Em 2021, o SGDA ampliou a atenção aos documentos eletrônicos e digitais, com o início do projeto de digitalização de um acervo composto por mais de 9 mil registros audiovisuais (fitas VHS, *Betacam*, *U-matic*) oriundos da antiga TV Distrital, que funcionou na CLDF ao longo da década de 1990. Com o sucesso da contratação de empresa especializada, os registros digitalizados das primeiras sessões legislativas da Casa já começam a ser entregues e serão integrados, de forma acessível, ao acervo histórico da Câmara.

No campo da memória institucional, também em 2021, o SGDA atuou no grupo de trabalho destinado a organizar, produzir e divulgar a exposição

virtual alusiva ao trigésimo aniversário da CLDF. Os produtos desse projeto foram uma linha do tempo virtual disponibilizada na internet<sup>1</sup> e um filme de curta metragem sobre as circunstâncias históricas, sociais e políticas de criação do Poder Legislativo do Distrito Federal. Esse filme tem previsão de estreia em novembro de 2022, no 55º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro.

O recente avanço do debate social sobre o acesso à informação pública repercutiu na atuação do SGDA. Em 2022, o setor contribuiu com estudos e com a produção do texto-base para a regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados na CLDF. Além disso, no âmbito do Comitê Permanente de Classificação de Informações – CPCI, realizou estudos para a adequação da CLDF aos parâmetros de classificação de sigilo indicados pela Lei de Acesso à Informação.

Com o objetivo de ampliar a segurança do espaço de armazenamento, em 2022, o SGDA iniciou esforços para a reforma do depósito de arquivos, com apoio das unidades de arquitetura e engenharia. Situado no segundo subsolo, esse depósito armazena mais de 8 mil caixas contendo documentos originais: projetos de lei, indicações, dossiês funcionais, relatórios de frequência e processos administrativos, entre outros registros, com incidência praticamente diária de pesquisas.

Na verdade, muito mais que um simples depósito, o Arquivo é um arsenal de informações de valor inestimável. Esses registros documentais autênticos e bem preservados são os instrumentos e as provas da produção legislativa e do processo de tomada de decisão e, em determinados casos, compõem o arcabouço para a construção da memória da CLDF.

---

<sup>1</sup> <https://www.cl.df.gov.br/en/web/cldf-30-anos/inicio>.



## Biblioteca Paulo Bertran – SBIB



Amália, Franciane, Arlene, Ana, Marcos, João e Amanda (Chefe da Biblioteca).

A Biblioteca da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, denominada, desde 2011, Biblioteca Paulo Bertran, promove tratamento e organização de informações legislativas (nos sistemas NJUR e Sinj-DF e no aplicativo *Agora é Lei*), atende a demandas informacionais dos servidores da Casa e dos cidadãos em geral e aplica a política de desenvolvimento de coleções no acervo bibliográfico.

Em 2021, contava com 10 colaboradores; em 2022, conta com 13 (4 consultores-técnicos bibliotecários, 4 técnicos, 4 estagiários e 1 auxiliar legislativo).

Mais de 540 servidores estão cadastrados na Biblioteca, que disponibiliza livros, revistas, mapas, folhetos, publicações digitais, entre outros documentos, além de manter parceria com quase 60 bibliotecas do Distrito Federal.

Participa, como biblioteca cooperante, da Rede Virtual de Bibliotecas – RVBI, com mais 10 entidades da administração pública federal e distrital, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Pratica com elas empréstimos entre bibliotecas, ampliando as oportunidades de leitura oferecidas aos usuários.

O acervo – composto de mais de 10 mil tí-

tulos de livros, concentrados nas áreas de ciências humanas, com ênfase em direito, economia, política e assuntos pertinentes ao Distrito Federal, bem como de documentos técnicos, administrativos e históricos da CLDF – teve acréscimo de 806 obras entre janeiro de 2021 e agosto de 2022. No mesmo período, mais de 360 artigos de periódicos especializados foram analisados e disponibilizados.

Ingresso de livros	
2021	423
2022*	383
Total	806

\* Até 19/08

A Biblioteca mantém, além disso, as seguintes coleções: Clube do Livro (aproximadamente 1.500 obras de literatura), Estante do Escritor Brasiliense (obras de autores do Distrito Federal), Conselho Curador de Cultura da CLDF (catálogos e obras provenientes de exposições artísticas realizadas na CLDF), Reserva Especial (obras selecionadas para reposição) e Reserva Técnica (somente obras produzidas pela CLDF).

Por meio da Biblioteca Digital (<https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/>), são disponibilizadas, na



íntegra, publicações da CLDF, trabalhos acadêmicos de servidores e outros documentos de livre acesso. Ademais, a Biblioteca mantém contrato com revistas *on-line* (*Fórum, Zênite, Síntese IOB, Governnet, Revista dos Tribunais*, entre outras de acesso restrito) e, por meio de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, concede exclusivamente a servidores e unidades da Câmara Legislativa serviço de consulta virtual a normas técnicas.

A Biblioteca Paulo Bertran também distribui, em 6 pontos de leitura na CLDF, livros recebidos como doação. Qualquer pessoa pode realizar o autoempréstimo e a devolução consciente dessas obras, que versam sobre temas diversificados.

No espaço da Biblioteca, são disponibilizadas aos usuários mesas para estudo individual ou coletivo, além de sala para reuniões suprida com computador e outros recursos.

Em 2021, houve importante investimento em tecnologia, com a aquisição de equipamentos de

segurança, antenas, pistolas de leitura por radiofrequência para inventário dos volumes que integram o acervo e totem para autoempréstimo, devolução e renovação de obras.

Mesmo durante a fase crítica da pandemia de covid-19, a Biblioteca Paulo Bertran continuou trabalhando na atualização da legislação, na análise de artigos de revistas institucionais, bem como na incorporação de novas obras às coleções e no atendimento a usuários internos e externos.

Vale lembrar que Paulo Bertran, que dá nome à Biblioteca, teve reconhecimento nacional e internacional como historiador e poeta. Quando servidor da Câmara Legislativa, lotado no setor de editoração, foi um dos criadores do *DF Letras*, inicialmente um suplemento cultural do Diário da Câmara Legislativa – DCL, publicado entre 1992 e 1995. Bertran foi o mentor de relevantes iniciativas voltadas para o fortalecimento da cultura distrital e para a difusão desta entre a população.

**Colaboração:** Arlene Cristina Souza Miranda (ex-Chefe do SBIB).

## Setor de Apoio às Comissões Permanentes – SACP



Rayanne, Gabriela, Viníciu, Daniel, Vera (Chefe do SACP), Claudia e Luciana



O Setor de Apoio às Comissões Permanentes – SACP presta apoio, na tramitação de proposições, às comissões e às demais unidades envolvidas no processo legislativo, contribuindo para o seu bom andamento. A maioria das proposições da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF é enviada ao SACP, ao longo de toda a sua tramitação, para conferência dos documentos inseridos e correto encaminhamento à unidade pertinente, até a sua conclusão.

Também é atribuição do SACP elaborar diariamente as listas de proposições com prazo aberto para a apresentação de emendas e de recurso e enviá-las para publicação no Diário da Câmara Legislativa.

Ao término de cada legislatura, o setor é responsável por retornar à tramitação as proposições que se enquadrarem no art. 137 do Regimento Interno da CLDF e proceder à conclusão definitiva, após decorrido o prazo regimental de

sobrestamento e publicação, das proposições que devam ser concluídas por se enquadrarem no § 2º do referido artigo.

O SACP é também responsável por proceder à juntada de proposições que devam ser apensadas (tramitação conjunta), assim como ao desapensamento de proposições, quando necessário.

A partir de 2020, quando as proposições passaram a tramitar em meio eletrônico, coube ao SACP verificar se todos os documentos pertencentes às proposições já existentes foram digitalizados, bem como encaminhar os respectivos processos físicos para arquivamento.

O SACP é um importante colaborador no aprimoramento do processo legislativo e conta com uma equipe de servidores exemplares, comprometidos com o trabalho e empenhados em dar andamento célere e correto à tramitação das proposições.

**Colaboração:** Vera de Aquino (Chefe do SACP).

## Setor de Apoio às Comissões Temporárias – SACT



André Figueiredo, Maria Fernanda, Sarah Delma (Chefe do SACT) e Clairton Soares (servidor da DAC).



O Setor de Apoio às Comissões Temporárias – SACT é responsável pela secretaria das comissões temporárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. Cabe-lhe prestar apoio administrativo para a realização das reuniões, audiências públicas e diligências das referidas comissões.

As comissões temporárias são constituídas para finalidades pré-determinadas e podem assumir a forma de comissão especial, comissão parlamentar de inquérito – CPI e comissão de representação. No rol das comissões temporárias da CLDF, encontra-se também a Comissão Especial para Análise das Propostas de Emenda à Lei Orgânica – CE-PELO. As comissões temporárias se extinguem ao término de cada legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.

O SACT é responsável pela gestão documental e administrativa de todas as comissões temporárias da CLDF. No último biênio, trabalhou juntamente com os gabinetes parlamentares na Comissão Especial da Vacinação Contra a Covid-19, na CPI dos Maus-Tratos aos Animais, na CPI da Sonegação Fiscal e na CE-PELO. Os servidores do setor são responsáveis por agendar reuniões, audiências públicas e diligências, além de elaborarem os documentos pertinentes a cada reunião, como convocação, pauta, lista de presença e ata. Compete, ainda, ao setor dar transparência aos acontecimentos das comissões temporárias, por meio de publicações no Diário da Câmara Legislativa – DCL e, posteriormente, no *site* oficial da Casa.

Abaixo, seguem alguns dados da atuação das comissões temporárias, juntamente com o SACT, no biênio 2021-2022:

Comissão Temporária	Objetivo	Nº de Reuniões	Andamento
Comissão Especial da Vacinação Contra a Covid-19	Acompanhar e fiscalizar a formulação do plano de vacinação contra o novo coronavírus pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal.	17	Em andamento
CPI dos Maus-Tratos aos Animais	Investigar fatos determinados como maus-tratos de animais.	6	Encerrada em 23/06/2022
CPI da Sonegação Fiscal	Investigar as instituições financeiras do Distrito Federal quanto a possíveis fraudes na arrecadação do Imposto Sobre Serviços – ISS.	4	Encerrada em 1º/06/2022
CE-PELO 2021-2022 (Terceira e Quarta Sessões da Oitava Legislatura)	Analisar propostas de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal a serem apresentadas na terceira e na quarta sessões legislativas da Oitava Legislatura.	2	Em andamento

**Colaboração:** Sarah Delma Almeida Vasconcelos (Chefe do SACT).



## Comissão dos Anais e Memória – CAM



Delmir Sobrinho, Daniela Adamek (Coordenadora da CAM), Angela Correia, Andreia Costa.

À Comissão dos Anais e Memória – CAM compete a preparação técnica dos Anais da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, bem como o resgate, o registro e a preservação da memória do Poder Legislativo local. Essa missão se encontra sedimentada na Resolução nº 145, de 1998, alterada pela Resolução nº 171, de 2001. Atualmente, a CAM conta com 4 colaboradores (1 consultor legislativo, 1 técnico legislativo, 1 secretário e 1 assistente legislativo).

Dado o acervo que a Comissão possui sobre o histórico da CLDF, o setor atende a solicitações internas e externas relativas a dados e informações específicas concernentes à memória do Poder Legislativo distrital.

Além do atendimento dessas demandas, a CAM desempenha funções voltadas a pesquisas no Diário da Câmara Legislativa – DCL, procedendo ao registro de documentos referentes a:

- atas circunstanciadas das sessões ordinárias e extraordinárias do Plenário;
- atas das reuniões ordinárias e extraordinárias

das comissões permanentes e temporárias;

- composição da Mesa Diretora e das comissões permanentes e temporárias;
- requerimentos de criação, comunicados e composição de comissões parlamentares de inquérito – CPIs;
- criação e composição de blocos parlamentares;
- requerimentos de criação e composição de frentes parlamentares;
- convocação, posse e perda de mandato parlamentar;
- filiação e desfiliação partidária de parlamentares;
- líder do governo, líder da maioria e da minoria parlamentar e oposição ao governo;
- expedientes de movimentação parlamentar;
- decretos legislativos de concessão de títulos de cidadão honorário e benemérito de Brasília;
- atos que dispõem a respeito de recursos no âmbito da estrutura da Câmara Legislativa.

**Colaboração:** Daniela Pina Von Adamek (Coordenadora da CAM).



## Assessoria Legislativa – Assel



A Assessoria Legislativa – Assel integra a estrutura administrativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF e está vinculada diretamente à Terceira-Secretaria. A exigência de assessoramento institucional no âmbito da CLDF está prevista no art. 243, inciso IV, do Regimento Interno desta Casa Legislativa. Para atender tal exigência, criou-se a Assel, por meio da Resolução nº 89/1994, com a finalidade de prestar serviço de assessoramento institucional unificado, de caráter técnico e especializado, à Mesa Diretora, às comissões, aos deputados distritais e à administração da Casa. Os trabalhos desenvolvidos pela Assel são considerados parte integrante do acervo do Poder Legislativo e possuem caráter imparcial, apartidário e reservado. Entre suas principais competências, estão a elaboração de minutas de proposições, minutas de pronunciamentos, minutas de pareceres, estudos, a prestação de serviço de consultoria técnica, bem como a realização de reuniões sobre temas de interesse de parlamentares ou de órgãos desta Casa de Leis.

O quadro de consultores legislativos é composto exclusivamente por profissionais de nível

superior, especialistas, mestres e doutores. Trata-se de uma equipe multiprofissional dividida em 5 unidades temáticas aptas a subsidiar tecnicamente todas as fases do processo legislativo e da atividade parlamentar legiferante:

- Unidade de Constituição e Justiça;
- Unidade de Redação Parlamentar e Consolidação de Textos Legislativos;
- Unidade de Economia e Finanças;
- Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Unidade de Desenvolvimento Urbano e Rural e Meio Ambiente.

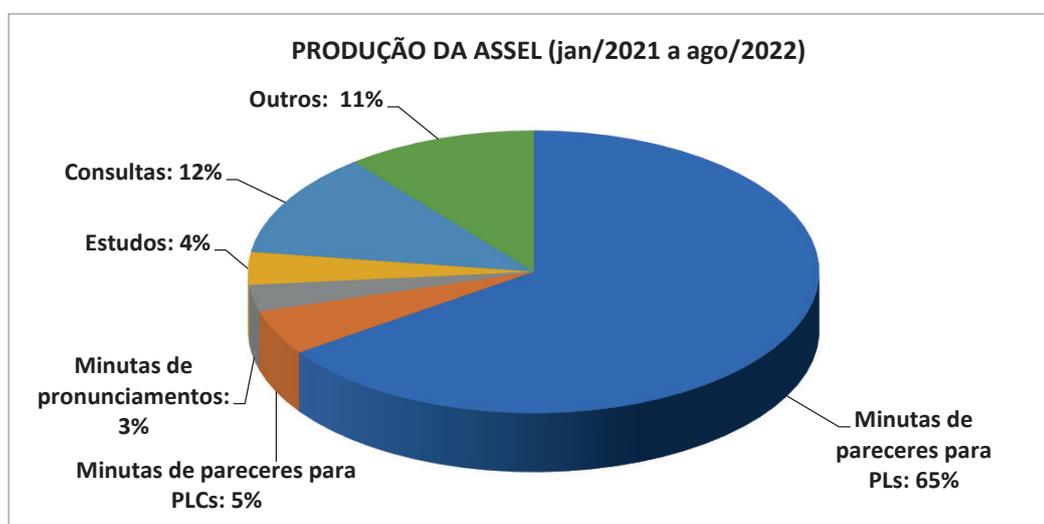
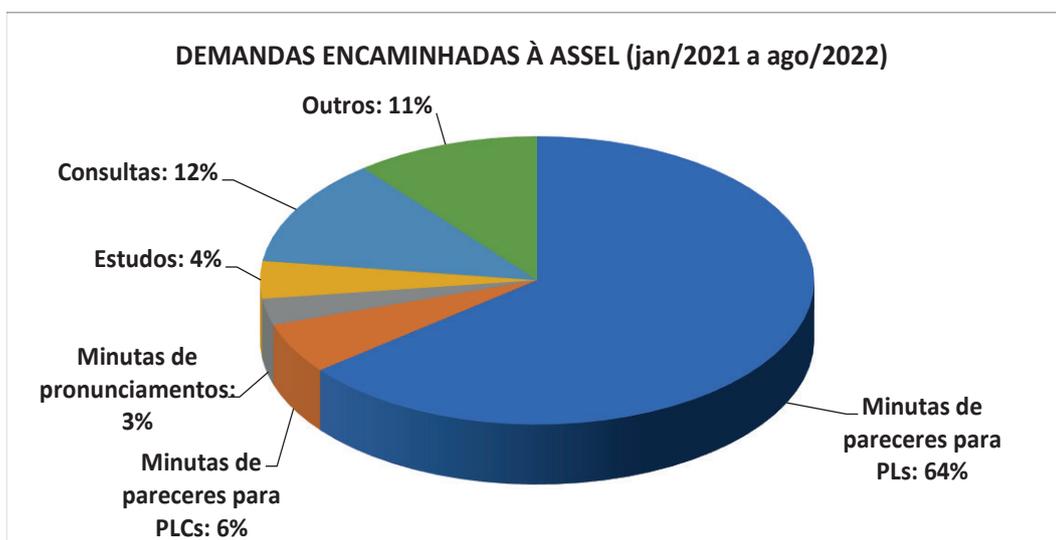
Atualmente, a Assel conta com 50 consultores legislativos em efetivo exercício e uma equipe de apoio composta por 1 técnico legislativo, 2 assistentes legislativos e 1 auxiliar legislativo. A composição profissional de cada unidade temática visa a assessorar os órgãos da CLDF nas atividades legislativas concernentes a temas específicos relativos a demandas da sociedade trazidas à discussão na CLDF. A distribuição interna de solicitações de serviço de assessoria é feita pela equipe de apoio, conforme a peculiaridade do serviço solicitado, e



guarda relação, também, com a comissão na qual tramitam as proposições no momento do pedido de serviço. Afora isso, a equipe de apoio cadastra em sistema próprio as solicitações de serviço de assessoria e elabora despachos de impulsionamento processual no SEI e relatórios estatísticos. Essa equipe oferece, pois, suporte aos consultores para que os processos sigam seu regular caminho dentro da Assel até a entrega do trabalho ao solicitante do serviço.

De janeiro de 2021 a agosto de 2022, a Assel recebeu 1.260 solicitações de serviço de assessoria e produziu 1.283 trabalhos, conforme os gráficos abaixo, no qual se expõem em porcentagem as demandas e a produção. Entre os pedidos atendidos pela Assel merecem destaque:

- 810 pedidos de minutas de pareceres sobre projetos de lei;
- 152 pedidos de consulta;
- 53 pedidos para realização de estudos;
- 39 trabalhos relativos a minutas de pronunciamentos.



**Colaboração:** Milena Noleto da Rocha Telles (Chefe da Assel).



# Unidade de Constituição e Justiça – UCJ

## A função dos pareceres de admissibilidade constitucional no âmbito do Poder Legislativo distrital

Olávia Cristina Gomes Bonfim - Consultora Legislativa da área de Constituição e Justiça

### 1. Introdução

Neste artigo nosso objetivo é discorrer acerca da função dos pareceres de admissibilidade no âmbito do Poder Legislativo distrital. Nossa análise contemplará os fundamentos lógicos, jurídicos e legais dos pareceres no processo legislativo distrital; a natureza desses documentos; os aspectos analisados e seus respectivos efeitos à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88), da Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993 (LODF/93) e do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RICLDF).

### 2. Fundamentos lógicos, legais e jurídicos

O Poder Legislativo distrital participa da elaboração de todos os atos normativos de primeiro grau de competência do Distrito Federal, no exercício de sua função típica de legislar. Segundo José Afonso da Silva (2006), o processo legislativo é o conjunto de atos necessários à concretização da função legislativa.

A elaboração dos atos legislativos abrange fases bem definidas: a fase preliminar, a fase constitutiva e a fase complementar (TRINDADE, 2016). A fase preliminar compreende a iniciativa, definida como “o ato que dá início à tramitação do projeto de lei” (TRINDADE, 2016, p. 50). A fase constitutiva pode ser dividida em duas etapas: a da deliberação legisla-

tiva, que alcança a discussão e a votação, e a da deliberação executiva, quando a CF/88 determinar que a proposição deva ser enviada ao Chefe do Poder Executivo para que esse decida acerca da sanção ou do veto. E, por fim, a fase complementar, que compreende os atos de promulgação e publicação das leis, as emendas à constituição, os decretos legislativos e as resoluções.

Nosso estudo se concentrará na fase constitutiva, em específico na etapa da deliberação legislativa, pois é essa a etapa adequada para manifestação das comissões temáticas da Câmara Legislativa do DF por meio do documento denominado parecer, no qual se analisam o mérito e a admissibilidade das proposições.

É nessa etapa, em especial na apreciação das comissões, que a lei em sentido amplo pode se tornar mais democrática no plano formal, uma vez que é possível a participação da sociedade civil no processo de elaboração<sup>1</sup>, bem como a de todos os parlamentares<sup>2</sup> que desejarem participar desse processo, com o fim

<sup>1</sup>RICLDF:

Art. 56. Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

(...)

XII – solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento;

<sup>2</sup>RICLDF:

Art. 89. (...)

§ 3º O Deputado Distrital poderá participar, sem direito a voto, dos trabalhos e debates de qualquer comissão de que não seja membro e, na forma do art. 147, § 1º, sugerir emenda.



de aperfeiçoar a norma que irá se formar.

É na etapa de deliberação legislativa, ainda, que são levantados os argumentos técnicos e jurídicos a favor ou contra a aprovação das proposições submetidas a exame.

De acordo com José Afonso da Silva (2006), as comissões exercem função de natureza legislativa preparatória. O doutrinador reconhece que as comissões não exercem função deliberativa, entretanto, entende que, além do papel consultivo, esses colegiados fazem um trabalho preparatório de investigação e de coleta de dados sobre assuntos submetidos a seu exame.

Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009) defende a tese de que a fase de deliberação do processo legislativo brasileiro tem caráter de “subfase instrutória”, que se desenvolve no âmbito das comissões, quando o colegiado temático se debruça sobre as matérias submetidas à sua análise, com a finalidade de preparar uma decisão “esclarecida e consciente”.

Nesse sentido, podemos afirmar que a apreciação dos projetos e das propostas pelas comissões permanentes e pela comissão especial<sup>3</sup>, quando for o caso, está contida na fase de deliberação no processo de formação das leis e que essa manifestação se materializa por meio dos pareceres.

Segundo o art. 91 do RICLDF, o “parecer é documento que formaliza o pronunciamento de comissão sobre matéria sujeita a seu estudo”, e essa definição se coaduna com as atribuições doutrinariamente delineadas para as comissões permanentes no bojo do processo legislativo.

Ressaltamos que as comissões estão assentadas no art. 58 da CF/88<sup>4</sup> e no art. 68 da LODF/93<sup>5</sup>. O dispositivo da LODF, inclusive, contém ainda determinação expressa de que a manifestação desses órgãos colegiados se dará mediante parecer.

Quanto à fundamentação legal dos pareceres de admissibilidade, encontramos referência a ela

em dois trechos do RICLDF nos quais são descritas as competências da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)<sup>6</sup> e da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF)<sup>7</sup>.

<sup>3</sup>Comissão especial designada para o exame de mérito das Propostas de Emenda à Lei Orgânica do DF, na forma do § 2º do art. 210 do RICLDF.

<sup>4</sup>CF: Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação (BRASIL, 1988).

<sup>5</sup>LODF: Art. 68. A Câmara Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no seu regimento interno ou no ato legislativo de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – **apreciar e emitir parecer sobre proposições**, na forma do regimento interno da Câmara Legislativa; (grifo nosso, DISTRITO FEDERAL, 1993).

<sup>6</sup>Art. 63. Compete à Comissão de Constituição e Justiça:

I – examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação;

(...)

§ 1º É terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a admissibilidade das proposições quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade, cabendo recurso ao Plenário interposto por um oitavo dos Deputados Distritais, no prazo de cinco dias.

§ 2º Os vícios de linguagem, de técnica legislativa e de regimentalidade, se possível, serão sanados pela própria comissão, e, não sendo, a proposição será remetida ao Presidente da Câmara Legislativa para ser devolvida ao autor (DISTRITO FEDERAL, 2022).

<sup>7</sup>Art. 64. Compete à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças:

(...)

II – analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias: (DISTRITO FEDERAL, 2022).



Neste artigo, reiteramos, analisa-se apenas o parecer de admissibilidade de competência da CCJ.

### **3. Natureza dos pareceres de admissibilidade e critérios de análise**

Os pareceres de admissibilidade no âmbito da CCJ, ao contrário dos pareceres de mérito, em regra, possuem caráter terminativo com relação aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e legalidade, por força do § 1º do art. 63 do RICLDF. A decisão terminativa, no entanto, pode ser atacada mediante recurso ao Plenário interposto por um oitavo dos deputados distritais, no prazo de cinco dias.

Ao estudar o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e a obra *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa* (ORLANDI; REIS; MELO, 2017), chegamos à seguinte definição do parecer de admissibilidade da CCJ: documento no qual, ao se examinar a admissibilidade das proposições em geral, verificam-se os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, bem como de técnica legislativa e de redação.

A referida obra nos apresenta ainda o escopo de análise de cada um desses aspectos. Na análise de constitucionalidade, verifica-se a conformação das proposições com os princípios e as normas da CF/88 e da LODF/93. Na análise de juridicidade, investiga-se a consonância das proposições em geral com os princípios que informam o ordenamento jurídico como um todo. Já no exame de legalidade, observa-se o respeito à legislação infraconstitucional federal e distrital sobre normas gerais aplicáveis ao assunto.

Por sua vez, na análise de regimentalidade, examina-se a compatibilidade das proposições com as normas regimentais e resoluções esparsas de natureza regimental. E, por fim, na análise de técnica legislativa e de redação, verifica-se a

harmonia das proposições com as regras legais (LC nº 96/1993) e doutrinárias de técnica legislativa.

Ademais, cabe observar que o parecer de admissibilidade tem valor terminativo sempre que nele se conclui pela inadmissibilidade da proposição. Por essa razão, por vezes, o conceito de parecer terminativo se confunde com o de parecer de admissibilidade (ORLANDI; REIS; MELO, 2017). Ressaltamos, também, que a definição de parecer terminativo adotada pela CLDF encontra semelhança com as definições das Casas Legislativas federais<sup>8</sup> para o mesmo tipo de documento.

Uma vez que o parecer é o veículo no qual se formaliza a opinião da comissão sobre determinada matéria, podemos dizer que se trata de um documento com natureza opinativa, porém não vinculativa, em razão de a decisão da comissão não ser necessariamente validada pelo Plenário na oportunidade de discussão e votação da proposição. É possível afirmar que a natureza não vinculativa dos pareceres decorre em parte da natureza preparatória ou instrutória dos trabalhos da comissão na etapa de deliberação das matérias submetidas à participação do Poder Legislativo. Por outro lado, essa natureza advém também da prevalência da maioria, valor expresso no texto constitucional, no qual se afirma que as decisões

---

<sup>8</sup>No Glossário legislativo do Senado Federal, define-se decisão terminativa, referindo-se apenas ao art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, nos seguintes termos: “É aquela tomada por uma comissão, com valor de uma decisão do Senado. Depois de aprovados pela comissão, alguns projetos não vão a Plenário, são enviados diretamente à Câmara dos Deputados, encaminhados à sanção, promulgados ou arquivados. Só serão votados pelo Plenário do Senado se recurso com esse objetivo, assinado por pelo menos nove senadores, for apresentado ao presidente da Casa. Após a votação do parecer da comissão, o prazo para a interposição de recurso para a apreciação da matéria no Plenário do Senado é de cinco dias úteis”. (SENADO FEDERAL, 2022).



do parlamento se dão, em regra, por maioria<sup>9</sup>.

Quanto ao parecer de admissibilidade, tem caráter opinativo, e não vinculativo, apesar de ser possível que esse documento obste a continuidade da tramitação legislativa, caso nele se conclua pela inadmissibilidade da proposição objeto de análise. Obstáculo que, reiteramos, pode ser transposto mediante recurso interposto por um oitavo do número dos deputados distritais e acatado pela maioria do Plenário da CLDF.

Observamos, portanto, que nem mesmo o parecer terminativo perde o caráter não vinculativo, porquanto a decisão de obstar o trâmite legislativo pode ser superada mediante aprovação de recurso pela maioria do Plenário, em cumprimento à regra da prevalência da maioria.

#### 4. Considerações finais

Neste artigo tivemos a oportunidade de expor, sinteticamente, conceitos relevantes para a compreensão dos pareceres de admissibilidade no âmbito do processo legislativo distrital.

Concluímos que o parecer é fundamental para tornar mais democrática a produção legislativa. Por isso, ele é um documento indispensável para a fase constitutiva do processo legislativo.

---

Já no Glossário de termos legislativos da Câmara dos Deputados, conceitua-se o parecer terminativo da seguinte forma: "Parecer emitido pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, Comissão de Finanças e Tributação e por Comissão Especial. Versa exclusivamente sobre os aspectos de admissibilidade jurídica (constitucionalidade e juridicidade) ou financeiro-orçamentário de uma proposição. É chamado terminativo porque tem caráter decisório sobre esses aspectos, podendo inclusive determinar o arquivamento de uma proposição. Pode ser objeto de recurso em contrário suscitado por pelo menos um décimo dos membros da Casa Legislativa" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

<sup>9</sup>Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Apesar de indispensável, possui natureza consultiva, não vinculativa, e, no caso dos pareceres de admissibilidade, terminativa. Esse último aspecto pode inclusive obstar a continuidade da tramitação do projeto.

Portanto, os pareceres de admissibilidade têm a função de propor aos deputados distritais que levem em consideração indispensáveis reflexões constitucionais e jurídicas relativas à inserção da nova lei na ordem jurídica, para subsidiar futuras discussões sobre a matéria em Plenário, bem como sua votação.

#### Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Dicionário de Libras*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/glossarios/dicionario-de-libras/p/parecer-terminativo>. Acesso em: 11 set. 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília: [s. n.], 1993. Disponível em: <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-215!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 11 set. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ORLANDI, Áurea; REIS, Jane Faulstich Diniz; MELO, Orivaldo Simão de. *Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa*. 4ª ed. rev. e atual. Brasília: CLDF, 2017.

SENADO FEDERAL. *Glossário legislativo*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/decisao-terminativa>. Acesso em: 11 set. 2022.

SILVA, José Afonso. *Processo constitucional de formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.



# Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente – UDA

## **Desastres naturais no contexto urbano: questões cruciais para a agenda de políticas públicas ambientais e urbanas**

Ana Alice Biedzicki de Marques - Consultora Legislativa da área de Meio Ambiente

### **1. Introdução**

O termo “desastres naturais” tem sido usado de maneira genérica e, muitas vezes, confundido com “perigos naturais”. O primeiro resulta do impacto de um fenômeno natural extremo sobre um sistema social, o qual impõe danos e prejuízos que excedem a capacidade dos grupos atingidos de lidar com os impactos decorrentes de tal fenômeno. O segundo termo indica o processo natural ou físico que pode causar sérios danos socioeconômicos às comunidades expostas a ele (SENDAI, 2015).

Outros conceitos associados aos desastres naturais são os de risco e de vulnerabilidade. O risco socioambiental é a probabilidade de ocorrerem perdas (mortos, feridos, danos materiais etc.) resultantes de interações entre um perigo natural e as condições de vulnerabilidade local (UNDP, 2004). Vulnerabilidade, por sua vez, é indicada pelo grau de perda para um dado elemento, grupo ou comunidade dentro de uma determinada área passível de ser afetada por um fenômeno ou processo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006) (SAITO, 2015).

### **2. Classificação dos desastres naturais**

O Brasil adota os critérios de classificação dos desastres naturais da Organização das Nações Unidas – ONU: biológicos (epidemia, infestações), geofísicos (terremotos, maremotos, vulcões), hidrometeorológicos. Apresentam três grupos: climatológicos (secas, tempestades extremas, incêndios), hidrológicos (inundações, movimento de massa) e meteorológicos (tempestades) (REIS; LOPES, 2011).

Outras categorias e divisões relacionadas aos

desastres naturais envolvem intensidade, evolução e prejuízos causados às comunidades. Quanto à intensidade, há quatro níveis, desde o mais fácil de suportar aos não superáveis pelas comunidades atingidas e que necessitam de apoio da Defesa Civil. Em relação à evolução, há três tipos: a evolução aguda (como inundações), crônica (como estiagem) e as que somam eventos relacionados (como acidentes de trânsito). Para se estabelecer a relação entre os desastres naturais e os prejuízos causados, adotam-se quatro níveis vinculados ao Produto Interno Bruto do país, sendo que, no menor patamar, o valor comprometido é equivalente a 5% ou menos, e, no maior, o valor está acima de 30% (SAITO, 2015).

Evidências indicam que a exposição de pessoas e ativos cresce mais rapidamente do que a redução da vulnerabilidade, ocasionando novos riscos e aumento em perdas por desastres, com danos significativos sobre a economia, a sociedade, a saúde, a cultura e o meio ambiente. Os efeitos negativos são observados a curto, médio e longo prazos, especialmente nos níveis local e comunitário, e tornam-se de difícil mitigação e recuperação ao longo do tempo.

### **3. Desastres naturais no Brasil e no Distrito Federal: prevenção e mitigação**

Em 2011, o Governo Federal incluiu a Gestão de Riscos e Desastres em sua agenda prioritária, com a criação do Programa nº 2.040 (Gestão de Riscos e Resposta a Desastres), integrado ao Plano Plurianual 2012-2015, que se desdobrou no Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres. Foi elaborada a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/2012), que estabelece ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação para reduzir os riscos de desastres no país, os quais foram previstos no Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres, acordo validado na Terceira Conferência Mundial sobre Redução do Risco de Desastres.

Nessa esteira, o Decreto nº 34.513/2013,



que dispõe sobre o Sistema de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal, criou o Conselho de Proteção e Defesa Civil do Distrito Federal. Entre as ações previstas estão: prevenção de desastres, mitigação, preparação para emergências, resposta e recuperação dos desastres.

Dados do Anuário Brasileiro de Desastres Naturais (DEFESA CIVIL, 2013) demonstram que, na região Centro-Oeste, os desastres estão relacionados a eventos hidrológicos extremos, associados ao desequilíbrio hídrico, consequência de índices pluviométricos acima ou abaixo do normal, que resultam em inundações (graduais ou bruscas), com alagamentos, ou, noutros períodos, em secas e incêndios florestais.

Incêndios caracterizam-se pela ocorrência de fogo não controlado em qualquer meio. Os subgrupos definidos pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF quanto ao tipo de local são: edificação, meio de transporte e vegetação. O termo “incêndio florestal” é utilizado genericamente por diversas instituições para registrar os focos de queimadas tanto em florestas quanto em outros tipos de vegetação: capoeiras, campos, cerrado. No Anuário Estatístico do CBMDF (2017-2019), relata-se que ocorreram 32.798 incêndios em vegetações, com maior número de eventos nas Regiões Administrativas de Planaltina, Sobradinho, Paranoá e Brazlândia.

De acordo com o *Código de Classificação e Codificação Brasileira de Desastres* (COBRADE, 2012), os eventos hidrológicos vinculados a desastres naturais são: inundação, enxurrada e alagamento. Inundações caracterizam-se pela submersão de áreas fora dos limites normais de um curso de água em zonas que normalmente não se encontram submersas. Resultam de fortes ou contínuas chuvas que excedem a capacidade de absorção do solo e a capacidade de vazão dos rios, córregos e das áreas costeiras, de modo a provocar transbordamento do curso de água para terras adjacentes.

Castro (2003) classifica inundações como excepcionais, de grande magnitude, normais ou regulares e de pequena magnitude. São definidos como enchentes ou inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas os alagamentos (extra-

polação da capacidade de escoamento de sistemas de drenagem urbana e consequente acúmulo de água em ruas, calçadas ou outras infraestruturas urbanas) e as inundações litorâneas.

Na inundação gradual, as águas elevam-se paulatina e previsivelmente; mantêm-se em situação de cheia durante algum tempo e escoam gradualmente. São cíclicas e sazonais, relacionam-se mais com períodos de chuvas contínuas do que com chuvas intensas e concentradas, caracterizando-se por sua abrangência e grande extensão.

A enxurrada consiste no escoamento superficial de alta velocidade e energia provocado por chuvas intensas e concentradas, normalmente em pequenas bacias de relevo acidentado, caracterizada pela elevação súbita das vazões de drenagem e transbordamento brusco da calha fluvial. Apresenta grande poder destrutivo. Kobiyama et al. (2006) descrevem que a inundação tratada como enchente é o aumento do nível dos rios além da sua vazão normal, com transbordamento sobre as áreas próximas.

Tucci (2005) relaciona esses problemas à expansão do território das cidades, fenômeno que tem ocorrido no Distrito Federal, quando observados alagamentos por falta de drenagem. Ocorre incremento das vazões máximas devido à retirada da cobertura vegetal e impermeabilização do solo, com redução da infiltração e consequente diminuição da recarga do lençol freático, além da canalização dos pequenos rios urbanos.

No sistema clássico de drenagem urbana, as práticas para o controle das inundações têm sido adotadas como solução local. Baseiam-se na rápida evacuação das águas dos locais de geração do escoamento mediante redes subterrâneas de drenagem, canalizações e retificações de corpos d'água, construção de galerias etc. Entretanto, essa solução transfere os problemas de inundação para jusante, negligenciam a qualidade da água e aumentam os custos à medida que o sistema de drenagem se torna mais complexo (CHRISTOFIDIS, 2010).

Para evitar os impactos da urbanização, com base em medidas estruturais e não estruturais, é fundamental reduzir o risco de desastres para proteger pessoas, comunidades, seus meios de vida, saúde, patrimônio cultural, socioeconômico e



ecossistemas, fortalecendo a resiliência (SENDAI, 2015).

O papel de liderança, regulamentação e coordenação dos governos deve envolver os setores público e privado, com estratégias integradas e políticas públicas harmonizadas com os diferentes níveis de ação. A redução do risco precisa ser multissetorial, orientada para uma variedade de perigos, inclusiva e acessível. Entre as ações necessárias, destacam-se:

- melhorar o gerenciamento e a aplicação da legislação na drenagem urbana e regularização fundiária;
- atingir as metas do controle da drenagem urbana com relação aos impactos existentes, com base em medidas não estruturais;
- recuperar a vegetação nativa para reduzir o processo erosivo e o carreamento do solo;
- estabelecer políticas públicas voltadas ao uso do solo, com taxa de permeabilização adequada para os lotes urbanos;
- produzir campanhas de conscientização sobre a adequada destinação dos resíduos sólidos;
- não permitir construções irregulares nas margens dos rios e canais;
- manter ouvidoria que receba denúncias de construções irregulares;
- preservar a vegetação nas margens dos cursos d'água;
- manter a população informada sobre as condições do tempo;
- elaborar plano de contingência com sistema de alarme.

Nesse contexto, a campanha Construindo Cidades Resilientes 2030 (MCR2030), criada pelas Nações Unidas com o objetivo de reduzir riscos, promove a resiliência local por meio da atuação política, da troca de conhecimentos e experiências e do estabelecimento de redes de aprendizagem entre as cidades.

Com o objetivo de tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, a

MCR2030 contribui para a realização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável e de outras iniciativas globais, como o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres, o Acordo de Paris e a Nova Agenda Urbana.

#### **4. Considerações finais**

Ações precisam combater os fatores subjacentes aos riscos de desastres, como as consequências da pobreza e da desigualdade, mudanças climáticas, urbanização não planejada, má gestão do solo e mudanças demográficas. Outros elos frágeis dessa rede são os arranjos institucionais fracos, políticas não informadas sobre riscos, falta de regulamentação e incentivos para o investimento privado na redução do risco de desastres, cadeias de suprimentos complexas, limitada disponibilidade de tecnologia e usos insustentáveis de recursos naturais.

Enfim, somente com planejamento e compartilhamento de responsabilidades será possível reduzir riscos, de modo a proteger pessoas e comunidades e, assim, aumentar sua resiliência, evitando-se os prejuízos econômicos advindos dos desastres naturais.

A par disso, destaca-se o papel da Câmara Legislativa do Distrito Federal de propor e de analisar políticas públicas ambientais e urbanas que reduzam a exposição e a vulnerabilidade da população, bem como indicar aperfeiçoamentos e fiscalizar os sistemas e instituições que monitorem os riscos de desastres em todos os níveis.

#### **Referências bibliográficas**

CASTRO, A. L. C. de. *Manual de desastres naturais*. Ministério da Integração Nacional. Vol. 1. Brasília, 2003. P. 174.

CHRISTOFOLETTI, A. *Geomorfologia fluvial*. v. 1. São Paulo, 1981.



COBRADE - *Classificação e Codificação Brasileira de Desastres*. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa Nº 1 de 24 de agosto de 2012.

DEFESA CIVIL. 2013. *Anuário Brasileiro de Desastres Naturais*.

DEPARTAMENTO DE ESGOTOS PLUVIAIS – DEP. *Características topográficas e cheias na cidade*. 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*. 2010.

KOBIYAMA ET AL. *Agglomerados subnormais – informações territoriais*. 2010.

REIS, J. B. C; LOPES, E. S. S. *Desastres naturais: conceitos e classificações*. 2011.

SAITO, S. *Desastres naturais: conceitos básicos*. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2015. Disponível em: [http://www.inpe.br/crs/crectalc/pdf/silvia\\_saito.pdf](http://www.inpe.br/crs/crectalc/pdf/silvia_saito.pdf). Acesso em: 08 de abril de 2015.

SENDAI. 2015 – *Acordo de Sendai* – ONU.

## Unidade de Economia e Finanças – UEF

### Um estudo sobre as áreas de interesse das emendas parlamentares individuais no processo legislativo orçamentário distrital (legislatura 2019-2022)

Saulo de Oliveira Nonato - Consultor Legislativo da área de Finanças Públicas

#### 1. A participação legislativa no processo orçamentário distrital

Na apreciação do orçamento, os parlamentares cumprem uma agenda que envolve estudos, análises, discussões, consultas, solicitações de informações e realização de audiências públicas com autoridades e especialistas, com o objetivo de esclarecer a matéria sob exame. A síntese de todo o trabalho é materializada nas emendas propostas pelos membros do Poder Legislativo (GIACOMONI, 2012).

Cumprido esclarecer que, por meio das emendas, os representantes eleitos para integrar o Parlamento participam da alocação de recursos públicos no orçamento em função de compromissos políticos assumidos em campanha para o mandato. O instrumento pode acrescentar, suprimir ou modificar

determinadas rubricas do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA enviado pelo Poder Executivo (PONTUAL, s.d).

No âmbito local, o governo encaminha à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF o PLOA para o ano seguinte até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso (ou seja, 15 de setembro), e a CLDF deve devolver a lei aprovada ao governo para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa (15 de dezembro). Nesse período, os vinte e quatro deputados apreciam, discutem e aprovam o orçamento, podendo propor ajustes por meio de apresentação das emendas, tanto no âmbito da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, como diretamente no Plenário da Casa.

A respeito do assunto, leciona Fernandes (2012) que, na CLDF, as emendas parlamentares podem ser apresentadas por: (i) deputado; (ii) bancadas ou blocos (vários partidos/legendas); (iii) partidos (vários deputados do mesmo partido); ou (iv) Mesa Diretora<sup>1</sup>. No entanto, destaque-se que, mesmo quando assinadas por bancadas ou partidos, as propostas possuem características

<sup>1</sup> Percebe-se não ser praxe a apresentação de emendas assinadas por comissões.



personalísticas que as aproximam das assinadas individualmente.

Além dos tipos citados, Duboc (2011) acrescenta que emendas também podem ser apresentadas pelos relatores parciais e geral no decorrer do processo de tramitação do PLOA na CEOF.

Já com relação às regras técnicas de apresentação, as emendas ao PLOA ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que sejam compatíveis com o plano plurianual – PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa<sup>2</sup>. Observe-se que os recursos utilizados são provenientes principalmente do cancelamento da dotação constante da Reserva de Contingência, conforme estabelecem o art. 150, § 15, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF e dispositivo específico da LDO vigente<sup>3</sup>. Acrescente-se que serão admitidas também emendas relacionadas com correção de erros ou omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

Ressalte-se que, além das regras citadas, as emendas ao orçamento são subordinadas a normas rígidas quanto a seu conteúdo e seus objetivos, estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pelos arts. 216 a 223 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF.

---

<sup>2</sup> As dotações relacionadas à despesa com pessoal (e seus encargos) e ao serviço da dívida não poderão ser anuladas.

<sup>3</sup> O art. 29 da Lei nº 7.171, de 1º de agosto de 2022, que aprovou a LDO para o exercício de 2023, dispõe sobre a dotação mínima de 1% da Receita Corrente Líquida para a Reserva de Contingências, mas, no PLOA, seu valor corresponderá a 3% do referido montante, dos quais 2% serão destinados ao atendimento das emendas parlamentares individuais, nos termos do § 15 do art. 150 da LODF.

## 2. Análise sobre o perfil das emendas parlamentares

No presente tópico, tendo como base estudos anteriores, analisar-se-ão, a partir do histórico das destinações das emendas parlamentares, as áreas de atuação estatal que mais receberam recursos ao longo dos anos, bem como os fatores que levaram às mudanças de prioridades na atual legislatura.

Levantamentos realizados por Fernandes (2012) e Duboc (2011) concluíram, na oportunidade, que boa parte das emendas foi destinada a ações orçamentárias<sup>4</sup> e subtítulos<sup>5</sup> relacionados à promoção de atividades e festividades de caráter cultural; apoio a projetos na área da cultura; construção de praças, parques, galpões comunitários, estacionamentos e ciclovias; pavimentação asfáltica; conservação e manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas; cobertura de quadras, entre outros<sup>6</sup>.

Assim, funções estatais<sup>7</sup> importantes, como Educação e Saúde, não eram priorizadas. O trabalho de Duboc (2011) justifica esse padrão pelo fato de serem áreas de natureza mais ampla e complexa, que exigem longa maturação para a execução no âmbito do Poder Executivo e cujo benefício social raramente é vinculado ao autor da emenda. O

---

<sup>4</sup> Conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa (*Manual Técnico de Orçamento - MTO 2023*).

<sup>5</sup> Os projetos, atividades e operações especiais são desdobrados em subtítulos, a fim de especificar a localização ou um melhor detalhamento das ações a serem desenvolvidas, sem alteração da finalidade, haja vista estarem associadas, imediatamente, ao objeto e às metas estabelecidas nas ações.

<sup>6</sup> As análises foram feitas com base no perfil das emendas parlamentares aos PLOAs de 2008 a 2012.

<sup>7</sup> Função orçamentária pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com as respectivas secretarias (*Manual Técnico de Orçamento - MTO 2023*).



autor afirma, ainda, que elas estão inseridas em políticas de Estado que impõem, além de dotações orçamentárias, a regulação em leis específicas e modelos de gestão típicos do Poder Executivo.

Fernandes observou ainda que, ao priorizar as emendas para determinados setores, o parlamentar teria maior possibilidade de vê-las executadas, uma vez que "são menos atingidas pela burocracia estatal e as normas que regem as licitações e contratos são bem menos exigentes para com gastos públicos que visem áreas como cultura, esporte e obras de pequeno porte" (2012, p. 49).

Primordial lembrar, entretanto, que, naquele período, a figura da emenda seguia a mesma essência das leis orçamentárias, ou seja, era um instrumento meramente autorizativo, sem a obrigatoriedade de execução. Tal fato acabava por submeter os deputados às condições impostas pelo Executivo, sob pena de não terem suas proposições atendidas. Em outras palavras, a execução das emendas individuais era ditada exclusivamente por critérios político-partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

Ocorre que, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, as regras do jogo mudaram<sup>8</sup>. A partir dela foram inseridas novas disposições nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para determinar a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais destinadas a ações e serviços públicos de saúde. Já a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, incluiu no escopo das emendas impositivas as de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do DF.

Em âmbito local, a inclusão no ordenamento jurídico distrital de dispositivo que trata das emendas individuais impositivas ocorreu com a promulgação da Emenda à Lei Orgânica nº 118, de 28 de janeiro de 2020. Desde então, ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica, tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho incluídos por emendas individuais dos deputados distritais aos PLOAs, ou aos projetos que modifiquem as respectivas leis, quando tais emendas forem destinadas a: (i)

investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino; (ii) ações e serviços públicos de saúde; (iii) infraestrutura urbana; (iv) assistência social; (v) criança e adolescente; e (vi) demais casos definidos na LDO<sup>9</sup>.

A Tabela 1 a seguir apresenta os valores autorizados para emendas parlamentares aos PLOAs de 2019 a 2022 por função e ordenadas por montante de recursos.

**Tabela 1. Valores autorizados para emendas parlamentares aos PLOAs de 2019 a 2022**

Em milhões

FUNÇÃO	2019	2020	2021	2022 (*)	Total	% Total
Educação	52,64	79,87	111,67	87,28	331,46	24,8%
Urbanismo	63,08	48,14	78,16	38,14	227,52	17,0%
Cultura	44,40	25,04	37,44	44,77	151,65	11,3%
Saúde	17,07	50,89	41,13	33,90	142,99	10,7%
Desporto e Lazer	19,12	9,40	30,54	43,87	102,92	7,7%
Trabalho	3,36	13,52	24,72	26,67	68,27	5,1%
Comércio e Serviços	9,15	0,99	18,54	26,90	55,58	4,2%
Direitos da Cidadania	9,95	10,35	17,71	8,95	46,95	3,5%
Transporte	11,35	8,83	9,12	14,15	43,45	3,2%
Administração	3,53	4,13	22,61	4,89	35,17	2,6%
Agricultura	3,46	4,77	6,56	12,94	27,73	2,1%
Assistência Social	2,41	16,01	3,06	0,95	22,42	1,7%
Segurança Pública	3,18	8,66	8,65	1,34	21,83	1,6%
Energia	6,87	6,04	4,49	1,95	19,35	1,4%
Gestão Ambiental	6,69	4,20	1,97	5,65	18,51	1,4%
Habituação	7,95	1,23	1,80	2,80	13,78	1,0%
Ciência e Tecnologia	2,14	0,16	0,30	0,80	3,40	0,3%
Saneamento	0,99	-	1,40	-	2,39	0,2%
Essencial à Justiça	1,25	-	0,25	0,45	1,95	0,1%
Encargos Especiais	-	-	1,00	-	1,00	0,1%
<b>Total Geral</b>	<b>268,59</b>	<b>292,23</b>	<b>421,11</b>	<b>356,39</b>	<b>1.338,31</b>	<b>100%</b>

Fonte: Portal da Transparência do DF.

(\*) Valores disponíveis nas bases de dados do Portal da Transparência do DF até 31/08/2022.

<sup>8</sup>O descontentamento parlamentar com os baixos níveis de execução orçamentária e financeira das emendas individuais ficou evidenciado pela aprovação, com ampla margem de votos, da emenda constitucional (GREGGIANIN; SILVA, 2015).

<sup>9</sup>A título de exemplo, observa-se que, sistematicamente, vem sendo incluída nas LDOs a obrigatoriedade de execução de emendas individuais que destinem recursos ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e ao Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS.



Como se pode constatar dos dados a seguir relacionados, a partir da alteração na legislação orçamentária, áreas até então pouco priorizadas por emendas parlamentares passaram a contar com destinação significativa de recursos. Além disso, verifica-se que, na atual legislatura (2019-2022), as áreas mais contempladas foram Educação, Urbanismo, Cultura, Saúde e Desporto/Lazer. O total destinado, em valores nominais, às cinco funções representa cerca de 71,5% das emendas individuais autorizadas no período.

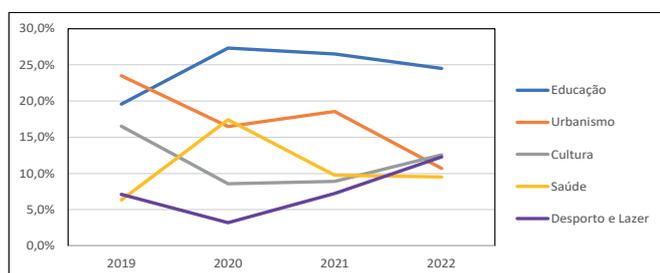
A Tabela 2 e o Gráfico 1 seguintes trazem, para as 5 funções destacadas na Tabela 1 (educação, urbanismo, cultura, saúde e desporto/lazer), os seus valores percentuais do total das emendas parlamentares, para a Legislatura 2019-2022.

**Tabela 2**

FUNÇÃO	2019	2020	2021	2022 (*)	Média
Educação	19,6%	27,3%	26,5%	24,5%	24,5%
Urbanismo	23,5%	16,5%	18,6%	10,7%	17,3%
Cultura	16,5%	8,6%	8,9%	12,6%	11,6%
Saúde	6,4%	17,4%	9,8%	9,5%	10,8%
Desporto e Lazer	7,1%	3,2%	7,3%	12,3%	7,5%

(\*) Valores disponíveis nas bases de dados do Portal da Transparência do DF até 31/08/2022.

**Gráfico 1**



Constata-se, portanto, que, além das funções tradicionalmente priorizadas pelos deputados distritais (Urbanismo, Desporto/Lazer, Cultura), na atual legislatura, em função da "garantia" constitucional de execução obrigatória de suas emendas, contemplaram-se as áreas de Educação e Saúde na alocação dos recursos orçamentários de iniciativa parlamentar.

Pode-se destacar para a função Saúde, ainda, o efeito da atuação parlamentar em face da pandemia de Covid-19 na destinação de verbas públicas, ao se considerar uma ampliação da representatividade da área no total das emendas na ordem de 11,1% (R\$ 33,83 milhões a mais) entre os anos 2019 e 2020.

Por outro lado, a redução na destinação de recursos para áreas como Desporto/Lazer e Cultura, observada em 2020, muito provavelmente está relacionada às medidas de restrição impostas pela pandemia, o que provavelmente favoreceu o aumento significativo nas dotações dirigidas à Saúde. Já a partir de 2021, com a ampliação da cobertura vacinal e a retomada das atividades esportivas e culturais, como se pode visualizar no Gráfico 1, o movimento se inverte<sup>10</sup>.

Outro ponto que merece ser considerado é que, diferentemente do apontado por Fernandes (2012) e Duboc (2011), os dados coletados parecem não corroborar o entendimento de que as emendas se caracterizam por atender prioritariamente as ações relacionadas às necessidades locais das regiões administrativas, que são as bases eleitorais de cada parlamentar, em detrimento das ações mais gerais que impactam o Distrito Federal como um todo.

A análise da classificação por regionalização<sup>11</sup> demonstra uma prevalência na utilização do código 99-DistritoFederal nas emendas, o qual deveria ser empregado apenas nos casos em que a ação abrangesse mais de uma região administrativa, e não fosse considerada uma aglomeração com codificação própria<sup>12</sup>.

<sup>10</sup>Observa-se uma correlação negativa de -0,90 entre as funções Cultura e Saúde. Já entre as funções Desporto/Lazer e Saúde, a correlação negativa foi de -0,26. A correlação negativa entre ações significa que as funções têm a tendência de movimentação em direções opostas na série histórica.

<sup>11</sup>Como regra geral, a regionalização deve indicar a região administrativa objeto do gasto da ação governamental. Também há casos em que o objeto do gasto da ação governamental abrange mais de uma região administrativa (*Manual de Planejamento Orçamento*, 2016).

<sup>12</sup>Exemplo de aglomeração com codificação própria: código 84 – DF – Região Norte (composta por Sobradinho; Planaltina; Sobradinho II; e Fercal).



Na legislatura atual, aproximadamente 78% do montante de recursos foi classificado dessa forma<sup>13</sup>. Entretanto, constatou-se a ocorrência de erros pontuais no momento da classificação orçamentária de algumas emendas, o que fragiliza a confiabilidade dessa informação<sup>14</sup>.

Dessa forma, baseando-se exclusivamente na classificação orçamentária, não é possível a comprovação inequívoca da priorização dos redutos eleitorais dos parlamentares na destinação dos recursos, em que pese ser aceitável tal conclusão, notadamente ao se observar empiricamente o sistema político distrital e a natureza popular das funções que costumam ser objeto da intervenção do legislador no processo orçamentário.

### 3. Considerações finais

Com relação ao comportamento dos parlamentares diante da prerrogativa de apresentarem emendas ao PLOA, ao se avaliarem os números dos exercícios financeiros de 2019 a 2022, foi possível concluir, comparando-se com estudos anteriores, que houve uma mudança no perfil de atuação parlamentar quando da alteração do orçamento público, ocasionada principalmente pelo regramento que garante a execução das emendas parlamentares individuais vinculadas a determinadas áreas, como Saúde e Educação. Além disso, os efeitos da pandemia também interferiram na alocação dos recursos.

---

<sup>13</sup>Para se chegar a essa informação, buscaram-se dados no Sistema Integral de Gestão Governamental (SIGGO) e no Sistema de Controle de Emendas Parlamentares (SISCONEP).

<sup>14</sup>Nesse sentido, seguem alguns exemplos de subtítulos que possivelmente foram classificados de maneira equivocada no código 99 na legislatura 2019-2022: Apoio ao Projeto Feira Cultural de Ceilândia; Apoio ao Projeto Feira Cultural do Gama; Ampliação de Iluminação Pública nas Regiões Administrativas de Sobradinho e Sobradinho II; e Apoio à Realização do Festival Nacional da Música em Sobradinho – Fanamus.

Por essas sumárias observações, percebe-se que a participação legislativa no processo orçamentário, centrada no uso de emendas, representa relevante atividade política no desempenho do mandato dos deputados distritais, uma vez que os torna atores fundamentais na implementação das políticas públicas.

### Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. *Manual Técnico de Elaboração dos Orçamentos – MTO 2023*. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>>. Acesso em: 20 de agosto de 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília, 8 de junho de 1993.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG-DF. *Manual de planejamento e orçamento*. 2016. Disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/MPO-2016-Vers%C3%A3o-P.pdf>>. Acesso em: 23 de agosto de 2022.

DUBOC, Patrícia. *A participação do Poder Legislativo no processo orçamentário: estudo de caso do Distrito Federal*. Trabalho de Conclusão de Curso do MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, do Programa FGV Management. Brasília, 2011. Disponível em <https://biblioteca.cl.df.gov.br/>



dspace/handle/123456789/1711?mode=full.  
Acesso em: 27 de agosto de 2022.

FERNANDES, Cleiton das Chagas. *Emendas parlamentares: orçamento do Distrito Federal*. Monografia (Especialização) Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília, 2012. Disponível em <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12016>>. Acesso em: 23 de agosto de 2022.

FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 2002. V. 45, nº 2. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/dados/a/tFqDPSbVfHfXfkt8WmGMTjD>>. Acesso em: 27 de agosto de 2022.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16ª edição. Editora Atlas, 2012.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. *O orçamento impositivo das emendas individuais: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015*. Orçamento Público em Discussão. Brasília: Senado Federal/Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 16, 2015. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-16-2015-o-orcamento-impositivo-das-emendas-individuais-disposicoes-da-emenda-constitucional-no-86-de-2015-e-da-ldo-2015>>. Acesso em: 28 de agosto de 2022.

PONTUAL, Helena Daltro. *Emendas ao Orçamento*. Agência Senado, Brasília, [s.d]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 20 de agosto de 2022.

## Unidade de Redação Parlamentar e Consolidação de Textos Legislativos – URP

### O lugar de honra do discurso parlamentar no regime democrático

João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins  
- Consultor Legislativo da área de Redação Parlamentar

Qualquer cidadão que já acompanhou uma sessão plenária do Poder Legislativo, ainda que por alguns minutos, certamente já se deparou com a expressão “o Plenário é soberano”. Habitualmente, essas palavras fazem menção ao fato de que é pela manifestação de todo o colegiado parlamentar,

reunido em Plenário, que as decisões legislativas são tomadas em última instância. Em outras palavras, a mencionada soberania se centra, sobretudo, na fase deliberativa, na qual ocorrem a manifestação de votos e a tomada de decisão.

De todo modo, a tão propalada soberania do Plenário também se faz presente em máxima plenitude na fase que antecede a deliberação. Trata-se da discussão, etapa em que, consoante as regras regimentais, os parlamentares fazem uso da palavra para manifestar-se favorável ou contrariamente a um projeto, para encaminhar voto às bancadas, exercendo, em síntese, o direito de voz, que é tão caro à democracia representativa.



Fora do escopo da etapa decisória em Plenário, os representantes do povo dispõem de ainda mais flexibilidade para exercer o direito de manifestação em outros momentos regimentalmente previstos, como o pequeno e o grande expediente, as comissões gerais, as sessões solenes e as audiências públicas. Em que pese essa notável variedade de demarcações espaciais e temporais para que os deputados verbalizem seus anseios e suas angústias, suas esperanças e inquietudes, há um fio condutor de todas essas manifestações orais: o discurso parlamentar.

Pelas características da atividade legislativa e a despeito da infinidade de manifestações que pode assumir, o discurso parlamentar, em regra, se enquadra em três tipos (BRASIL, 2006):

- discurso deliberativo: destinado a expor uma situação e solicitar uma providência;
- discurso de propaganda: direcionado a discorrer positivamente sobre alguma tomada de decisão, instituição ou política pública;
- discurso epidítico: concebido para homenagear alguma pessoa, instituição, fato histórico etc.

Qualquer que seja a finalidade imediata do discurso, quem o profere pretende obter adesões a seu ponto de vista. Em maior ou menor grau, a depender de se o discurso se destina a apresentar um novo projeto de lei ou a homenagear alguma personalidade que faz aniversário, o que o orador quer em última instância é obter aceitação. Isso só é possível graças à argumentação, que representa o verdadeiro eixo estruturante de todo discurso.

A argumentação, quando bem articulada, conduz tanto ao convencimento quanto à persuasão. Embora essas duas palavras sejam tratadas como sinônimos, frequentemente empregadas de modo indistinto, elas se distinguem quanto ao alcance de seus efeitos:

Argumentar é, pois, em última análise, a arte de, gerenciando informação, convencer o outro no plano das ideias e de, gerenciando relação, persuadi-lo, no plano das emoções, a fazer alguma coisa que desejamos que ele faça (ABREU, 2021, p. 26).

Então, no discurso parlamentar, por um lado, o convencimento se manifesta pela concatenação lógica de ideias, pela apresentação de dados que sustentam afirmações, por inferências válidas amparadas em premissas, tudo isso com o objetivo de convencer a audiência da credibilidade do conteúdo proferido. Por outro lado, a persuasão se faz presente pela forma como o conteúdo é veiculado, sempre com o intuito de gerar conexão, empatia e interesse por parte dos ouvintes, também mediante técnicas de retórica e de oratória que evoquem emoções positivas em quem ouve.

Diante desses elementos, constata-se que o discurso parlamentar é o suporte por excelência da prática política em âmbito institucional. Sendo o parlamento a arena de representação de interesses da população e de deliberação acerca dos rumos políticos da coletividade, nada mais natural que os representantes se façam ver e ouvir por meio da fala. Tamanha é a preponderância da oralidade no Poder Legislativo que o próprio vocábulo “parlamento” tem sua origem no ato de falar. A palavra vem do substantivo francês *parlement*, que, por sua vez, se origina do verbo *parler* (falar). O parlamento, portanto, é, por excelência, o local em que se fala.

A primazia da fala na atividade parlamentar é tanto maior quanto mais democrático é o regime de governo. Afinal, é amparado sobretudo no pluralismo político e partidário que o Poder Legislativo exerce suas funções legiferante e fiscalizadora. É mediante a diversidade de ideologias e de orientações programáticas que o conjunto do eleitorado se faz representado no processo político em nível institucional. O processo de formulação de políticas públicas, por sua vez, é inerentemente coletivo, propositivo e dialético. Para que uma proposta tenha chances de prosperar, é imprescindível que seja ouvida e debatida. Dada a transcendência dos temas que ali se discutem, o parlamento, então, assume o papel de “mercado central de ideias”.

Evidentemente, a era em que vivemos, de massificação da difusão de informações, proporcionou inúmeros novos instrumentos de difusão de ideias e propostas, com efeitos positivos e negativos deles decorrentes. Mesmo neste momento, de primazia de *posts* curtos



em redes sociais e de veiculação massiva de *fake news*, o que os parlamentares falam da tribuna continua a reverberar com força. Seja pela ação de assessores, que procuram publicar, o mais rápido possível, vídeos curtos com cortes de discursos, seja pela reação de opositores, que aproveitarão gafes, deslizes e absurdos proferidos para atacar os emissores, continuamos a nos deparar no dia a dia com inúmeros registros visuais e textuais de discursos parlamentares.

Se é verdade que a era dos grandes oradores políticos parece ter ficado para trás, sobretudo diante do advento e da popularização massiva das redes sociais, o uso da palavra na tribuna parlamentar ainda se reveste de muita importância. Já não há oradores da envergadura de Rui Barbosa ou Carlos Lacerda, mas a capacidade de convencer e persuadir pela voz ainda desperta inigualável apelo.

Apesar dos pesares, trata-se de um sinal de vigor democrático. Antes circunscritos à audiência local, composta apenas de outros parlamentares, alguns assessores e poucos jornalistas, os discursos parlamentares hoje se projetam para um auditório cada vez mais universalista. Pode-se questionar a forma e o conteúdo do que é verbalizado na tribuna. Pode-se também lamentar que na internet se corte e se recorte apenas o que convém, de acordo com quem veicula a mensagem, mas o fato é que a atividade parlamentar hoje chega a muito mais gente e desperta a atenção dos cidadãos em proporção jamais vista. Nesse sentido, concordamos com Santos (2016, p. 2), que afirma: “O mundo virtual reavivou a palavra e o discurso oral e escrito, porque tanto um quanto o outro ficam registrados nas páginas, nos grupos e nos blogs. Retratam um modo de ver a sociedade, de interagir com o próximo”.

Isso é particularmente importante, pois a democracia funciona sob permanente tensão entre duas dimensões, uma pragmática e uma “redentora” (CANOVAN, 1999). Embora a pragmática, mais distante de considerações populares e mais centrada na lógica institucional, prevaleça durante a maior parte do tempo, a segunda dimensão precisa se fazer presente de tempos em tempos, para estabelecer vínculos funcionais e emotivos entre o povo e seus representantes.

Dessa forma, quando o parlamentar pede a palavra, se dirige à tribuna e de lá utiliza sua voz para ecoar anseios ou aflições de seus eleitores,

está evidenciando que a democracia mantém viva sua faceta mais estrelada, de representação, de debate e deliberação. A faceta pragmática, que consiste em negociações fora do alcance do grande público, em acomodações de interesses sem escrutínio popular, continuará a existir, pois a complexidade das infindáveis variáveis que incidem sobre a política assim o exige. Entretanto, a legitimidade da democracia aos olhos da população requer o monitoramento e a prestação de contas por parte dos agentes políticos, o que só é possível quando esses se fazem visíveis. Essa é uma razão primordial para a relevância contemporânea dos discursos parlamentares. O Plenário continua a ser a arena por excelência da democracia, onde pulsa o regime representativo durante o intervalo de quatro anos entre as eleições.

Aqui na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF não é diferente. Apesar da brevidade de sua existência, o Poder Legislativo distrital já se consolidou como palco de ávidos, calorosos e relevantes debates acerca de pensamentos, propostas e políticas decisivas para o Distrito Federal. Igualmente, a Casa também assumiu o papel de guardião da memória e da cultura locais, não se furtando a promover solenidades e eventos em que se homenageiam indivíduos, instituições e fatos históricos dignos de lembrança.

Em todas essas circunstâncias, o discurso parlamentar continuará a se destacar como veículo de pensamentos, sentimentos e sensações. No plano político, a fala é intrinsecamente ferramenta idônea para convencer e persuadir adversários, aliados e, principalmente, o povo – razão de ser da democracia.

## Referências bibliográficas

ABREU, A. S. *A arte de argumentar: gerenciando razão e emoção*. 14ª edição [s.l.]. Ateliê Editorial, 2021.

BRASIL. *Manual de redação parlamentar e legislativa*. 2006.

CANOVAN, M. Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, v. 47, n. 1, p. 2–16, 1 mar. 1999.

SANTOS, J. D. F. P. O feitio do discurso parlamentar. *Textos para Discussão*, v. 2, n. 10, 2016.



## Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Desenvolvimento Científico e Tecnológico – USE

### Educação domiciliar: liberdade ou negação do direito à educação escolar?<sup>1</sup>

Fabiana Margarita Gomes Lagar – Consultora Legislativa da área de Educação, Cultura e Desporto

Atualmente, muito se tem discutido acerca da institucionalização da educação domiciliar. Assim, considerando a relevância da matéria, pretendemos aqui discutir os impactos de sua implementação na formulação de políticas públicas educacionais e na formação da infância e juventude.

Educação domiciliar, também conhecida como educação em casa, educação doméstica e *homeschooling*, é a nomenclatura usada para se referir à proposta na qual as famílias assumem a educação sistematizada dos filhos, em substituição àquela ofertada nos estabelecimentos de ensino.

Em âmbito local, ela foi instituída pela Lei nº 6.759, de 16 de dezembro de 2020, cuja constitucionalidade foi analisada pela Promotoria de Justiça de Defesa da Educação – Proeduc do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que entendeu que a referida norma é inconstitucional por contrariar a Constituição Federal e a legislação aplicável ao tema.

Em concordância com esse posicionamento, entendemos que a educação domiciliar afronta princípios constitucionais e leis educacionais brasileiras, notadamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

A Constituição Federal, em seu art. 205, prevê que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Como nenhuma palavra do texto constitucional é gratuita, mas, antes, expressa o sentido a ela atribuído pelo legislador constituinte, a Carta Política, ao dispor sobre a ordem Estado-família, mostra precedência do primeiro sobre a segunda. Assim, a oferta do ensino sistematizado compete ao Estado, e cabe às famílias o dever de matricular os filhos, zelar

pela frequência escolar das crianças, bem como participar das atividades e decisões escolares.

O Estado não pode abrir mão dessa tarefa, porque a educação está no rol dos direitos sociais e, como tal, exige prestação positiva do Poder Público. Nesse sentido,

reconhecer juridicamente o *homeschooling* como uma modalidade de ensino no Brasil é retirar do Estado a legitimidade de prestação do serviço público educacional, é suprimir a dimensão coletiva de tal direito, é compreender a educação como um direito individual e não uma política pública essencial à sociedade brasileira. Trata-se de um meio de potencializar a segregação e a polarização da sociedade brasileira, criando guetos em famílias cujos filhos não conviverão com o pluralismo de uma sociedade marcada pela diversidade e desigualdade (COSTA; FREITAS, 2018, p. 229).

A educação domiciliar, ao desresponsabilizar o Poder Público de prestar o ensino institucionalizado para todos (porque não oferta aos submetidos à educação domiciliar), descaracteriza o sentido da Carta Magna, que impõe ao Estado, no inciso I de seu art. 208, o dever de garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. A educação domiciliar afronta também a LDB, a qual consigna, em seu art. 6º, que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos quatro anos de idade.

Nesse contexto, não é razoável que as famílias invoquem seu direito de educar como fundamento para serem as responsáveis pela educação sistematizada das crianças e dos adolescentes, pois deve haver espírito de solidariedade entre

---

<sup>1</sup>Este artigo é o recorte de um estudo realizado em 2020 sobre o ensino domiciliar.



Estado e família – cada um exercendo sua função social – , visando-se ao pleno desenvolvimento dos estudantes. Os direitos das famílias não são absolutos (aliás, nenhum direito é absoluto, nem os fundamentais) e precisam estar harmonizados com o sistema jurídico, o qual deve ser interpretado com vista à proteção daqueles que estão em desenvolvimento e em formação.

Entre os princípios afrontados pela educação domiciliar, pode-se mencionar o da igualdade de condições para acesso e permanência na escola, previsto na Constituição Federal – CF/88 e na LDB. Os estudantes que recebem a educação em casa não têm as mesmas condições de escolaridade daqueles matriculados em instituições formais de ensino. Essa desigualdade promove, consolida e intensifica desequilíbrios educacionais.

De igual forma, desrespeita-se o princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (previsto na CF/88 e LDB), pois a educação domiciliar suprime dos estudantes a necessária e salutar convivência escolar, que proporciona o debate de ideias qualificado pela diversidade de opiniões. As crianças e os adolescentes, ao terem diminuídas as oportunidades de convivência comunitária, podem interiorizar os valores e as crenças de sua família como os únicos desejáveis, ou seja, podem ter seu contexto familiar como o único modelo de mundo, quando, na verdade, a realidade se apresenta de forma muito mais complexa.

De fato, a convivência na escola contribui para que os estudantes vivenciem a diversidade, o que favorece o respeito às diferenças (culturais, de gênero, raça, etnia etc.) e colabora para a formação de pessoas mais tolerantes, fundamento de uma sociedade solidária. A escola é espaço da pluralidade, do contraditório, do debate, do dissenso qualificado. Nesse sentido, Costa e Freitas (2018, p. 224) entendem que

é na escola que a criança tem a oportunidade de experimentar situações diversas e além daquelas típicas do seu núcleo familiar. É o nicho onde se constrói e desconstrói crenças e valores, revisa conceitos, aprende a conviver com o novo, reconhece o diferente, interioriza novas vivências, inicia a construção da sociedade democrática, onde há a preparação para o exercício da cidadania [SIC].

Negar isso ao estudante é subtrair-lhe a possibilidade de ter acesso a discussões importantes que envolvem a problemática da realidade brasileira. Nesse sentido, é oportuno registrar que a escola não tem apenas o papel de instrumentalizar os alunos com conhecimentos sistematizados, embora essa seja sua finalidade precípua, mas também deve desempenhar função socializadora, que proporciona aos estudantes múltiplas interações próprias do ambiente escolar. Nesse contexto, vale citar Cury (2006), que afirma que a família não dá conta das inúmeras formas de vivência de que todo o cidadão participa e há de participar. Daí a necessidade da escola como importante instituição de socialização e de formação integral dos estudantes.

É preciso, ainda, lembrar que a escola – espaço coletivo, que conta com a presença de diversos profissionais – é reconhecidamente local de proteção à infância e à juventude. Não é por outra razão que compete aos estabelecimentos escolares, conforme prevê o ECA (art. 56, I), a obrigação de comunicar ao Conselho Tutelar maus-tratos que envolvam seus alunos. Dessa forma, a educação exclusivamente domiciliar, ao negar esse canal de proteção, pode ferir o princípio da educação integral, norteador das políticas direcionadas a crianças e adolescentes.

Além disso, a educação em casa compromete a concretização de importante política pública: a da alimentação escolar, a qual visa garantir segurança alimentar e nutricional aos discentes, com vistas a contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio da oferta de refeições que cubram suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Lei federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009). Fora da escola, nem todas as crianças e todos os adolescentes têm esse direito efetivamente garantido.

A educação domiciliar é incompatível também com o Plano Nacional de Educação (Lei federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014), fundamental política pública estratégica de condução das ações governamentais, pois não dialoga, ao menos, com duas diretrizes desse plano (universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade da educação), além de desprestigiar metas e estratégias que tratam especificamente da expansão da rede



pública de ensino.

Outro aspecto que merece destaque é a qualidade do trabalho pedagógico a ser oferecido. A educação domiciliar, por não contar com profissionais com a devida formação para realizar intervenções pedagógicas, nega aos estudantes o acesso a um ensino tecnicamente estruturado, o que vai de encontro ao princípio constitucional e legal (LDB) da garantia do padrão de qualidade.

Levando-se em conta as considerações feitas, que não são suficientes para esgotar os inúmeros problemas subjacentes à educação domiciliar, instituir essa é caminhar na contramão de todo o esforço da sociedade, que luta por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos, com profissionais devidamente qualificados, instalações de ensino dignas e currículos com sólida fundamentação científica.

Diante do exposto, conclui-se que a educação domiciliar promove o enfraquecimento de políticas públicas educacionais; afronta princípios educacionais constitucionais e legais; priva os estudantes da saudável convivência escolar; nega às crianças e aos adolescentes relevante canal de denúncia de maus-tratos; não assegura a atuação de profissionais devidamente qualificados para a realização de mediações pedagógicas; não garante a qualificação técnica necessária à organização do trabalho pedagógico. Enfim, ela não representa efetiva contribuição ao pleno desenvolvimento dos estudantes, desresponsabiliza o Estado e desmerece o valor da escola pública, além de

desconsiderar a luta histórica da sociedade brasileira para universalizar o atendimento escolar e garantir educação de qualidade social para todos.

### Referências bibliográficas

BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. *Ensino em casa no Brasil: um desafio à escola*. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

COSTA, Fabricio Veiga; FREITAS, Sergio Henriques Zandona. *Homeschooling no Brasil e a proteção dos direitos da criança*. *Revista Jurídica Ceresumar*. Mestrado, v. 18, n. 1, p. 209-234, jan./abr. 2018.

CURY, C. R. J. *Educação escolar e educação no lar: espaços de uma polêmica*. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 27, p. 667-688, out. 2006.

# TERCEIRA-SECRETARIA



**CÂMARA  
LEGISLATIVA**  
DISTRITO FEDERAL



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
NÚCLEO DE EDITORAÇÃO E PRODUÇÃO GRÁFICA  
Ilustração, arte-final, impressão e acabamento: **NPG**



Mesa Diretora da Oitava Legislatura (2019-2022)

Presidente: Rafael Prudente

Vice-Presidente: Delmasso

Primeiro-Secretário: Iolando

Segundo-Secretário: Robério Negreiros

Terceiro-Secretário: Reginaldo Sardinha



Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, Zona Cívico-Administrativa, Brasília-DF

CEP: 70.094-902

(61) 3348-8000