

PROPOSTA DEMOCRÁTICA DE  
ALTERAÇÃO DA LEI 2.640, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2000

JUSTIFICATIVA

O Distrito Federal recebe diretamente da Constituição da República «as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios» (CF, art. 32, § 1º) e, também, as competências comum, concorrente e suplementar (CF, arts. 23 e 24). Teoricamente, essa concentração de competências legislativas e materiais deveria facilitar a proteção à criança e ao adolescente. Todavia, a triste realidade constatada em nível nacional, se reproduz no Distrito Federal relativamente aos Conselhos Tutelares.

2. O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA-DF) e os Conselhos Tutelares constituem órgãos de atuação fundamental no Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

3. A Lei distrital 234, de 15 de janeiro de 1992, foi a primeira que cuidou da criação dos Conselhos Tutelares no Distrito Federal. Previa-se que deveria existir um Conselho Tutelar em cada Região Administrativa (art. 16). No entanto, apenas cinco Conselhos Tutelares foram implantados de fato, por volta de 1995. E funcionavam precariamente, com prorrogação de mandatos sem novo processo de escolha.

4. Ocorre que na Lei distrital 2.640, de 13 de dezembro de 2000, estabeleceu-se a existência de um Conselho Tutelar em cada Circunscrição Judiciária do Distrito Federal, sediado na mesma Região Administrativa do Fórum, sendo: I – Brasília; II – Brazlândia; III – Ceilândia; IV – Gama; V – Paranoá; VI – Planaltina; VII – Samambaia; VIII – Santa Maria; IX – Sobradinho; X – Taguatinga (art. 3º).

5. Ora, se, nos termos da Lei distrital 234, de 1992, deveria haver um Conselho Tutelar em cada Região Administrativa, não se pode aceitar que norma posterior, que deveria aperfeiçoar o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, os reduza para um em cada Circunscrição Judiciária. O retrocesso consistiu em vincular os Conselhos Tutelares a um conceito estabelecido em lei federal. Leva-se em conta a demanda pelo Judiciário, que é muito menor do que a demanda pela garantia de direitos de crianças e adolescentes, pois a atuação dos Conselhos Tutelares objetiva, exatamente, a desjudicialização do atendimento e a competência é diversa da área judicial, abrangendo uma atuação política e comunitária, além do atendimento direto e personalizado de crianças, adolescentes e respectivas famílias.

6. Ademais, quando na legislação federal se impõe a criação do Conselho Tutelar como colegiado de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, assim como de fiscalização da política de atendimento, privilegia-se o princípio da descentralização, tão caro à Constituição da República, reproduzido até com mais ênfase na Lei Orgânica do Distrito Federal. Entende-se que um grupo de pessoas escolhidas pela e conhecidas na comunidade estaria em melhores condições de avaliar e decidir sobre qual medida deve ser aplicada em cada caso de violação de direitos que surgir. É a comunidade local, articulada nos Conselhos Tutelares, fiscalizando as ações para que crianças e adolescentes, tenham um desenvolvimento saudável. Sabe-se que parte dessas tarefas atribuídas ao Conselho Tutelar, antes da promulgação da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e

---

do Adolescente –, era exercida pelo Poder Judiciário, por meio do juiz de menores, que decidia questões jurídicas e sociais. Ao prever a descentralização política e administrativa, o constituinte de 1988, sensibilizado pela mobilização social, rompeu com o autoritarismo e acolheu princípios de democracia participativa que estão reproduzidos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

7. A propósito, registre-se, ainda, que na Lei Orgânica do Distrito Federal há diversos dispositivos que enfatizam a descentralização por regiões. Assim, prevê-se que «**o Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e à melhoria da qualidade de vida**» (art. 10) e, textualmente:

#### CAPÍTULO VII

##### DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 267. **É dever** da família, da sociedade e **do Poder Público assegurar à criança e ao adolescente**, nos termos da Constituição Federal, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, além de **colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, constrangimento, vexame, crueldade e opressão**.

§ 1º O Poder Público, por meio de **ação descentralizada** e articulada com entidades governamentais e não governamentais, viabilizará:

I - o atendimento à criança e ao adolescente, em caráter suplementar, mediante programas que incluam sua proteção, garantindo-lhes a **permanência em seu próprio meio**;

II - o cumprimento da legislação referente ao direito a creche, estabelecendo formas de fiscalização da qualidade do atendimento a crianças, bem como sanções para os casos de inadimplemento;

[...]

IV - o direito de cidadania de criança e adolescente órfãos, sem amparo legal de pessoas por elas responsáveis, com ou sem vínculo de parentesco;

V - o atendimento a criança em horário integral nas instituições educacionais.

§ 2º A proteção à vida é feita mediante a efetivação de política social pública, que resguarde o respeito à vida desde a concepção, bem como ampare o nascimento e desenvolvimento da criança em condições dignas de sobrevivência.

Art. 268. **As ações a infância e adolescência serão organizadas**, na forma da lei, **com base nas seguintes diretrizes**:

I - **descentralização do atendimento**;

II - valorização dos vínculos familiares e comunitários;

III - **atendimento prioritário em situações de risco**, definidas em lei;

IV - **participação da sociedade na formulação de políticas e programas, bem como no acompanhamento de sua execução**, por meio de organizações representativas.

Art. 269. O Poder Público apoiará a criação de associações civis de defesa dos direitos da criança e adolescente, que busquem a garantia de seus direitos, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

8. Nesse contexto, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – editou a Resolução 75, de 22 de outubro de 2001, dispondo

sobre os parâmetros para a criação e funcionamento de Conselhos Tutelares (DOU, 14.11.2001). Na mesma ocasião, o CONANDA, atento ao triste fato de que as normas vigentes não são cumpridas, decidiu elaborar um conjunto de recomendações, na expectativa de que se avance na efetivação dos Conselhos Tutelares, principalmente no que diz respeito à adequação da legislação local. Nessas recomendações, assinalou-se:

[...]

**Por considerar de fundamental importância para a implementação de uma política de atendimento eficiente para o município, o CONANDA recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade.**

Além das possibilidades acima, ressalta-se que outras realidades devem ser consideradas para a criação de mais Conselhos Tutelares, prevalecendo, de qualquer forma, o princípio constitucional da prioridade absoluta, notadamente no que tange à **destinação privilegiada de recursos para o atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.**

[...]

9. No Distrito Federal, porém, a situação não se modificou até a presente data, a despeito da publicação da mencionada Resolução 75, de 2001. Ocorre, porém, que, depois da promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal, em 8 de junho de 1993, foram criadas, além das 13 já existentes, 16 novas Regiões Administrativas sem que sequer se cogitasse de criação de Conselhos Tutelares. Na verdade, a possibilidade de manutenção de serviços descentralizados é que deveria nortear a criação de Regiões Administrativas, especialmente em razão da prioridade absoluta que crianças e adolescentes deveriam receber. Mas ignorou-se completamente o social. Esqueceu-se de que sem desenvolvimento social o progresso econômico jamais será atingido. Confira-se na tabela a seguir a cronologia da criação das 16 Regiões mencionadas:

Tabela 1 – Regiões administrativas do Distrito Federal criadas depois de 8 de junho de 1993:

REGIÃO ADMINISTRATIVA	LEI DE CRIAÇÃO
São Sebastião – RA 14	Lei 467, de 25 jun. 1993
Recanto das Emas – RA 15	Lei 510, de 28 jul. 1993
Riacho Fundo – RA 17	Lei 620, de 15 dez. 1993
Lago Norte – RA 18	Lei 641, de 10 jan. 1994
Lago Sul – RA 16	Lei 643, de 10 jan. 1994
Candangolândia – RA 19	Lei 658, de 27 jan. 1994
Águas Claras – RA 20	Lei 3.153, de 6 maio 2003
Riacho Fundo II – RA 21	Lei 3.153, de 6 maio 2003
Sudoeste/Octogonal – RA 22	Lei 3.153, de 6 maio 2003
Varjão – RA 23	Lei 3.153, de 6 maio 2003
Park Way – RA 24	Lei 3.255, de 29 dez. 2003
Sobradinho II – RA 26	Lei 3.314, de 27 jan. 2004
Setor Complementar de Indústrias e Abastecimento – RA 25	Lei 3.315, de 27 jan. 2004
Jardim Botânico – RA 27	Lei 3.435, de 31 ago. 2004
Itapoã – RA 28	Lei 3.527, de 3 jan. 2005
Setor de Indústria e Abastecimento – RA 29	Lei 3.618, de 14 jul. 2005

10. E mesmo com a edição da Resolução 75, de 2001, pelo CONANDA, que, como já se mencionou, recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o Município for organizado por regiões administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade, no Distrito Federal, a situação não se modificou até o presente momento. Observa-se, inclusive, que, entre maio de 2003 e julho de 2005, foram criadas exatamente 10 Regiões Administrativas.

11. Ademais, os Conselhos Tutelares também possuem atribuições políticas como assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Segundo a pesquisadora Consuelo Vidal de Oliveira Feijó (*Os Conselhos Tutelares do Distrito Federal: realidades e perspectivas*. Campo Grande, 2004. Monografia. Escola de Conselhos, UFMS), que, em curso de pós graduação realizou profunda pesquisa sobre a situação dos Conselhos Tutelares no Distrito Federal, os Conselheiros Tutelares afirmaram não possuírem notícias de participação de nenhum conselheiro, ao longo de 13 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, na elaboração de proposta orçamentária para tais planos e programas (FEIJÓ, 2004, p. 41). Ainda hoje, em 2007, os Conselheiros Tutelares se encontram impossibilitados de opinar sobre orçamento, porque lhes falta tempo.

12. Outro conceito que atenderia melhor a criação de Conselhos Tutelares no Distrito Federal seria o de Zonas Eleitorais. Na tabela a seguir vê-se claramente a inadequação da solução atual, assim como poderia ser melhor implementada a solução.

Tabela 2 – Quadro Demonstrativo População X Eleitorado por Zona Eleitoral e por Região Administrativa do Distrito Federal – junho de 2006:

ZONA	REGIÃO ADMINISTRATIVA	POPULAÇÃO POR REGIÃO (Fonte: SEDUH e IBGE)	ELEITORES POR REGIÃO	ELEITORES POR ZONA	SEÇÕES POR REGIÃO
1 <sup>a</sup>	Asa Sul	107.493	106.863		322
	Lago Sul	27.700	25.947		68
2 <sup>a</sup>	Paranoá	62.337	37.612		101
	São Sebastião	90.205	43.644		116
3 <sup>a</sup>	Taguatinga	139.927	120.994	120.994	329
4 <sup>a</sup>	Gama Leste	47.179	43.606		115
	Santa Maria	108.767	55.823		149
5 <sup>a</sup>	Sobradinho	165.007	99.988	99.988	275
6 <sup>a</sup>	Planaltina	185.873	96.142	96.142	290
7 <sup>a</sup>	Brazlândia	56.701	43.800	43.800	138
8 <sup>a</sup>	Ceilândia Norte	94.146	80.023	80.023	208
9 <sup>a</sup>	Guará	126.757	104.914	104.914	264
10 <sup>a</sup>	Núcleo Bandeirante	41.568	33.933		91
	Candangolândia	17.255	12.947		34
	Riacho Fundo	52.747	24.590		66
11 <sup>a</sup>	Cruzeiro	71.871	61.291	61.291	156
12 <sup>a</sup>	Ceilândia Sul	149.936	124.393	124.393	318
13 <sup>a</sup>	Samambaia	174.583	92.711		239
	Recanto das Emas	118.132	45.342		117
14 <sup>a</sup>	Asa Norte	91.569	103.876		292
	Lago Norte	32.121	23.246		59
15 <sup>a</sup>	Taguatinga Sul	119.196	100.616	100.616	282
16 <sup>a</sup>	Ceilândia	104.606	88.891	88.891	224
17 <sup>a</sup>	Gama	91.582	84.177	84.177	212
	Total geral	2.277.258	1.655.369	1.655.369	4.465

(TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL, 2006)

13. Evidencia-se que o conceito de Circunscrição Judiciária como âmbito de atuação do Conselho Tutelar não é adequado quando se tem em mente a população residente. A de Ceilândia é de 348.688; a de Brasília, que abrange Asa Norte, Asa Sul, Candangolândia, Cruzeiro, Guará, Lago Norte, Lago Sul, Núcleo Bandeirante e Riacho Fundo, é de 569.081; a de Taguatinga é de 259.123.

14. O critério de criação de Zonas Eleitorais pelo Tribunal Superior Eleitoral é o populacional. Recentemente, aliás, o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal obteve a aprovação para implantação de quatro novas Zonas Eleitorais. A 18ª Zona Eleitoral, reúne mais de 71 mil eleitores do Lago Sul, Jardim Botânico e São Sebastião, foi instalada em 27 de novembro de 2007; instalada em 11 de dezembro de 2007, a 19ª Zona Eleitoral, em Taguatinga Norte, reúne 75.619 eleitores residentes na Colônia Agrícola Samambaia, Vicente Pires, São José, Cana do Reino e 26 de Setembro, que antes eram atendidos na 3ª Zona, em Taguatinga, e na 15ª, em Taguatinga Sul; também instalada em 11 de dezembro de 2007, a 20ª Zona Eleitoral, em Ceilândia Sul, soma 73.685 eleitores residentes nos setores P-Sul, EQNM 22/24, EQNN 20/22, EQNN 18/20 e QNN 14 que, eram atendidos na 8ª, 12ª e 16ª Zonas Eleitorais; instalada em 4 de dezembro de 2007, a 21ª Zona Eleitoral, atende 70.125 eleitores do Recanto das Emas que eram atendidos em Samambaia e outras localidades.

15. Se o critério populacional é adequado para atendimento dos eleitores, pelo Tribunal Superior Eleitoral, também o é para a instalação de Conselhos Tutelares no Distrito Federal. Isso facilitaria, também, a utilização de urnas eletrônicas para a realização das eleições para Conselheiros Tutelares. Vê-se, pois, que mesmo tratando-se de conceito de lei federal, diz mais de perto à vida da comunidade local. E nada impediria que, determinada a criação de um Conselho Tutelar em cada Zona Eleitoral, pudessem ser criados Conselhos Tutelares adicionais para atender a população excedente.

16. Por isso, a necessidade de uma nova Lei para que seja assegurado o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares na Capital da República, inclusive mediante a instalação e funcionamento de pelo menos mais 10 Conselhos Tutelares, adequando o atendimento à população, o que deve ser feito, no mais tardar, até o final do ano de 2008.

17. A presente proposta é resultado dos encontros mensais entre a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude e os Conselhos Tutelares do Distrito Federal, que revelaram a necessidade de reformulação da Lei 2.640, de 2000. A partir dessa constatação, várias sugestões de alteração foram apresentadas pelos Conselheiros Tutelares, pelo CDCA-DF e pela Coordenação de Apoio Técnico-Administrativo da Secretaria de Estado Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal.

18. A necessidade de criação de novos Conselhos Tutelares justifica-se pelo número de habitantes, pelo tamanho da área abrangida e também da organização para composição do órgão. O primeiro critério não sendo respeitado cria uma demanda acima da capacidade de atendimento do Conselho Tutelar. É o caso dos Conselhos Tutelares de Brasília, Taguatinga, Ceilândia, Planaltina e Samambaia. O segundo critério refere-se à dinâmica do atendimento que deve ser comunitária e imediata, sendo um disparate pensar numa área de 16 Regiões Administrativas para um Conselho Tutelar ou cidades distantes como Paranoá e São Sebastião. O terceiro critério está diretamente relacionado ao processo de escolha para compor os Conselhos Tutelares. Importante aí é o sentimento de pertença

dos eleitores à região de competência do órgão e reconhecimento nos candidatos da potencialidade de representar a comunidade por estar presente no dia-a-dia e nos movimentos de conquista e garantias de direitos.

19. Assim, a divisão das áreas de competência e a criação de Conselhos Tutelares devem observar os limites populacionais, culturais e geográficos. Por isso, os critérios escolhidos são a divisão das áreas pela Zona Eleitoral, levando em conta Resolução 75, de 2001, do CONANDA, que limita a população em 200 mil habitantes e não permitindo que cidades distantes sejam abrangidas pelo mesmo Conselho Tutelar, e nesse caso o critério populacional não foi o determinante.

20. Outro ponto é que atualmente, os procedimentos administrativos disciplinares são de competência da Secretaria de Estado, à qual os Conselhos Tutelares estão vinculados. Porém, desvios de conduta na atuação dos Conselheiros Tutelares ocorrem e devem ser disciplinados por Comissão legítima e especificamente criada para este fim. Tal comissão não busca a subordinação do Conselho Tutelar, mas preservá-lo de práticas que comprometem sua legitimidade e confiabilidade.

21. O Conselho Tutelar, sendo um órgão de Estado, não pode estar submetido ao poder discricionário dos governos. Como representantes da sociedade civil, os Conselheiros Tutelares devem prestar contas a esta sobre sua atuação na garantia dos direitos da criança e do adolescente. E, junto com o Conselho de Direitos garante o atendimento ao princípio da participação popular na elaboração, execução e controle das políticas públicas e regimes de atendimento do público infanto-juvenil. Por isso, propõe-se que a atuação do Conselheiro Tutelar seja fiscalizada e tenha eventuais reclamações apuradas por Comissão composta por representantes dessas instâncias.

22. Assim, é sugerida criação de Comissão de Ética formada por Conselheiros Tutelares, Conselheiros de Direitos da Criança e do Adolescente, representantes da sociedade civil organizada e do Poder Executivo. Nesse sentido, visa-se o não corporativismo, a não intervenção e a participação de pessoas com o conhecimento sobre: a atuação dos Conselheiros, o direito da criança e do adolescente, os deveres do Estado na garantia destes últimos. A apuração de eventuais faltas cometidas por Conselheiros Tutelares, será feita por Comissão de Ética ampla, para não se correr risco de retaliações a ação do Conselho Tutelar que também tem a função de fiscalizar as ações do Poder Executivo.

23. A vinculação dos Conselhos Tutelares ao governo local é necessária, a fim de garantir a estruturação e funcionamento do órgão, não sendo permitido ingerência sobre as decisões tomadas pelo órgão autônomo. Atualmente, os recursos orçados para manutenção, funcionamento e compra de equipamentos para o órgão, depende de solicitação da CATA e a autorização da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania. Não sendo difícil imaginar que as demandas de gastos ficam a critério da administração para avaliar a necessidade e a possibilidade do empenho orçamentário. Além disso, deveria haver um planejamento participativo dos Conselhos Tutelares com definição de metas de estruturação e funcionamento para todo o mandato, independentemente dos interesses do governo local eleito. Nessa linha, vê-se que as atribuições do Conselho Tutelar, amplamente delineadas no Estatuto (art. 136), não podem, ser exercidas por quem não tenha sido investido em tal função, sob risco, até de usurpação de função.

24. Nesse sentido, é necessária a criação de uma Coordenação Colegiada dos Conselhos Tutelares, que deverá organizar internamente e tratar de outros assuntos pertinentes ao funcionamento dos órgãos, sem que ocorra ingerência do Poder Executivo local. Assim, essa Coordenação será formada pelos Coordenadores de todos os Conselhos Tutelares do Distrito Federal, vale dizer, os próprios Conselheiros Tutelares, avançando para a auto-gestão.

25. A criação da Coordenação Colegiada possibilita a responsabilização dos Conselheiros pelo funcionamento do órgão, para o qual é representante da comunidade e a partir de sua atuação pode definir com clareza as prioridades e o planejamento das atividades.

26. Essa Coordenação deverá funcionar no âmbito do CDCA-DF, mais especificamente na Comissão de Conselhos Tutelares, possibilitando o contato com a instância paritária definidora das prioridades para a política pública voltada para o público infanto-juvenil.

27. Necessário também observar que o Conselho Tutelar deve funcionar 24 horas por dia, em regime ininterrupto, ainda que em sistema de plantão, por prestar serviço de natureza essencial e permanente. Hoje, o Núcleo de Ações Especiais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho, nos horários noturnos e finais de semana e feriados, exerce atribuições que são próprias do Conselho Tutelar, numa verdadeira usurpação de função, que não pode continuar. Os Conselheiros Tutelares devem estar disponíveis para a sociedade. São verdadeiros agentes políticos, na teoria clássica dos agentes públicos, integrantes de órgão autônomo, submetido a normas especiais. O projeto sugerido possibilita esse funcionamento ininterrupto após a implantação dos novos Conselhos Tutelares, assim como, o oferecimento de condições de segurança e operacionais para tanto.

28. Essas as principais alterações contempladas no projeto.

29. Certos de poder contar com o elevado senso democrático e de zelo pelo bem-estar da população infanto-juvenil do Distrito Federal, sempre com vistas ao cumprimento dos princípios constitucionais do interesse superior, da prioridade absoluta e da proteção integral de crianças e adolescentes, contamos com o apoio do Senhor Chefe do Poder Executivo para que o projeto seja assumido e encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Brasília, 3 de abril de 2008.