



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PARECER Nº 5 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 1.061, de 2012, que *altera a Lei nº 4.451, de 23 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos Tutelares no Distrito Federal e dá outras providências*, em tramitação conjunta com o PROJETO DE LEI Nº 1.064, de 2012, que *altera a Lei nº 4.451, de 23 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos Tutelares no Distrito Federal e dá outras providências*.

Autoria: DEPUTADA CELINA LEÃO E OUTROS

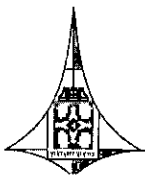
Relator: DEPUTADO PROF. REGINALDO VERAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.061, de 2012, de autoria da Deputada Celina Leão e outros, e o PL nº 1.064, de 2012, de autoria do Deputado Claudio Abrantes, apensados, alteram a Lei nº 4.451, de 2009, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos Tutelares no Distrito Federal e dá outras providências.

O PL nº 1.061, de 2012, prevê, no art. 1º, a alteração do inciso I do art. 2º da referida Lei, para garantir mandato de quatro anos e altera o art. 25 para estabelecer que o candidato deve apresentar um aproveitamento mínimo de 60% do curso específico, para efeito de nomeação; parágrafo único do referido artigo estabelece que o aproveitamento previsto deve levar em conta, obrigatoriamente, a frequência, os trabalhos práticos e de conhecimentos específicos, utilizando critérios igualitários.

O art. 2º do referido PL revoga o inciso VI, do art. 23 e o art. 23-A da Lei. O inciso VI do art. 23 prevê, entre os requisitos para que um cidadão se candidate ao cargo de conselheiro tutelar, *aprovação em exame de conhecimento específico acerca dos instrumentos normativos, organização e funcionamento do sistema de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes*. O art. 23-A trata do exame de conhecimento específico.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



O art. 3º acrescenta o art. 50-A para adequar os mandatos dos conselheiros tutelares empossados em 2009 ao disposto na Lei federal nº 8.069, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, desvinculando a eleição para conselheiro tutelar das eleições gerais municipais do Entorno do DF. Acrescenta, também, o art. 50-B, que estabelece que o mandato posterior aos dos conselheiros eleitos, nos termos do art. 50-A, será de dois anos, para, do mesmo modo, atender ao disposto no ECA; e o parágrafo único do art. 50-B dispõe que o mandato de que trata o *caput* deste artigo não será computado para fins de recondução nas eleições unificadas de outubro de 2015, mas, será considerado para efeito de interstício.

Seguem as tradicionais cláusulas de vigência e de revogação genérica, respectivamente.

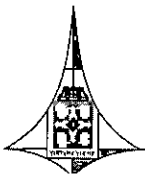
O PL nº 1.064, de 2012, por sua vez, pretende realizar modificações na Lei distrital nº 4.451, de 2009, para adequá-la às alterações introduzidas na Lei federal nº 12.696, de 2012 ao ECA. Assim, o art. 1º, modifica o inciso I do art. 2º da Lei nº 4.451, de 2009, para garantir mandato de quatro anos aos conselheiros tutelares. O art. 2º dispõe que Projeto de Lei deve ser enviado a esta Casa, dispondo sobre a remuneração dos conselheiros tutelares, aos quais deverá ser assegurado: cobertura previdenciária; gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 do valor da remuneração mensal; licença-maternidade ou paternidade; e gratificação natalina.

Os seguintes dispositivos são também objeto de modificações:

- art. 3º, §3º - alterado para acrescentar a remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares, entre as obrigações para as quais devem ser previstos recursos na lei orçamentária anual (art. 3º do PL);
- art. 32-A – acrescentado para estabelecer que a função de conselheiro tutelar constituirá serviço público relevante e com presunção de idoneidade moral, retirando, porém, a expressão “assegurar a prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo”, antes contida no ECA (art. 4º do PL);
- art. 22, §2º – modificado para estabelecer que o processo de escolha dos conselheiros tutelares ocorrerá em data unificada em todo o território nacional, a cada 4 anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial (art. 5º do PL);
- art. 26 – modificado para instituir a data de 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha, para diplomação dos conselheiros tutelares (art. 6º do PL);
- art. 22 – acrescentado §4º para vedar ao candidato a conselheiro tutelar, no processo de escolha, doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor (art. 7º do PL).

O art. 8º do PL nº 1.064, de 2012, estabelece que o mandato dos eleitos em outubro de 2012 terá duração até 9 de janeiro de 2016.

2



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Seguem cláusulas de vigência e de revogação genérica, respectivamente.

Na justificação, os autores informam que pretendem, com as respectivas proposições, adequar a legislação local às mudanças aprovadas no ECA, pela Lei federal nº 12.696, de 2012.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

O PL nº 1.061, de 2012 foi lido em 14 de agosto de 2012 e o PL nº 1.064, de 2012, em 15 de agosto do mesmo ano. A Portaria nº 156, de 8 de agosto de 2013, aprovou o Requerimento nº 2.633/2013, que propunha a tramitação conjunta dos dois PLs, nos termos dos artigos 154 e 155 do Regimento Interno da CLDF.

Os PLs apensados foram, então, encaminhados para análise de mérito à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC, à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar - CDDHCEDP e Comissão de Assuntos Sociais - CAS.

Na CFGTC, O PL nº 1.061/2012 foi rejeitado e o PL nº 1.064/2012 foi aprovado na forma de Substitutivo. Na CDDHCEDP e na CAS, o PL nº 1.061/2012 também foi rejeitado e o PL nº 1.064/2012 foi aprovado na forma do substitutivo aprovado na CFGTC. Nesta Comissão de Constituição e Justiça, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

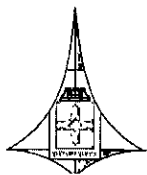
II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

A Constituição Federal estabeleceu prioridade absoluta aos direitos das crianças e adolescentes. Em função disso, foi aprovada a Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. O Estatuto instituiu o Conselho Tutelar como *órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente* (art. 131). Cada município e cada Região Administrativa do DF deverá contar com, no mínimo, um Conselho Tutelar, segundo o ECA, como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 membros, escolhidos pela população local.

A Lei federal nº 12.696, de 25 de julho de 2012, modificou o ECA, alterando os arts. 132, 134, 135 e 139, da seguinte forma:

- o art. 132 - incluiu a obrigação de "cada Região Administrativa do Distrito Federal" dispor de um Conselho Tutelar, como "órgão da administração pública local" e alterou o mandato de conselheiros de 3 para 4 anos, mantida a possibilidade de uma recondução;



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



- o art. 134 - incluiu o termo "lei distrital" (antes só havia lei municipal) dispôs, além de local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, sobre a remuneração dos respectivos membros, acrescentando os seguintes direitos: cobertura previdenciária; gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; licença-maternidade; licença-paternidade; gratificação natalina. Acrescentou, ainda, a obrigação de constar da lei orçamentária do Distrito Federal previsão dos recursos necessários para a *remuneração e formação continuada dos* conselheiros tutelares, e para o funcionamento do Conselho;
- o art. 135 – retirou a expressão "assegurar a prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo";
- o art. 139 § 1º - acrescentou data unificada em todo o território nacional para realização do processo de escolha dos conselheiros, a cada 4 anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial; § 2º - definiu que a posse dos conselheiros ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha; § 3º - vedou ao candidato, no processo de escolha, doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor.

A Lei distrital nº 4.451, de 2009, que dispunha sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos Tutelares no Distrito Federal, foi revogada pela Lei nº 5.294, de 2014, que incorporou as alterações propostas pela Lei federal nº 12.696, de 2012, ao ECA. Assim, as propostas apresentadas pelo Projetos sob análise devem sofrer alterações.

Após essa contextualização sobre a legislação que trata dos Conselhos Tutelares, analisaremos, então, os Projetos em tela.

O PL nº 1.061, de 2012, estende o mandato dos conselheiros para 4 anos, como a Lei federal nº 12.696, de 2012, proposta incorporada pela Lei distrital nº 5.294, de 2014, no art. 4º, § 1º. Assim, os arts. 50-A e 50-B perderam a oportunidade, pois tratam de mudanças cujo prazo de efetivação se referia ao ano de 2013.

As propostas de alteração, contidas no PL nº 1.061, de 2012, que se mantêm atuais e devem ser analisadas, dizem respeito aos seguintes dispositivos da Lei:

- o art. 25 – acrescenta, após a obrigação de os conselheiros tutelares participarem de curso específico, a expressão "ficando o candidato sujeito a um aproveitamento mínimo de sessenta por cento para efeito de nomeação" e parágrafo único com o seguinte: "o aproveitamento previsto no *caput* deste artigo levará em conta, obrigatoriamente, a frequência do candidato, trabalhos práticos e de conhecimentos específicos, utilizando critérios igualitários para obtenção do resultado final".
- o art. 23, inciso VI – revoga; o artigo trata da aprovação do candidato em exame de conhecimento específico que aborde os instrumentos normativos,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



a organização e o funcionamento do sistema de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes;

- o art. 23-A – revoga; o artigo dispõe sobre edital aprovado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deve regular o exame de conhecimento específico.

Assim, o PL nº 1.061, de 2012, propõe a retirada da Lei distrital do requisito aprovação em exame de conhecimento específico, para candidatura ao cargo de conselheiro tutelar. Vale ressaltar que o ECA prevê apenas três critérios para a candidatura a membro do Conselho Tutelar: reconhecida idoneidade moral; idade superior a vinte e um anos; e residir no município. A legislação distrital incorporou, ao longo do tempo, a nosso ver, de maneira acertada, uma ampliação dos requisitos para essa participação. A Lei distrital nº 5.294, de 2014, sobre isso, prevê o seguinte:

*Art. 45. Pode candidatar-se ao cargo de conselheiro tutelar o cidadão do Distrito Federal que atenda às **condições de elegibilidade previstas na legislação eleitoral**, com exceção de filiação partidária, observados os seguintes requisitos:*

I – reconhecida idoneidade moral;

II – idade igual ou superior a vinte e um anos na data da posse;

III – ensino médio completo;

IV – residência comprovada de no mínimo dois anos na região administrativa do respectivo conselho tutelar, na data da apresentação da candidatura;

V – não ter sofrido sanção de perda do mandato de conselheiro tutelar;

*VI – **comprovação de experiência na área da criança e do adolescente de no mínimo três anos.*** (grifo nosso)

Sobre o processo de escolha para o cargo de conselheiro tutelar, a referida Lei, instituiu o seguinte:

Art. 46. O processo de escolha compreende as seguintes fases:

*I – **exame de conhecimento específico, de caráter eliminatório;***

II – análise da documentação do candidato, de caráter eliminatório;

III – eleição dos candidatos, por meio de voto direto, secreto e facultativo;

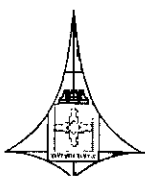
*IV – **curso de formação inicial, com frequência obrigatória e carga horária mínima de quarenta horas.***

Parágrafo único. O disposto no inciso I não se aplica aos conselheiros tutelares já aprovados anteriormente em exame de conhecimento que exerceram no mínimo 50% do mandato. (grifo nosso)

O exame de conhecimento específico constitui, assim, a primeira fase do processo de escolha e com caráter eliminatório. A Lei prevê que o exame de conhecimento específico se constitui em prova sobre os instrumentos normativos, a organização e o funcionamento do sistema de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes (art. 47).

Sobre o curso de formação, também objeto da proposição em comento, a Lei distrital nº 5.294, de 2014, estabelece que os candidatos eleitos, titulares e suplentes devem participar obrigatoriamente de curso de formação, a ser realizado antes de sua

5



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



diplomação, com carga horária mínima de 40 horas, regulado e promovido pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA/DF (art. 51). A Lei prevê, ainda, que o candidato eleito deve cumprir frequência mínima de 75%, sob pena de não ser diplomado, ressalvadas as justificativas legais.

A exigência de experiência, de no mínimo 3 anos, na defesa dos direitos da criança e do adolescente como requisito para candidatura e a prova de conhecimentos específicos relativos à atuação na área são duas medidas previstas na Lei distrital, que, a nosso ver, contribuem para aperfeiçoar o processo de escolha, uma vez que dá prioridade a quem já demonstrou compromisso prático e teórico com a questão. A Lei pretende, com esses dispositivos, qualificar o processo de escolha de conselheiros, uma atividade de elevada responsabilidade social, cuja função é garantir os direitos desse segmento, particularmente aqueles mais vulneráveis.

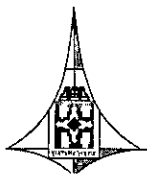
Assim, propor a retirada da prova de conhecimentos específicos dos critérios de seleção, como pretende o PL nº 1.061, de 2012, mesmo com a justificativa de ampliar o rigor na avaliação de desempenho no curso de formação, não se configura, a nosso ver, como medida que aperfeiçoa o processo.

A proposição também pretende substituir o critério de frequência no curso de formação, estabelecido na Lei, para o de aproveitamento de no mínimo 60%. A avaliação do desempenho no curso incluiria, de acordo com o PL, além da frequência, trabalhos práticos e de conhecimentos específicos. Ora, se consideramos importante, como estabelece a Lei, que o candidato tenha experiência na área, temos como consequência natural dessa vivência a aquisição dos conhecimentos básicos necessários para a atuação na proteção da criança e do adolescente. Assim, é de se esperar que uma pessoa que possua esse tipo de experiência não enfrentaria dificuldade para ser aprovada no exame de conhecimento específico. O curso de formação inicial, por sua vez, faz parte de um processo continuado, como diz a Lei (art. 7º), sendo esse apenas o primeiro, não necessitando, portanto, de outro critério de avaliação além da frequência.

Como conclusão da análise do PL nº 1.061, temos que o art. 3º perdeu a oportunidade, enquanto que os arts. 1º e 2º, propõem alterações na Lei em vigor que, a nosso ver, não se constituem em aperfeiçoamento do processo de escolha de conselheiros tutelares.

Quanto ao segundo Projeto, o PL nº 1.064, de 2012, constatamos que a maior parte das propostas já foi incorporada à Lei nº 5.294, de 2014, e, portanto, perderam a oportunidade. Resta apenas um dispositivo não incluído na Lei, aquele que veda ao candidato, no processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor (art. 7º do PL). Essa proibição consta da Lei federal nº 12.696, de 2012, que modificou o ECA.

A CFGTC aprovou parecer pela rejeição do PL nº 1.061/2012 e pela aprovação do PL nº 1.064/2012, na forma do Substitutivo nº 1, que incorpora o §3º ao art. 49 da Lei nº 5.294, de 2004, proibindo candidato a conselheiro tutelar, no processo de escolha, de "doar, oferecer, prometer ou entregar a eleitor bem ou vantagem pessoal



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor". A CDDHCEDP e a CAS se posicionaram da mesma forma.

Quanto a constitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 1.061/2012, verifica-se que a proposição trata da organização e funcionamento de órgão público do Poder Executivo. Incorre, pois, em vício de iniciativa em face do disposto no inciso IV do § 1º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O Projeto de Lei nº 1.064/2012, por sua vez, incorre também em ofensa ao disposto no art. 71 da LODF. Além da violação ao inciso IV do § 1º do citado art. 71, observa-se, ainda, desatendimento ao inciso II desse mesmo artigo:

Art. 71. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.) (...)*

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

II – servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;¹

(...)

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)²

(...)

Como o Substitutivo ao PL 1.064/2012 aprovado na CFGTC, CDDHCEDP e na CAS não trata de organização, atribuições ou criação de órgãos públicos, não se verifica ofensa ao art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal. O disposto no Substitutivo, na verdade, apenas busca concretizar o disposto no *caput* art. 19 da LODF:

Art. 19. *A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 106, de 2017.)³*

¹ Ver ADI nº 2007 00 2 011613-1 – TJDF, *Diário de Justiça*, de 4/8/2010 e de 15/3/2012, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade por omissão do Governador do Distrito Federal quanto à elaboração do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Distrito Federal.

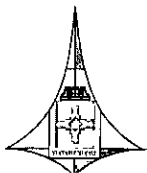
A Lei Complementar nº 840, de 2011, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.

² A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão "Secretarias de Governo do Distrito Federal" por "Secretarias de Estado do Distrito Federal".

³ Texto original: Art. 19. *A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:*

Texto alterado: Art. 19. *A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 68, de 2013.)*

Texto alterado: Art. 19. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



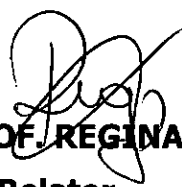
(...)

Por esses motivos, com fundamento no *caput* do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 1.061/2012 e pela ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 1.064/2012, na forma do Substitutivo aprovado na CFGTC, CDDHCEDP e na CAS.

Sala das Comissões, em

Deputado

Presidente


Deputado PROF. REGINADO VERAS
Relator