

**GUIA PRÁTICO DE APOIO À ATUAÇÃO DOS MEMBROS  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ NO**



PROCESSO DE ESCOLHA DOS INTEGRANTES DO

---

# CONSELHO TUTELAR

**CAOPCAE**

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS  
DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E EDUCAÇÃO - 2023



*MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Paraná*



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO*

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança, do Adolescente e da Educação - CAOPCAE, órgão auxiliar da atividade funcional Ministério Público do Estado do Paraná (art. 8º, inc. I, da Lei nº 8.625/1996 - LONMP e art. 8º, inc. III, e art. 74 da Lei Complementar Estadual nº 85/1999 - LOMP/PR), no uso das atribuições que lhe são conferidas, na forma do disposto no artigo 33, *caput*, e inc. II, da LONMP, e artigo 75, inc. VI, da LOMP, visando apoiar os(as) Promotores(as) de Justiça com atribuições para fiscalização do processo unificado de escolha dos membros do Conselho Tutelar, que acontecerá em 1º de outubro de 2023, apresenta Guia Prático com orientações técnico-jurídicas acerca do tema, notadamente quanto aos pontos de maior incidência em consultas dirigidas a esta unidade ministerial.



## SUMÁRIO

<b>1. Considerações iniciais.....</b>	<b>4</b>
<b>2. A competência legislativa municipal supletiva e a Resolução do CONANDA.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Recondução ao cargo, hipóteses de impedimento e desincompatibilização para a candidatura.....</b>	<b>9</b>
<b>4. Comprovação do requisito da idoneidade moral para candidatura e exercício da função de Conselheiro Tutelar.....</b>	<b>13</b>
<b>5. A comprovação de experiência na promoção, proteção ou defesa dos direitos da criança e do adolescente em entidades registradas no CMDCA.....</b>	<b>16</b>
<b>6. Exigência de Carteira Nacional de Habilitação (CNH) para candidatura e exercício da função de Conselheiro Tutelar.....</b>	<b>19</b>
<b>7. Contratação de empresa ou convênio para assessorar no processo de escolha.....</b>	<b>26</b>
<b>8. Prorrogação de inscrições de candidatos ao processo de escolha.....</b>	<b>30</b>
<b>9. Atribuição do agente ministerial que atua perante a Vara da Infância e Juventude para fiscalização do processo de escolha.....</b>	<b>32</b>
<b>10. Propaganda no curso do processo de escolha: vedações e possibilidades.....</b>	<b>34</b>
<b>11. Condutas dos candidatos na data da votação/escolha.....</b>	<b>38</b>
<b>12. Procedimento a ser adotado em caso da prática de condutas proibidas no curso da campanha e na data da escolha.....</b>	<b>39</b>
<b>13. Atuação do agente ministerial no curso do processo de escolha.....</b>	<b>42</b>
<b>14. Considerações finais.....</b>	<b>44</b>



## 1. Considerações iniciais

A busca pela efetivação dos direitos de crianças e adolescentes deve ser incessante, como se extrai dos principais documentos que tratam de direitos humanos fundamentais, e que asseguram à infância direito à proteção e assistência especiais<sup>1</sup>.

A Convenção Americana de Direitos Humanos prescreve, em seu artigo 19, que “Toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor (sic) requer por parte da família, da sociedade e do Estado”.

No âmbito nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 227, determina que:

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

Nessa mesma linha, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90 - ECA), em seu artigo 4º, consigna que a efetivação dos direitos do público infante juvenil deve ser assegurada, com absoluta prioridade, pela família, comunidade, sociedade em geral e pelo poder público. Além disso, dispõe que a garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único).

Com o intuito de assegurar e efetivar os direitos da infância e da

---

<sup>1</sup> A proteção especial à crianças e adolescentes foi enunciada, notadamente, nos seguintes documentos: Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, de 1924; Declaração dos Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1959 (reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos); no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (em particular, nos artigos 23 e 24); no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (em particular, no artigo 10).



adolescência, institucionalizou-se, em 2006, por meio da Resolução nº 113 do CONANDA, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se articula e atua, principalmente, nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho e segurança pública. Segundo explica a doutrina<sup>2</sup>,

O Sistema atua em três eixos: defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos. No eixo da defesa fazem parte o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Geral da União e as Procuradorias estaduais, Polícias Cíveis e Militares, Conselhos Tutelares e Ouvidorias. O eixo da promoção é operacionalizado por meio de serviços e programas que garantem, ou tentam garantir, os direitos humanos de crianças e adolescentes. E isso acontece desde programas de execução de medidas de proteção até programas de execução de medidas socioeducativas. Já no eixo do controle dos direitos estão também os conselhos, os órgãos e os poderes de controle interno e externo, além da própria sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

É nesse contexto que emerge o papel fundante do Conselho Tutelar, constituindo-se em órgão integrante e essencial do Sistema de Garantia dos Direitos, na forma do art. 10 da predita Res. nº 113 do CONANDA, formado por populares escolhidos de forma democrática por seus pares e participe das diretrizes da política de atendimento, pois tem como atribuição garantir e promover, entre outras, o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

À vista disso, extrai-se da legislação infraconstitucional vigente que o Conselho Tutelar “é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131 do ECA). O Conselho Tutelar é o órgão municipal (ou do Distrito Federal) de defesa dos direitos da criança e do adolescente (art. 2º da Resolução nº 231/2022 do CONANDA)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.tjse.jus.br/web/imprensa/-/juiza-explica-o-papel-do-sistema-de-garantia-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente> Último acesso em 28/07/2023.

<sup>3</sup> Altera a Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/21413> Último acesso em 28/07/2023.



O órgão protetivo é composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos (art. 132 do ECA).

O processo de escolha dos membros que compõem o órgão constitui-se em “uma sucessão de atos administrativos praticados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), previstos na Lei Municipal e no Edital de convocação do certame”, conforme definido no “Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar” - CNMP.<sup>4</sup>

Ainda sobre o processo de escolha, a doutrina destaca que antes da Lei nº 12.696/2012 as “eleições” ocorriam em qualquer data, pois eram reguladas por cada Município. A partir de 2015, o processo foi unificado e ocorre concomitantemente em todo Brasil no primeiro domingo de outubro no ano seguinte ao das eleições presidenciais (a cada quatro anos), consoante disposto no art. 139, §1º, do ECA. Esta unificação, além de proporcionar uma campanha nacional única e facilitar a fiscalização do pleito pelo Ministério Público, impede que o processo coincida com as eleições gerais - o que, além de evitar a associação da imagem dos candidatos a partidos políticos, contribui para a concentração dos munícipes em relação à importância do Conselho Tutelar.<sup>5</sup>

Feitas tais considerações, passa-se à análise de temas que são recorrentemente consultados a este Centro de Apoio.

## **2. A competência legislativa municipal supletiva e a Resolução do CONANDA**

A Lei nº 8.069/90 estabelece no art. 139, *caput* e § 1º, que o processo de escolha, estabelecido pela lei municipal, ocorrerá a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, realizado sob a responsabilidade do CMDCA e fiscalizado pelo Ministério Público.

Denota-se que o ECA não detalha o processo. Sendo assim, o CONANDA, diante do seu poder regulamentador, elenca parâmetros gerais para o

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 569.



processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, os quais devem ser observados pelo legislativo Municipal na elaboração ou alteração da lei que disponha sobre o assunto.<sup>6</sup>

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pontua que “o caráter vinculativo dessas resoluções não deve ser ignorado, sob risco de lesão reflexa ao texto constitucional, que prevê a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em atendimento aos interesses infanto adolescentes (art. 227, § 7º, c/c art. 204, inc. II, ambos da CF)”<sup>7</sup>.

De todo modo, registra-se que, embora o CONANDA seja revestido de poder normativo, por força constitucional, Estados e Municípios possuem competência legislativa, também, por força constitucional. Ou seja, de um lado há representação popular indireta (por meio de parlamentares eleitos democraticamente) e de outro a participação direta da população (por meio de Conselhos de Direitos formados paritariamente) expedindo normas que regulamentam o pleito. Sendo assim, em razão dessa representatividade, não ambivalente, é imprescindível que haja compatibilização de tais normativas. Sobre o tema<sup>8</sup>:

(...) ELEIÇÃO PARA ESCOLHA DE MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR. (...) **Certame que é regulado por Lei Municipal** e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sob a fiscalização do Ministério Público. Inteligência do art. 139 do ECA. **Competência suplementar dos Municípios, atribuída pela Constituição Federal, de complementar matéria de interesse local.** Art. 30, II, da CF. **Poder normativo do CONANDA, previsto no art. 11, § 4º, da sua Resolução nº 170, que não vincula os Estados e Municípios (...).** Grifou-se.

De outro norte, nas hipóteses em que, ao exercer sua competência

<sup>6</sup> Atualmente, por meio da Resolução nº 231, de 28 de dezembro de 2022. Alerta-se que a Resolução do CONANDA deve servir como parâmetro para a elaboração das leis municipais, mas não como norma que restringe a participação e representatividade da população, razão pela qual a lei municipal sobre o tema deve considerar a realidade local.

<sup>7</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 1). Último acesso em 28/07/2023.

<sup>8</sup> TJSP. Autos nº. 1000330-14.2019.8.26.0228. J. 24/09/2021.



suplementar legislativa<sup>9</sup>, determinado município seja omissa ou estabeleça disposição contrária às orientações do CONANDA entende-se que<sup>10</sup>:

(i) havendo conflito entre a legislação municipal e a Resolução do CONANDA:

- Lei municipal omissa, aplica-se a Resolução;
- Questão tratada de forma genérica pela legislação municipal, aplicação supletiva de outras normas (não havendo contradição), inclusive a Resolução do CONANDA;

(ii) havendo conflito de fato entre a lei municipal e a Resolução, há três alternativas:

- Aplicação da legislação municipal em detrimento da Resolução, de acordo com a situação concreta e a realidade local, especialmente se não configurar eventual ilegalidade/irregularidade;
- Alteração da legislação municipal para que esteja em conformidade com a Resolução, em sendo o caso;
- Expedição de Recomendação Administrativa ou ajuizamento de Ação Civil Pública para afastar o dispositivo da lei municipal que contrarie o previsto na Resolução, por total desconformidade com a realidade do Município, ou eventual irregularidade/ilegalidade.

Aliás, é cediço que os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem semelhante atribuição para regulamentar eventuais lacunas na legislação local (em similar prerrogativa conferida ao CONANDA)<sup>11</sup>. Sendo assim, é

---

<sup>9</sup> Para mais informações sobre este ponto, vide item 6.

<sup>10</sup> Orientações realizadas no evento realizado pelo MPPR (Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e Educação e outros) em 09/03/2023 “[LIVE] Alterações no processo de eleição do Conselho Tutelar”. Disponível em: <<https://site.mppr.mcorporado/LIVE-Alteracoes-no-processo-de-eleicao-do-Conselho-Tutelar>>. Último acesso em 11/04/2023.

<sup>11</sup> “Cabe ainda ao Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente: (...) regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares, seguindo as determinações da Lei nº 8.069/90 e da Resolução nº 75/2001 do Conanda”. In: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Apoio à execução de suas funções. 2ª Edição. São Paulo: 2015. Disponível em:





possível que, nos moldes da atual Resolução nº 231/2022, do CONANDA, o CMDCA regulamente e organize o processo de escolha ou outras matérias relacionadas ao pleito, quando não houver expressa proibição na legislação municipal.

### **3. Recondução ao cargo, hipóteses de impedimento e desincompatibilização para a candidatura**

Antes da promulgação da Lei nº 13.824/2019<sup>12</sup>, o Estatuto da Criança e do Adolescente possibilitava apenas uma recondução ao cargo de Conselheiro Tutelar. Com a reforma, sucessivas reconduções são permitidas, desde que os candidatos se submetam a novas etapas de processo de escolha (art. 132, c/c §1º, do art. 139, do ECA).

O CNMP, no “Guia de Atuação (...)”, dispõe que:<sup>13</sup>

[...] ressalta-se que **a recondução não é “automática”**. É necessário que o conselheiro que aspira permanecer na função se submeta, **novamente, a todas as etapas do processo de escolha** definidas na legislação municipal específica, passando, mais uma vez, pelo “crivo das urnas”, em absoluta igualdade de condições aos demais candidatos. Grifou-se.

Desse modo, com base na legislação atual, a recondução de conselheiros se tornou ilimitada, desde que respeitado o processo de escolha<sup>14</sup>.

No que diz respeito às hipóteses de impedimento, elencadas no art. 140 do ECA, não podem exercer a função no mesmo Conselho: marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado. O impedimento também alcança a

---

<[https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abring/caderno\\_cmdca\\_apoio\\_a\\_execucao\\_abring\\_2015.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abring/caderno_cmdca_apoio_a_execucao_abring_2015.pdf)>. Último acesso em 28/07/2023.

<sup>12</sup> Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a recondução dos conselheiros tutelares.

<sup>13</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 1.3). Último acesso em 28/07/2023.

<sup>14</sup> É oportuno destacar que, por se tratar de Lei Federal, tal alteração, estabelecendo “ (...) a possibilidade ilimitada de recondução ao cargo, mediante novos processos de escolha”, deve ser reproduzida nas Leis Municipais e observada nos editais de abertura do processo de escolha.



autoridade judiciária e representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na Comarca, Foro Regional ou Distrital<sup>15</sup>.

Entende-se que não há óbices para que as pessoas indicadas no *caput* do art. 140 do ECA sejam candidatas no mesmo pleito, já que não é possível saber se todos, ou quais, serão eleitos. Ademais, o próprio texto legal restringe a atuação concomitante no “mesmo Conselho”. Assim, considerando que deve haver, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar por Município ou região administrativa (art. 132 do ECA) e que é recomendada a instalação de um órgão protetivo a cada 100.000 (cem mil) habitantes (§1º do art. 3º da Res. nº 231/2022 do CONANDA), o impedimento não alcança o exercício da função em Conselhos distintos.

A doutrina realça que os interessados não podem, caso obtenham votos suficientes, “servir (atuar de maneira efetiva) no mesmo Conselho Tutelar”, sugerindo que: “deverá tomar posse o mais votado, ficando os demais, pela ordem de votação, como seus suplentes”<sup>16</sup>.

A propósito, colaciona-se os seguintes julgados dos Tribunais de Justiça:

REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - MUNICÍPIO DE CARBONITA - ELEIÇÃO DE MEMBRO DO CONSELHO TUTELAR - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - PARENTESCO COLATERAL POR AFINIDADE EM 3º GRAU - IMPEDIMENTO - INEXISTÊNCIA - NOMEAÇÃO - POSSIBILIDADE - SENTENÇA CONFIRMADA<sup>17</sup>. Grifou-se.

<sup>15</sup> Em sentido semelhante, a Resolução nº 231 do CONANDA, em seu art. 15, prevê que são impedidos de servir no mesmo Conselho Tutelar os cônjuges, companheiros, mesmo que em união homoafetiva, ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive. E no parágrafo único do mesmo dispositivo, dispõe que tal impedimento se estende ao Conselheiro Tutelar em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude da mesma Comarca Estadual ou do Distrito Federal.

<sup>16</sup> DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**. 8 ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2020. 305. Disponível em <[https://crianca.mppr.mp.br/a\\_rquivos/File/publi/caopca/eca\\_annotado\\_2020\\_8ed\\_mppr.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/a_rquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2020_8ed_mppr.pdf)>. Último acesso em 28/07/2023.

<sup>17</sup> TJMG. Autos nº. 1.0000.21.020561-3/001. J. 22/04/2021.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO

**REMESSA NECESSÁRIA. CONSELHO TUTELAR. PARENTESCO. CONCUNHADOS. POSSIBILIDADE.** O art. 140 do ECA não estabelece impedimento para o exercício do cargo de Conselheiro Tutelar por concunhados. **SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA**<sup>18</sup>. Grifou-se.

(...) A proibição prevista no art. 140 do ECA e no art. 14 da Resolução n. 139 do Conanda, ademais, embora faça referência na relação colateral de 3º grau, limita-e a sobrinho(a) e tio(a) e não a esposa(o) do tio(a), uma vez que com este não há ascendente em comum, afastando-se o parentesco<sup>19</sup>.

Por fim, acerca da desincompatibilização, é seguro o posicionamento de que “Não há necessidade de afastamento ou desincompatibilização dos membros do Conselho Tutelar em exercício que pretendam concorrer à recondução”<sup>20</sup>.

Aliás, consigna-se que a referida desincompatibilização não se trata daquela referente à eventual concorrência para cargos eletivos, tais como vereador, prefeito ou deputado, por exemplo. Nestes últimos casos, conforme dispõe o parágrafo único do art. 43 da Res. nº 231/2022 do CONANDA, o Conselheiro não renunciará ao cargo, mas se afastará temporariamente “durante o período previsto pela legislação eleitoral<sup>21</sup>, assegurada a percepção de remuneração e a convocação do respectivo suplente.”.

Nesse sentido já decidiram os Tribunais de Justiça do Paraná e de São Paulo:

**(...) DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AFASTAMENTO DE CONSELHEIRO TUTELAR PARA CONCORRER AO CARGO DE VEREADOR. PRAZO DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. AFASTAMENTO CONSIDERADO COMO RENÚNCIA PELO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ILEGALIDADE**<sup>22</sup>. Grifou-se.

<sup>18</sup> TJRS. Autos nº. 70071957393. J. 22-02-2017.

<sup>19</sup> TJSC. Autos nº. 2014.031847-4. J. 29-09-2015.

<sup>20</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)>. Último acesso em 28/07/2023.

<sup>21</sup> Art. 1º, II, I, da Lei Complementar n. 64/1990 (item 6.3).

<sup>22</sup> TJPR. Autos nº. 0002338-51.2016.8.16.0070. J. 09.07.2019.



Reexame Necessário - Conselheiro tutelar - **Desincompatibilização para disputa de cargo eletivo - O membro de conselho tutelar exerce atribuições típicas assemelhadas àquelas cometidas a servidor público, sendo a este equiparado para efeito do prazo de desincompatibilização, motivo pelo qual deve se afastar de suas funções no prazo de três meses antes do pleito, caso queira disputar o cargo de vereador - Sentença mantida. Reexame necessário não provido<sup>23</sup>. Grifou-se.**

Nesse ponto, ressalta-se, ainda, situação envolvendo servidores públicos interessados em concorrer ao cargo de Conselheiro Tutelar. Caso não exista disposição em contrário na legislação do município, considerando que **o processo de escolha não é regulado pelas normas que regem as eleições gerais**, é desnecessária a desincompatibilização de eventuais servidores públicos municipais que objetivam se candidatar. Ou seja, havendo omissão da lei municipal, o servidor pode continuar exercendo suas funções normalmente durante a candidatura, aplicando-se, todavia, as restrições de propaganda que regem o processo de escolha<sup>24</sup>.

#### **4. Comprovação do requisito da idoneidade moral para candidatura e exercício da função de Conselheiro Tutelar**

Trata-se de requisito expresso no ECA (art. 133) para a candidatura ao cargo de membro do Conselho Tutelar. Aliás, consoante preconizado pela referida Lei Federal: “O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral” (art. 135 do ECA).

No mesmo sentido, a Resolução nº 231/2022 do CONANDA estabelece que “o exercício efetivo da função de membro do Conselho Tutelar constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral” (art. 38, § 2º).

Por se tratar de um conceito jurídico indeterminado, caberá, novamente, à legislação municipal ou, em caso de omissão, ao CMDCA, quando da

<sup>23</sup> TJSP. Autos nº. 1001440-06.2020.8.26.0263. J. 04/11/2021.

<sup>24</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 6.3). Último acesso em 28/07/2023.



elaboração do edital do certame, regulamentar a forma como tal requisito será aferido.

Ao tratar do edital do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, a Res. nº 231/2022 do CONANDA dispõe que o documento “deverá prever, entre outras disposições: (...) b) **a documentação a ser exigida dos candidatos, como forma de comprovar o preenchimento dos requisitos previstos no art. 133 da Lei nº 8.069, de 1990 e em Lei Municipal** ou do Distrito Federal de criação dos Conselhos Tutelares” (art. 7º, § 2º).

A opção do legislador federal pelo uso de um termo genérico possibilitou a análise dos casos concretamente, permitindo a apuração dos fatores que podem ensejar a (in)aptidão do candidato para o exercício da função de tamanha relevância, sendo certo que não se limitam ao aspecto criminal.

Nesta linha, esclarece o Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar - CNMP<sup>25</sup>:

A definição do que constitui, efetivamente, ‘idoneidade moral’ é tema que divide a jurisprudência e, no caso em concreto, o membro do Ministério Público deverá estar atento a eventuais exigências que sejam desproporcionais com relação à finalidade da função dos conselheiros tutelares ou que colidam com os preceitos constitucionais da liberdade e da igualdade.(...) Dessa forma, **a idoneidade moral deverá ser avaliada no caso concreto, levando em consideração, sim, os antecedentes criminais do candidato, porém não se limitando a isso, haja vista que a função é de extrema relevância, exigindo decoro e credibilidade dos seus membros.** Grifou-se.

De forma semelhante, entende a doutrina<sup>26</sup>:

(...) exige-se do candidato ao Conselho Tutelar que seja moralmente apto, diante da comunidade onde reside, a assumir o compromisso de cuidar dos direitos relevantes de crianças e adolescentes. **A idoneidade moral é similar à honestidade pública, que põe em destaque as qualidades e**

<sup>25</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar. Acesso em: 20/03/2023. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CIJ/2021/LIVRO\\_GUIA\\_DE\\_ATUACAO\\_WEB\\_1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CIJ/2021/LIVRO_GUIA_DE_ATUACAO_WEB_1.pdf)>. p. 29. Último acesso em 28/07/2023.

<sup>26</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 556.



**virtudes do ser humano (...).** Grifou-se.

A jurisprudência pátria tem firmado esse entendimento, conforme se extrai dos seguintes julgados:

**(...) O reconhecimento da inidoneidade moral não é uma pena, mas um fato social que deve ser considerado na importante escolha do Conselheiro Tutelar, conforme os princípios insculpidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (...)**<sup>27</sup>. Grifou-se.

**(...) A idoneidade buscada pela Administração Pública não se atém apenas a ilícitos de natureza penal, pois para que seja considerado apto ao exercício das funções públicas, o candidato deve ostentar conduta ilibada em todos os aspectos.** Assim, tal exigência não viola o princípio da "presunção de inocência", uma vez a **idoneidade moral e a conduta ilibada devem ser entendidas como um conjunto de qualidades morais que fazem com que o indivíduo seja bem conceituado no meio em que vive, por agir de acordo com os deveres sociais e os bons costumes (...)**<sup>28</sup>. Grifou-se.

A título de exemplo, apresenta-se julgados nos quais determinados fatos foram relevantes para concluir que o(a) candidato(a) carecia ou não de idoneidade moral para a atividade pretendida:

**MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CONSELHO TUTELAR. IDONEIDADE MORAL. APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO CRIMINAL POSITIVA. INDEFERIMENTO DE INSCRIÇÃO E DE POSSE. IMPROCEDÊNCIA. DECISÃO CONFIRMADA. A certidão de ação penal em andamento é suficiente para caracterizar a inidoneidade moral de candidato a membro do Conselho Tutelar, e, portanto, hábil a embasar o indeferimento de inscrição ao concurso e o impedimento de posse, se eleito**<sup>29</sup>. Grifou-se.

**(...) Prática de conduta incompatível com a natureza da função. Abuso do poder que macula a idoneidade moral da Conselheira.** Ausência do requisito exigido pelo art. 133, I do ECA e art. 10 do edital 003/2015 do CMDCA. **Medida que visa resguardar o direito das crianças e dos adolescentes a um serviço de Conselho Tutelar eficiente (...)**<sup>30</sup>. Grifou-se.

<sup>27</sup> TJPR. Autos nº.0039160-79.2021.8.16.0000. J. 31.10.2021.

<sup>28</sup> TJMG. Autos nº. 1.0556. 19.001640-3/001. J. 07/04/2020.

<sup>29</sup> TJPR. Autos nº. 1645241. J. 16.11.2004.

<sup>30</sup> TJRJ. Autos nº. 0058981-95.2015.8.19.0000. J. 26/01/2016.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO

(...) 4. Segundo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Volta Redonda, **a punição administrativa aplicada não se revela capaz de afastar a idoneidade moral do candidato (...)** 6. **A importante função a ser desempenhada demanda a verificação da conduta do candidato. Entretanto, o fato narrado se mostra singular, além de não obstar, por si só, a pretensão do agravado ao cargo. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO**<sup>31</sup>. Grifou-se.

(...) **IDONEIDADE MORAL. ANÁLISE DE FORMA DESARRAZOADA** PELA COMISSÃO ESPECIAL ELEITORAL. DESINFLUÊNCIA IN CASU. (...) tratando-se a idoneidade moral de elemento essencialmente subjetivo, compete à autoridade a exigência de documentos que possibilitem tal análise, hipótese, todavia, em que não se mostra razoável indeferir uma candidatura pelo fato de ter o requerente contra si ajuizado processo de execução, sob o argumento de que a existência de tal demanda afastaria o reconhecimento da sua idoneidade moral<sup>32</sup>. Grifou-se.

As leis municipais podem e devem exigir a comprovação de idoneidade moral, pois esta é a orientação advinda do legislador federal. De outro lado, a legislação local não precisa se limitar a prever tão somente a apresentação de certidões disciplinares e de antecedentes criminais, pois a análise desse requisito é muito mais ampla e requer o cotejo de um conjunto de informações daquele que pretende atuar em prol de direitos de crianças e adolescentes.

Sendo assim, é aconselhável que a legislação local já indique certa documentação probatória, para dar suporte legal à Comissão Especial - tanto no ato da publicação do Edital do processo de escolha, quando apontar a documentação necessária à comprovação, quanto no momento posterior, de análise documental, que resultará na homologação ou indeferimento da candidatura.

<sup>31</sup> TJRJ. Autos nº. 0062421-60.2019.8.19.0000. J. 04/12/2019.

<sup>32</sup> TJPR. Autos nº. 0002542-56.2015.8.16.0159. J. 15.03.2019.



**5. A comprovação de experiência na promoção, proteção ou defesa dos direitos da criança e do adolescente em entidades registradas no CMDCA**

Muito se questiona sobre tal requisito, previsto no inciso I do §2º do art. 12 da Res. nº 231/2022 do CONANDA, e a necessidade de previsão na lei municipal, além de seu alcance, as atividades aptas a comprová-lo, etc.

Segundo o “Guia de Atuação de Promotores de Justiça” - CNMP<sup>33</sup>,

Esse requisito **deverá estar previsto na Lei Municipal**, a qual deverá **incluir o tempo mínimo de experiência exigido**. Por outro lado, **poderá ficar por conta do Edital a forma de comprovação** do período de experiência na promoção, na proteção e na defesa dos direitos da criança e do adolescente. A novidade trazida pela Resolução n. 231/2022 do Conanda é a exigência de que essa experiência profissional deve ter ocorrido em entidades registradas no CMDCA. (grifou-se).

Sendo assim, caso seja definido, a partir da ampla discussão entre os órgãos de proteção (CMDCA/CT/Secretarias correlatas etc), que a experiência (e por determinado período) é requisito indispensável para o exercício da função e compatível com a realidade local, deverá então constar expressamente na lei municipal, podendo ficar a cargo do Edital do processo de escolha a forma de comprovação.

Não se trata de requisito obrigatório, embora o CONANDA faça especial menção a ele na Res. nº 231/2022. O CNMP aduz que “**é possível, por exemplo, que o município, sobretudo se de pequeno porte, na elaboração de sua Lei Municipal** (porque, uma vez estabelecido em lei, o CMDCA não pode criar ou flexibilizar, no edital, os requisitos), **retire a necessidade de comprovação de experiência ou estabeleça prazos mais curtos** (como um ano)”<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)>. (item 6.1.2). Último acesso em: 28/07/2023.

<sup>34</sup> Vide observações no “Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar” - CNMP (Atualizado - 2023). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/>>.





A jurisprudência sobre o tema:

(...) Participação no certame admitida pelo Município, mas condicionada ao julgamento do mandamus. Impetrante que **não comprovou, no ato do registro da candidatura, experiência na área de defesa ou atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Candidatura indeferida. Requisito elencado no edital do certame. Previsão com lastro na lei municipal nº 11.123/91 e nos decretos municipais nº 55.463/14 e nº 58.652/2019.** (...) Recurso provido.<sup>35</sup>. Grifou-se.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INSCRIÇÃO À CANDIDATURA AO CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR. CONCESSÃO DE LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE. **NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS CONSTANTES NO EDITAL E NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL** (...) Não está presente o requisito do *fumus boni iuris* ensejador da liminar concedida em primeira instância, pois o **agravado não cumpriu requisito previsto no Edital e na legislação municipal que regulamenta o funcionamento do Conselho Tutelar referente à comprovação de participação em cursos de capacitações, conferências, seminários ou fóruns na área de defesa da criança e do adolescente** (...) <sup>36</sup>. Grifou-se.

De todo modo, a análise acerca da comprovação de tal requisito reveste-se de certa subjetividade e, por essa razão, deve estar respaldada em critérios previamente definidos na legislação local (ou no caso de omissão, em regulamentação expedida pelo CMDCA)<sup>37</sup> - para que sirvam de parâmetro à Comissão Especial, responsável por avaliar os pedidos de candidatura ao pleito.

Por outro lado, a depender do porte do Município, a exigência, por exemplo, de elevado tempo de experiência, ou até mesmo que tal experiência tenha ocorrido tão somente em entidade registrada perante o CMDCA, poderá restringir a participação popular e comprometer fortemente o processo democrático local.

---

[resultados-de-busca/1004-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](#)>. Último acesso em: 28/07/2023.

<sup>35</sup> TJSP. Autos nº. 1051034-71.2019.8.26.0053. J. 04/03/2021.

<sup>36</sup> TJPR. Autos nº 449536-1. J. 18.03.2008.

<sup>37</sup> Inclusive, não há critérios definidos na Lei Federal (ECA) e nem mesmo na Resolução do CONANDA, que forneçam suporte à análise de tal requisito.



Sobre a participação popular e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, a doutrina aduz que<sup>38</sup>:

Analisando-se o Estatuto, constata-se a existência de **mecanismos jurídicos existentes para a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente**. São eles: as políticas públicas e a tutela jurisdicional diferenciada. **A esses dois mecanismos soma-se a participação popular**, que, no âmbito do Estatuto, pode ser verificada no campo das deliberações em torno das políticas públicas (Conselhos de Direitos) ou então por zelar pela observância dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como ocorre com os **Conselhos Tutelares**. Portanto, juntamente com os **Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares representam a participação popular nas questões afetas à infância e à juventude**. Grifou-se.

A doutrina destaca, ainda<sup>39</sup>:

O fato de conselheiros serem escolhidos pela comunidade local, e não indicados política ou administrativamente, os torna mais legítimos no desempenho de suas funções. (...) **No nosso entender, esse Conselho é sinônimo de maturidade democrática, pois funcionará de acordo com as necessidades locais, tendo como características básicas para seu funcionamento a leveza e a agilidade de suas decisões, abominando práticas burocratizadas**. (...) O Conselho Tutelar é o mais legítimo instrumento de pressão e prevenção, para que, de fato, o Estatuto seja vivenciado neste País, pois força a implantação ou implementação dos mecanismos necessários ao atendimento digno aos direitos de todas as crianças e adolescentes brasileiros, independente das situações em que estejam envolvidas.

Sendo assim, é indispensável a expressa previsão legal para a exigência de tal requisito. A forma e os meios pelos quais poderá ser comprovado devem ser claros e objetivos. Para definição dos critérios, indispensáveis a comprovar tal

---

<sup>38</sup> ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente : Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.p. 210.

<sup>39</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.p. 547.



exigência, as circunstâncias e realidade local precisam necessariamente ser consideradas, e a participação popular e democrática deve ser prestigiada.

#### **6. Exigência de Carteira Nacional de Habilitação (CNH) para candidatura e exercício da função de Conselheiro Tutelar**

A previsão deste requisito em leis municipais gera bastante discussão e já foi objeto de diversas consultas a este Centro de Apoio. Inclusive, há grande divergência na doutrina e jurisprudência acerca do tema.

Aos que são contrários, o questionamento recai, notadamente, na (in)compatibilidade dessa exigência com as atribuições dos Conselheiros Tutelares. Para este grupo, a legislação municipal não pode estabelecer a obrigatoriedade de CNH para os candidatos.

De outro lado, há entendimento favorável, sob o argumento de que as leis estaduais e municipais podem prescrever outros requisitos, sem questionar a (in)compatibilidade da exigência, mas apenas à questão formal, pois o art. 133, do ECA, apresenta um rol meramente exemplificativo. Nesse sentido, a jurisprudência:

**(...) O art. 133 do ECA não é taxativo, vez que apenas estabeleceu requisitos mínimos para os candidatos a integrante do Conselho Tutelar, que é serviço público relevante, podendo, inclusive, ser remunerado. Recurso especial provido<sup>40</sup>. Grifou-se.**

**(...) O art. 133 do Estatuto da Criança e Adolescente estabelece requisitos para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, contudo, não é o rol taxativo, uma vez que os Estados e Municípios podem acrescentar requisitos, consoante o preceituado no art. 139 do ECA (...)<sup>41</sup>. Grifou-se.**

(...) É tranquilo o entendimento de que o rol do art. 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente não é taxativo, podendo os Municípios, dentro da competência complementar que lhe atribui o art. 30, II, da Constituição

<sup>40</sup> STJ. REsp n. 402.155/RJ. J.28/10/2003.

<sup>41</sup> TJDF. Autos n° 877933. J. 24/6/2015.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO

Federal, estabelecer outros requisitos. Jurisprudência do STJ e do TJ/RS. (...). APELO DESPROVIDO<sup>42</sup>. Grifou-se.

**(...) ALEGADA A IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 133 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. SUGERIDA TAXATIVIDADE DO ROL. INAPLICABILIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTES. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO<sup>43</sup>. Grifou-se.**

Tal posicionamento encontra guarida na doutrina e jurisprudência, no sentido de que os Municípios, por força do art. 30 da Constituição Federal<sup>44</sup>, podem legislar sobre assuntos de interesse local, possuindo competência suplementar à legislação federal e estadual no que couber. Ademais, compete aos Municípios legislar “acerca da proteção à infância e à juventude, podendo, por isso, suplementar o Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente no que se refere aos requisitos de elegibilidade de conselheiros tutelares”<sup>45</sup>.

Nesse sentido, o posicionamento dos Tribunais Superiores:

**(...) ELEIÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR. EXIGÊNCIA DE PROVA ESCRITA. LEI MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. 1. (...) 2. O Município, com fundamento no art. 30, II, da CF/88, pode estabelecer requisitos outros além dos estampados no art. 133, do ECA, para eleição de membro do conselho tutelar, porquanto o referido dispositivo somente veiculou condições mínimas, que necessitam ser alongadas, a fim de sublevar a referida função<sup>46</sup>. Grifou-se.**

**(...) LEI MUNICIPAL PELA QUAL SE ESTABELECE NOVO REQUISITO PARA O PROCESSO DE ESCOLHA DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO**

<sup>42</sup> TJRS. Autos nº. 70067042218. J. 23-06-2016.

<sup>43</sup> TJSC. Autos nº. 5000791-74.2019.8.24.0000. j. 26-11-2019.

<sup>44</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

<sup>45</sup> ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente : Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.p. 449.

<sup>46</sup>STJ. AgRg na MC 11.835/RS. J. 13/03/2007.



QUAL SE NEGA PROVIMENTO<sup>47</sup>. Grifou-se.

Nesse viés, o CONANDA, diante da sua prerrogativa para expedir normas gerais para definição da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente<sup>48</sup>, reafirmando a competência do ente municipal em estabelecer outras exigências dispõe que elas devem ser “**compatíveis com as atribuições do Conselho Tutelar**” (art. 12, §1º e §2º, da Resolução nº 231/22, atualmente vigente):

Art. 12. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar serão exigidos os critérios do art. 133 da Lei nº 8.069, de 1990, **além de outros requisitos expressos na legislação local específica.**

§ 1º Os requisitos adicionais devem ser compatíveis com as atribuições do Conselho Tutelar, observada a Lei nº 8.069, de 1990 e a legislação municipal ou do Distrito Federal.

§ 2º Entre os requisitos adicionais para candidatura a membro do Conselho Tutelar a serem exigidos pela legislação local, devem ser consideradas:

I - comprovada a experiência na promoção, proteção ou defesa dos direitos da criança e do adolescente em entidades registradas no CMDCA;

II - comprovação de, no mínimo, conclusão de ensino médio. Grifou-se.

Sobre a exigência da CNH, especificamente, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná tem firmado o seguinte entendimento<sup>49</sup>:

**MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÃO PARA O CONSELHO TUTELAR DE TERRA RICA. ORDEM DENEGADA PELO MAGISTRADO DE ORIGEM. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO CANDIDATO, DE HABILITAÇÃO PARA CONDUZIR**

<sup>47</sup> STF. RE 1333169. J. 04/11/2021.

<sup>48</sup> Embora as resoluções do CONANDA não se tratem de leis em sentido estrito, derivam de uma prerrogativa explicitamente prevista em lei federal (art. 88, II, do ECA e art. 2º, I, da Lei n. 8.242/1991):

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: (...)

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

“**Art. 2º Compete ao Conanda:**

**I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente**, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);”

<sup>49</sup> Na mesma linha, os Recursos de Apelação nº 0002618-76.2019.8.16.0115, nº 0002542-56.2015.8.16.0159 e nº 0002224-05.2017. 8.16. 0159.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO

**VEÍCULOS.** Estatuto da Criança e do Adolescente que previu expressamente que o processo de escolha dos membros do órgão deve ser estabelecido pelos municípios que, nas oportunidades em que se debruçou sobre a matéria, consignou que os requisitos elencados no art. 133 da Lei nº 8.069/1990 não se qualificariam como taxativos, mas seriam apenas as condições mínimas a serem atendidas pelos interessados, encontrando-se dentro da esfera de competência dos municípios acrescer outras exigências, de acordo com a sua específica realidade e necessidades próprias, consoante art. 30, inciso i, da CF. Possibilidade de se exigir do interessado que possua carteira nacional de habilitação – CNH para exercício do múnus público. (...) Recurso conhecido e desprovido<sup>50</sup>. Grifou-se.

Registra-se, inclusive, que o TJPR vem se posicionando no sentido de que a condução de veículo oficial trata-se de atividade inerente ao cargo de Conselheiro Tutelar, o que também justificaria a exigência da CNH para a candidatura:

**APELAÇÃO CÍVEL.** ação TRABALHISTA. conselheira tutelar. acúmulo de função. não demonstrado. **conduzir veículo oficial. inerente a atividade. objetivo de facilitar o trabalho. ausência de obrigação do município em disponibilizar motorista em caráter permanente. inteligência dos editais e da legislação municipal (LC 1075/15). requisito essencial à atividade.** apresentação da cnh categoria “b”. precedentes deste tribunal. SENTENÇA MANTIDA. APELO DESPROVIDO<sup>51</sup>. Grifou-se.

**DIREITO ADMINISTRATIVO.** APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO TRABALHISTA. SERVIDOR PÚBLICO. **MEMBRO DO CONSELHO TUTELAR.** TESE DE ACÚMULO DE CARGOS. EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE MOTORISTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. **UTILIZAÇÃO DO VEÍCULO PERTENCENTE AO CONSELHO PARA AS ATIVIDADES INERENTES AO CARGO.** ATIVIDADES EXERCIDAS NO PERÍODO SOB EXAME QUE SE INSEREM NAS FUNÇÕES ATRIBUÍDAS AO CARGO OCUPADO (...)<sup>52</sup>. Grifou-se.

Ademais, a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos (SUBJUR-MPPR), ao analisar pedido de (in)constitucionalidade de lei municipal, quanto à

<sup>50</sup> TJPR. Autos nº 0001543-40.2019.8.16.0167. J. 30.03.2020.

<sup>51</sup> TJPR. Autos nº 0001309-42.2020.8.16.0064. J. 28.03.2022.

<sup>52</sup> TJPR. Autos nº 0001308-57.2020.8.16.0064. J. 15.03.2022.



exigência de CNH<sup>53</sup>, concluiu que:

**[...] os municípios podem, observado o interesse local, complementar a legislação federal** em matéria de criança e adolescente, no que couber, consoante dispõem os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal e os incisos I e II do art. 17 da Constituição Estadual, desde que, ao fazê-lo, não contrariem a ordem constitucional nem a Lei Federal nº 8.069/1990, o ECA. Relembre-se: **o ECA prevê como requisitos básicos à candidatura a membro do Conselho Tutelar** reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residir no município. Nada impede, contudo, que o município, de acordo com as necessidades e a realidade local, estabeleça requisitos complementares, já que o rol do ECA é exemplificativo, desde que tais requisitos não limitem desarrazoadamente a participação da comunidade no pleito. Grifou-se.

De outro norte, há entendimento de que a exigência de CNH é incompatível com a função, pois não se trata de requisito imprescindível para o desenvolvimento das atribuições do órgão protetivo. Portanto, condicionar a candidatura à tal exigência é ilegal/inconstitucional.

A Resolução nº 231/2022 do CONANDA dispõe que “Os requisitos adicionais devem ser compatíveis com as atribuições do Conselho Tutelar” (§1º do art. 12). Nessa linha, o CNMP, no “Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar”<sup>54</sup>, registra que:

Muito embora tenha sido conferida uma margem de liberdade aos Municípios para, diante da sua realidade, disciplinar requisitos adicionais para o cargo de membro do Conselho Tutelar, essas exigências não podem ir contra a natureza da função. Assim, passa-se a discutir alguns requisitos considerados ilegais ou inconstitucionais.(...).

**Não se considera legítimo exigir Carteira Nacional de Habilitação (CNH) como requisito à candidatura de membro do Conselho Tutelar, uma vez que a direção de veículos não faz parte das atribuições do conselheiro tutelar (art. 136, ECA). Mesmo a previsão, em Lei Municipal, desse requisito já foi considerada inconstitucional pela**

<sup>53</sup> Autos de Procedimento Administrativo nº MPPR- 0046.23.044625-7 - PROMP.

<sup>54</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 6.1.3). Último acesso em 28/07/2023.



**jurisprudência (...).** Grifou-se.

Inclusive, sobre a exigência da CNH, já se manifestou o STF nos seguintes termos:

(...) Com efeito, a **jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que a imposição de requisitos para ingresso em cargos públicos deve guardar relação com a natureza das atividades a serem desempenhadas, bem como atender a critérios de razoabilidade e proporcionalidade, o que não se verifica no caso dos autos, em que a lei municipal ora em debate exige carteira de habilitação para interessados em concorrer ao cargo de conselheiro tutelar**<sup>55</sup>. Grifou-se.

Tal posicionamento é compartilhado pelos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo e Santa Catarina:

(...) **Processo de Escolha do Conselho Tutelar** local - Sentença que concedeu a ordem para receber o pedido de inscrição da impetrante, afastando a exigência de apresentação de CNH – **Edital que, em consonância com o disposto em Lei Municipal, estabelece o requisito de o candidato ser habilitado a dirigir veículo automotor, categoria "B" – Requisito que não guarda relação com as atribuições de conselheiro tutelar – Aplicação dos princípios da razoabilidade e da igualdade (...)**<sup>56</sup>. Grifou-se.

(...) **A exigência de Carteira Nacional de Habilitação para candidatos a membros do Conselho Tutelar** viola o artigo 21 da Constituição do Estado de Santa Catarina, porquanto **não possui qualquer correlação com as atribuições do cargo, bem como limita o acesso à alguns segmentos da sociedade**, como determinadas pessoas com deficiência e/ou de baixa condição socioeconômica, ferindo assim princípios do amplo acesso às funções públicas, da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE**<sup>57</sup>.

Assim, para os adeptos deste posicionamento, a exigência da CNH, notadamente em Municípios de pequeno e médio porte, além de não manter relação com a atividade exercida, implica em considerável redução de pretendentes, e o alcance do

<sup>55</sup> STF. ARE 1289610. J. 24/02/2021.

<sup>56</sup> TJSP. Autos nº 1001401-85.2019.8.26.0443. J. 23/02/2021.

<sup>57</sup> TJSC. Autos nº. 5007217-68.2020.8.24.0000. J. 01-06-2022.





número mínimo sugerido de candidatos na disputa (cf. sugerido pela Res. nº 231/2022 do CONANDA no art. 13<sup>58</sup>). Restringe, outrossim, a participação popular, pois para a doutrina, outros requisitos até podem ser exigidos, por lei, “mesmo assim, com cautela, para não romper a ideia de ampliação da participação da comunidade nos problemáticos temas da infância e juventude”.<sup>59</sup>

Diante deste cenário, havendo, até o presente momento, amparo para ambos os posicionamentos, é indispensável analisar as peculiaridades a partir da realidade local e das demandas da comunidade em que os Conselheiros Tutelares irão atuar.

Logo, ante à autonomia e a independência funcional dos agentes ministeriais, caso se entenda pela ilegalidade da exigência de CNH, ou de outros requisitos não previstos no ECA, eventualmente incompatíveis com a função de Conselheiro Tutelar, sugere-se como alternativas de atuação:

- a. Arguir, enquanto parte ou fiscal da ordem jurídica, a inconstitucionalidade da norma por meio de incidente processual em sede de controle difuso<sup>60</sup>.
- b. Sugerir a alteração da Lei Municipal,<sup>61</sup> gestionando-se, no âmbito extrajudicial, para que os Conselheiros de Direitos debatam os pontos relevantes que necessitam ser alterados, notadamente a partir da publicação da Res. nº 231/2022 do CONANDA.

## **7. Contratação de empresa ou convênio para assessorar no processo de escolha**

Preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente:

---

<sup>58</sup> Art. 13. O processo de escolha para o Conselho Tutelar ocorrerá com o número mínimo de 10 (dez) pretendentes devidamente habilitados para cada Colegiado.

<sup>59</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.p. 554.

<sup>60</sup> Nos moldes do art. 948 do CPC “Art. 948. Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo.”

<sup>61</sup> Nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná: “**Os membros do Ministério Público, no exercício de suas funções, poderão: (...) VII - sugerir ao Poder competente, por escrito, a edição de normas e a alteração da legislação em vigor**, bem como a adoção de medidas destinadas à prevenção e controle da criminalidade e melhoria dos serviços públicos e dos serviços de relevância pública”.



Art. 139. O **processo para a escolha** dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e **realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**, e a fiscalização do Ministério Público. Grifou-se.

Em sentido similar, o CONANDA estabelece que o processo de escolha será realizado, preferencialmente, “mediante sufrágio universal e direto, pelo voto uninominal facultativo e secreto dos eleitores do respectivo município ou do Distrito Federal, **sob a responsabilidade do Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente**, que deve buscar o apoio da Justiça Eleitoral” (art. 5º, inciso I, Resolução nº 231/22).

Como visto, a Lei Federal (ECA) e o CONANDA outorgaram ao CMDCA a responsabilidade pela organização do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar. A doutrina, consigna que<sup>62</sup>:

**Caberá, portanto, ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente coordenar o processo de escolha**, e ao Ministério Público fiscalizá-lo, adotando todas as medidas necessárias para o cumprimento das normas legais, especialmente no que diz respeito ao prazo para a eleição e posse dos conselheiros e ao cumprimento, pelos candidatos, das regras e princípios éticos expressamente estabelecidos pelo citado § 3º do art. 132. Ao órgão do Poder Judiciário com atribuição para a matéria infantojuvenil, incumbirá o julgamento de questões que surgirem ao longo de todo o processo. **Observe-se que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, no cumprimento da tarefa de coordenação e organização do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, terá no Estatuto da Criança e do Adolescente e na lei municipal os exatos limites de sua atuação.** Grifou-se.

A propósito, o Conselho Tutelar é órgão integrante da administração pública local (art. 132 do ECA) “encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131 do ECA), e cumpre à lei orçamentária municipal prever, com absoluta prioridade, “os recursos necessários ao funcionamento do

---

<sup>62</sup> TAVARES, Patrícia Silveira. **O Conselho Tutelar**. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade [coord.]. Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 254.



Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares” (art. 134, parágrafo único, do ECA), estabelecendo, preferencialmente, **dotação específica** para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como **para o processo de escolha dos conselheiros tutelares**, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades (art. 4º da Res. nº 231/22 do CONANDA).

Ademais, a referida Resolução orienta que “Caberá ao Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente: (...) II - convocar servidores públicos municipais ou distritais para auxiliar no processo de escolha, em analogia ao artigo 98 da Lei nº 9.504/1997 e definir os locais de votação (art.10).

De outro perspectiva, não há, nas respectivas normativas, qualquer vedação à de empresa para assessoramento à organização do processo de escolha<sup>63</sup>.

Posto isto, vislumbra-se que, em primeiro lugar, o Município deve prever recursos financeiros e disponibilizar servidores para apoiar na organização e realização do aludido processo. Além disso, por se tratar de uma atividade mais especializada, e diante da lacuna nesse particular, não se evidencia qualquer ilegalidade na contratação de apoio técnico, desde que sejam observados os termos da lei municipal para contratação dessa modalidade de serviço.

Inclusive, no "Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar"<sup>64</sup> consta que:

A prática da elaboração da prova varia bastante entre Estados e Municípios: há Estados em que a prova de conhecimento é feita por comissão estadual de apoio coordenada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, com posterior remessa da prova aos Municípios; há Municípios em que o próprio CMDCA elabora a prova; **há ainda, Municípios em que a prova é elaborada por empresa contratada pelo CMDCA ou universidade conveniada ao Município.** Grifou-se.

---

<sup>63</sup> A qual pode ser prestada por empresa especializada, por meio de eventual contratação pública, na forma legal.

<sup>64</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CIJ/2021/LIVRO\\_GUIA\\_DE\\_ATUAC\\_AO\\_WEB\\_1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CIJ/2021/LIVRO_GUIA_DE_ATUAC_AO_WEB_1.pdf)>. p. 31. Último acesso em: 11/04/2023.



O Tribunal de Justiça do Paraná já analisou situação semelhante, em que o processo de escolha foi “operacionalizado” por ente conveniado:

**AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. PLEITO DE REVISÃO DE QUESTÕES DE PROVA E RECÁLCULO DAS NOTAS FINAIS CONTRA A FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ – UNESPAR. EDITAL Nº 001/2019 PARA A REALIZAÇÃO DE PROCESSO DE ESCOLHA DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR 2019. FUNDAÇÃO DE APOIO A UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ-UNESPAR É OPERACIONALIZADORA DO PROCESSO. EVIDENTE INTERESSE PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. ENTIDADE MUNICIPAL (CMDCA) ENVOLVIDA (...)<sup>65</sup>. Grifou-se.**

Denota-se, pois, que não há discordância com a atuação de empresas, especialmente, no que diz respeito à elaboração da prova de conhecimentos - prevista no §3º do art. 12 da Res. nº 231/2022 do CONANDA.

Entretanto, o assessoramento por empresa contratada ou ente conveniado não exime o CMDA de sua responsabilidade de coordenar o processo de escolha, atribuída expressa e legalmente, na forma do art. 139 do ECA e do art. 5º, inciso I, da Res. nº 231/2022 do CONANDA.

Com efeito, é preciso atentar-se para que o CMDCA seja, de fato, o efetivo responsável pelo processo de escolha, por meio da Comissão Especial formada para tanto, composta de forma paritária por representantes da sociedade civil e do executivo municipal (Res. nº 231/2022 do CONANDA):

Art. 11. O Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá delegar a condução do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar local a uma **comissão especial, a qual deverá ser constituída por composição paritária entre conselheiros representantes do governo e da sociedade civil**, observados os mesmos impedimentos legais previstos no art. 14 desta Resolução.

§ 1º A composição, assim como as atribuições da comissão referida no caput deste artigo, deve constar na resolução regulamentadora do processo de escolha.

---

<sup>65</sup> TJPR. Autos nº. 0026579-10.2019.8.16.0030. J. 23.03.2020.



§ 2º **A comissão especial encarregada de realizar o processo de escolha deverá analisar os pedidos de registro de candidatura** e dar ampla publicidade à relação dos pretendentes inscritos, facultando a qualquer cidadão impugnar, no prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação, candidatos que não atendam os requisitos exigidos, indicando os elementos probatórios [...]. Grifou-se.

Neste ponto, o “Guia Prático do Conselheiro Tutelar”, formulado pelo Ministério Público de Goiás:

É preciso formar, no âmbito do CMDCA, uma comissão especial dos conselheiros de direitos. Essa Comissão planejará todo o processo de escolha: calendário, etapas, cronograma, prazos, regulamentos, pessoal envolvido, infraestrutura e todas as providências necessárias. Além disso, sempre que necessário, essa **Comissão buscará auxílio de especialistas no assunto e apoio do poder público local**<sup>66</sup>. Grifou-se.

Assim, é imprescindível que as decisões de natureza relevante sejam validadas/homologadas pela Comissão Especial, formada no âmbito do CMDCA, notadamente aquelas que digam respeito ao deferimento ou indeferimento de inscrições dos candidatos, ou as que dependam de determinada avaliação subjetiva, tal como a análise da comprovação de experiência no atendimento à criança e do adolescente, e/ou aquelas relacionadas ao provimento ou não de recursos, entre outras.

Portanto, consigna-se que não há óbice na contratação de empresa para o **assessoramento** do processo de escolha, desde que não seja afastada a responsabilidade do CMDCA na coordenação, e na tomada de decisão de caráter definitivo/eliminatório.

## **8. Prorrogação de inscrições de candidatos ao processo de escolha**

O número mínimo recomendado de participantes no processo de escolha é de 10 (dez) candidatos, conforme dispõe o art. 13 da Res. nº 231/2022 do

---

<sup>66</sup> MPGO. Guia Prático do Conselheiro Tutelar. Goiânia: 5ª Ed. atualizada, ASCOM, 2023 p. 46/47. Disponível em [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2023/03/10/17\\_54\\_53\\_986\\_Guia\\_do\\_Conselheiro\\_Tutelar\\_2023\\_vers\\_o\\_final\\_2.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2023/03/10/17_54_53_986_Guia_do_Conselheiro_Tutelar_2023_vers_o_final_2.pdf). Último acesso em: 13/04/2023.



CONANDA<sup>67</sup>. Segundo consignado no Guia do CNMP, “esse número foi previsto para que seja possível a escolha dos cinco membros do colegiado do Conselho Tutelar, além de cinco suplentes, por colegiado, para ocuparem o cargo no caso de vacância ou afastamento de um ou mais titulares”<sup>68</sup>.

A baixa adesão ao processo de escolha, e conseqüente falta de interessados na função de Conselheiro Tutelar, pode decorrer de vários fatores. Pela experiência, a não valorização do órgão protetivo reflete diretamente na ausência de interessados em integrá-lo.

É preciso identificar os principais motivos: se há estrutura adequada de trabalho, remuneração compatível com a responsabilidade da função, capacitação continuada, segurança e autonomia na atuação de seus membros. Em tais situações, a articulação junto ao Poder Executivo e Legislativo Municipal, objetivando atualizar a lei local, e sanar eventuais aspectos deficitários, é imprescindível, para que se promova e valorize a relevante função do órgão protetivo junto ao Sistema de Garantia de Direitos e Comunidade.

Quanto ao número “mínimo” de candidatos inscritos no pleito, segundo orientações do CONANDA, é recomendável que, ao menos, estejam concorrendo 10 (dez) pretendentes (art. 13 da Res. nº 231/2022), a fim de propiciar maiores e amplas possibilidades de escolha aos eleitores e, ainda, obter maior número de suplentes. Não alcançado tal número, o processo poderá ser suspenso para reabertura das inscrições, conforme dispõe o §1º do art. 13 da Res. nº 231/2022<sup>69</sup>:

Caso o número de pretendentes habilitados seja inferior a 10 (dez), o Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente poderá suspender o trâmite do processo de escolha e reabrir

---

<sup>67</sup> Art. 13. O processo de escolha para o Conselho Tutelar ocorrerá com o número mínimo de 10 (dez) pretendentes devidamente habilitados para cada Colegiado.

<sup>68</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 6.5). Último acesso em 28/07/2023.

<sup>69</sup> Nestes casos, entende-se que não há impedimentos para que os candidatos que tiveram suas inscrições indeferidas pela não apresentação dos documentos solicitados, por exemplo, realizem novas inscrições.



prazo para inscrição de novas candidaturas, sem prejuízo da garantia de posse dos novos conselheiros ao término do mandato em curso.

Outrossim, ressalta-se que, eventual prorrogação das inscrições, pela Comissão Especial do CMDCA, deve vir acompanhada de redefinição do calendário das ações, para que haja tempo hábil para o deslinde das demais etapas do processo.

Ainda, para que o processo de escolha alcance o maior número de interessados é essencial que seja amplamente divulgado pelo CMDCA, responsável por conferir tal publicidade, “mediante publicação de Edital de Convocação do pleito no diário oficial do Município, do Distrito Federal, ou meio equivalente, afixação em locais de amplo acesso ao público, chamadas na rádio, jornais, publicações em redes sociais e outros meios de divulgação” (art. 10, inciso I, da Resolução nº 231/22 do CONANDA). A divulgação também deve contar com a colaboração dos demais integrantes do Sistema de Garantias de Direitos.

Por fim, registra-se que, envidados todos esforços, não for possível reunir 10 (dez) pretendentes habilitados por colegiado, o processo deverá ocorrer na data do pleito unificado, para a escolha dos 5 (cinco) membros titulares, conforme indicado no art. 139, § 1º e nos termos das orientações do CNMP<sup>70</sup>, e o CMDCA deve iniciar imediatamente a discussão para abertura de processo de escolha dos suplentes, conforme determina o §2º do art. 16 da Res. nº 231 do CONANDA.

O CNMP orienta, ainda, que, na eventualidade extrema de não se alcançar nem 5 (cinco) candidatos habilitados para o processo de escolha, “o que, em tese, viola o texto do art. 132”, do ECA “(..) após esgotadas as tentativas de ampliação do

---

<sup>70</sup> “É fundamental que o CMDCA e o próprio Ministério Público mantenham-se atentos ao número de suplentes disponíveis durante os quatro anos de mandato, deflagrando-se processo de escolha suplementar muito antes de haver eventual vacância e ausência de suplência constituída. A Resolução n. 231/2022 do Conanda, prevê que, na hipótese de haver dois ou menos suplentes disponíveis após o processo de escolha, deverá obrigatoriamente ser lançado, *incontinenti*, novo edital, evitando que o Conselho Tutelar permaneça por longo período sem sua composição plena, com cinco membros (art. 16, §2º)”. (Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023>> item 1.1. Último acesso em 28/07/2023.



número de candidatas, o processo de escolha deve ser ultimado, havendo a necessidade de abertura imediata de eleição suplementar ainda no mesmo ano”.<sup>71</sup>

## **9. Atribuição do agente ministerial que atua perante a Vara da Infância e Juventude para fiscalização do processo de escolha**

Embora o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar se aproxime daquele realizado nas eleições gerais e possa contar com o auxílio da Justiça Eleitoral<sup>72</sup>, nos moldes do art. 9º da Resolução nº 231/2022 do CONANDA<sup>73</sup>, o acompanhamento e fiscalização das ações relativas ao processo é do agente ministerial que atua na Justiça da Infância e da Juventude, que possui a atribuição para fiscalizar o órgão protetivo, em atenção ao disposto no art. 148, incisos IV, V, VI e VII, do ECA<sup>74</sup> e na Recomendação nº 100, de 3 de julho de 2023, do CNMP<sup>75</sup>.

Nesse sentido, o Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (item 2.7)<sup>76</sup>:

---

<sup>71</sup> *Ibidem.* item 6.5.

<sup>72</sup> Consigna-se que o TRE-PR, em ação inédita, a partir da articulação da Procuradoria-Geral de Justiça e do CAOPCAE, expediu a Resolução nº 909/2023, que dispõe sobre os atos preparatórios e a organização dos trabalhos para as eleições dos integrantes dos conselhos tutelares nos municípios do Estado do Paraná por meio de votação eletrônica, conforme informou-se por meio do Ofício Circular nº 04/2023 - CAOPCAE.

<sup>73</sup> Art. 9º Caberá ao Conselho Estadual e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente buscar o apoio da Justiça Eleitoral para o empréstimo de urnas eletrônicas, o fornecimento das listas de eleitores, elaboração do software respectivo, observadas as disposições das resoluções aplicáveis expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Regional Eleitoral da localidade.

<sup>74</sup> Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209;

V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis;

VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente;

VII - conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis ....”

<sup>75</sup> Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/julho/recomendacao\\_100.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/julho/recomendacao_100.pdf) Último acesso em 28/07/2023.

<sup>76</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023>> (item 1.7). Último acesso em 28/07/2023.





**É importante destacar, contudo, que a competência judicial para a apreciação de tais ações (sejam relativas às etapas do processo de escolha, impugnação judicial de candidaturas, apuração de condutas vedadas, destituição de conselheiro tutelar, entre outras) é absoluta da Vara da Infância e Juventude, conforme entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça** (ementa disponível nos Anexos deste Guia). Essa conclusão decorre, também, do art. 148, inc. IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo qual: Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para: [...] IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209."

Nessa seara, o julgado:<sup>77</sup>

**APELAÇÃO – Mandado de segurança impetrado contra ato do CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, que cancelou a candidatura do impetrante no Processo de Escolha Unificado para membros do Conselho Tutelar – Sentença que concedeu a segurança – Manutenção – Preliminares – Arguição de incompetência absoluta da Justiça da Infância e Juventude – Rejeição – Matéria que envolve interesse difuso da criança e do adolescente – Incidência do artigo 148, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente – (...) – Apelação não provida. Grifou-se.**

Portanto, indiscutível a atribuição do membro com atuação na área da Infância e Juventude, e a competência desta, na fiscalização do órgão protetivo e no processo de escolha de seus integrantes.

## **10. Propaganda no curso do processo de escolha: vedações e possibilidades.**

No que se refere à “propaganda eleitoral”, o ECA se limita a estabelecer que “é vedado ao candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor”, (§3º do art. 139).

Tais vedações objetivam evitar o abuso de poder político, econômico, religioso, institucional e dos meios de comunicação, dentre outros, o que foi reafirmado

---

<sup>77</sup> TJSP. Autos nº. 1028762-45.2019.8.26.0001. J. 10/03/2021.



pela Res. nº 231/2022 do CONANDA, em seu art. 8º<sup>78</sup>, que define a competência do Município para elencar as condutas vedadas durante o processo de escolha.

Segundo a Resolução do CONANDA (art. 8º), não é permitida a constituição de “chapas”, e toda atividade deve ser individual (§3º). Além disso, “Toda propaganda eleitoral será realizada pelos candidatos, imputando-lhes responsabilidades nos excessos praticados por seus apoiadores” (§1º). Ademais, **as regras relativas à campanha eleitoral previstas no Código Eleitoral devem ser aplicadas no que couber (§7º, do mesmo dispositivo legal)**. O artigo 8º traça outras vedações que devem ser observadas pelo candidato, sob pena de implicar o reconhecimento da ausência de sua idoneidade moral:

- I - abuso do poder econômico na propaganda feita por meio dos veículos de comunicação social, com previsão legal no art. 14, § 9º, da Constituição Federal; na Lei Complementar Federal nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade); e no art. 237 do Código Eleitoral, ou as que as suceder;
- II- doação, oferta, promessa ou entrega ao eleitor de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor;
- III- propaganda por meio de anúncios luminosos, faixas, cartazes ou inscrições em qualquer local público;
- IV- participação de candidatos, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas;
- V- abuso do poder político-partidário assim entendido como a utilização da estrutura e financiamento das candidaturas pelos partidos políticos no processo de escolha;
- VI- abuso do poder religioso, assim entendido como o financiamento das candidaturas pelas entidades religiosas no processo de escolha e veiculação de propaganda em templos de qualquer religião, nos termos da Lei Federal nº 9.504/1997 e alterações posteriores;
- VII- favorecimento de candidatos por qualquer autoridade pública ou utilização, em benefício daqueles, de espaços, equipamentos e serviços da Administração Pública;
- VIII- distribuição de camisetas e qualquer outro tipo de divulgação em vestuário;
- IX- propaganda que implique grave perturbação à ordem, aliciamento de eleitores por meios insidiosos e propaganda enganosa:

---

<sup>78</sup> “Art. 8º. A relação de condutas ilícitas e vedadas seguirá o disposto na legislação local com a aplicação de sanções de modo a evitar o abuso do poder político, econômico, religioso, institucional e dos meios de comunicação, dentre outros.”



a. considera-se grave perturbação à ordem, propaganda que fira as posturas municipais, que perturbe o sossego público ou que prejudique a higiene e a estética urbanas;

b. considera-se aliciamento de eleitores por meios insidiosos, doação, oferecimento, promessa ou entrega ao eleitor de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor;

c. considera-se propaganda enganosa a promessa de resolver eventuais demandas que não são da atribuição do Conselho Tutelar, a criação de expectativas na população que, sabidamente, não poderão ser equacionadas pelo Conselho Tutelar, bem como qualquer outra que induza dolosamente o eleitor a erro, com o objetivo de auferir, com isso, vantagem à determinada candidatura.

X - propaganda eleitoral em rádio, televisão, outdoors, carro de som, luminosos, bem como por faixas, letreiros e banners com fotos ou outras formas de propaganda de massa;

XI - abuso de propaganda na internet e em redes sociais.

No mesmo sentido, não é permitida propaganda que gere (i) grave perturbação à ordem, (ii) aliciamento de eleitores por meios insidiosos ou (iii) propaganda enganosa.<sup>79</sup>

A grave perturbação à ordem é verificada quando da violação das leis de postura do respectivo município, “que perturbe o sossego público ou que prejudique a higiene urbana”. O aliciamento de eleitores, de outro norte, é aferido quando houver “o oferecimento ou a promessa de dinheiro, dádivas, benefícios ou vantagens de qualquer natureza, pelo apoio para candidatura”. Por fim, propagandas enganosas são aquelas que envolvem “a promessa de resolver eventuais demandas que não são da atribuição do Conselho Tutelar, a criação de expectativas na população que, sabidamente, não poderão ser equacionadas pelo Conselho Tutelar, bem como qualquer outra prática que induza dolosamente o eleitor a erro, com o objetivo de auferir com isso vantagem à determinada candidatura”.

Em síntese, e à vista do exposto, é defeso aos candidatos, sob pena de cassação ou destituição da candidatura ou cargo de Conselheiro Tutelar, por inidoneidade

---

<sup>79</sup> Conforme consta no documento “Campanha Eleitoral e Regras de Votação: Processo de Escolha para Conselheiro Tutelar do Distrito Federal”. Disponível em: [https://conselhotutelar.sejus.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/08/Cartilha\\_Regras-Conselho-Tutelar.pdf](https://conselhotutelar.sejus.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/08/Cartilha_Regras-Conselho-Tutelar.pdf). p.7. Último acesso em 28/07/2023.



moral<sup>80</sup>: (i) Abuso de poder econômico; (ii) Doação, oferta de qualquer bem ou vantagem; (iii) Propaganda em anúncios luminosos, faixas, cartazes ou inscrições em local público, bem como propagandas de massa (rádio, TV, carros de som etc); (iv) Participação em inauguração de obras públicas nos três meses que antecedem o pleito; (v) Abuso do poder político: estrutura e financiamento; (v) Abuso do poder religioso: financiamento e propaganda em entidades religiosas; (vi) Favorecimento por qualquer autoridade pública; (vii) Distribuição de camisetas ou vestuário (resguardado o direito de expressão de cada eleitor); (viii) Abuso de propaganda na internet ou em redes sociais, através, por exemplo, do disparo em massa.

Destaca-se que a campanha só pode iniciar após a publicação da relação final e oficial dos candidatos considerados habilitados pelo CMDCA (§5º do art. 8º da Resolução nº 231/2022-CONANDA). Neste ponto:<sup>81</sup>

Eventual campanha antecipada deve ser coibida, nos termos da legislação eleitoral, podendo levar à cassação da candidatura pelo descumprimento do requisito da idoneidade moral. Todas as condutas tipificadas como crimes eleitorais nos artigos 289 a 354 do Código Eleitoral, nas Leis Federais n. 6.091/1974 e n. 9.504/1997 podem figurar na respectiva Resolução da Comissão Especial, pois a sua prática, bem como a de quaisquer outros crimes, pelos candidatos, é causa de não atendimento do requisito de idoneidade moral (art. 133, inc. I, ECA).

---

<sup>80</sup> Orientações realizadas no evento realizado pelo MPPR (Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e Educação e outros) em 09/03/2023 “[LIVE] Alterações no processo de eleição do Conselho Tutelar”. Disponível em: <<https://site.mppr.mp.br/Video-incorporado/LIVE-Alteracoes-no-processo-de-eleicao-do-Conselho-Tutelar>>. Último acesso em 11/04/2023.

<sup>81</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 8.2). Último acesso em 28/07/2023.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO

É possível a divulgação da campanha por “santinhos”<sup>82</sup> (que devem se limitar a apresentar informações básicas, que não configurem abuso de direito, tais como número, nome, foto do candidato e *curriculum vitae*), inclusive, a divulgação pode se dar por intermédio da internet (vedados os excessos: disparos em massa, por exemplo<sup>83</sup>), e desde que não ocorra dano ou perturbação à ordem pública ou particular.<sup>84</sup>

Especialmente sobre as formas de realização de campanhas via internet, o CONANDA dispõe que poderão ocorrer (Res. 231/22):

Art. 8º. [...]. § 9º [...]. I - em página eletrônica do candidato ou em perfil em rede social, com endereço eletrônico comunicado à Comissão Especial e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País;

II- por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, vedada realização de disparo em massa;

III- por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos ou qualquer pessoa natural, desde que não utilize sítios comerciais e/ou contrate impulsionamento de conteúdo.

Consigna-se que as redes sociais são meios bastantes utilizados para campanhas e sua regulamentação deverá ser detalhada no edital de processo de escolha. Todavia, “Em caso de omissão do Edital, essa modalidade de propaganda deverá ser

---

<sup>82</sup> O CNMP sugere “que sejam estabelecidas regras para sua confecção, sendo de bom alvitre observar, entre outras questões: teto de gastos com impressão de material gráfico por candidatos; tamanho do santinho a ser confeccionado; indicações complementares a constarem em cada impresso, tais como CNPJ da gráfica (ou CPF, no caso de pessoa física) e quantitativo da tiragem. Caso previsto no Edital, é possível que o CMDCA estabeleça um procedimento de controle de despesas dos candidatos que se utilizarem de santinhos ou outros gastos na campanha, como forma de coibir o abuso do poder econômico e garantir o equilíbrio do pleito”. In: Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023>>. (item 8.2). Último acesso em 28/07/2023.

<sup>83</sup> Orientações realizadas no evento realizado pelo MPPR (Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e Educação e outros) em 09/03/2023 “[LIVE] Alterações no processo de eleição do Conselho Tutelar”. Disponível em: <<https://site.mppr.mp.br/Video-incorporado/LIVE-Alteracoes-no-processo-de-eleicao-do-Conselho-Tutelar>>. Último acesso em 11/04/2023.

<sup>84</sup> A livre manifestação de pensamento do candidato (e até mesmo do eleitor) pode ser relativizada quando em confronto à honra de terceiros ou pela divulgação de fatos falsos (§§2º, 4º e 8º do art. 8º).



deliberada pelo CMDCA, que deve aderir às disposições da Res. nº 231/2022 do CONANDA”<sup>85</sup>, especialmente quando omissa a legislação local quanto ao tema.

Por derradeiro, é autorizada a realização de debates e entrevistas, desde que assegurada a igualdade de condições a todos os candidatos (art. 8º, §6º, Res. nº 231/2022 do CONANDA).

### **11. Condutas dos candidatos na data da votação/escolha**

**No dia da votação, os candidatos não podem** (i) utilizar espaço na mídia, (ii) transportar eleitores, (iii) usar alto-falantes e amplificadores de som, (iv) promover comício ou carreata, (v) distribuir material de propaganda política, (vi) aliciar, coagir ou manifestar-se de modo a influir na vontade do eleitor e, ainda, (vi) realizar qualquer tipo de propaganda eleitoral, o que inclui a chamada “boca de urna” (§10º, do art. 8º, da Resolução nº 231/2022 do CONANDA).

Tais vedações, não afastam a necessidade de observância das disposições previstas em Lei Municipal e em resolução específica do CMDCA (art. 11, §4º, da Res. nº 231/22 do CONANDA), a fim de assegurar a legitimidade do processo<sup>86</sup>.

Por outro lado, é permitida, no dia da votação, “a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por candidato, revelada exclusivamente pelo uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos” (art. 8º, § 11, da Res. nº 231 do CONANDA).

---

<sup>85</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 8.2). Último acesso em 28/07/2023.

<sup>86</sup> Conforme destacado no material produzido pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Pará. “Processo de escolha unificado do conselho Tutelar 2023: Perguntas e Respostas”. Disponível em [https://www2.mppa.mp.br/data/files/6B/A7/B1/82/905488104C99BE68180808FF/A%20Processo%20Unificado%20de%20eleicoes%20Conselho%20Tutelar%202023%2013%2005%202023%20noite%20\\_2\\_.pdf](https://www2.mppa.mp.br/data/files/6B/A7/B1/82/905488104C99BE68180808FF/A%20Processo%20Unificado%20de%20eleicoes%20Conselho%20Tutelar%202023%2013%2005%202023%20noite%20_2_.pdf). p. 23. Último acesso em 28/07/2023.



## **12. Procedimento a ser adotado em caso da prática de condutas proibidas no curso da campanha e na data da escolha**

Caberá à Comissão Especial, que deve ser paritária, processar e decidir sobre as “denúncias” referentes à propaganda eleitoral e demais irregularidades praticadas pelo candidato<sup>87</sup>. É imprescindível observar a legislação municipal acerca do procedimento administrativo para apuração de tais condutas. Inexistindo disposição sobre o tema, na lei municipal, o CMDCA deverá regulamentar tal procedimento, por meio de resolução, que deverá ser publicada na mesma ocasião da publicação do edital de homologação das inscrições, com a delimitação dos prazos para o trâmite do processo<sup>88</sup>.

Somado a isso, o procedimento precisa assegurar a ampla defesa e o contraditório, uma vez que a Comissão Especial poderá (i) determinar a retirada ou a suspensão da propaganda, (ii) o recolhimento do material e (iii) a cassação da candidatura (§ 11 do art. 8º da Res. nº 231/2022 do CONANDA).

Ademais, constatada a prática de condutas proibidas por candidatos ou seus representantes, a ocorrência deverá ser consignada em ata, assim como colhidos elementos para comprovar o fato, seja com gravações, fotografias, colheita de declarações e até mesmo a apreensão de eventual material vedado. A Comissão Especial deverá autuar Procedimento Administrativo e delimitar dados do autor da ocorrência, data, horário, local da conduta e descrição dos fatos.

Outrossim, a conduta ilícita flagrada deve ser imediatamente interrompida pelo servidor público que a constatou. No caso de eventual descumprimento da ordem torna-se cabível o apoio e presença policial para registro da ocorrência, inclusive para eventual configuração do crime de desobediência.

---

<sup>87</sup> Orientações realizadas no evento realizado pelo MPPR (Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e Educação e outros) em 09/03/2023 “[LIVE] Alterações no processo de eleição do Conselho Tutelar”. Disponível em: <<https://site.mppr.mp.br/Video-incorporado/LIVE-Alteracoes-no-processo-de-eleicao-do-Conselho-Tutelar>>. Último acesso em 11/04/2023.

<sup>88</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023>> (item 8.3). Último acesso em 28/07/2023.



A propósito, registra-se o entendimento do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais nos Enunciados nº 07 e 08 de 2019<sup>89</sup>:

**Enunciado nº 08/2019:** Em sendo flagrada conduta vedada ou irregularidade no dia da votação do processo de escolha do Conselho Tutelar, cabe à autoridade pública fazer cessar o ato indevido, apreendendo e/ou materializando a prova para a posterior impugnação da candidatura. Caso o candidato ou seu apoiador desobedeça a ordem legal do funcionário público, esta conduta pode configurar, em tese, o crime de desobediência (art. 330 do CP).

**Enunciado nº 07/2019:** Não configura crime eleitoral, passível de prisão em flagrante, a prática, na data da votação do processo de escolha do Conselho Tutelar, das condutas tipificadas na legislação eleitoral. Tais condutas, contudo, podem configurar inidoneidade moral passíveis de impugnação perante a Comissão Especial Eleitoral ou judicialmente pelo Ministério Público.

Note-se que a prática de condutas vedadas não configura crime eleitoral, mas pode ensejar na cassação da candidatura ou impedimento à posse no mandato do Conselheiro pela ausência de idoneidade moral. A título exemplificativo, consignam-se decisões que ensejaram o reconhecimento da inidoneidade do(a) candidato(a) pela prática de condutas vedadas no dia da eleição:

**(...) No caso em apreço, o conjunto probatório demonstrou que foram descumpridas as regras do pleito, porquanto praticada ‘boca de urna’ em favor da candidata e transporte de eleitores indígenas. (...). O ato foi flagrado por membro do Parquet, que efetuava fiscalização nos locais de votação (...) foi coletado depoimento de testemunha (...) Assim, desnecessário avaliar se a propaganda eleitoral realizada no dia do pleito continha pressão ou persuasão sobre o eleitor. De outro lado, o art. 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente exige como requisito para a candidatura a membro do Conselho Tutelar reconhecida idoneidade moral, especialmente ao se considerar que, nos termos do art. 135, o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral. Neste cenário,**

---

<sup>89</sup> Aprovados pelos membros da COPEIJ/GNDH/CNPG, por unanimidade, na reunião de 11 a 13/09/2019, São Luiz/MA. Disponível em [https://www.cnpq.org.br/images/arquivos/gndh/documentos/enunciados/Enunciados\\_COPEIJ\\_2019\\_a\\_2010.docx](https://www.cnpq.org.br/images/arquivos/gndh/documentos/enunciados/Enunciados_COPEIJ_2019_a_2010.docx) Último acesso em 28/07/2023.





conforme asseverado pelo r. Juízo a quo, é de se concluir que **a candidata não possui idoneidade moral para ocupar relevante cargo eletivo público municipal, razão pela qual se impõe a aplicação da pena de perda do cargo de Conselheiro Tutelar (...)**<sup>90</sup>. Grifou-se.

(...) **INDÍCIOS QUE APONTAM PARA O TRANSPORTE DE ELEITORES E BOCA DE URNA – RISCO À LISURA DO PROCESSO ELEITORAL E AFRONTA À PROTEÇÃO DO DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ANTE À AUSÊNCIA DE IDONEIDADE DA CANDIDATA – SUSPENSÃO DA NOMEAÇÃO E POSSE DETERMINADA EM SEDE DE LIMINAR (...)**<sup>91</sup>.

(...) **O transporte de eleitores aos locais de votação nas eleições para o conselho tutelar é prática vedada na lei**, conforme prevê o art. 10 da Lei Municipal nº 4.184/2004, do Município de Passo Fundo. A constatação de sua ocorrência pode, em tese, evidenciar **violação do art. 133, inciso I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que exige idoneidade moral daquele que exerce a função de conselheiro tutelar.** (...) <sup>92</sup>. Grifou-se.

**FRAUDE EM CAMPANHA ELEITORAL PARA O CONSELHO TUTELAR.** 1) ESTAGIÁRIA DA SECRETARIA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO, CANDIDATA AO CONSELHO, QUE UTILIZOU INFORMAÇÕES SIGILOSAS DE PACIENTES QUE RECEBIAM MEDICAMENTOS CONTROLADOS PARA TENTAR ANGARIAR VOTOS DE TAIS PESSOAS. 2) **ALICIAMENTO E TRANSPORTE DE ELEITORES. DESEQUILÍBRIO NO PROCESSO ELETIVO. FALTA DE IDONEIDADE MORAL PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO (ECA, ART. 133,I). NOMEAÇÃO E POSSE IMPEDIDAS POR DECISÃO JUDICIAL. SENTENÇA MANTIDA**<sup>93</sup>. Grifou-se.

### **13. Atuação do agente ministerial no curso do processo de escolha**

Colaciona-se providências que podem ser adotadas pelo agente ministerial responsável pela fiscalização:

- a. Instaurar Procedimento Administrativo para o acompanhamento e fiscalização do processo;

<sup>90</sup> TJRJ. Autos nº 0020048-05.2019.8.19.0003. J. 02/03/2023.

<sup>91</sup> TJPR. Autos nº 0042384-88.2022.8.16.0000. J. 16.11.2022.

<sup>92</sup> TJRS. Autos nº 50067478920198210021. J. 24-08-2021.

<sup>93</sup> TJSC. Autos nº 2011.005425-8. J. 05-03-2013.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO

- b. Observar se a lei orçamentária municipal prevê recursos financeiros suficientes para a realização do processo de escolha, bem como se a lei local está em consonância com o ECA e com as Resoluções do CONANDA, adotando as medidas cabíveis para que o legislativo municipal, a partir da ampla discussão no âmbito do CMDCA, promova as alterações necessárias;
- c. Monitorar para que a Comissão Especial (CMDCA) publique o Edital no prazo mínimo de 6 (seis) meses antes da data da votação, certificando-se, ainda, que as normas, datas e prazos, para o bom andamento do processo, estão sendo observados;
- d. Acompanhar o registro e a análise das candidaturas;
- e. Realizar reunião após a publicação do edital de candidatos habilitados com os integrantes da Comissão Especial do processo de escolha (CMDCA), mesários, candidatos e fiscais, para esclarecimentos acerca do papel do Ministério Público no processo.
- f. Observar se a Comissão Especial promoveu a articulação junto à Justiça Eleitoral (listagem de eleitores aptos a votar, cessão das urnas eletrônicas e/ou urnas de lona<sup>94</sup>).
- g. Acompanhar a preparação e lacre das urnas (quando for o caso).
- h. Monitorar se os órgãos de Segurança Pública, em especial a Polícia Militar, Guarda Municipal, Secretaria de Trânsito, foram acionados/oficiados para prestar apoio no dia do processo de escolha.
- i. Monitorar se o pleito está sendo amplamente divulgado à população, bem como seu horário e o local de votação.

---

<sup>94</sup> O TRE expediu a Resolução nº 909/2023, que dispõe sobre os atos preparatórios e a organização dos trabalhos para as eleições dos integrantes dos conselhos tutelares nos municípios do Estado por meio de votação eletrônica, conforme se informou por meio do Ofício Circular nº 04/2023 - CAOPCAE.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO

No dia da votação, a principal função dos agentes ministeriais será a de zelar pela garantia do livre exercício do sufrágio, pelo sigilo do voto e pelo respeito às regras do edital. Para tanto, sugere-se que o(a) Promotor(a) de Justiça responsável:

- a. Acompanhe pessoalmente a votação e sua regularidade, visitando as juntas receptoras, e fazendo constar na ata o horário em que esteve nos referidos locais;
- b. Preste as informações inerentes a sua atuação, sempre que necessário;
- c. Fiscalize eventuais formações de chapa, propagandas irregulares (“boca de urna”, derramamento de “santinhos”, transporte de eleitores etc) ou outras condutas vedadas pelo CONANDA, pela legislação municipal, pelo Edital ou por Resolução do CMDCA<sup>95</sup>;
- d. Acompanhe pessoalmente o processo de apuração, observando se foi preservada a inviolabilidade das urnas, a fiel contagem dos votos;
- e. Durante a apuração, verificar se as urnas se encontram intactas, e se há registros em ata que indiquem a necessidade de manifestação e decisão da Comissão Especial (CMDCA);
- f. Oriente os agentes da segurança pública que as condutas ora tipificadas na legislação eleitoral não podem ensejar a prisão em flagrante no processo de escolha, uma vez que não se tratam de crimes eleitorais;
- g. Verifique se o número de votos e cédulas constantes das urnas é compatível com o número de pessoas que assinaram a lista de presença.

Somado a isso, ao constatar eventuais irregularidades o agente ministerial deverá documentá-las em um Termo de Constatação<sup>96</sup>, detalhando os fatos,

---

<sup>95</sup> Neste ponto, vide o acórdão da Apelação nº 0020048-05.2019.8.19.0003 do TJRJ, acostado no item anterior, no qual se verifica **a importância da atuação do agente ministerial na data do processo de escolha, que, naquele caso, foi responsável por flagrar a prática de duas condutas vedadas por uma candidata**, o que culminou a perda de seu cargo diante do reconhecimento de sua inidoneidade moral.

<sup>96</sup> Minuta de Termo de Constatação de Irregularidade (Apêndice 14) e demais modelos disponíveis na página da Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE/CNMP) em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/conselho-tutelar>>. Apêndices atualizados em 2023. Último acesso em 30/05/2023.



elencando testemunhas e, quando possível, instruindo-o com elementos probatórios que o corroborem, tais como documentos ou registros fotográficos, com posterior remessa do feito à Comissão Especial do processo de escolha (CMDCA).

Configurado abuso de poder econômico ou político de candidato eleito, o Ministério Público possui legitimidade para o ajuizamento de ações para obstar a posse ou, ainda, decretar a perda do mandato “bastando demonstrar a probabilidade de que os fatos renderam ensejo à desproporcionalidade dos meios utilizados no processo eleitoral”<sup>97</sup>.

#### **14. Considerações finais**

À vista do exposto, ressalta-se que o Conselho Tutelar, nos moldes da legislação vigente, é encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Por exercer função de tamanha relevância, a escolha dos seus membros, que cumprirão tal *munus* público, deve seguir a lógica democrática das eleições gerais, observando as previsões do ECA, as disposições do CONANDA e as leis municipais acerca do tema - fatores essenciais para a legitimidade do pleito.

Além disso, não é demais reiterar que, nos casos em que se constata desinteresse da população local em exercer a função, os agentes ministeriais devem promover articulações com as autoridades locais, a fim de identificar e solucionar eventuais aspectos deficitários relacionados ao órgão protetivo (remuneração, estrutura de trabalho, segurança e/ou ingerência na autonomia dos membros etc).

Outrossim, consigna-se a necessidade de o membro do Ministério Público, responsável pela fiscalização do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, zelar para que os candidatos respeitem as regras do processo, bem como as vedações

---

<sup>97</sup> Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (Atualizado - 2023). Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004\\_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004_-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023)> (item 8.3). Último acesso em 28/07/2023.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

*CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DA EDUCAÇÃO*

relacionadas ao período de campanha e do dia da escolha, adotando as medidas cabíveis quando da ocorrência de sua infração, por candidatos ou terceiros.

Por fim, deve-se perquirir, a fim de coroar um processo democrático, que a população seja constante e amplamente informada acerca do relevante papel do Conselho Tutelar, para que deste modo possam escolher os candidatos que demonstrem mais aptidão à assunção da função.

Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e Educação.



*MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Paraná*