



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

NOTA TÉCNICA Nº 0002/2026/CAOPIJ

09.2026.00025574-4

OBJETO: VACÂNCIA DE CARGOS NO CONSELHO TUTELAR, CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE E PROCESSO DE ESCOLHA SUPLEMENTAR

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Tutelar constitui uma das mais relevantes instituições criadas pela Constituição da República de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para assegurar a efetividade da doutrina da proteção integral. Embora seja frequentemente identificado apenas como órgão de atendimento de casos concretos envolvendo crianças e adolescentes em situação de risco, sua importância institucional transcende a atuação individual de seus membros, constituindo verdadeiro mecanismo permanente de concretização dos direitos fundamentais da infância e da juventude.

A Constituição Federal atribuiu prioridade absoluta à proteção da criança e do adolescente, impondo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação de seus direitos fundamentais (art. 227 da CF)¹. Em desenvolvimento desse comando constitucional, o ECA instituiu o Conselho Tutelar como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, incumbido de zelar pelo cumprimento desses direitos, funcionando como porta de entrada e primeiro respondedor diante de situações de violação ou ameaça a direitos, em articulação com as demais políticas públicas — assistência social, saúde, educação e sistema de justiça.

A permanência do Conselho Tutelar não é mera característica organizacional, mas requisito essencial para que o Sistema de Garantia de Direitos permaneça continuamente disponível à população, já que as violações de direitos de crianças e adolescentes não observam calendário administrativo nem podem aguardar a recomposição futura dos

¹ Art. 227, CF. 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.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

órgãos públicos, exigindo resposta estatal imediata, coordenada e permanente.

Tem chegado ao conhecimento deste Centro de Apoio, por comunicação de Promotorias de Justiça, a ocorrência, em diversos municípios cearenses, de vacância de cargos, afastamentos prolongados de conselheiros tutelares e inexistência ou insuficiência de suplentes aptos à convocação, circunstâncias que comprometem a composição plena do órgão e a continuidade da prestação do serviço público de proteção integral. A essas dificuldades soma-se a interpretação heterogênea do art. 16 da Resolução nº 231/2022 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)², notadamente quanto (i) ao momento de instauração do processo de escolha suplementar, (ii) à possibilidade de eleição indireta nos dois últimos anos do mandato e (iii) à incidência da Resolução diante da omissão da legislação municipal, o que vem produzindo soluções administrativas heterogêneas entre os Municípios e insegurança jurídica.

A presente Nota Técnica, de caráter não vinculativo, tem por finalidade uniformizar a atuação institucional do Ministério Público do Estado do Ceará sobre o tema, oferecendo orientação jurídica aos membros com atuação na área da infância e juventude, à luz da Constituição da República, do ECA, da Lei nº 8.242/1991, da Resolução nº 231/2022 do CONANDA e da jurisprudência pertinente, de modo a assegurar a continuidade do funcionamento dos Conselhos Tutelares, preservar a legitimidade democrática do processo de escolha de seus membros e garantir a máxima efetividade do princípio constitucional da proteção integral.

2. O CONSELHO TUTELAR COMO GARANTIA INSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO INTEGRAL

As soluções jurídicas para os problemas decorrentes da ausência de conselheiros não podem ser construídas a partir da interpretação isolada de dispositivos da Resolução

² Art. 16. Ocorrendo vacância ou afastamento de quaisquer dos membros titulares do Conselho Tutelar, o Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal convocará imediatamente o suplente para o preenchimento da vaga.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

nº 231/2022 ou mesmo do ECA, devendo ser extraídas da centralidade conferida pela Constituição à proteção integral da infância. A Carta de 1988 rompeu com a antiga doutrina da situação irregular, adotando o modelo da proteção integral, fundado no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários de prioridade absoluta na formulação e execução das políticas públicas. Nesse contexto, o Conselho Tutelar não constitui simples órgão administrativo municipal, mas verdadeira garantia institucional da proteção integral.

Nos termos do art. 131 do ECA³, trata-se de órgão permanente, autônomo e não jurisdicional. A permanência significa que sua existência não depende da conveniência administrativa do gestor municipal; a autonomia assegura independência funcional no exercício das atribuições legais; e a natureza não jurisdicional reafirma sua atuação em esfera administrativa, preventiva e protetiva, articulando a rede de atendimento e requisitando políticas públicas sempre que necessário. A Resolução nº 231/2022 do CONANDA reforça essa compreensão ao qualificar o órgão como essencial ao Sistema de Garantia de Direitos.

Dessa posição institucional decorrem três consequências jurídicas relevantes: (a) a manutenção do Conselho Tutelar integra o dever constitucional de proteção integral, não constituindo faculdade administrativa do Município, que não pode justificar sua inércia por limitações orçamentárias, dificuldades administrativas ou omissões legislativas locais; (b) incide o princípio da vedação da proteção insuficiente, sendo incompatível com a ordem constitucional a manutenção prolongada de Conselhos incompletos, desprovidos de suplentes ou impossibilitados de exercer regularmente suas atribuições; e (c) a continuidade do funcionamento decorre do princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais, de modo que a paralisação, redução significativa ou funcionamento precário do órgão repercute diretamente na efetividade das medidas protetivas previstas no ECA, comprometendo toda a rede local de proteção.

³ Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

3. A COMPOSIÇÃO COLEGIADA COMO REQUISITO DE VALIDADE DO FUNCIONAMENTO

O art. 132 do ECA⁴ fixa, de forma cogente, que cada Conselho Tutelar será composto por 5 (cinco) membros escolhidos pela população local, número taxativo que não admite redução por lei municipal. Essa exigência decorre da própria natureza colegiada do órgão: as decisões institucionais são produzidas mediante deliberação conjunta de seus integrantes, característica que representa garantia de imparcialidade, pluralidade de perspectivas e legitimidade das decisões que envolvem direitos fundamentais de crianças, adolescentes e suas famílias.

A Resolução nº 231/2022 (arts. 21⁵ e 27⁶) reafirma que as decisões são tomadas pelo colegiado, admitindo-se atuação individual apenas em caráter emergencial, durante plantões ou sobreaviso, com posterior submissão ao colegiado. A exceção confirma, por consequência lógica, que a regra geral é o funcionamento colegiado, sendo a composição integral requisito de regularidade institucional. Isso não significa que qualquer ausência eventual torne automaticamente inválidos todos os atos praticados: situações transitórias inerentes à dinâmica administrativa, como férias, licenças ou afastamentos de curta duração, podem ocorrer sem comprometimento imediato das atividades, desde que haja pronta convocação de suplentes e manutenção da composição legal. O que se revela incompatível com o ordenamento jurídico é a manutenção deliberada ou prolongada de Conselhos Tutelares funcionando com número inferior ao legal, por inércia administrativa ou ausência de providências de recomposição.

A jurisprudência tem reconhecido que o Município possui dever jurídico de assegurar a composição adequada do Conselho Tutelar, não podendo invocar omissões

⁴ Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.

⁵ Art. 21. As decisões do Conselho Tutelar serão tomadas pelo seu colegiado, conforme dispuser o Regimento Interno.

⁶ Art. 27. As decisões colegiadas do Conselho Tutelar proferidas no âmbito de suas atribuições e obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e são passíveis de execução imediata.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

legislativas locais para justificar a ausência de convocação de suplentes ou a demora na recomposição do colegiado. A preservação da composição integral protege, ainda, os próprios conselheiros tutelares, permitindo o usufruto de férias, licenças médicas, licença-maternidade, licença-paternidade e demais afastamentos legalmente assegurados, sem sobrecarga dos demais integrantes ou paralisação parcial das atividades. A composição plena do Conselho Tutelar, portanto, protege simultaneamente três bens jurídicos: a continuidade da política pública de proteção integral, a legitimidade institucional das deliberações colegiadas e os direitos funcionais dos próprios conselheiros tutelares.

4. VACÂNCIA, AFASTAMENTO TEMPORÁRIO E CONVOCAÇÃO DE SUPLENTES

É recorrente, na prática das Promotorias de Justiça, a utilização indistinta das expressões vacância, afastamento, licença, substituição e convocação de suplentes, o que costuma conduzir a soluções administrativas inadequadas. Embora possuam natureza jurídica diversa, produzem, para os fins desta Nota Técnica, a mesma consequência prática. Vacância corresponde à cessação definitiva do vínculo do conselheiro tutelar com o cargo (renúncia, falecimento, perda do mandato, posse em cargo incompatível, entre outras hipóteses previstas na legislação municipal). Já o afastamento temporário não extingue o vínculo jurídico, ocorrendo nas hipóteses de férias, licença para tratamento de saúde, licença-maternidade, licença-paternidade ou outros afastamentos legalmente autorizados, preservado o direito de retorno ao exercício da função.

Em ambas as hipóteses, sempre que houver comprometimento da composição do colegiado, surge para o Poder Executivo o dever jurídico de convocar imediatamente o suplente, na ordem de classificação obtida no processo de escolha, com remuneração proporcional aos dias de atuação e, quando houver mais de um Conselho no Município, observado o respectivo zoneamento territorial (art. 16, caput, da Resolução nº 231/2022/CONANDA). Não se trata de faculdade, mas de poder-dever da Administração, que deve inclusive prever, no orçamento municipal, os recursos necessários ao



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

funcionamento contínuo do órgão.

A observância da ordem de classificação decorre dos princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da isonomia entre os candidatos habilitados, não se admitindo seleção discricionária do suplente pelo Poder Executivo, pelo CMDCA ou por qualquer outro órgão da Administração. A classificação obtida na eleição estabelece verdadeira ordem jurídica de substituição, somente alterável nas hipóteses legais (renúncia, desistência, perda dos requisitos legais ou impedimento superveniente). A ausência de previsão expressa na legislação municipal acerca da convocação de suplentes não autoriza a Administração a permanecer inerte: aplica-se, nesse caso, subsidiariamente, a Resolução nº 231/2022, até que sobrevenha regulamentação municipal compatível, sob pena de esvaziamento da própria finalidade constitucional do órgão.

Sob a perspectiva da atuação ministerial, recomenda-se que, constatada vacância ou afastamento sem imediata convocação do suplente, seja inicialmente instaurado procedimento administrativo para apuração da regularidade da composição do Conselho Tutelar, facultando-se ao Município demonstrar a adoção das providências necessárias. Persistindo a omissão, é cabível a expedição de Recomendação Administrativa, sem prejuízo da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta ou do ajuizamento de Ação Civil Pública, quando indispensável à tutela da continuidade do serviço público essencial. A convocação de suplentes não representa mera providência de suprimento quantitativo, constituindo verdadeiro instrumento de preservação da regularidade institucional do órgão, razão pela qual eventual resistência administrativa deve ser compreendida como violação ao dever constitucional de assegurar prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente.

5. A FORÇA NORMATIVA DA RESOLUÇÃO Nº 231/2022 DO CONANDA E A OMISSÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

A Lei nº 8.242/1991⁷ atribuiu ao CONANDA competência para elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e para acompanhar sua execução pelos entes federativos. Não se trata de competência meramente consultiva: a Resolução nº 231/2022 foi editada no exercício dessa atribuição normativa, estabelecendo parâmetros gerais para a criação, o funcionamento e o processo de escolha dos Conselhos Tutelares em todo o território nacional, sendo vinculante e obrigatória para a Administração Pública (art. 51 da Resolução⁸), respeitados os princípios da prioridade absoluta, da razoabilidade e da legalidade.

No federalismo brasileiro, compete à União por meio do CONANDA estabelecer normas gerais, cabendo aos Municípios suplementá-las conforme suas peculiaridades locais: jornada de trabalho, organização administrativa, estrutura física, regime disciplinar, vantagens funcionais, divisão territorial dos Conselhos Tutelares, entre outros aspectos. Essa competência suplementar, contudo, não autoriza o afastamento das normas gerais do ECA e da Resolução do CONANDA: a legislação municipal pode complementá-la, jamais contrariá-la ou esvaziar sua finalidade.

Assim, ainda que a lei municipal seja omissa quanto à convocação de suplentes ou à recomposição do colegiado, aplica-se supletivamente a regulamentação do CONANDA, não podendo a omissão local servir de escusa à inércia administrativa. A omissão legislativa não gera vácuo jurídico: opera-se a integração normativa pelas regras gerais editadas pelo Conselho Nacional, preservando-se simultaneamente a autonomia municipal, a uniformidade mínima do Sistema Nacional de Garantia de Direitos e a efetividade da proteção integral. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência, valendo citar o seguinte precedente, cuja fundamentação proferida ainda sob a Resolução nº 139/2010 permanece plenamente aplicável à Resolução nº 231/2022, uma vez que ambas decorrem da mesma competência normativa prevista na Lei nº 8.242/1991:

⁷ Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências.

⁸ Art. 51. As deliberações do CONANDA, no seu âmbito de competência para elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, são vinculantes e obrigatórias para a Administração Pública, respeitando-se os princípios constitucionais da prevenção, prioridade absoluta, razoabilidade e legalidade.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

"CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO TUTELAR. CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE DURANTE OS AFASTAMENTOS DOS CONSELHEIROS TITULARES. SENTENÇA QUE RECONHECEU O DEVER ESTATAL, IMPONDO AO MUNICÍPIO OBRIGAÇÃO DE FAZER. ARGUIÇÃO DE SENTENÇA CONTRÁRIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INOCORRÊNCIA. OMISSÃO DA LEGISLAÇÃO LOCAL QUE DEVE SER SUPRIDA PELA RESOLUÇÃO Nº 139/2010 DO CONANDA. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO FEDERAL PARA ELABORAR AS NORMAS GERAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ART. 2º DA LEI FEDERAL Nº 8.242/1991. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL CONHECIDAS E DESPROVIDAS." (TJ-RN, Apelação/Remessa Necessária nº 0100884-37.2017.8.20.0122, Rel. Des. Cornélio Alves de Azevedo Neto, j. 17/08/2022).

O precedente afasta o argumento, frequentemente utilizado pelos Municípios, de que inexistiria obrigação administrativa diante da ausência de previsão expressa em lei local, e prestigia a finalidade constitucional do Conselho Tutelar. A ausência de previsão na legislação local, portanto, não autoriza deixar de convocar suplentes, não afasta a obrigatoriedade de instaurar escolha suplementar, não permite manter o Conselho Tutelar funcionando indefinidamente com composição incompleta, nem autoriza restringir direitos assegurados pela Resolução nº 231/2022.

Situação diversa ocorre quando a própria Resolução condiciona determinada providência à existência de previsão em lei municipal, é o caso da eleição indireta, prevista no art. 16, § 3º, examinada no Capítulo⁹ 7. Nessa hipótese específica, a ausência de lei municipal impede sua realização, pois o próprio CONANDA optou por reservar

⁹ Art. 16, §3º Caso haja necessidade de processo de escolha suplementar nos dois últimos anos de mandato, poderá o Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, havendo previsão específica na lei municipal, realizá-lo de forma indireta, tendo os Conselheiros de Direitos como colégio eleitoral, facultada a redução de prazos e observadas as demais disposições referentes ao processo de escolha.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

essa disciplina à legislação local. Não se trata de contradição em relação à regra de aplicação subsidiária acima exposta, mas de opção consciente do CONANDA ao distribuir competências entre a norma geral nacional e a regulamentação municipal.

6. DA INSUFICIÊNCIA DE SUPLENTE E DA OBRIGATORIEDADE DA ESCOLHA SUPLEMENTAR

Superada a convocação de suplentes, impõe-se examinar hipótese mais sensível: a inexistência ou insuficiência de candidatos habilitados para assumir futuras vacâncias. O art. 16, § 2º, da Resolução nº 231/2022¹⁰ estabelece critério objetivo para a instauração do processo de escolha suplementar: havendo dois ou menos suplentes disponíveis, caberá ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) iniciar imediatamente novo processo de escolha.

A norma não condiciona a escolha suplementar à ocorrência de nova vacância: o gatilho jurídico é a redução do cadastro de suplentes ao limite de dois candidatos disponíveis, ainda que o Conselho Tutelar permaneça, momentaneamente, com seus cinco titulares em exercício. A expressão "iniciar imediatamente" revela natureza vinculada da atuação do CMDCA, não sujeita a critérios de conveniência e oportunidade, tampouco condicionada à instauração ou à conclusão de eventual processo administrativo disciplinar, uma vez que a mera insuficiência do quadro de suplentes já impõe, por si, a recomposição.

A lógica adotada pelo CONANDA é essencialmente preventiva: a realização do processo suplementar demanda diversas etapas administrativas: elaboração de edital, constituição de comissão especial, análise das inscrições, fase recursal, campanha, votação, apuração e homologação do resultado, o que naturalmente exige tempo. Caso a deflagração do procedimento somente ocorresse após o esgotamento completo dos suplentes, haveria período inevitável em que o Conselho Tutelar permaneceria funcionando em composição inferior à prevista no ECA. Foi justamente para evitar essa

¹⁰ Havendo dois ou menos suplentes disponíveis, caberá ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente iniciar imediatamente processo de escolha suplementar.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

solução de continuidade que a Resolução fixou o parâmetro de dois suplentes remanescentes, tratando-se, portanto, de verdadeiro mecanismo de gestão de risco institucional.

A competência atribuída ao CMDCA configura poder-dever administrativo: uma vez reduzido o número de suplentes ao limite legal, nasce a obrigação jurídica de instaurar imediatamente o processo suplementar, recomendando-se, ademais, atuação preventiva do Conselho de Direitos, antecipando-se à vacância efetiva, de modo a evitar a descontinuidade do atendimento. A inércia administrativa, além de violar norma expressa da Resolução, compromete a continuidade do Conselho Tutelar e pode justificar a atuação resolutiva e, se necessário, judicial do Ministério Público, inclusive mediante Termo de Ajustamento de Conduta ou Ação Civil Pública (arts. 98, I,¹¹ e 216¹² do ECA)

7. A MODALIDADE DE ELEIÇÃO SUPLEMENTAR: REGRA DA ELEIÇÃO DIRETA E EXCEÇÃO DA ELEIÇÃO INDIRETA

7.1. A eleição direta como regra geral

O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar constitui expressiva manifestação da democracia participativa instituída pela Constituição de 1988. O art. 132 do ECA estabelece que os membros serão escolhidos pela população local, em processo disciplinado pela legislação municipal e coordenado pelo CMDCA; a Resolução nº 231/2022 reafirma esse modelo, prevendo sufrágio universal, direto, secreto e facultativo. Trata-se de mecanismo destinado a conferir legitimidade democrática ao exercício das relevantes atribuições dos conselheiros tutelares — cujas decisões produzem relevantes repercussões na esfera jurídica de crianças, adolescentes, pais, responsáveis e órgãos

¹¹ As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

¹² Transitada em julgado a sentença que impuser condenação ao poder público, o juiz determinará a remessa de peças à autoridade competente, para apuração da responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

públicos —, razão pela qual constitui a regra geral também para os processos suplementares, que devem, sempre que possível, preservar o mesmo grau de legitimidade democrática do processo ordinário. A adoção de procedimento diverso somente se justifica nas hipóteses expressamente autorizadas pelo ordenamento jurídico.

7.2. A eleição indireta como exceção: requisitos cumulativos

Nos termos do art. 16, § 3º, da Resolução nº 231/2022, quando a necessidade de recomposição surgir nos dois últimos anos do mandato, poderá a legislação municipal prever que a escolha seja realizada de forma indireta pelo CMDCA, como colégio eleitoral, facultada a redução dos prazos normalmente exigidos solução que replica, por simetria, a disciplina do art. 81, § 1º, da CF¹³, para a vacância presidencial no biênio final. Por se tratar de exceção, sua interpretação deve ser restritiva, extraíndo-se da leitura sistemática do dispositivo três requisitos cumulativos:

- A) Marco temporal: A necessidade de recomposição deve ocorrer durante os dois últimos anos do mandato, período em que a realização de processo eleitoral completo pode revelar-se desproporcional diante do tempo remanescente de exercício da função e do tempo necessário à organização do certame;
- B) Previsão expressa em lei municipal: A Resolução não autoriza automaticamente a eleição indireta, apenas faculta que a legislação municipal a discipline; na ausência de previsão legal específica, permanece íntegra a regra geral da eleição direta, não havendo espaço para criação da modalidade indireta por resolução do CMDCA, decreto do Executivo, portaria administrativa ou qualquer outro ato infralegal, sob pena de violação ao princípio da legalidade

¹³ Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

administrativa;

- C) Realização de verdadeira eleição indireta: Mesmo existindo previsão em lei municipal, não se admite simples indicação política ou nomeação discricionária pelo Executivo, devendo haver procedimento formal de seleção, ainda que o corpo eleitoral seja restrito aos membros do CMDCA, assegurando-se, **no mínimo:** publicação de edital, abertura para inscrições, verificação dos requisitos legais, possibilidade de impugnação, publicidade dos atos, sessão pública de votação, proclamação do resultado e possibilidade de controle ministerial.

7.3. Natureza facultativa da eleição indireta

Mesmo presentes os três requisitos, a eleição indireta não se torna obrigatória: o art. 16, § 3º, utiliza o verbo "poderá", de modo que nada impede que a legislação municipal opte pela eleição direta inclusive no biênio final do mandato. A eleição indireta constitui mecanismo excepcional de simplificação procedimental, jamais imposição normativa destinada a substituir o sufrágio popular.

7.4. Lei municipal omissa quanto à modalidade indireta

Sendo a lei municipal omissa quanto à modalidade indireta, o processo suplementar deverá ser direto, ainda que se esteja no biênio final do mandato. Recomenda-se, nessa hipótese, que o membro do Ministério Público fomente a atualização da legislação municipal, incorporando expressamente a previsão do art. 16, § 3º, por recomendação administrativa ou articulação com o CMDCA e os Poderes Executivo e Legislativo locais. Registre-se, contudo, ressalva de método com relevância prática: eventual alteração legislativa superveniente terá eficácia prospectiva, destinada a disciplinar situações futuras, não alcançando situação de vacância já consumada sob a égide da legislação vigente ao tempo do fato.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

8. DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8.1. Função institucional

A atuação ministerial nas hipóteses de vacância ou insuficiência de suplentes não se limita ao controle da legalidade administrativa. A Constituição da República atribuiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, missão que assume especial intensidade na área da infância e juventude, em razão do princípio da prioridade absoluta (art. 227 da CF)¹⁴. Sempre que a deficiência estrutural do Conselho Tutelar comprometer a efetividade da política pública de proteção integral, mostra-se legítima e necessária a intervenção ministerial, que deve privilegiar, sempre que possível, soluções consensuais e resolutivas, reservando-se a judicialização para hipóteses de persistente resistência administrativa.

8.2. Atuação preventiva

Constatada qualquer irregularidade relacionada à composição do Conselho Tutelar, recomenda-se ao membro do Ministério Público adotar, preferencialmente, medidas de natureza preventiva, entre elas:

- Instauração de Procedimento Administrativo para acompanhamento da situação;
- Requisição de informações ao Município e ao CMDCA;
- Verificação da existência de suplentes aptos;
- Conferência da legislação municipal;
- Análise da necessidade de atualização legislativa;

¹⁴ Art. 227. 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.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

- Expedição de Recomendação Administrativa fixando prazo para adoção das providências necessárias.

A atuação preventiva mostra-se especialmente importante quando o número de suplentes se aproxima do limite previsto no art. 16, § 2º, da Resolução nº 231/2022, evitando que o Conselho Tutelar venha futuramente a funcionar em situação irregular.

8.3. Atuação resolutiva

Persistindo a omissão administrativa, recomenda-se avaliar a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, a expedição de novas recomendações, a realização de reuniões interinstitucionais e o acompanhamento permanente do cronograma da escolha suplementar. A atuação resolutiva permite solucionar grande parte das situações sem necessidade de judicialização, preservando o diálogo institucional entre Ministério Público, Município e Conselho de Direitos.

8.4. Atuação judicial

Somente diante da persistência da ilegalidade deverá ser considerada a adoção das medidas judiciais cabíveis, entre elas: Ação Civil Pública para compelir o Município à convocação de suplentes; ACP visando determinar ao CMDCA a instauração imediata da escolha suplementar; tutela de urgência para assegurar a continuidade do funcionamento do Conselho Tutelar; e eventual responsabilização por danos decorrentes da omissão administrativa, quando presentes os pressupostos legais. Importa ressaltar que o objetivo primordial da atuação judicial não consiste em sancionar a Administração Pública, mas assegurar a continuidade da política pública de proteção integral e restabelecer a plena capacidade de funcionamento do Conselho Tutelar.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

9. SÍNTESE OPERACIONAL DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

Para facilitar a aplicação prática das orientações desta Nota Técnica, sintetiza-se o roteiro decisório a ser observado diante de vacância ou afastamento de conselheiro tutelar:

1	Vacância ou afastamento de conselheiro titular.
2	Há suplentes habilitados? <u>Em caso positivo, o Poder Executivo convoca imediatamente o suplente seguinte na ordem de classificação.</u>
3	Restaram dois ou menos suplentes disponíveis? <u>Em caso positivo, o CMDCA instaura imediatamente o processo de escolha suplementar.</u>
4	A necessidade de recomposição ocorreu nos dois últimos anos do mandato? <u>Em caso positivo, avalia-se a modalidade de eleição aplicável.</u>
5	Existe lei municipal autorizando a eleição indireta? <u>Se SIM, admite-se eleição indireta pelo CMDCA, observados os requisitos do art. 16, § 3º; se NÃO, a eleição será direta.</u>

10. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o CAOPIJ (Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude) manifesta-se, por meio da presente Nota Técnica, de caráter não vinculativo, nos seguintes termos:

A) Quanto à vacância e à convocação de suplentes, recomenda-se exigir do Poder Executivo Municipal a convocação imediata dos suplentes, na ordem de classificação publicada, sempre que sobrevier vacância ou afastamento de titular, nos termos do art. 16, caput e § 1º, da Resolução nº 231/2022/CONANDA, medida que constitui verdadeiro



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

poder-dever da Administração, voltado a preservar a composição colegiada plena de cinco membros. Havendo omissão da lei municipal quanto à convocação ou à recomposição, aplica-se supletivamente a referida Resolução, cuja força é vinculante e obrigatória para a Administração Pública, não podendo a lacuna local servir de escusa à inércia.

B) No tocante à ausência de suplentes, recomenda-se exigir do CMDCA a deflagração imediata do processo de escolha suplementar sempre que restarem dois ou menos suplentes disponíveis, conforme art. 16, § 2º, da Resolução nº 231/2022/CONANDA, dever objetivo que independe de vacância total e que não fica condicionado à instauração ou à conclusão de eventual processo administrativo disciplinar, uma vez que a mera insuficiência do quadro de suplentes já impõe, por si, a recomposição. Estimula-se, ademais, a atuação preventiva do Conselho de Direitos, antecipando-se à vacância efetiva, de modo a evitar a descontinuidade no atendimento; persistindo a inércia do Poder Público, cabe avaliar as medidas de responsabilização pertinentes, inclusive Termo de Ajustamento de Conduta ou Ação Civil Pública (arts. 98, I, e 216 do ECA).

C) No que diz respeito à necessidade de eleição suplementar nos dois últimos anos de mandato, recomenda-se que o processo seja realizado, como regra, de forma direta, admitindo-se a modalidade indireta apenas quando presentes, cumulativamente: (i) o marco temporal do biênio final; (ii) a previsão específica em lei municipal; e (iii) a observância de verdadeira eleição indireta, com abertura de edital, ampla concorrência e votação restrita ao colégio dos Conselheiros de Direitos, jamais mera indicação ou nomeação (art. 16, § 3º). Inexistindo previsão legal local autorizativa, a via indireta é vedada, devendo o certame observar o sufrágio direto ainda que se esteja no período final do mandato.



Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

D) Por fim, recomenda-se que o membro promova a articulação institucional voltada à atualização da legislação municipal omissa, por meio de recomendação administrativa ou de diálogo com o CMDCA e os Poderes Executivo e Legislativo locais, a fim de incorporar expressamente a possibilidade de escolha suplementar indireta prevista no art. 16, § 3º, da Resolução nº 231/2022/CONANDA, conferindo segurança jurídica aos processos futuros, observada, quanto a situações já consumadas, a eficácia meramente prospectiva de eventual alteração legislativa superveniente.

É a Nota Técnica¹⁵ do CAOPIJ que traduz seu posicionamento sobre o tema.

Fortaleza, 18 de agosto de 2026.

[Assinado por certificação digital]

Rafael de Paula Pessoa Morais

Promotor de Justiça

Coordenador do CAOPIJ

[Assinado por certificação digital]

Fernanda Carolina Moura Nóbrega

Promotora de Justiça

Coordenadora auxiliar do CAOPIJ

[Assinado por certificação digital]

Raquel Castelo Branco Costenaro

Promotora de Justiça

Coordenadora auxiliar do CAOPIJ

¹⁵ A Nota Técnica foi elaborada com a contribuição dos seguintes componentes da Equipe Técnica do CAOPIJ: Anna Gabriella Pinto da Costa (Técnica Ministerial) e Antônio Rafael Uchoa Muniz (Residente em Direito).