



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE**

**Orientação Técnica nº 01/2023 – CAOIJ/MPPE**

**OBJETO:** Forma de funcionamento do Conselho Tutelar. Colegialidade das decisões como regra. Vedação do estabelecimento de rodízio e/ou revezamento entre os membros durante o expediente regular.

**O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**, com fulcro no art. 33, inciso II, da Lei nº 8.625/1993, no art. 23, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 12/94, atualizada pela Lei Complementar nº 21/98 (Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco), encaminha a presente **ORIENTAÇÃO TÉCNICA**, *sem caráter vinculativo*, com o escopo de disponibilizar aos órgãos de execução **orientações pertinentes à forma colegiada das decisões e ao regime de funcionamento dos Conselhos Tutelares**, em atenção aos Princípios da Prioridade Absoluta e da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes:

**CONSIDERANDO** ser o Ministério Público instituição constitucionalmente vocacionada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, devendo “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia*” (art. 129, inciso II, da CF);

**CONSIDERANDO** ser atribuição do Ministério Público “*zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis*”, nos termos do artigo 201, inciso VIII, da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA);

**CONSIDERANDO** que foi estabelecida, na sistemática adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a criação de órgão especializado no atendimento inicial aos infantes cujos direitos estejam violados ou ameaçados de violação, sendo o Conselho Tutelar definido como *“órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”* (art. 131 do ECA);

**CONSIDERANDO** que o Conselho Tutelar é integrante essencial do Sistema de Garantia dos Direitos, tendo diversas e importantes atribuições na proteção de crianças e adolescentes, nos termos do artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente;

**CONSIDERANDO** que foram realizados Processos de Escolha dos Conselhos Tutelares neste ano de 2023 em todos os municípios pernambucanos, e que os novos integrantes dos colegiados deverão tomar posse no dia 10 de janeiro de 2024, conforme previsto no artigo 139, §2º do Estatuto da Criança e do Adolescente;

Este Centro de Apoio Operacional apresenta as seguintes considerações:

Conforme dispõe o artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, cada município deve ter, pelo menos, um Conselho Tutelar em funcionamento, composto de 05 (cinco) membros. Este número de conselheiros e conselheiras por cada colegiado não pode ser maior nem menor do que a previsão legal, contudo a demanda e o quantitativo populacional de cada município devem impactar proporcionalmente o quantitativo de Conselhos Tutelares locais, de acordo com o fixado por lei municipal.

Dispõe a Resolução nº 231 do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA):

Art. 3º Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, em cumprimento ao disposto no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes.

§ 2º Quando houver mais de um Conselho Tutelar em um município ou no Distrito Federal, caberá à gestão municipal e /ou do Distrito Federal

distribuí-los conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações de direitos, assim como os indicadores sociais.

§ 3º Cabe à legislação local a definição da área de atuação de cada Conselho Tutelar, devendo ser, preferencialmente, criado um Conselho Tutelar para cada região, circunscrição administrativa ou microrregião, observados os parâmetros indicados no § 1º e no § 2º.

A constituição do órgão como colegiado de 05 (cinco) membros (por conselho tutelar) tem como objetivo, portanto, permitir que as decisões dos casos submetidos ao órgão sejam tomadas, em regra, seguindo o princípio da colegialidade. A previsão ainda possibilita que atendimentos internos e diligências externas sejam realizados em paralelo, além de garantir um quantitativo de membros suficiente para garantir o atendimento de eventuais demandas que cheguem fora do horário de funcionamento normal e nos dias não úteis (ou seja, durante os períodos de plantão, seja presencial, seja em sobreaviso, conforme dispuser a lei municipal), garantindo assim o atendimento ininterrupto à população, preconizado pelo artigo 19 da Resolução nº 231 do CONANDA:

Art. 19. O Conselho Tutelar estará aberto ao público nos moldes estabelecidos pela Lei Municipal ou do Distrito Federal que o criou, garantido o atendimento ininterrupto à população.

Parágrafo único. Cabe à legislação local definir a forma de fiscalização do cumprimento do horário de funcionamento do Conselho Tutelar e da jornada de trabalho de seus membros.

Em que pese esse arcabouço normativo, este Centro de Apoio Operacional tem recebido demandas relacionadas ao funcionamento de alguns Conselhos Tutelares, no Estado de Pernambuco, em regime de rodízio/revezamento entre os membros, durante o horário regular de funcionamento nos dias úteis. Esse regime de rodízio/revezamento ensejaria que membros do colegiado somente trabalhassem na sede do órgão apenas um ou alguns dias da semana.

Tal sistema, contudo, prejudica a qualidade do serviço prestado à população e fragiliza a atuação do órgão encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Ora, os Princípios da Prioridade Absoluta e da Proteção Integral (artigo 227 da Constituição Federal e artigos 1º e 4º do ECA) asseguram a proteção e o atendimento de crianças e adolescentes em quaisquer circunstâncias e a todo momento. Assim,

para a concretização desses princípios, e diante da essencialidade do Conselho Tutelar na proteção infantojuvenil, este deverá estar aberto ao público nos moldes estabelecidos pela Lei Municipal que o criou, sem prejuízo do atendimento ininterrupto à população<sup>1</sup>, conforme indica o artigo 19, *caput*, da multicitada Resolução do CONANDA.

O parágrafo único do mesmo dispositivo determina que cabe à legislação local a definição da forma de fiscalização do cumprimento do horário de funcionamento do Conselho Tutelar e da jornada de trabalho de seus membros, na forma do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que assevera ser da competência do município legislar sobre assuntos de interesse local, complementando as disposições gerais da legislação federal. Embora o ECA não estabeleça normas expressas sobre a jornada de trabalho dos membros do Conselho Tutelar – cabendo, como já dito, à lei municipal dispor sobre esse tema (artigo 134, ECA) – é certo que essa disciplina deve, em todo caso, observar os princípios do Estatuto (dentre os quais a Prioridade Absoluta e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes), bem como as atribuições dos Conselhos Tutelares e as diretrizes do CONANDA.

A Nota Técnica nº 03/2016 da Comissão Permanente da Infância e Juventude (COPEIJ/GNDH)<sup>2</sup> reforça a competência municipal para disciplina da jornada de trabalho dos membros do Conselho Tutelar, *“preservado o atendimento permanente e ininterrupto, sendo vedada a definição desta matéria exclusivamente em Regimento Interno”*. O mesmo documento orienta:

“2. Nas hipóteses em que a legislação municipal for omissa quanto ao horário de funcionamento do Conselho Tutelar e/ou quanto à jornada de trabalho de seus membros, ou traga previsão que estabeleça esse horário ou essa jornada de forma que não garanta, no mínimo, uma equivalência com as previsões do estatuto do servidor público municipal, o Ministério Público, no cumprimento de seu dever institucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, deverá atuar (preventiva e repressivamente) de forma a garantir a modificação legislativa que se mostrar necessária”.

---

<sup>1</sup> No mesmo sentido já orientava a Nota Técnica nº 02/2020 – CAOPIJ, de 14/02/2020.

<sup>2</sup> Disponível em:

<https://www.cnpq.org.br/gndh/59-grupo-nacional-de-direitos-humanos-gndh/8657-nts-copeij.html>. Acesso em 14/12/2023.

No tocante ao ponto, mostra-se também pertinente destacar passagem do Guia de Orientações Técnicas sobre o Conselho Tutelar - 2ª edição - 2023, elaborado pelo Ministério Público de Santa Catarina<sup>3</sup>:

“Entende-se que carga horária inferior a 30 horas semanais, independentemente do porte do município, é ilegal, por implicar revezamento entre os(as) conselheiros(as) e, assim, violar o princípio da colegialidade. Além do mais, uma carga horária de 20 horas semanais, por exemplo, equipararia a função de membro do Conselho Tutelar a de um estagiário, o que se mostra inadmissível em face das relevantes funções do órgão.” (pág. 15)

A Resolução nº 231 do CONANDA aponta ademais que *“todos os membros do Conselho Tutelar serão submetidos à mesma carga horária semanal de trabalho, bem como aos mesmos períodos de plantão ou sobreaviso, sendo vedado qualquer tratamento desigual”* (artigo 20, caput), sendo certo que tal diretriz *“não impede divisão de tarefas entre os conselheiros, para fins de realização de diligências externas, como atendimento em comunidades distantes da sede, fiscalização de entidades, programas e outras atividades, sem prejuízo do caráter colegiado das decisões tomadas pelo Conselho”* (G.N., art. 20, parágrafo único).

Tais prescrições realçam o aspecto da necessidade de **colegialidade** das decisões do Conselho Tutelar, sendo possível a tomada de decisões individuais apenas em situações excepcionais/emergenciais:

“A afirmação dessa característica decorre da interpretação sistemática da lei, que além de lhe conferir denominação geralmente aplicável a órgãos colegiados - conselho -, instituiu normas de estrutura e de composição típicas de órgãos desta natureza, aplicando, por exemplo, o termo “deliberações”, ao tratar de suas atribuições.

Como consequência da estrutura colegiada do conselho tutelar, surge a necessidade de qualquer deliberação do órgão ser resultado na manifestação de vontade da maioria ou da unanimidade dos conselheiros - e não de um isoladamente -, a depender do que for estipulado na lei especial de regência ou no regimento interno.”<sup>4</sup>

Assim, decorre dessa compreensão a vedação da prática de rodízio ou revezamento entre os conselheiros tutelares no cumprimento da jornada de trabalho

<sup>3</sup> Disponível em: <https://documentos.mp.sc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=6005>. Acesso em 14/12/2023.

<sup>4</sup> MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). CURSO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - Aspectos Teóricos e Práticos. 13ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. pp. 620 e 621.

dentro do horário regular de funcionamento do conselho, pois tal cenário compromete a qualidade do serviço prestado à população e ofende o princípio da colegialidade do órgão. É indiscutível que a jornada regular do Conselho Tutelar deve ser cumprida cumulativamente com a escala de plantões de sobreaviso, sendo possível a adoção do sistema de revezamento apenas fora do horário de funcionamento ordinário.

Por outro lado, é certo que a autonomia do Conselho Tutelar não isenta seu membro de responder pelas obrigações funcionais e administrativas junto ao órgão ao qual está vinculado (artigo 31, da Resolução nº 231/2022 do CONANDA). Também por isso o caput do artigo 132 do ECA anuncia o Conselho Tutelar como “*órgão integrante da administração pública local*”.

Nessa linha, aponta-se que a Resolução nº 231 do CONANDA contempla:

Art. 47. Cabe à legislação local estabelecer o regime disciplinar aplicável aos membros do Conselho Tutelar.

§ 1º Aplica-se aos membros do Conselho Tutelar, no que couber, o regime jurídico e disciplinar correlato ao funcionalismo público municipal ou do Distrito Federal, inclusive no que diz respeito à competência para processar e julgar o feito, e, na sua falta ou omissão, o disposto na Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 2º As situações de afastamento ou cassação de mandato de Conselheiro Tutelar deverão ser precedidas de sindicância e processo administrativo, assegurando-se a imparcialidade dos responsáveis pela apuração, e o direito ao contraditório e à ampla defesa.

§ 3º Na omissão da legislação específica relativa ao Conselho Tutelar, a apuração das infrações éticas e disciplinares de seus integrantes utilizará como parâmetro o disposto na legislação local aplicável aos demais servidores públicos.

§ 4º O processo administrativo para apuração das infrações éticas e disciplinares cometidas por membros do Conselho Tutelar deverá ser realizado por membros do serviço público municipal ou do Distrito Federal.

Ainda, convém lembrar que, sem prejuízo das disposições específicas contidas na legislação local, há incompatibilidade entre o exercício da função de conselheiro ou conselheira tutelar e a prática de outras atividades profissionais. É assente que a função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedado o exercício

concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada (artigo 38, *caput*, da Resolução nº 231 do CONANDA)<sup>5</sup>.

De acordo com o Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar (2ª ed. 2023), publicado pela Comissão de Infância, Juventude e Educação do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>6</sup>:

“Isso decorre da própria natureza do órgão. O Conselho Tutelar deverá estar aberto nos horários estabelecidos pela Lei Municipal e, fora desse período, deverá haver uma escala de sobreaviso à disposição do público, respeitando-se o caráter de permanência e continuidade das atividades.

As atividades desempenhadas pelos conselheiros tutelares demandam exaustiva dedicação. Suas funções são desgastantes, física e emocionalmente, e, na maior parte das vezes, consomem muito mais do que as horas de trabalho normal, situação que, inclusive, justifica a necessidade de conselheiros que se dediquem exclusivamente a essa função.

Desse modo, é muito importante que o Município, ao mesmo tempo em que exija, na Lei Municipal, dedicação exclusiva ao exercício da função, preveja remuneração proporcional à complexidade dessas atividades, de forma a valorizar e a reconhecer a importância do profissional, sugerindo-se que o vencimento seja, ao menos, correspondente àquele dos servidores municipais com o mesmo nível de escolarização.” (p. 41)

Ademais, a Resolução nº 231 do CONANDA inclui dentre as vedações impostas aos membros do Conselho Tutelar “*exercer atividade no horário fixado na lei municipal para o funcionamento do Conselho Tutelar*”; e “*exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício da função e com o horário de trabalho*” (artigo 41, parágrafo único, incisos II e X). De acordo com o inciso IV do mesmo dispositivo, é igualmente vedado ausentar-se da sede do Conselho Tutelar durante o expediente, salvo quando em diligências ou por necessidade do serviço.

Diante do exposto, e da atribuição do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas de proteção da infância e juventude (artigo 201 do ECA), dentre as quais se inclui o funcionamento regular dos Conselhos Tutelares, o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Infância e da Juventude do Ministério de Pernambuco sugere aos Promotores e Promotoras de Justiça com atribuição:

---

<sup>5</sup> Veja-se teor da Nota Técnica nº 02/2020 – CAOPIJ, de 14/02/2020.

<sup>6</sup> Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/16511-guia-de-atuacao-do-ministerio-publico-na-fiscalizacao-do-processo-de-escolha-do-conselho-tutelar>. Acesso em 15/12/2023.

- a) a análise da legislação municipal que disciplina o funcionamento do(s) Conselho(s) Tutelar(es) local(is), com a finalidade de verificar se, além da previsão de horário de funcionamento diário regular durante a semana (segunda a sexta), há previsão de plantão ou sobreaviso fora de tais períodos, inclusive horário noturno, feriados e finais de semana, assegurando-se o funcionamento ininterrupto do órgão;
- b) seja garantido o respeito ao princípio da colegialidade na tomada das decisões pelo(s) Conselho(s) Tutelar(es), salvo em situações excepcionais, devidamente justificadas;
- c) caso seja constatada a prática de rodízio/revezamento de expediente entre os conselheiros e conselheiras tutelares durante os dias úteis e horário normal de funcionamento do órgão, sejam adotadas as medidas extrajudiciais ou judiciais pertinentes, de modo a assegurar o cumprimento da carga horária legal, bem como a colegialidade das decisões, salvo em situações excepcionais devidamente justificadas;
- d) seja garantido o funcionamento dos plantões ou sobreavisos do(s) Conselho(s) Tutelar(res) fora do horário normal de expediente, inclusive períodos noturnos e fins de semana e feriados, em regime de rodízio ou revezamento, conforme disposto na lei local, dando-se a devida publicidade à população, órgãos e serviços integrantes da rede de proteção infantojuvenil quanto aos meios de acionamento do órgão em caso de necessidade, cabendo à lei municipal definir se haverá remuneração ou compensação das horas trabalhadas no plantão.

Recife, 15 de dezembro de 2023.

Aline Arroxelas Galvão de Lima  
Coordenadora CAOPIJ/MPPE

Ewerton dos Santos Pimentel  
Analista Ministerial - Área Jurídica do CAOPIJ/MPPE