



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
GABINETE DO DESEMBARGADOR ABRAHAM PEIXOTO CAMPOS FILHO

**TRIBUNAL PLENO**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4000306-73.2024.8.04.0000**

**Requerente:** Prefeito Municipal de Manaus  
**Procurador:** Dr. Rafael Lins Bertazzo  
**Requerida:** Câmara Municipal de Manaus  
**Procurador:** Dr. Iuri Albuquerque Gonçalves  
**Relator:** Des. Abraham Peixoto Campos Filho

***Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. EXIGÊNCIA DE PROVA DE TÍTULOS COMO CRITÉRIO DE SELEÇÃO PRÉVIA PARA O CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR. VIOLAÇÃO À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DECLARADA COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS.**

**I. CASO EM EXAME**

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Manaus em face da alínea *b*, inciso VI, do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, que estabelece a exigência de prova de títulos como etapa do processo de seleção prévia para o cargo de conselheiro tutelar, conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Sustenta-se a inconstitucionalidade material da norma por violação aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, do sufrágio universal e da soberania popular.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a exigência de prova de títulos como critério eliminatório para o cargo de conselheiro tutelar, prevista em norma municipal, viola o princípio do sufrágio universal e restringe indevidamente a capacidade eleitoral passiva; (ii) estabelecer se é constitucional, à luz da competência legislativa estadual, a criação de critério técnico adicional para candidatura a cargo cuja natureza é essencialmente comunitária e participativa.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. O processo de escolha dos conselheiros tutelares está sujeito aos



princípios constitucionais do sufrágio universal e da soberania popular, sendo indevida a limitação à capacidade eleitoral passiva sem fundamento objetivo, proporcional e diretamente relacionado às atribuições do cargo.

4. A exigência de prova de títulos como critério eliminatório, sem critérios objetivos e sem vinculação direta com as funções do cargo, configura restrição desproporcional e irrazoável ao direito de ser votado, violando os arts. 3.º, § 2.º, e 243, ambos da Constituição do Estado do Amazonas.

5. A autonomia legislativa municipal, embora reconhecida nos arts. 30, I e II, da CR/88, não autoriza o estabelecimento de critérios que comprometam a lógica democrática e participativa do processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares.

6. O art. 133 do ECA fixa requisitos mínimos para candidatura ao cargo de conselheiro tutelar (idoneidade moral, idade mínima e residência no município), admitindo complementações locais apenas se proporcionais, razoáveis e diretamente vinculadas às atribuições do cargo.

7. Precedente do STF (RE 1.278.198/SP, Rel. Min. Nunes Marques) rechaça exigências tecnicistas que afastem a diversidade social e comunitária na composição dos Conselhos Tutelares, reconhecendo a inconstitucionalidade de restrições não justificadas por peculiaridade local ou necessidade funcional do cargo.

8. A imposição de prova de títulos, além de comprometer a inclusão e representatividade no processo, restringe o acesso de cidadãos com experiência comunitária e atuação prática na defesa dos direitos infantojuvenis, contrariando os objetivos da política pública setorial.

9. A declaração de inconstitucionalidade da norma, por vício material, demanda modulação dos efeitos, com eficácia *ex nunc*, a fim de preservar a segurança jurídica e os atos praticados sob a égide da norma ora invalidada, conforme art. 27 da Lei n.º 9.868/1999.

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

##### **10. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com eficácia *ex nunc*.**

Tese de julgamento:

1. A exigência de prova de títulos como critério eliminatório no processo de escolha de conselheiros tutelares viola o princípio do sufrágio universal e restringe indevidamente a capacidade eleitoral passiva.

2. A legislação municipal não pode estabelecer critérios seletivos desproporcionais ou desvinculados das atribuições do cargo, sob pena de afronta à Constituição Estadual e ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

3. É inconstitucional, por vício material, norma municipal que impõe obstáculo técnico à candidatura ao cargo de conselheiro tutelar sem previsão legal específica e sem razoabilidade ou pertinência com as funções exercidas.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 30, I e II; 24, § 2.º; 227. CE/AM, arts. 3.º, § 2.º, e 243. ECA, arts. 86, 87, 133 e 139, § 1.º. LINDB,



art. 20. Lei n.º 9.868/1999, art. 27.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE n.º 1.278.198/SP, Rel. Min. Nunes Marques, j. 05.03.2021.

## **ACÓRDÃO**

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, em relação ao recurso de MUNICIPIO DE MANAUS, julgar pelo (a) Com Resolução do Mérito - Procedência.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador (a) Jomar Ricardo Saunders Fernandes, sem voto, e dele participaram os Desembargadores Abraham Peixoto Campos Filho (relator), Onilza Abreu Gerth, Cezar Luiz Bandiera, Henrique Veiga Lima, Lia Maria Guedes De Freitas, Gildo Alves De Carvalho Filho, João De Jesus Abdala Simões, Maria Das Graças Pessoa Figueiredo, Yedo Simões De Oliveira, Claudio Cesar Ramalheira Roessing, Jorge Manoel Lopes Lins, Lafayette Carneiro Vieira Júnior, Nélia Caminha Jorge, Airton Luis Correa Gentil, José Hamilton Saraiva Dos Santos, Ernesto Anselmo Queiroz Chixaro e Vania Maria Do Perpetuo Socorro Marques Marinho.

10 de Fevereiro de 2026

## **RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com medida cautelar, proposta pelo Prefeito Municipal de Manaus em face do disposto na alínea *b*, inciso VI, do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, a qual dispõe acerca da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, bem como estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências.

O Requerente sustenta que o dispositivo suso mencionado, ao estabelecer que os candidatos inscritos para o cargo de conselheiro tutelar serão submetidos à seleção prévia organizada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que consta de prova de títulos, viola o disposto no art. 3.º, § 2.º, e art. 243, ambos da Constituição do Estado do Amazonas, ao ferir o postulado da proporcionalidade, restringindo o sufrágio universal, bem como o direito ao voto, não sendo razoável a adoção de critérios tecnicistas para a escolha dos conselheiros tutelares.

Aduz que o conselho tutelar atua como mecanismo que mescla ação estatal com a participação da sociedade para assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes e, desse modo, defende que o arcabouço normativo relativo à função de conselheiro tutelar deve privilegiar e ampliar a participação da população no processo, tanto para votar quanto ser votado, não podendo a lei criar regras que restrinjam a soberania popular.

A parte autora argui, ainda, que a exigência de prova de títulos ao cargo de conselheiro tutelar, para além de não guardar relação com os requisitos previstos no art. 133 do



ECA, viola diretamente o princípio do sufrágio universal e da participação popular na execução da política pública municipal das crianças e dos adolescentes desta Capital, diante da possibilidade de reduzir ou eliminar candidatos que comprovem ter idoneidade moral.

Nesse diapasão, pugna seja declarada a inconstitucionalidade da alínea *b* do inciso VI do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*.

Em petição de mov. 17.1, a Câmara Municipal de Manaus requereu o indeferimento da medida cautelar vindicada pela Prefeitura Municipal, ao fundamento de que ausente o requisito do *periculum in mora*, diante da vigência da lei questionada por aproximadamente 16 (dezesseis) anos.

Devidamente intimado, o Graduado Órgão Ministerial opinou pelo deferimento da medida cautelar, porquanto presente a probabilidade do direito alegado e o perigo da demora (mov. 20.1).

Transcorridos os autos, a parte autora reconheceu a perda superveniente do pedido cautelar, considerando a decisão exarada nos autos da Suspensão de Liminar e Sentença n.º 3.391/AM, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, que suspendeu os efeitos do ato decisório exarado nos autos do Agravo de Instrumento n.º 4000187-15.2024.8.04.0000, o qual havia determinado a imediata suspensão do certame para eleição ao cargo de Conselheiro Tutelar regido pelo Edital n.º 001/2023 - CMDCA/MANAUS (mov. 44.1).

Na manifestação de mov. 52.1, a Câmara Municipal de Manaus prestou informações no sentido de que a norma impugnada é plenamente constitucional, tanto sob o aspecto formal quanto material. Inicialmente, o Órgão Legislativo Municipal destacou a regular tramitação legislativa da Lei Municipal n.º 1.242/2008, com origem em projeto de iniciativa do próprio Chefe do Poder Executivo, tendo sido devidamente apreciado pelas comissões competentes, votado em plenário e sancionado sem qualquer vício de iniciativa ou de forma.

Quanto ao mérito, argumenta que a exigência de prova de títulos para o cargo de conselheiro tutelar está fundamentada na autonomia legislativa municipal (art. 30, I, da CR/88), notadamente na competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e para regulamentar a política local de atendimento à criança e ao adolescente, conforme previsão do art. 227 da CR/88 e art. 87, I, do ECA.

Ressaltou-se que o art. 139, § 1.º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, permite expressamente aos municípios a definição dos critérios de escolha dos conselheiros tutelares, sendo a prova de títulos um mecanismo legítimo de qualificação técnica, que visa selecionar os candidatos mais aptos ao exercício de função complexa e sensível, sem representar violação ao sufrágio universal ou ao direito à participação popular.

A Câmara afastou, ainda, a alegação de ofensa ao princípio da simetria, defendendo que o ECA fornece diretrizes gerais, cabendo ao ente municipal adaptá-las à realidade local. Argumenta que não há violação ao regime jurídico nacional, mas sim exercício legítimo da competência suplementar prevista no art. 24, § 2.º, da Carta Magna.

Por fim, trouxe precedentes do Supremo Tribunal Federal para sustentar a constitucionalidade da norma municipal, enfatizando que a Corte reconhece a competência legislativa dos municípios para estabelecer critérios adicionais no processo de escolha dos membros do conselho tutelar, desde que respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.



Desse modo, requereu o reconhecimento da plena constitucionalidade da alínea *b* do inciso VI do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008 e a improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Devidamente intimado, o Procurador-Geral do Estado do Amazonas deixou de se manifestar nos autos (mov. 67.1).

Parecer Ministerial (mov. 70.1), ocasião em que o *Parquet* Estadual opina pelo deferimento do pedido inicial, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da alínea *b* do inciso VI do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/08.

Vieram-me os autos em conclusão.

É o breve relato, no primordial.

Passo a decidir.

### VOTO

A ação direta de inconstitucionalidade, instrumento previsto no ordenamento jurídico pátrio com inspiração no modelo concentrado de controle abstrato de normas, destina-se à verificação da compatibilidade vertical de leis e atos normativos com o texto constitucional.

Cuida-se, na espécie, de controle concentrado de constitucionalidade promovido no âmbito estadual, por suposta violação ao disposto no art. 3.º, § 2.º, e no art. 243, ambos da Constituição do Estado do Amazonas, decorrente da previsão normativa contida na alínea *b* do inciso VI do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, que institui requisito de prova de títulos para o cargo de conselheiro tutelar no âmbito do Município de Manaus.

No que concerne à legitimidade ativa, verifico que o Prefeito Municipal de Manaus figura como parte requerente, em conformidade com o disposto no art. 75, § 1.º, inciso IV, da Constituição do Estado do Amazonas, o qual expressamente reconhece ao Chefe do Poder Executivo municipal a prerrogativa de provocar o Tribunal de Justiça, com vistas à declaração de inconstitucionalidade de normas locais em face do texto constitucional estadual.

Quanto à legitimidade passiva, ensina a doutrina do Ministro Luís Roberto Barroso que esta recai sobre os órgãos ou autoridades responsáveis pela lei ou pelo ato normativo objeto da ação, aos quais caberá prestar informações ao relator do processo. Nesse talante, considerando que o ato impugnado é a Lei Municipal n.º 1.242/2008, constata-se a correta indicação da Câmara Municipal de Manaus para figurar no polo passivo da demanda.

Em se tratando da norma objeto da presente impugnação, tem-se, conforme exposto acima, que se trata de lei municipal em sentido formal e material, cuja validade é passível de controle por esta Corte de Justiça, nos termos do art. 125, § 2.º, da CR/88, e do art. 74 da Constituição do Estado do Amazonas, haja vista a alegação de violação à Constituição Estadual.

Portanto, presentes os pressupostos legais e constitucionais de admissibilidade, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Cinge-se a controvérsia na insurgência do Prefeito Municipal de Manaus quanto à



inconstitucionalidade material da alínea *b*, inciso VI, do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, a qual prevê que os candidatos ao cargo de Conselheiro Tutelar no Município de Manaus serão submetidos à prova de títulos, com critérios definidos em edital, como etapa do processo seletivo prévio conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Ensina a melhor doutrina que os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

Em se tratando das normas parâmetros de constitucionalidade aventadas pelo Autor na demanda, a saber, o art. 3.º, § 2.º e o art. 243, ambos da Constituição do Estado do Amazonas, infiro que os artigos constitucionais dizem respeito, respectivamente, ao exercício da soberania popular por intermédio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, bem como à Política Estadual e Municipal de atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem.

A soberania popular é exercida pelo sufrágio universal. O vocábulo significa aprovação, opinião favorável, aclamação, e consiste na atribuição ao maior número possível de nacionais do direito de votar, sendo a sua limitação, portanto, medida excepcional.

O sufrágio é a essência dos direitos políticos, porquanto enseja a participação popular no governo, sendo este o responsável pela condução do Estado, apresentando duas dimensões. A primeira é a capacidade eleitoral ativa, ou cidadania ativa, e significa o direito de votar, de eleger representantes. A segunda é a capacidade eleitoral passiva, *jus honorum* ou cidadania passiva, e significa o direito de ser votado, de ser eleito, de ser escolhido em processo eleitoral.

Ainda, considerando a íntima ligação com o tema em tela, trago à lume o princípio da isonomia ou da igualdade, previsto no art. 5.º da Lei Maior, imprescindível ao desenvolvimento equilibrado do processo eleitoral, bem como para a afirmação da liberdade e do respeito a todas as expressões políticas.

Tal primado impõe que, a todos os residentes no território brasileiro, deve ser deferido o mesmo tratamento ou tratamento igual, não se admitindo discriminação de espécie alguma, a menos que o tratamento diferenciado reste plena e racionalmente justificado, quando, então, será objetivamente razoável conceder a uns o que a outros se nega.

Sob a ótica de candidatos e partidos políticos, por exemplo, o princípio da igualdade reclama uma postura neutra do Estado em face dos participantes da competição eleitoral, de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros, sendo o princípio, ademais, pressuposto para uma concorrência livre e equilibrada entre os competidores do processo político, motivo por que a sua inobservância não afeta apenas a disputa eleitoral, mas amesquinha a essência do próprio processo democrático.

Em relação à política estadual e municipal de atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem, essa constitui um conjunto articulado de ações entre o poder público e a sociedade civil, orientadas pelas diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com o objetivo de assegurar a efetivação de seus direitos fundamentais.

Nesse sentido, o art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.



Volvendo aos contornos do caso concreto, o Autor da presente demanda sustenta que a exigência prevista na alínea *b*, inciso VI, do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, ofende a Constituição do Estado do Amazonas, por afrontar os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e, sobretudo, o sufrágio universal, ao criar obstáculo indevido ao exercício da cidadania e à ampla participação popular no processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares.

Para o Requerente, o Conselho Tutelar, por sua natureza híbrida - entre função estatal e participação comunitária -, exige processo de escolha que garanta a maior abertura democrática possível, sem que sejam impostos critérios tecnicistas que resultem, na prática, em restrição à soberania popular. Aduz, ainda, que a exigência de títulos extrapola os limites definidos pelo art. 133 do ECA, o qual delimita como requisitos para o exercício do cargo apenas a idoneidade moral, a idade mínima de 21 anos e a residência no município.

A Câmara Municipal de Manaus, por sua vez, apresentou informações no sentido da plena constitucionalidade da norma, tanto sob o ponto de vista formal quanto material. No concernente ao aspecto formal, destaca que a Lei Municipal n.º 1.242/2008 teve iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tramitando regularmente pelas comissões permanentes da Casa Legislativa, sendo aprovada em plenário e sancionada sem qualquer vício de forma, o que afasta eventual alegação de inconstitucionalidade formal.

Sob o ponto de vista material, a Câmara argumenta que a exigência de prova de títulos encontra amparo na autonomia legislativa municipal, prevista no art. 30, I, da Constituição da República, e na competência suplementar para normatizar matérias de interesse local relacionadas à política de atendimento à criança e ao adolescente, nos termos do art. 24, § 2.º, da Carta Magna, e art. 87 do ECA.

Segundo alega a Casa Legislativa, o art. 139, § 1.º, do ECA, atribui expressamente ao Município a definição dos critérios de escolha dos Conselheiros Tutelares, permitindo a imposição de requisitos adicionais, desde que pautados na razoabilidade e na proporcionalidade. Argumenta, assim, que a prova de títulos representa mecanismo legítimo de valorização da função, conferindo ao processo seletivo maior rigor técnico, sem, contudo, afastar a participação popular, visto que esta é garantida nas fases posteriores de votação.

Ademais, ressalta que a imposição da prova de títulos não viola o princípio da simetria, arguindo que o ECA confere apenas diretrizes gerais, devendo os municípios adaptar a regulamentação à sua realidade local, inclusive para garantir maior proteção aos direitos infantojuvenis.

Tecidos os apontamentos, dispõe o art. 227 da Carta Magna, 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.

Quanto à distribuição de competências, o ordenamento jurídico pátrio fundamenta no critério da predominância do interesse. Nesse sentido, de acordo com o art. 24, XV, da CR/88, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude, limitando-se a União a estabelecer normas gerais.

Em se tratando dos requisitos para candidatura a membro dos conselhos tutelares, a



Lei n.º 8.069/1990 prevê o que segue:

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

- I - reconhecida idoneidade moral;
- II - idade superior a vinte e um anos;
- III - residir no município.

Consoante exposto, tratando-se de competência legislativa concorrente, os municípios se atêm a dispor sobre assuntos de interesse local e a suplementar as legislações federal e estadual, nos termos do art. 30, I e II, da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Nesse tear, valendo-se da competência prevista no texto constitucional, o Prefeito Municipal de Manaus decretou e sancionou a Lei Municipal n.º 1.242/08, a qual prescreve acerca da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, constando no art. 20, IV, *b*, da norma ora impugnada o que segue:

Art. 20. De acordo com a disposição do art. 139 da Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Federal n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991, bem como novas alterações inseridas pela Lei Federal n.º 12.696, de 25 de julho de 2012, fica definido que o processo de escolha dos membros titulares e suplentes do Conselho Tutelar obedecerá aos seguintes critérios: (Redação dada pela Lei n.º 1972/2015)

(...)

VI - os candidatos inscritos serão submetidos à seleção prévia organizada pelo CMDCA, observando o parágrafo único do art. 9º desta Lei, que constará de:

(...)

b) **prova de títulos, cuja pontuação será definida em edital.** (Sem grifo no original).

Da leitura do texto, ainda que a lei local atenda a determinação contida no art. 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece que o processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal, entendo que o dispositivo em análise limita ilegitimamente a capacidade eleitoral passiva no âmbito do processo de escolha dos conselheiros tutelares.

O art. 131 do ECA dispõe 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, definidos nesta Lei.

Para a consecução da referida previsão, a legislação em tela prevê, em seu art. 132, que haverá, em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar, integrante da Administração Pública, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução após novos processos de escolha.

A Constituição da República inaugurou um novo modelo de Estado, alicerçado em princípios que estimulam a criação e o constante aperfeiçoamento de mecanismos de



participação social. Nesse cenário, surgiram instrumentos como os conselhos, as ouvidorias, o orçamento participativo e as comissões de legislação participativa, todos voltados à ampliação do diálogo entre o poder público e a sociedade civil.

Inserido nessa lógica democrática, o Conselho Tutelar deve ser estruturado de forma a viabilizar a mais ampla participação popular possível, respeitados os limites constitucionais, promovendo, assim, o fortalecimento do processo democrático e a legitimação das políticas públicas voltadas à infância e à juventude.

Nesse ponto, cumpre colacionar o art. 12 da Resolução CONANDA n.º 231/2022, que dispõe sobre o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar:

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.

§ 3º Havendo previsão na legislação local é admissível aplicação de prova de conhecimento sobre o direito da criança e do adolescente, de caráter eliminatório, a ser formulada por uma comissão examinadora designada pelo Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurado prazo para interposição de recurso junto à comissão especial do processo de escolha, a partir da data da publicação dos resultados no Diário Oficial do Município, do Distrito Federal ou meio equivalente. (Sem grifo no original).

Na presente hipótese, a imposição de prova de títulos como etapa obrigatória e eliminatória do processo seletivo, sem qualquer critério objetivo que permita aferir a pertinência direta entre os títulos exigidos e as atribuições inerentes ao cargo de conselheiro tutelar, configura medida desproporcional e irrazoável, na medida em que restringe indevidamente a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos.

Ainda que a valorização técnica dos candidatos possa, em tese, ser compreendida como instrumento de qualificação do processo, o legislador municipal deve observar os limites constitucionais que asseguram o direito de participação política ampla, especialmente em cargos cuja natureza se confunde com o exercício da cidadania, como é o caso dos Conselhos Tutelares.

A exigência de prova de títulos, desprovida de fundamento técnico normativo claro, compromete a lógica democrática que rege o processo de escolha desses agentes, podendo afastar da disputa cidadãos vocacionados ao exercício da função, com experiência comunitária e sensibilidade social, mas que não detenham certificados acadêmicos formais.

A função de conselheiro tutelar exige, acima de tudo, compromisso ético, sensibilidade social e conhecimento prático da realidade local, atributos que não se mensuram

usivamente por títulos acadêmicos, por exemplo. Ao estabelecer a exigência de prova de



títulos sem critérios objetivos e razoáveis, o Município de Manaus cria uma barreira que não encontra amparo no art. 133 do ECA, nem tampouco se coaduna com o princípio do sufrágio universal, previsto no art. 3.º, § 2.º da Constituição Estadual.

É de se registrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao dispor sobre os requisitos legais para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, fixou apenas três condições: idoneidade moral, idade mínima de 21 anos e residência no município. Ainda que se admita a possibilidade de previsão de critérios adicionais pela legislação local, conforme ressalva a própria Resolução CONANDA n.º 231/2022, tais requisitos devem guardar pertinência lógica com as atribuições do cargo, e devem ser embasados em critérios objetivos, justificáveis e proporcionais.

No caso sob exame, reitero que inexistem elementos que evidenciem que a exigência de títulos guarde relação direta com as funções a serem desempenhadas, não sendo demonstrado que tal exigência contribui para a eficiência do serviço público ou para a melhor proteção dos direitos infantojuvenis. Ao contrário, a norma impugnada tem potencial de restringir de forma ilegítima o universo de candidatos aptos a concorrer ao posto, inclusive pessoas que, pela vivência comunitária ou atuação direta na defesa dos direitos da criança e do adolescente, apresentam elevado grau de preparo para o desempenho da função.

A inconstitucionalidade da exigência decorre, portanto, da ausência de proporcionalidade entre o meio adotado, seja ele, a prova de títulos, e a finalidade legítima, que seria a qualificação dos candidatos; bem como da inexistência de amparo constitucional ou legal para a limitação da capacidade eleitoral passiva de forma genérica e sem critérios razoáveis.

Nesse contexto, a norma questionada extrapola os limites da competência legislativa suplementar do Município, ao impor restrição desproporcional à participação popular em processo eleitoral de natureza comunitária, como é o caso da escolha dos membros do Conselho Tutelar. Tal violação compromete não apenas o princípio da isonomia, como também afronta os valores democráticos que permeiam a política pública de atendimento à criança e ao adolescente, conforme delineado no art. 243 da Constituição Estadual.

Corroborando com a tese ora albergada, trago à baila arestos da decisão exarada pelo em. Ministro Nunes Marques, nos autos do RE 1.278.198/SP, em que discutida a constitucionalidade de legislação do Município de Francisco Morato/SP, a qual impôs como requisito para candidatura ao membro do Conselho Tutelar a conclusão de curso superior:

Assim, o Conselho Tutelar, atuando de maneira independente, aproxima do poder público a voz da sociedade, fortalecendo práticas democráticas de participação, na medida em que funciona como instrumento de fiscalização e prevenção de situações de risco para crianças e adolescentes.

No caso em exame, **a exigência de curso superior para se tornar elegível ao cargo de conselheiro tutelar exclui profissionais tais como professores, técnicos e auxiliares de enfermagem – além, por exemplo, de líderes comunitários –, os quais, a despeito de não necessariamente terem formação superior, são engajados na comunidade em que vivem e, por isso, podem revelar sólido conhecimento da realidade social da infância e da juventude do correspondente Município.** Admitir tal restrição, que me parece



não encontrar amparo no Texto Constitucional, impediria o acesso de pessoas com plena habilidade para compreender as demandas relacionadas a crianças e adolescentes em situação de risco.

(...)

A par disso, não é demais observar que, em sua essência, um conselheiro tutelar exerce as mesmas funções em Francisco Morato/SP ou em qualquer outro Município do País, daí não havendo qualquer peculiaridade local a justificar norma que, apartada do princípio democrático, restrinja o universo de membros elegíveis à condição de membros do Conselho Tutelar. (original sem grifo)

Mercê de tais considerações, fazendo a subsunção do entendimento do Supremo Tribunal Federal ao caso em comento, exsurge cristalino que as razões de decidir adotadas no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.278.198/SP aplicam-se à controvérsia ora em exame. Isso porque, embora a exigência imposta pela norma paulista dissesse respeito à obrigatoriedade de formação em curso superior, enquanto a legislação de Manaus exige a apresentação de títulos acadêmicos ou profissionais como etapa do processo seletivo, ambas as previsões impõem critérios que extrapolam o núcleo essencial previsto no art. 133 do ECA, restringindo indevidamente o acesso ao cargo de conselheiro tutelar com base em parâmetros que carecem de razoabilidade e pertinência direta com o exercício da função.

Assim como decidiu a Corte Suprema, é necessário reconhecer que o exercício da função de conselheiro tutelar não se confunde com cargos técnicos especializados da administração pública tradicional, porquanto sua atuação, embora exija comprometimento, conhecimento prático e sensibilidade social, não demanda formalmente títulos acadêmicos específicos, razão pela qual a imposição de tais critérios, de forma genérica e eliminatória, termina por excluir segmentos da sociedade civil com notório engajamento comunitário, como líderes locais, agentes de pastoral, militantes de movimentos sociais e defensores dos direitos humanos, cujo conhecimento advém, sobretudo, da experiência direta com a realidade infantojuvenil.

No precedente citado, o Ministro Nunes Marques destacou que exigências como a de diploma de curso superior ou títulos acadêmicos afastam da disputa cidadãos comprometidos com a causa, mas que não necessariamente tiveram acesso à formação, tornando o processo de escolha um espaço menos inclusivo e menos representativo da diversidade social. Essa lógica se reproduz de forma análoga no caso dos autos, em que a imposição da prova de títulos, sem fundamentação proporcional ou critério objetivo de correlação com o exercício da função, desvirtua o caráter democrático do processo eleitoral instituído para os Conselhos Tutelares.

Além disso, conforme bem assentado no julgado do STF, a atuação do conselheiro tutelar é de natureza uniforme em todo o território nacional, regida por princípios e atribuições comuns estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Desse modo, não se justifica, à luz do pacto federativo e do princípio da isonomia, a criação de critérios locais desarrazoados que restrinjam o acesso ao cargo com base em exigências não previstas na legislação federal, especialmente quando ausente demonstração de peculiaridade regional concreta que justifique tal medida.

Dessa feita, à semelhança do caso julgado pela Suprema Corte, a norma ora impugnada impõe um filtro tecnicista que, na prática, reduz o espaço da participação democrática e comunitária no processo de escolha dos conselheiros tutelares, comprometendo os valores constitucionais da cidadania, da igualdade e da soberania popular, todos tutelados

Constituição Estadual do Amazonas, notadamente em seu art. 3.º, § 2.º, e no art. 243.



Com esses fundamentos, entendo que a norma contida na alínea *b*, VI, do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, excede os limites da competência legislativa do Município de Manaus, ao impor obstáculo desproporcional à capacidade eleitoral passiva dos cidadãos, em desconformidade com os princípios que regem a escolha dos membros dos Conselhos Tutelares e com os parâmetros constitucionais e legais que regulam a matéria.

Em arremate, consigno que não se desconhece a necessidade de se observar as consequências jurídicas e práticas da decisão que declara a inconstitucionalidade de norma em vigor há aproximadamente 17 (dezessete) anos, conforme preconiza o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Nesse talante, entendo que, no caso em comento, estão presentes razões de segurança jurídica e excepcional interesse público, nos termos do art. 27 da Lei n.º 9.868/1998, a recomendar a modulação temporal dos efeitos desta decisão, atribuindo à declaração de inconstitucionalidade eficácia *ex nunc*, com o fito de resguardar todos os atos praticados sob a égide da norma ora declarada inconstitucional.

Ante as razões e fundamentos expostos, em consonância com o Parecer Ministerial, **julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade e declaro a inconstitucionalidade material do art. 20, IV, b, da Lei Municipal n.º 1.242/08**, com eficácia *ex nunc*, nos termos acima especificados.

É como voto.

Manaus, data registrada no sistema.

**Des. Abraham Peixoto Campos Filho**  
**Relator**





## PROCURADORIA JUDICIAL

DOCUMENTO ADMINISTRATIVO n.º 2026.10000.10031.9.005961

INTERESSADO: Município de Manaus

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4000306-73.2024.8.04.0000. Acórdão Procedência - Declaração de Inconstitucionalidade.

### PARECER – PJ/CMM

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.242/2008. EXIGÊNCIA DE PROVA DE TÍTULOS PARA PROCESSO DE ESCOLHA DE CONSELHEIRO TUTELAR. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PELO TJAM, COM EFEITOS EX NUNC. JULGAMENTO UNÂNIME. AÇÃO PROPOSTA PELO PRÓPRIO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL DA CÂMARA MUNICIPAL. DESNECESSIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO.**

Senhor Procurador-Geral,

Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4000306-73.2024.8.04.0000, proposta pelo Prefeito Municipal de Manaus em face da alínea “b”, inciso VI, do art. 20 da Lei Municipal n.º 1.242/2008, dispositivo que estabelecia a exigência de prova de títulos como etapa do processo de escolha de Conselheiros Tutelares.





## PROCURADORIA JUDICIAL

O Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, por unanimidade, julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade material do referido dispositivo, com eficácia *ex nunc*, modulando os efeitos da decisão por razões de segurança jurídica

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. EXIGÊNCIA DE PROVA DE TÍTULOS COMO CRITÉRIO DE SELEÇÃO PRÉVIA PARA O CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR. VIOLAÇÃO À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DECLARADA COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

### I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Manaus em face da alínea b, inciso VI, do art. 20 da Lei Municipal n. 1.242/2008, que estabelece a exigência de prova de títulos como etapa do processo de seleção prévia para o cargo de conselheiro tutelar, conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Sustenta-se a inconstitucionalidade material da norma por violação aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, do sufrágio universal e da soberania popular.

### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a exigência de prova de títulos como critério eliminatório para o cargo de conselheiro tutelar, prevista em norma municipal, viola o princípio do sufrágio universal e restringe indevidamente a capacidade eleitoral passiva; (ii) estabelecer se é constitucional, à luz da competência legislativa





## PROCURADORIA JUDICIAL

estadual, a criação de critério técnico adicional para candidatura a cargo cuja natureza é essencialmente comunitária e participativa.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O processo de escolha dos conselheiros tutelares está sujeito aos princípios constitucionais do sufrágio universal e da soberania popular, sendo indevida a limitação à capacidade eleitoral passiva sem fundamento objetivo, proporcional e diretamente relacionado às atribuições do cargo.

4. A exigência de prova de títulos como critério eliminatório, sem critérios objetivos e sem vinculação direta com as funções do cargo, configura restrição desproporcional e irrazoável ao direito de ser votado, violando os arts. 3.º, § 2.º, e 243, ambos da Constituição do Estado do Amazonas.

5. A autonomia legislativa municipal, embora reconhecida nos arts. 30, I e II, da CR/88, não autoriza o estabelecimento de critérios que comprometam a lógica democrática e participativa do processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares.

6. O art. 133 do ECA fixa requisitos mínimos para candidatura ao cargo de conselheiro tutelar (idoneidade moral, idade mínima e residência no município), admitindo complementações locais apenas se proporcionais, razoáveis e diretamente vinculadas às atribuições do cargo.

7. Precedente do STF (RE 1.278.198/SP, Rel. Min. Nunes Marques) rechaça exigências tecnicistas que afastem a diversidade social e comunitária na composição dos Conselhos Tutelares, reconhecendo a inconstitucionalidade de restrições não justificadas por peculiaridade local ou necessidade funcional do cargo.

8. A imposição de prova de títulos, além de comprometer a inclusão e representatividade no processo, restringe o acesso de cidadãos





## PROCURADORIA JUDICIAL

com experiência comunitária e atuação prática na defesa dos direitos infantojuvenis, contrariando os objetivos da política pública setorial.

9. A declaração de inconstitucionalidade da norma, por vício material, demanda modulação dos efeitos, com eficácia ex nunc, a fim de preservar a segurança jurídica e os atos praticados sob a égide da norma ora invalidada, conforme art. 27 da Lei n.º 9.868/1999.

### IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com eficácia ex nunc.

Tese de julgamento:

1. A exigência de prova de títulos como critério eliminatório no processo de escolha de conselheiros tutelares viola o princípio do sufrágio universal e restringe indevidamente a capacidade eleitoral passiva.

2. A legislação municipal não pode estabelecer critérios seletivos desproporcionais ou desvinculados das atribuições do cargo, sob pena de afronta à Constituição Estadual e ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

3. É inconstitucional, por vício material, norma municipal que impõe obstáculo técnico à candidatura ao cargo de conselheiro tutelar sem previsão legal específica e sem razoabilidade ou pertinência com as funções exercidas.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 30, I e II; 24, § 2.º; 227. CE/AM, arts. 3.º, § 2.º, e 243. ECA, arts. 86, 87, 133 e 139, § 1.º. LINDB art. 20. Lei n.º 9.868/1999, art. 27. Jurisprudência relevante citada: STF, RE n.º 1.278.198/SP, Rel. Min. Nunes Marques, j. 05.03.2021.





## PROCURADORIA JUDICIAL

A decisão fundamentou-se, em síntese, na violação aos princípios do sufrágio universal, da soberania popular e da proporcionalidade, entendendo que a exigência de prova de títulos configurava restrição desarrazoada à capacidade eleitoral passiva no processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

Destaca-se que a lei impugnada teve origem em projeto de iniciativa do próprio Poder Executivo. O Ministério Público opinou pela procedência, e o Tribunal Pleno do TJAM julgou a ação procedente por unanimidade, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo, com efeitos *ex nunc*.

Diante desse cenário, não se evidencia interesse recursal por parte da Câmara Municipal, considerando que: a iniciativa legislativa da norma partiu do próprio Poder Executivo; o Município, enquanto ente político, foi o autor da ação e buscou expressamente a declaração de inconstitucionalidade; e a decisão foi proferida de forma unânime e em consonância com o parecer ministerial.

Ademais, considerando que a norma declarada inconstitucional teve iniciativa do próprio Poder Executivo, não se vislumbra prejuízo institucional imediato que justifique a interposição de recurso.

Assim, sob o prisma jurídico e estratégico, não se recomenda a interposição de recurso, por ausência de interesse recursal e de perspectiva





## PROCURADORIA JUDICIAL

---

concreta de êxito.

Diante do exposto, opino pela não interposição de recurso, submetendo a presente manifestação à apreciação superior.

É o parecer, salvo melhor juízo.

PROCURADORIA JUDICIAL - CMM, em Manaus/AM, 23 de fevereiro de 2026.

**[ASSINADO DIGITALMENTE]**

**ILLÍDIO BARBOSA VIEIRA DE CARVALHO JÚNIOR**

Procurador da Câmara Municipal de Manaus





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**MANAUS**



Documento 2026.10000.10031.9.005961

Data 23/02/2026

**TRAMITAÇÃO**  
**Documento Nº 2026.10000.10031.9.005961**

## **Origem**

---

**Unidade** PROCURADORIA JURIDICA  
**Enviado por** MARCILENE DE SOUSA NUNES  
**Data** 24/02/2026

## **Destino**

---

**Unidade** PROCURADORIA GERAL  
**Aos cuidados de** IURI ALBUQUERQUE GONCALVES

## **Despacho**

---

**Motivo** ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS  
**Despacho** ENVIADO PARA ANÁLISE E  
PROVIDÊNCIAS.





## PROCURADORIA GERAL

DOCUMENTO ADMINISTRATIVO n.º 2026.10000.10031.9.005961

INTERESSADO: Município de Manaus

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4000306 73.2024.8.04.0000.

Acórdão Procedência – Declaração de Inconstitucionalidade

### DESPACHO

Acolho, por suas jurídicas razões, o bem lançado pronunciamento do ilustre Procurador **Dr. Illídio Barbosa Vieira de Carvalho Júnior**, com base nos seus jurídicos fundamentos.

Ante o exposto, encaminhe-se o presente processo à Diretoria de Geral, a fim de que sejam adotadas as medidas necessárias.

Sendo este o entendimento desta Procuradoria, submeto a deliberação superior.

**PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL**, em Manaus, 24 de fevereiro de 2026.

**IURI ALBUQUERQUE GONÇALVES**

*Procurador-Geral da Câmara Municipal de Manaus*

