



Inquérito Civil nº 04.22.0013.0005415/2023-82
Documento id. 01225065

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO

Trata-se de inquérito civil instaurado em 14 de maio de 2014, por meio da Portaria do índice 01, fls. 02/04, para apurar a falta de cuidadores de creches no Município de Santo Antônio de Pádua e eventual necessidade de realização de concurso público. A instauração decorreu de reunião com o Poder Executivo Municipal, realizada em 07 de maio de 2014, quando foi detectada a falta de capacitação de cuidadores de creches e a necessidade de contratação de mais profissionais por meio de concurso público (índice 01, fls. 07/09).

O feito foi originariamente instaurado pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva, posteriormente declinado para esta Promotoria de Justiça, com atribuição para tutela da infância (índice 01, fls. 20).

Em fls. 14 do índice 01, consta resposta da Secretaria Municipal de Educação (SME), informando que realmente detectou falta de capacitação continuada dos cuidadores de creches municipais e a necessidade de realização de concurso público, ressaltando, no entanto, que a realização do certame não seria de sua atribuição.

Em fls. 18 do índice 01, documento datado de 25 de agosto de 2014, expedido pela SME, informa que seria realizado curso de capacitação para cuidadores no dia 18 de setembro de 2014, no Teatro Municipal Geraldo Tavares André. Posteriormente, em fls. 25/29 do mesmo índice, foram apresentados documentos relativos à realização do curso de capacitação, com informações sobre os monitores presentes e o conteúdo do curso.

Em fls. 33 do índice 01, foi juntada resposta da SME, datada de 23 de março de



2015, informando não haver previsão para concurso público para cuidadores e destacando que estava sendo programado o segundo curso de capacitação de cuidadores, cujo temas seria primeiros socorros.

Em fls. 40 do índice 01, consta informação da SME de que não há cargo de monitor de creche na municipalidade, ressaltando que os professores têm auxílio de profissionais que foram contratados pela Empresa Pró Atividade, de forma terceirizada, que presta serviços ao Município. Apresentou, na oportunidade, a listagem dos funcionários da empresa que estão classificados no CBO (Classificação Brasileira de Ocupações) como auxiliar de creches.

Em fls. 47/53 do índice 01 foi anexado o resultado do 2º curso de capacitação cujo tema era “Primeiros Socorros nas Escolas”.

Em fls. 61 do índice 01 consta Ata de Reunião realizada em 21 de outubro de 2015 com a SME para tratar do concurso público para cuidador de creche. Na oportunidade foi dito que teria sido aberto concurso para professores, mas que não teriam sido contemplados cuidadores de creches porque haveria maior necessidade de professores, enquanto cuidadores já estariam sendo supridos por contratados. Foi dito, ainda, que em novembro seria realizado mais um curso de capacitação para cuidadores de creche, para dar prosseguimento ao programa de educação continuada.

Em fls. 65 do índice 01, na data de 23 de fevereiro de 2016, foi prorrogado o presente Inquérito Civil por mais um ano.

Resposta de fls. 71 do índice 01 informa que a função de auxiliar de creche estava sendo exercida por 21 (vinte e um) servidores, sendo 13 (treze) contratadas por empresa terceirizada e 07 (sete) servidores concursados que estariam, temporariamente, exercendo a função em tela. Em relação à capacitação, foi ressaltado que estão sendo programados diversos cursos de capacitação durante o ano de 2016, cujo tema é “Compartilhando Saberes na Educação Infantil”.

Em fls. 92 do índice 01 foi recomendado, em 06 de abril de 2016, por esta Promotoria de Justiça, que fossem criados cargos de auxiliares de creche e posterior realização de concurso para preenchimento das vagas, no prazo de 45 (quarenta e



cinco) dias.

Somente em 25 de maio de 2018 (índice 03, fls. 102) foi apresentada resposta pela Procuradoria Municipal de Santo Antônio de Pádua, informando que teria sido contratada empresa para a realização do certame para o cargo de cuidador de creche, na forma requisitada. Embora tenha sido requisitada cópia integral do processo administrativo gerado para contratação, em fls. 107 do índice 03, a SME respondeu que o pedido deve ser direcionado à Procuradoria Municipal, que é responsável pela condução do procedimento.

Em fls. 110/113 do índice 03, na data de 05 de julho de 2018, foi prorrogado o prazo de tramitação do presente Inquérito Civil por mais um ano, tendo sido determinado a expedição de ofício à Procuradoria Municipal de Santo Antônio de Pádua para que encaminhasse cópia integral do Processo Administrativo nº 001983/2018, que tem por objeto a contratação de pessoa jurídica para realização do concurso público para ingresso no cargo de cuidador/auxiliar de creche; e informações sobre a criação por meio de lei do cargo de cuidador/auxiliar de creche. Também, foi determinado a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para que apresentasse cronograma dos cursos de capacitação para cuidadores/auxiliares de creche para o ano de 2018.

Em fls. 116/125 do índice 03, na data de 03 de outubro de 2018, o Município de Santo Antônio de Pádua encaminha em resposta sem a cópia do Procedimento Administrativo nº 001983/2018.

Oficiado, o Município de Santo Antônio de Pádua informou que foi solicitada a “contratação de uma empresa para a realização do certame licitatório para o cargo de cuidador de creche” (índice 03, fls. 164). À fl. 167 do mesmo índice, disse a Secretaria Municipal de Educação que “no último concurso realizado no Município em 2015, o cargo para auxiliar de Creche não foi contemplado, daí a necessidade do Município em contratar os referidos profissionais através de uma empresa terceirizada”.

Às fls. 168/175 do índice 03, foi encaminhada a listagem dos auxiliares de creche contratados pela empresa Vieira Stone Empreendimentos Ltda, além de documentos comprobatórios de um curso de capacitação que teria sido fornecido aos funcionários.



Em fls. 176/179 do índice 03, na data de 31 de julho de 2019, foi prorrogado o prazo de tramitação do presente Inquérito Civil por mais um ano, tendo sido determinado a extração de cópias (fls. 135/151 e 163/175) para as Promotorias de Tutela Coletiva, a fim de apurar a prática de ato de improbidade administrativa; e a juntada da cópia da inicial da ACP 0101610-76.2018.8.19.0001, cuja temática se assemelha aquela aqui apurada.

Em fls. 180/184 do índice 03, na data de 01 de agosto de 2019, foi expedida a Recomendação Ministerial nº 01/2019 para recomendar ao Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Educação que: (1) se abstenham de realizar nova contratação de empresa de fornecimento de mão de obra terceirizada para o preenchimento dos cargos de cuidadores/auxiliar de creche (ou qualquer outra função de terminologia congênere que desempenhe as mesmas tarefas); (2) ao fim do prazo de vigência dos contratos administrativos de fornecimento de mão de obra, se abstenha de aditá-los; (3) seja imediatamente adotadas as providências administrativas a fim de que seja promovido o concurso público para a contratação de cuidadores/auxiliares de creche.

Juntada da cópia da APC nº 0101670-76.2018.8.19.0001 em fls. 185/200.

Em fls. 220v do índice 03, foi determinado a reiteração dos ofícios não respondidos.

Em resposta de fls. 225/226 do índice 04, na data de 28.02.2020, o Município de Santo Antônio de Pádua informa que tem dúvidas acerca da possibilidade de realização do concurso público para contratação de cuidador/auxiliar de creche, uma vez que depende da criação dos cargos pela Câmara Municipal. Além disso, se coloca a disposição para celebrar TAC para apresentação de Projeto de Lei para criação de Cargos de Cuidador/Auxiliar de Creche.

Manifestação ministerial de fls. 226v do índice 04, determinando que fosse expedido ofício ao Prefeito Municipal, para que adotasse as medidas administrativas para o cumprimento da recomendação.

Em fls. 234 do índice 04, na data de 23.09.2020, foi prorrogado o prazo de tramitação do presente Inquérito Civil, por mais um ano, tendo sido determinado a



reiteração dos ofícios não respondidos.

Em fls. 245/249 do índice 04, o Município de Santo Antônio de Pádua reiterou as informações contidas no ofício de fls. 225/226 e acrescentou que diante do quadro de Pandemia Covid-19, não houve a possibilidade da apresentação do projeto de lei para a criação de cargos de cuidador/auxiliar de creche, bem como que o contrato de cuidador/auxiliar de creche termina em 31 de Dezembro do corrente ano e a partir de janeiro de 2021 assume novo gestor municipal.

Em fls. 250, índice 05, consta informação da Secretaria deste órgão ministerial acerca da virtualização do feito, nos termos do artigo 8º da Resolução Conjunta GPGJ/CGMP nº 33 de 30 de julho de 2002.

No índice 07, consta manifestação ministerial determinado a expedição de ofício ao Prefeito de Santo Antônio de Pádua e à Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Pádua para que: (1) encaminhasse do Projeto de Lei ou da Lei aprovada para criação dos cargos de cuidador/auxiliar de creche. Caso inexistente, esclarecer de forma pormenorizada os trâmites que estão sendo adotados para sua consecução, diante do descumprimento reiterado da Recomendação Ministerial nº 01.2019(em anexo) e do ordenamento jurídico pátrio, notadamente da regra do artigo 37, II, da Constituição Federal, pelo Município de Santo Antônio de Pádua; (2) Informasse existe negócio jurídico celebrado com pessoa jurídica para fornecimento de mão de obra terceirizada para o preenchimento dos cargos de cuidadores/auxiliares de creche (ou qualquer outra função de terminologia congênere que desempenhe as mesmas tarefas). Caso existente, encaminhar cópia do contrato administrativo celebrado; (3) Informe: a) Quantitativo necessário de cuidadores/auxiliares de creches no Município, especificando por instituição de ensino; b) Quantitativo de cuidadores/auxiliares de creches que foram contratados; c) Nome e qualificação (formação e cursos) dos profissionais contratados.

No índice 13, em resposta, a Secretaria Municipal de Educação informou que: (i) a atual gestão assumiu o município durante a Pandemia de Covid-19 e da vigência da Lei Complementar nº 173/2020, que proibiu o aumento de despesas na administrativa pública, o que inviabilizou a realização do concurso público pretendido; (ii) em razão da proibição prevista na lei federal, os profissionais serão contratados por empresa



terceirizada; (iii) para o atendimento da demanda total das Creches Municipais é necessário 25 (vinte e cinco) cuidadores/auxiliares distribuídos entre as 06 (seis) creches municipais.

No índice 14, consta manifestação ministerial determinado a expedição de ofício à Prefeitura de Santo Antônio de Pádua, para que: 1. Esclareça o emprego das verbas do FUNDEB/Salário-educação para custear a contratação da pessoa jurídica Vieira Stones Empreendimentos Ltda, com o fim de fornecer mão de obra terceirizada, tendo em vista a expressa vedação do artigo 7º da Lei nº 9.766/1988 em empregar os valores do salário-educação ao pagamento de pessoal; 2. Encaminhe os estudos técnicos que embasaram os valores a serem pagos a cada profissional (“preço unitário mensal”) no contrato entabulado com a mencionada pessoa jurídica, uma vez que se encontram significativamente acima da média paga pelo mercado; 3. Encaminhe o processo licitatório nº 1496/2108, que deu origem ao Contrato nº 008/2018; 4. Esclareça se as aulas presenciais retornaram ou se mantem em modalidade remota. Em caso de retomada, se foram fornecidos os profissionais pela pessoa jurídica contratada e se os pagamentos estão sendo realizados de forma proporcional ou em sua integralidade.

No índice 19, consta resposta ao ofício pela Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Pádua/RJ.

No índice 21, foi realizada a prorrogação do prazo de tramitação do inquérito policial, determinado a designação de reunião com autoridades municipais e solicitado diligência fiscalizatória à equipe técnica do CRAAI Itaperuna.

No índice 27, foi juntado o relatório da equipe técnica do CRAAI Itaperuna;

No índice 28, constou manifestação ministerial, que concedeu prazo ao Prefeito Municipal para prestar esclarecimentos sobre os assuntos tratados em reunião.

Nos ids. 37/38, o Município de Santo Antônio de Pádua prestou as informações solicitadas.

No id. 40, constou manifestação ministerial, que determinou que fosse oficiado à Secretaria Municipal de Educação, a fim de que encaminhasse o cronograma de capacitação continuada dos auxiliares de creche e outras providências.



Nos id. 43, a Secretaria Municipal de Educação prestou as informações solicitadas.

No id. 45, foram solicitados esclarecimentos à Secretaria Municipal de Educação.

No id. 50, a Secretaria Municipal de Educação esclareceu os pontos questionados.

No id. 52, foi solicitado ao CAO Educação do MPRJ informações acerca da existência de tese institucional ou orientação acerca do objeto do presente procedimento.

No id. 56, o CAO Educação do MPRJ encaminhou as informações existentes em seus arquivos.

No id. 61, consta manifestação determinado que o presente procedimento tramitasse por meio do novo sistema institucional Integra Extrajudicial.

No id. 62, a Secretaria deste órgão de execução informou a importação do procedimento para o Integra Extrajudicial.

É o breve relatório.

Inicialmente, vale consignar que, atualmente, o objeto do presente Inquérito Civil se limitou à necessidade ou não de realização de concurso público para o preenchimento das vagas de “Auxiliar de Creche”, uma vez que o Município de Santo Antônio de Pádua vem promovendo a capacitação adequada, conforme se depreende das informações prestadas no id. 0050 e dos certificados de conclusão de curso do id. 50.01, além do fato de que na fiscalização realizada pelo Ministério Público (id. 0027), embora tenha sido constatado a necessidade de melhorias estruturais em parte das creches (que não é objeto do presente procedimento), não foi observado a carência no quantitativo de auxiliares de creche (“Acerca do quantitativo de Auxiliar de Creche, não foram apresentadas, pelas Gestoras das Unidades de Ensino visitadas, defasagens...”).

No ponto remanescente, vale consignar que no julgado com repercussão geral RE 958.252/MG, Rel. Min. Luiz Fux, 30.08.2018, e a ADPF 324/DF, rel. Min Roberto Barroso, 30.08.2018, veiculada no informativo 913 do Supremo Tribunal Federal, foi fixada a tese de que:



“É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”.

De mesma sorte, ao editar a Lei n. 14.133/2021, Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos, o legislador pátrio consignou no artigo 48, ao disciplinar a terceirização no âmbito da Administração Pública que:

“Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado.” (grifo nosso).

Por sua vez, a doutrina mais balizada do professor José dos Santos Carvalho Filho leciona que:

“As pessoas administrativas estão capacitadas a terceirizar algumas atividades de apoio, como os serviços de conservação e limpeza, vigilância, copa e cozinha e outros do mesmo gênero. Essa terceirização é adequada e legítima, formalizando-se por de contratação administrativa e procedimento licitatório, como o permite a constituição e a legislação aplicável.”. (2022, p. 68)[1]

Nesse contexto, vale consignar que, conforme constou na manifestação ministerial do id. 0028, em reunião realizada entre o Ministério Público e o Município de Santo Antônio de Pádua, o Prefeito Paulo Roberto Pinheiro Pinto, o Procurador-Geral do Município, Dr. Adauto Furlani Soares, e o Secretário Municipal de Educação, Cilimar Azevedo, esclareceram que por equívoco constou do item 4.2.2 do Termo de Contrato n. 008/2018 (Processo Administrativo n. 1496/2018), que deu ensejo à contratação da pessoa jurídica VIEIRA STONES EMPREENDIMENTOS LTDA para prestação de



serviços terceirizados (id. 0013, fl. 11), as atribuições do “Auxiliar de Creche” como sendo “Desempenhar funções de ensino e cuidado com as crianças na faixa de zero a seis anos, dando suporte da orientação a construção do conhecimento e socialização, participando da elaboração de projetos pedagógicos, planejando ações didáticas e de avaliação de desenvolvimento dos alunos, preparando material pedagógico, organizando trabalho, desenvolvendo atividades, mobilizando um conjunto de capacidades comunicativas”, quando, na verdade, a função seria meramente auxiliar, como, por exemplo, troca de fraldas, alimentação, organização da sala, auxiliar no transporte das crianças pela instituição de ensino, não tendo qualquer caráter pedagógico, assim como ocorre nas instituições de ensino particular, que também contam com essa espécie de profissional.

Diante das informações prestadas pelas autoridades municipais e da ausência de constatação de desvio de função pelos auxiliares de creches como professores, seja por meio de notícia de fato, seja na fiscalização realizada, vale verificar o conceito de profissionais do magistério, que é esclarecido pelo artigo 2º, §2º, da Lei n. 11.738/2008, veja-se:

“§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional”.

A intenção do legislador foi objeto de considerações na Informação Técnico-Jurídica n. 004/2019/CAO Educação MPRJ, de 10 de outubro de 2019, veja-se:

“O critério que melhor atende ao intuito da lei, para efeitos de enquadramento do profissional em atuação, portanto, é o da preponderância da atividade desempenhada, desde que atendida a habilitação prevista em lei para o



exercício do cargo, independente do local de sua realização (...).

Diante desse quadro e revendo entendimento anterior, passo a entender que a função de “Auxiliar de Creche” não se enquadra no conceito de profissional do magistério nem de atividade-fim, diante da natureza de sua função, meramente auxiliar e de apoio, sem qualquer caráter pedagógico, e, por consequência, não atrai a incidência da regra de provimento exclusivamente por concurso público, nos termos dos artigos 37, II, e 206, V, da Constituição Federal c/c artigo 61, I, da LDB.

Nota-se, portanto, que o presente procedimento atingiu sua finalidade, não havendo outros objetos pendentes de solução.

Ante o exposto, promovo o ARQUIVAMENTO do presente inquérito civil, com fulcro no artigo 27 da Resolução GPGJ n. 2.227/2018.

Comunique-se os interessados e demais colegitimados, via diário oficial eletrônico, acerca da fluência do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de recurso contra o presente arquivamento, nos termos do artigo 27, §4º, da Resolução GPGJ n. 2.227/2018.

Diante da instauração de ofício do presente inquérito civil, remeta-se os presentes autos, juntamente com a promoção de arquivamento, ao Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de até 03 (três) dias, nos termos do §§ 1º e 2º do artigo 27 do referido diploma legal c/c artigo 9º, §2º, da Lei n. 7.347/85.

Encaminhe-se ao CAO Infância cópia da presente manifestação de arquivamento, nos termos do artigo 80, II c/c I, parte final, da citada resolução.

[1] CARVALHO FILHO. José dos Santos. Terceirização no Setor Público: encontros e desencontros. In: Terceirização na Administração Pública. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Santo Antônio de Pádua, 13 de novembro de 2023



MPRJ | MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FÁBIO DE OLIVEIRA FERREIRA
Promotor(a) de Justiça - Mat. 8623