



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

## **ADITAMENTO A TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA (MINUTA)**

Ementa: Aditamento ao Termo de Ajuste de Conduta firmado perante o Ministério Público Estadual, pelo Município de Fortaleza e o Estado do Ceará, publicado no Diário de Justiça nº 170, de 8 de setembro de 2005, objetivando a regularização do sistema de atendimento em creches através do processo de municipalização.

Aos 22 dias do mês de outubro de 2005, nesta cidade e comarca de Fortaleza, na Rua Barão de Aratã, 100, 3º andar, às 9:00 horas (nove horas), de um lado, **O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**, representado, neste ato, pela Procurador Geral de Justiça, Nicéforo Fernandes de Oliveira, e pelo Promotor de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e da Juventude, Odilon Silveira Aguiar Neto. E de outro, o **MUNICÍPIO DE FORTALEZA** através de sua Prefeitura Municipal e Secretaria de Educação e Assistência Social, representada respectivamente pela Ilma. Prefeita Luizianne de Oliveira Lins e Ilma. Secretária Ana Maria de Carvalho Fontenele.

Celebram este **Aditamento ao Termo de Ajustamento de Conduta**, com base no artigo 5º, § 6º da Lei 7.437 de 24 de Julho de 1985, e nos artigos 201, V, e 224, ambos da Lei n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), com natureza de título executivo extrajudicial, nos termos que se seguem:

**Considerando** que a Constituição Federal de 1988 (CF88) consagra a educação como processo fundamental da construção da pessoa humana como cidadã de direitos e responsabilidades, fundamentos do Estado Democrático de Direito, e que o direito à educação é direito social fundamental elencado no seu Título II, de aplicabilidade imediata, não podendo, portanto, o poder público eximir-se por qualquer meio de sua obrigação;



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

**Considerando** que a CF88 em seu artigo 227 estabeleceu para crianças e adolescentes a Prioridade Absoluta na garantia de seus direitos e que tal princípio constitucional se consubstancia, conforme parágrafo único do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, *na primazia de receber proteção e socorro em qualquer circunstância, na precedência no atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, na preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude;*

**Considerando** que a educação escolar infantil é um dever do Estado, decorrente de seu comprometimento constitucional de proporcionar uma educação ampla, que abranja todos níveis e modalidades de ensino, que seja de qualidade, gratuita e de acesso indiscriminado, e que a nossa Carta Magna no seu artigo 208, inciso IV, estabelece que o dever do Estado com a educação deve ser efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

**Considerando** que a Emenda Constitucional nº 20/98, que deu nova redação ao art 7º, XXV, garante como direito dos trabalhadores urbanos e rurais a assistência gratuita em creches e pré-escolas aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade, como também outros que visem a melhoria de condição social, e que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei 9.394/96) ratifica disposições da Constituição Federal e que o Estatuto da Criança e do Adolescente (art 54, IV), assegura às crianças de 0 a 6 anos de idade o direito à educação infantil, como dever do Estado, suprimindo a brecha constitucional quanto a sua natureza gratuita;

**Considerando** que a Educação Infantil, de acordo com o art.30 da LDB, é oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade, objetivando o desenvolvimento integral da



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

criança, e que o art.29 desta, conceitua a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, sendo um espaço de desenvolvimento psicológico, social e intelectual, portanto, fazendo parte do início de um processo de formação educacional e não apenas de atendimento assistencial; que o direito à educação infantil, mesmo não sendo compulsiva como o ensino fundamental, é também direito público subjetivo, exigível judicial e administrativamente, e a sua oferta não é apenas um ato discricionário do Poder Público, é dever do Município, legalmente previsto e exigível;

**Considerando** que o Parecer nº 04/2000 do Conselho Nacional de Educação e a Resolução nº 361/2000 do Conselho de Educação do Ceará tratam de vários aspectos normativos para a Educação Infantil, estabelecendo condições e prazos para o credenciamento de entidades públicas e privadas para o atendimento neste nível;

**Considerando** que a Constituição Federal em seu artigo 211, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem se organizar em regime de colaboração, no que tange a seus sistemas de ensino, atuando os municípios com prioridade no ensino fundamental e na educação infantil, e que o artigo 11, inciso V, da LDB, incumbe aos municípios oferecer educação infantil e ensino fundamental, permitindo a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas, plenamente, as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;

**Considerando** que a Constituição do Estado do Ceará, no seu art. 218, III e IV, estabelece que o sistema estadual de ensino deve ser organizado em colaboração com a União e os Municípios, mediante garantia de atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental, e ensino infantil, creches e pré-escolar às crianças de zero a seis anos de idade, e que o art. 219, IV, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza traz que o dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

**Considerando** que o descumprimento do dever constitucional em relação à não oferta ou oferta irregular do direito à creche deve ser objeto da proteção judicial que trata o art. 208, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao estabelecer que são regidas por suas disposições as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes, referente ao não oferecimento ou ao oferecimento irregular do atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade, sendo competente para resguardar tais direitos o Ministério Público da Infância e da Juventude e as entidades de defesa constituídas nos termos do art.210, III, do ECA;

**Considerando** que historicamente tem havido desrespeito a esse direito fundamental, uma vez que não se tem assegurado vagas em creches públicas a todas as crianças que as procuram, tendo inclusive tal fato motivado Ação Civil Pública, impetrada por esta Instituição, conjuntamente com o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA), em dezembro de 2002, onde o Município de Fortaleza foi condenado a (...) *divulgar por igual meio e proporção de publicidade, tal qual fez com os alunos da faixa etária de 04 e 18 anos, também para os alunos da faixa etária de ZERO a 03 anos de idade, na rede de ensino público municipal, designando data própria para a matrícula em destaque, bem como acatasse as solicitações de matrículas em creches próximas de suas residências no prazo de 5 (cinco) dias; CONDENANDO-O ao pagamento de uma multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) no caso de descumprimento da obrigação interposta;* que a sentença de Ação Civil Pública gera efeitos *erga omnes* para os anos subsequentes;

**Considerando** que o descumprimento da supramencionada determinação desencadeou Processo de Execução Provisória em face do Município de Fortaleza, promovido pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA), que está em andamento na 3ª Vara do Juizado da Infância e da Juventude, sob o nº 2005.03.00433-2;

**Considerando** que em 11 (onze) de maio do corrente ano foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta entre este Ministério Público, o Município de Fortaleza e o Estado



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

do Ceará (DJ nº 170, de 08/09/2005), objetivando regular o atendimento em creches na Capital, sobretudo a transferência de creches atualmente sob a administração da Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará para a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social de Fortaleza, sem prejuízo para o atendimento infantil; que no referido Termo cabe à municipalidade, dentre outras cláusulas:

***Cláusula Terceira:** após, em vista do número de interessados, e considerando a real insuficiência de vagas, o Município de Fortaleza assume **obrigação de fazer**, consistente na criação das vagas necessárias durante o ano de 2005, devendo ser suprida no mínimo 50% da demanda declarada na cláusula primeira deste termo de ajustamento até março de 2006, seja com a construção de novas escolas de educação infantil, seja com a abertura de turmas específicas nas escolas já existentes no Município;*

***Cláusula Quinta:** o Município de Fortaleza assume **obrigação de fazer** Instrução Normativa regulamentando a aplicação de recursos destinados a subvenções sociais, no prazo de 45 dias após assinatura deste termo.*

***Cláusula Sexta:** Fica o Município obrigado a prever na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária, previsão de custeio necessária para a execução das obrigações assumidas neste termo de ajustamento de conduta, com submissão ao Poder Legislativo;*

***Cláusula Sétima:** O cumprimento das obrigações ajustadas não dispensa o Município de Fortaleza de satisfazer quaisquer exigências previstas na legislação Federal, Estadual ou Municipal, tampouco de cumprir quaisquer imposições de ordem administrativa que diga com a atividade que exerce;*



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

**Considerando** que a *cláusula Décima Nona do Termo de Ajustamento de Conduta assinado 11 (onze) de maio do corrente ano* instituiu grupo de trabalho para acompanhar a execução de suas determinações, sendo composto por representantes da Comissão de Defesa do Direito à Educação, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Municipal de Fortaleza, da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembléia Legislativa do Ceará e Centro de Apoio e Articulação das Creches Comunitárias;

**Considerando** que este grupo de trabalho avalia que o referido Termo foi omissivo quanto ao processo de municipalização das creches já conveniadas à Prefeitura Municipal; que a permanência do atual modelo de gestão indireta das creches patrimoniais, em que a responsabilidade pela execução da política pública é repassada às associações comunitária, impossibilitará a efetivação do Termo neste e nos anos subsequentes, como amplamente demonstrado no ano de 2005;

**Considerando** que durante todo o ano de 2005, apesar do Compromisso assinado, o Município de Fortaleza continua a tolher o direito à educação das crianças de zero a três anos, as quais ficaram imensamente prejudicadas, já que não lhes foi garantido o efetivo atendimento em creches; que iniciou-se o ano letivo com o funcionamento de apenas 50 das 82 creches municipais, que segundo relação do próprio Município de Fortaleza, datada de março de 2005, o número de estudantes em situação de demanda excedente era de 2.126 (duas mil cento e vinte e seis) crianças, e que além dessa demanda sem vagas, existem ainda os estudantes que estão lotados em creches municipais ou conveniadas e que ainda não foram atendidos em razão de seu não funcionamento; que os dados acima mencionados vieram a se confirmar oficialmente através do Edital de Chamamento Público de Entidade de Natureza Privada Sem Fins Lucrativos Para Gerenciamento de Creches PMF/SEDAS N° 001/2005, que a Administração de Fortaleza lançou somente no início do mês de junho, contendo 2.080 (duas mil e oitenta) crianças a serem atendidas em creches municipais e comunitárias administradas por entidades conveniadas, a partir de agosto; que não se deu o atendimento conforme o Edital supramencionado em função de não haver entidade apta ao



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

atendimento em determinados bairros ou, em havendo, não ter sido possível à época a assinatura dos convênios por ausência de autorização orçamentária, já que as creches são beneficiadas por subvenções sociais e tal medida impôs adequação orçamentária por parte da câmara municipal;

**Considerando** que os dados oficiais do Município dão conta que das 82 (oitenta e duas) creches, 10 (dez) estão atualmente sob administração direta e 72 (setenta e duas) são conveniadas; que 21 (vinte e uma) creches sob administração de conveniadas estavam paradas em 20 de dezembro de 2005, ou seja 25,6% (vinte e cinco vírgula seis por cento) das creches municipais paralisadas nesta data;

**Considerando** que, no caso das 10 (dez) creches públicas municipais administradas diretamente pelo Município, todas estão ativas, equivalendo a um funcionamento de 100% (cem por cento) das creches municipalizadas;

**Considerando** que em 2005 foram registradas 7.560 (sete mil quinhentos e sessenta) matrículas para creches, que 2.080 (duas mil e oitenta) não haviam recebido um só dia de atendimento, inclusive em situações em que há creche, mas não há quem a administre, e que aproximadamente 1.680 (um mil seiscentos e oitenta) crianças estão matriculadas nas 21 (vinte e uma) creches paralisadas em dezembro de 2005, em consequência das irregularidades no repasse financeiro, atribuídas às associações pela Municipalidade;

**Considerando** que as referidas irregularidades e consequentes atrasos de repasse com prejuízo à infância existem desde que foi instituído este modelo de gestão compartilhada com as associações comunitárias e que isso não ocorre nas 10 (dez) primeiras experiências de creches administradas diretamente que já mencionadas;

**Considerando** que o modelo de gestão compartilhada exige para o repasse das subvenções sociais às conveniadas, regularidade nas prestações de contas por parte destas e que não se verificando tal regularidade fica o município impossibilitado de realizar os repasses financeiros, o que não ocorre com as 10 (dez) primeiras experiências de creches administradas diretamente que já mencionamos.



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

**Considerando** que a oferta do direito à creche constitui política social básica, linha de ação da política geral de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que tem como diretriz legal a municipalização, tudo nos termos do Estatuto da Criança do Adolescente (Lei nº 8069/90, arts. 86 a 88);

**Considerando** que o exercício de função pública remunerada, como as necessárias para o funcionamento das creches, tais como professores(as), coordenadores(as) e secretários(as) escolares, está restrita por dispositivo constitucional (art.37, II) a pessoas investidas em cargo ou emprego público via concurso público e que não se pode configurar neste caso *necessidade temporária de excepcional interesse público* (CF88, art.37, IX) capaz de autorizar vínculo empregatício precário, por ter o serviço educacional caráter permanente, sendo este o entendimento dos Tribunais;

**Considerando** que o repasse da execução da política de creches não assegura o respeito ao *princípio da continuidade do serviço público*, como amplamente demonstrado, uma vez que afasta do âmbito da administração direta sua garantia, mesmo sendo a esta atribuído o dever constitucional de oferecer creches; que também se afronta o princípio constitucional da eficiência (CF88, art.37, *caput*), uma vez que há despesa pública sem a respectiva oferta regular do serviço;

**Assim, aditam as partes ao Termo de Ajuste de Conduta (DJ nº 170, 08/09/05) que :**

**Cláusula Vigésima Primeira:** a prefeitura municipal de fortaleza compromete-se a, a partir de janeiro de 2006 impulsionar o processo de municipalização de creches, já iniciado em 2005, de modo que, gradativamente, até dezembro de 2008, o Município de Fortaleza tenha sob sua gestão direta 48 (quarenta e oito) creches além das 10 (dez) atualmente nesta condição, comprometendo-se para isto realizar concurso público, em conformidade com a resolução nº 361/2000 do Conselho de Educação do Ceará; Compromete-se ainda o município de Fortaleza a ter sob sua gestão direta as creches que venham a ser construídas.





ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

**Cláusula Vigésima Segunda:** Ante a inexcedível necessidade de assegurar-se a continuidade do atendimento às crianças assistidas nas creches subvencionadas pelo município de Fortaleza, às entidades que firmarem convênio para esse fim no exercício de 2006, será assegurado o repasse da 1ª parcela imediatamente após a formalização do respectivo convênio, devendo as parcelas posteriores serem repassadas até o décimo dia do mês subsequente, após a prestação de contas das despesas realizadas no mês imediatamente anterior.

**Cláusula Vigésima Terceira:** A Prefeitura Municipal de Fortaleza compromete-se a realizar ações e investimentos para, paralelamente ao gradativo processo de municipalização das creches e sempre baseado nos dados da matrícula: aumentar a oferta de vagas para garantia de atendimento da demanda; a cada dois anos, a partir da data de assinatura do presente aditivo ao termo de ajustamento de conduta, fazer avaliação da relação entre a oferta e a demanda por vagas em creches, como parâmetro de avaliação do atendimento em creches.

**Cláusula Vigésima Quarta:** A Prefeitura Municipal de Fortaleza compromete-se, a partir de janeiro de 2009, a absorver gradativamente o público atendidos pelos centros de educação infantil, hoje vinculados à Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará, assegurando-se o regime de colaboração de que trata a Cláusula Décima Terceira do termo de Ajuste de Conduta;

**Cláusula Vigésima Quinta:** Até que se conclua o processo de municipalização com gestão direta das creches, a Prefeitura Municipal de Fortaleza compromete-se a rever os termos do convênio a ser firmado, nos anos de 2006 e 2007, com associações comunitárias que venham a atender, em prédio próprio, crianças matriculadas na rede municipal, onde não existam creches patrimoniais ou sejam estas insuficientes; assegurando-se o repasse conforme o fixado no convênio, evitando-se assim que fiquem as associações conveniadas



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

sujeitas ao pagamento de multas e juros em função do atraso, salvo na hipótese em que referidos atrasos sejam causados por inadimplência nas respectivas prestações de contas;

**Cláusula Vigésima Sexta:** Para o caso de descumprimento injustificado das obrigações assumidas, sem prejuízo da ação para a execução específica, o Município de Fortaleza fica sujeito ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso, corrigidos monetariamente pelo IGPM, mais 6% ao ano, a partir desta data, que reverterá para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;

**Cláusula Vigésima Sétima:** O presente ajustamento é firmado como garantia mínima para efetividade dos direitos tutelados, sem prejuízo da adoção de medidas outras com maior alcance; ficam os acordantes cientes de que, o presente termo de ajustamento, não limita ação do Ministério Público ou das instituições legitimadas nos termos do art.210, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente, de promover, em sendo necessário a competente Ação Civil Pública ou outras medidas judiciais ou extrajudiciais, sem prejuízo, de eventual responsabilização criminal para assegurar os direitos das crianças relacionados à educação infantil em creches;

**Cláusula Vigésima Oitava:** A vigência deste Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta inicia-se com o ato de sua assinatura e prossegue até complementar a transferência do atendimento educacional em creches pelo Estado do Ceará ao Município de Fortaleza, conforme estabelecido nos regimes de colaboração previstos em Lei;

E, por assim estarem ajustados, assinam o presente aditivo ao termo em quatro vias de igual teor.

**NICÉFORO FERNANDES DE OLIVEIRA**  
Procurador Geral de Justiça do Ceará



ESTADO DO CEARÁ  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DA INFANCIA E DA JUVENTUDE

**LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS**  
Prefeita do Município de Fortaleza

**ODILON SILVEIRA AGUIAR NETO**  
Promotor de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da  
Infância e da Juventude

**ANA MARIA DE CARVALHO FONTENELE**  
Secretária de Educação e Assistência Social do Município de Fortaleza