



**Parecer n.:** 1.403/2024  
**Processo n.:** 1.120.783  
**Natureza:** Prestação de Contas Anual  
**Exercício:** 2021  
**Jurisdicionado:** Município de Planura  
**Responsável:** Antônio Luiz Botelho  
**Entrada no MPC:** 30/04/2024

### **PARECER**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos da prestação de contas do exercício de 2021 do município acima mencionado, composta por dados autodeclarados pelo gestor e enviada ao Tribunal de Contas por meio do SICOM (Sistema Informatizado de Contas dos Municípios).
2. Os dados foram analisados pela unidade técnica, que apontou o descumprimento do art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar n. 101/2000 (peça 5).
3. Citado, o gestor apresentou defesa à peça 25.
4. Após nova análise técnica (peça 45), vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
5. É o relatório, no essencial.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

6. A presente prestação de contas submete-se às diretrizes da Instrução Normativa TCE/MG n. 04/2017 e ao escopo estabelecido na Ordem de Serviço n. 01, de 17 de janeiro de 2022, que define os parâmetros fiscalizatórios e autoriza a aplicação de critérios de materialidade, risco e relevância na análise de créditos orçamentários.
7. Segundo a referida ordem de serviço, o processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2021, será examinado com base no seguinte escopo: (i) índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde; (ii) índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino; (iii) limites de despesa com pessoal; (iv) limite de repasse de recursos ao Poder Legislativo; (v) abertura de créditos adicionais; (vi) execução dos créditos orçamentários e adicionais; (vii) recursos vinculados à finalidade específica; (viii) limite da dívida consolidada; (ix) limite de operações de créditos; (x) prazo para envio das informações necessárias à composição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM); (xi) relatório do controle interno.



### **Abertura de créditos orçamentários e adicionais**

8. A unidade técnica, em sua análise inicial, registrou a abertura de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação, no montante de R\$1.905.215,55, tendo sido empenhado, sem recurso disponível, o total de R\$1.137.440,14, em desacordo com o art. 43 da Lei n. 4.320/64 (peça 5).

9. Citado, o gestor alegou que a receita arrecadada nos meses de outubro, novembro e dezembro, informada via SICOM nas fontes 100 e 101, divergia daquela registrada no sistema de contabilidade da prefeitura.

10. Argumentou, ainda, que a receita informada no SICOM está menor para as fontes 100 e 101 e a maior para a fonte 102, razão pela qual reenviou os módulos AM, BLCT e DCASP para a devida correção (peça 25).

11. Em reexame (peça 45), a unidade técnica considerou sanada a irregularidade após análise da documentação enviada em substituição no SICOM, razão pela qual este órgão ministerial corrobora o estudo técnico e entende que a irregularidade deve ser afastada.

### **Acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação**

12. Na esteira dos esforços empreendidos pela Corte de Contas mineira para controlar qualitativamente o gasto educacional tendo como norte as metas e estratégias traçadas no Plano Nacional de Educação (PNE – Lei Federal n. 13.005, de 25/06/2014), a Ordem de Serviço Conjunta TCE/MG n. 01/2022, embora mantenha o “escopo” reduzido de análise da prestação de contas anual, consigna expressamente em seu art. 2º que *“o Tribunal, no âmbito do processo de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício de 2021, acompanhará o cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014”*.

13. De fato, a educação infantil (meta 1) e a valorização dos profissionais da educação básica (meta 18) são consideradas por muitos especialistas os aspectos mais prioritários e importantes do PNE, o que justifica o acompanhamento dessas metas no bojo do processo de prestação de contas anual, tendo em vista a possibilidade dos Tribunais de Contas atuarem não apenas de forma repressiva, mas, sobretudo, pedagógica, contribuindo para a qualificação do planejamento e do gasto em educação, cumprindo, assim, papel indutor decisivo na melhoria da educação pública.

14. No caso em exame, o relatório técnico analisou as metas do PNE e chegou à seguinte conclusão:



METAS PNE	SITUAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2021
<b>Meta 1-A:</b> Universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade (100%)	<b>83,09%</b>
<b>Meta 1-B:</b> Ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças até 3 (três) anos de idade, até 2024	<b>17,71%</b>
<b>Meta 18:</b> Observância do piso salarial nacional profissional, definido em lei federal para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal c/c o §1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.738, de 2008.	<b>Observa</b>

15. Com relação à meta 1 do PNE, o art. 208, inciso IV, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 53/2006, enuncia que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de **educação infantil**, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. Significa dizer que a Constituição garante a toda criança brasileira o direito público subjetivo à educação infantil.

16. Por sua vez, o art. 208, inciso I, da CR/88, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 59/2009, tornou a educação básica obrigatória a partir dos 4 anos de idade, ou seja, a partir da pré-escola:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos **4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade**, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#)) ([Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))

17. A Emenda Constitucional n. 59 remonta ao ano de 2009, mas inseriu uma obrigação constitucional de fazer com prazo de cumprimento progressivo, isto é, a universalização do acesso de todas as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola deveria ser implementado até 2016. De acordo com o art. 6º da EC n. 59/2009:

Art. 6º O disposto no [inciso I do art. 208 da Constituição Federal](#) deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

18. A evolução da percepção da educação infantil de mero assistencialismo para **direito subjetivo** está em sintonia com os estudos científicos que comprovam os inúmeros benefícios da educação infantil e vêm atestando a importância da educação das crianças tanto para os processos de escolarização – pois as crianças que recebem mais estímulos cognitivos até os 4 anos de vida possuem melhores condições de aprendizado nas etapas seguintes – como para o processo de formação dos indivíduos numa perspectiva mais global.

19. James Heckman, economista ganhador do Prêmio Nobel, se destaca pelos estudos que avaliam a eficácia de programas sociais voltados para a primeira infância.



Segundo ele, países que não investem na primeira infância possuem índices de criminalidade mais elevados, maiores taxas de gravidez na adolescência e de evasão do ensino médio e até níveis menores de produtividade no mercado de trabalho. O economista fez as contas e descobriu que “cada dólar gasto com uma criança pequena trará um retorno anual de mais 14 centavos durante toda a sua vida. É um dos melhores investimentos que se podem fazer – melhor, mais eficiente e seguro do que apostar no mercado de ações americano”<sup>1</sup>.

20. Percebe-se na Constituição da República, com as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 53/2006 e 59/2009, na parte destinada à educação, um contínuo processo de aquisição evolutiva, especialmente na educação infantil, agora incorporada à educação básica.

21. **Passados mais de 7 (sete) anos do prazo final fixado pela Constituição, não se pode mais tolerar que entes municipais, responsáveis pela educação básica infantil por força do art. 211, §2º da CR/88, continuem descumprindo um direito fundamental básico das crianças na 1ª infância**, em franco desrespeito ao art. 208, inciso I, da CR/88 c/c art. 6º da EC n. 59/2009, normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.

22. De fato, os dispositivos constitucionais mencionados representam fator de limitação da discricionariedade política-administrativa dos entes municipais. Significa dizer que a oferta de educação pública, especialmente a educação infantil, não se submete a juízo simples de conveniência e mera oportunidade, sob pena comprometimento de maneira irreversível da eficácia desse direito fundamental.

23. É evidente, pois, a absoluta prioridade estabelecida no texto constitucional à política pública de educação, de modo que o planejamento orçamentário deve assegurar o cumprimento do direito por meio de dotações específicas.

24. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do [Recurso Extraordinário n. 1.008.166](#), reafirmou sua jurisprudência e fixou a seguinte tese no **Tema 548 da repercussão geral**:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

25. Por fim, o conselheiro do TCM-GO Fabrício Motta faz importante provocação em artigo publicado no jornal *Estadão* sob o título “O que podemos fazer pela educação”,

---

<sup>1</sup> WEINBERG, Monica. James Heckman e a importância da educação infantil. Revista Veja, publicado em 22 set 2017, edição n. 2549. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/> Acesso em 18 de março de 2023.



em que analisa estudo que concluiu que o Brasil perde dois pontos percentuais no Produto Interno Bruto (PIB) pela má qualidade da educação. Em suas palavras:

Esse cenário foi bem apresentado e aprofundado em reportagem do jornal **O Estado de S. Paulo**, publicada no início de março e cujo título é instigante: "Quanto o Brasil seria mais rico se tivesse ensino de país desenvolvido?" Foi nesse questionamento que pensei ao formular a pergunta que apresenta essas reflexões. **Não tenho dúvida de que o país poderia avançar muito na qualidade do ensino se o tema fosse prioridade em qualquer órgão público, inclusive naqueles nos quais, em primeiro momento, essa ideia pareça fora de lugar.** Importante lembrar que a educação de qualidade é direito fundamental e que a Constituição consagra compromissos firmes no assunto, inclusive no que se refere ao financiamento da educação<sup>2</sup>.

26. Com relação à meta 18, sabe-se que o valor do PSPN (piso salarial profissional nacional) do magistério público da educação básica em 2021 permaneceu o mesmo daquele de 2020, isto é, **R\$ 2.886,24 (dois mil oitocentos e oitenta e seis reais e vinte e quatro centavos)**, considerando uma carga horária de **40 horas semanais**<sup>3</sup>.

27. De acordo com informações autodeclaradas pelo gestor, o Município observa o piso salarial nacional previsto na Lei Federal n. 11.738/2008 e atualizado para o exercício de 2021, cumprindo o art. 206, inciso VIII da CR/88 e o Plano Nacional de Educação.

28. Quanto a Meta 1-B, a expansão de vagas em creche constitui obrigação de fazer do município, nos termos estabelecidos pelo art. 208, inciso IV, da CR/1988 e Meta 1-B da Lei n. 13.005/2014, **a ser cumprida até o final da vigência do PNE, isto é, em junho de 2024.**

29. Importante registrar neste parecer que, recentemente, foi publicada a Lei n. 14.851, de 3 de maio de 2024, que dispõe sobre a **obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas** no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos.

30. Segundo a lei, o levantamento da demanda poderá ser estabelecido a partir da implementação de estratégias de busca ativa de crianças de até 3 anos de idade, a serem realizadas pelos municípios, com a participação de órgãos públicos de educação, de assistência social, de saúde e de proteção à infância, bem como de organizações da sociedade civil organizada (art. 3º).

31. Os resultados do levantamento da demanda por vagas não atendidas na educação infantil devem ser amplamente divulgados e gerar listas de espera por ordem de colocação e, preferencialmente, por unidade escolar, com divulgação de

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/o-que-podemos-fazer-pela-educacao/?utm\\_source=estadao:app&utm\\_medium=noticia:compartilhamento](https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/o-que-podemos-fazer-pela-educacao/?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento). Acesso em 14 de março de 2023.

<sup>3</sup> Portaria Interministerial MEC/MF n. 04/2019, de 27 de dezembro de 2019 c/c Portaria Interministerial MEC/MF n. 03/2020, de 03 de novembro de 2020.



critérios de atendimento e acesso público aos nomes dos responsáveis legais pelas crianças.

32. As redes públicas que diagnosticarem a demanda por vagas não atendidas na educação infantil de acordo com a Lei n. 14.851/2024 receberão, com prioridade, os recursos federais destinados a financiar a expansão da infraestrutura física e a aquisição de equipamentos para a educação infantil. Lembre-se que, no modelo híbrido de complementação da União ao Fundeb, instituído pela EC n. 108/2020, 50% dos recursos globais da complementação-VAAT devem ser destinados à educação infantil (art. 212-A, §3º, CR/88).

**33. Assim, o Ministério Público de Contas opina pela expedição de recomendação ao município em tela com relação à Meta 1-B do Plano Nacional de Educação, conforme descrito ao final deste parecer.**

34. Portanto, **opina o Ministério Público de Contas, desde já, que seja emitida recomendação**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o **Município**: (i) se planeje adequadamente, visando ao cumprimento das metas 1-A e 1-B do PNE, que se referem à expansão de vagas na pré-escola e em creches, com fulcro no art. 208, inciso IV, da Constituição da República c/c Lei Federal n. 13.005/2014 (PNE).

### CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, com fulcro nos dados lançados no sistema SICOM pelo próprio agente responsável e na análise feita pelo órgão técnico deste Tribunal, **o Ministério Público de Contas OPINA:**

- a) **pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas municipais**, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/MG;
- b) **pela recomendação** no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que o **município** se planeje adequadamente, visando ao cumprimento da Meta 1-A, 1-B do PNE – que se referem à universalização da pré-escola e à expansão das vagas em creches –, com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, inciso IV, da Constituição da República c/c Lei Federal n. 13.005/2014 (PNE), notadamente quanto ao adequado planejamento orçamentário, **fazendo inserir dotação suficiente na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou mediante abertura de créditos adicionais, especial ou suplementar**, visando ao cumprimento das referidas metas.

36. Opina, ainda, pela determinação ao município, para observar a **Lei Federal n. 14.851/2024, que dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade.**



37. Ressalte-se, todavia, que qualquer outro ponto da execução orçamentária, financeira e patrimonial poderá ensejar outras ações de controle deste Tribunal.

38. É o parecer.

Belo Horizonte, 03 de julho de 2024.

*Cristina Andrade Melo*

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(Assinado digitalmente)