

**Parecer n.:** 2.355/2025  
**Autos n.:** 1.120.416  
**Natureza:** Prestação de Contas Anual  
**Jurisdicionado:** Município de Conquista  
**Responsável:** Vera Lúcia Guardieiro  
**Entrada no MPC:** 12/12/2025

## 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. A unidade técnica, em seu exame inicial, concluiu pela rejeição das contas, considerando a abertura de créditos adicionais suplementares sem recursos disponíveis, em descumprimento ao art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (peça 10).
3. O conselheiro relator determinou a citação do gestor público para que se manifestasse sobre os apontamentos constantes do relatório técnico (peça 16).
4. Citado, o gestor público requereu a substituição de dados no Sicom (peça 19), apresentando defesa e documentação instrutiva (peças 21/22).
5. Acompanhando a unidade técnica (peça 20), o conselheiro relator indeferiu o pedido de substituição de dados (peça 24).
6. Após nova análise técnica (peça 33), vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.
7. É o relatório, no essencial.

## FUNDAMENTAÇÃO

8. 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.
9. 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.
10. Com base na linha definida pelo Tribunal de Contas e nos dados autodeclarados pelo gestor, a unidade técnica inicialmente **encontrou irregularidades nos itens objeto**

**da fiscalização**, razão pela qual concluiu pela rejeição das contas com fulcro no art. 45, inciso III, da LC n. 102/2008.

11. Vejamos:

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

12. A unidade técnica registrou a abertura de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação e superávit financeiro, no montante de R\$70.822,39 dos quais foram empenhados o valor de R\$12.741,55 e R\$559,16, em desacordo com o art. 43 da Lei n. 4.320/64.

13. A defesa aduziu, em suma, erro formal na apuração do superávit financeiro e excesso de arrecadação por ocasião da remessa de dados ao Sicom.

14. Neste ponto, o último estudo técnico registrou que o gestor público não apresentou documentos contábeis que corroborassem as justificativas das alterações eletrônicas de dados requeridas; porém, afastou as irregularidades com base na imaterialidade das despesas, considerando a efetiva realização e a receita corrente líquida apurada do município em 2021.

15. O Ministério Público de Contas, na linha dos argumentos despendidos pelo mencionado estudo, entende que, segundo os parâmetros utilizados pela Corte de Contas mineira, o apontamento deve ser considerado insignificante<sup>1</sup>.

16. No caso em análise, o montante de R\$12.741,55 e R\$559,16 de despesa empenhada em desacordo com art. 43 da Lei n. 4.320/1964 se reveste de baixa materialidade, pois o valor representa 0,033% e 0,0014% da receita corrente líquida ajustada (R\$38.529.640,34) e 0,030% e 0,0013% dos créditos concedidos (R\$42.079.581,86).

17. Nesse sentido, tendo em vista a atual orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, este órgão ministerial entende que a irregularidade deve ser afastada.

18. De outra parte, acompanhando o estudo realizado pela unidade técnica, o Ministério Público de Contas opina pela expedição de recomendação a respeito do cumprimento do Plano Nacional de Educação, como se passa a expor a seguir:

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

19. 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”.

---

<sup>1</sup>TCE/MG, Prestação de Contas n. 1047531, Rel. Gilberto Diniz, 1º Câmara, j. 04/05/2021  
TCE/MG, Prestação de Contas n. 1072434, Rel. Gilberto Diniz, 1º Câmara, j. 18/05/2021  
TCE/MG, Prestação de Contas n. 1072220, Rel. Victor Meyer, 2º Câmara, j. 05/03/2020

20. 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.

21. 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>69,31%</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>19,94%</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>observado</b>

22. Neste ponto, o gestor público não se manifestou, devendo ser mantidos os dados inicialmente apurados.

23. Sabe-se que 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 anos de idade. Significa dizer que a Constituição garante a toda criança brasileira o direito público subjetivo à educação infantil.

24. 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 [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº59, de 2009\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº59, de 2009\)](#)

25. A Emenda Constitucional n. 59 remonta ao ano de 2009, mas inseriu uma obrigação constitucional de fazer com prazo de cumprimento progressivo, na medida em que 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.

26. 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.

27. 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>2</sup>

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

29. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do [Recurso Extraordinário n. 1.008.166](#), da relatoria do Ministro Luiz Fux, 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.<sup>3</sup>

30. 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”, 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

<sup>2</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.

<sup>3</sup> RE 1008166, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 19-04-2023 PUBLIC 20-04-2023.

fundamental e que a Constituição consagra compromissos firmes no assunto, inclusive no que se refere ao financiamento da educação<sup>4</sup>

31. Quanto à Meta 1-B, conforme consta do estudo técnico, o município atendeu, no exercício de 2021, 19,94% crianças de 0 a 3 anos em creches, devendo atingir no mínimo 50% até o final da vigência do Plano Nacional de Educação, que foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Lei Federal n. 14.934/2024.

32. Acerca do tema, a defesa também não se manifestou, devendo ser mantido os dados disponíveis nos bancos de dados existentes.

33. 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 dezembro de 2025.**

34. 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.

35. 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).

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

37. 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).

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

39. 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

<sup>4</sup> Disponível: [https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/o-que-podemos-fazer-pela-educacao/?utm\\_source=estadao&utm\\_medium=noticia:compartilhamento](https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/o-que-podemos-fazer-pela-educacao/?utm_source=estadao&utm_medium=noticia:compartilhamento). Acesso: 07/10/2024

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>5</sup>.

40. 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 2020, cumprindo o art. 206, inciso VIII da CR/88 e o Plano Nacional de Educação.

41. 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** 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 creche, tudo com fulcro no art. 208, inciso IV, da Constituição da República c/c Lei Federal n. 13.005/2014 (PNE), **bem como na 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.**

### CONCLUSÃO

42. 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 pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas municipais referentes ao ano de 2021**, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/MG.

43. Igualmente, opina **pela expedição de recomendação**, no bojo do parecer prévio desta prestação de contas de governo, para que **o município** se planeje adequadamente, visando ao cumprimento das Metas 1-A e 1-B do PNE, que se referem à expansão das vagas na pré-escola e creche, tudo com base no 208, inciso IV, da Constituição da República c/c Lei Federal n. 13.005/2014 (PNE), bem como na **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.**

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

45. É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2025.

*Cristina Andrade Melo*  
Procuradora do Ministério Público de Contas  
(Assinado digitalmente)

<sup>5</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.