Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 184/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/1699/2025
PROTOCOLO	: 2780962
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃOS	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE; SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADOS	: 1. ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES; 2. LUCAS HENRIQUE BITENCOURT DE SOUZA.
DENUNCIANTE	: ANONIMIZADO
INTERESSADO	OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MS
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: DENÚNCIA. MUNICÍPIO. INSUFICIÊNCIA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE EXTERNO. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO E ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

1. O direito à educação na primeira infância está expressamente assegurado no art. 208, IV, da Constituição Federal de 1988 e, nos termos do art. 211, § 2º, incumbe aos Municípios a responsabilidade prioritária pela oferta da educação infantil.

2. Considerando o teor da denúncia, que relata a omissão do Município na oferta de vagas para crianças de zero a cinco anos de idade, entende-se que a pretensão deduzida – adoção de providências concretas para garantir uma vaga na rede municipal de ensino – deve ser submetida ao Poder Judiciário, com atuação das instituições constitucionalmente competentes para a tutela individual e coletiva de direitos fundamentais, notadamente o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul.

3. A competência desta Corte restringe-se ao exercício do controle externo da Administração Pública, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, não lhe competindo adotar providências diretas relacionadas à ampliação da oferta de vagas na educação infantil, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes.

4. Improcedência da denúncia. Encaminhamento do processo à Divisão de Fiscalização de Educação para, em conjunto com a Divisão de Fiscalização Especial, avaliar a viabilidade de inclusão, no Plano Anual de Fiscalização de 2026, de auditoria operacional na Secretaria Municipal de Educação, com o propósito de examinar a efetividade das políticas públicas educacionais e o cumprimento das metas previstas nos planos de educação. Extinção e arquivamento do processo.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Virtual Reservada da Primeira Câmara, realizada de 8 a 11 de setembro de 2025, ACORDAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **conhecer e julgar improcedente a denúncia**, tendo em vista que a competência desta Corte se restringe ao exercício do controle externo da administração pública, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, não lhe competindo adotar providências diretas relacionadas à ampliação da oferta de vagas na educação infantil, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes; determinar a **quebra do sigilo processual**, com fundamento no art. 61, § 6º, do RITC/MS; a **comunicação** do resultado deste julgamento à prefeita de Campo Grande, Sra. **Adriane Barbosa Nogueira Lopes**, e ao secretário municipal de Educação, Sr. **Lucas Henrique Bitencourt de Souza**, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012; o **encaminhamento dos autos à Ouvidoria** deste Tribunal, para comunicação do resultado deste julgamento ao denunciante, em razão do caráter anonimizado da denúncia; o **encaminhamento do processo à Divisão de Fiscalização de Educação**, para, em conjunto com a Divisão de Fiscalização Especial, avaliar a viabilidade de inclusão, no Plano Anual de Fiscalização de 2026, de auditoria operacional na Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, com o propósito de examinar a efetividade das políticas públicas educacionais e o cumprimento das metas previstas nos planos de educação, especialmente no que se refere à oferta de vagas na rede municipal para crianças de zero a cinco anos de idade, com fulcro nos arts. 189 e 190, § 1º, do RITC/MS; e a **extinção e arquivamento** do processo, nos termos do art. 129, I, “b”, do RITC/MS.

Campo Grande, 11 de setembro de 2025.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Trata-se de denúncia registrada na Ouvidoria deste Tribunal de Contas, de forma anonimizada, noticiando a ausência de vagas para a educação infantil no Município de Campo Grande, para o ano letivo de 2025.

Segundo o denunciante, o *site* oficial da Prefeitura de Campo Grande divulga relação de centenas de crianças desassistidas pelos serviços de educação municipal, o que evidenciaria a insuficiência de vagas na educação infantil, impedindo o acesso de crianças em idade de creche ao direito constitucional à educação.

Requer a adoção de providências por este Tribunal, diante da demanda apresentada e do compromisso institucional desta Corte com a fiscalização das políticas públicas direcionadas à primeira infância, na expectativa de ver garantido seu direito.

O presente expediente foi recebido pela Presidência desta Corte, por atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 126, § 3º, e 127, § 2º, incisos I e II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018.

Considerando a natureza da matéria, foram solicitados esclarecimentos à prefeita municipal, Sra. Adriane Barbosa Nogueira Lopes, e ao secretário municipal de Educação, Sr. Lucas Henrique Bitencourt de Souza, peças 6-7.

As informações prestadas estão documentadas às fls. 24-30 (peças 13-14) e às fls. 32-39 (peças 16-18).

De acordo com as informações apresentadas pelo secretário municipal de Educação (peças 13-14), a SEMED tem adotado diversas medidas com vistas à garantia do direito à educação infantil, incluindo investimentos diretos em infraestrutura, celebração de parcerias institucionais e adoção de ações administrativas estratégicas.

Dentre as iniciativas mencionadas, destacam-se: a retomada e a construção de novas unidades escolares; o planejamento para a edificação de 25 (vinte e cinco) novas salas de aula até 2026, com capacidade para atender 625 (seiscentas e vinte e cinco) crianças; a solicitação ao Governo Federal para a construção de 10 (dez) novas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), com a previsão de 1.500 (mil e quinhentas) vagas adicionais; a construção de 20 (vinte) salas em contrapartida com empresas privadas; a inauguração das EMEIs Dulce Coutrim de Freitas e Jardim Inápolis; e a entrega de 166 (cento e sessenta e seis) salas de aula, totalizando 6.600 (seis mil e seiscentas) novas vagas, abrangendo a educação infantil e o ensino fundamental.

Reafirma, ainda, o compromisso da SEMED com a universalização do acesso à educação infantil, por meio de políticas públicas fundamentadas em planejamento técnico, análise de dados, investimentos sustentáveis e parcerias estratégicas. Ressalta que a prioridade da gestão municipal é assegurar o acesso, a permanência e a qualidade do atendimento, com especial atenção à oferta de vagas próximas à residência da criança, em ambientes adequados ao ensino e à aprendizagem.

Diante disso, requer o acolhimento das justificativas apresentadas e o consequente arquivamento da denúncia.

Por sua vez, a prefeita de Campo Grande limitou-se a encaminhar os documentos já apresentados pelo Secretário Municipal de Educação (peças 16-18).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer PAR - 5ª PRC - 5514/2025 (peça 20), manifestou-se nos seguintes termos:

> [...]
>
> **CONCLUSÃO**
>
> Ante o exposto, com fulcro no art. 16 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 c/c art. 128, §3º do RITCE/MS, **OPINO** no seguinte sentido:
>
> a) preliminarmente, pela **DECLARAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA PARCIAL** desta Corte, no que tange ao pedido de efetivação de vaga em escola pública ou creche para aluno certo e determinado, uma vez que o pedido tem caráter de ação de obrigação de fazer (tutela individual) que não se enquadra dentre as matérias sob a jurisdição do Tribunal de Contas;
>
> b) pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Denúncia, com o reconhecimento da irregularidade decorrente da falha na prestação do serviço público educacional, ora evidenciada pela ausência de vagas na educação infantil da rede pública municipal de Campo Grande, circunstância que viola os mandamentos de ordem constitucional e legal constantes na fundamentação, com fulcro no art. 42, caput da Lei Complementar n. 160/12, com a consequente **APLICAÇÃO DE MULTA** ao(s) jurisdicionado(s), nos termos do art. 44, inciso I c/c art. 45, inciso I, ambos da Lei Complementar n. 160/12;
>
> c) pela **INCLUSÃO** do Município de Campo Grande no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2026 desta Corte de Contas para fiscalização dos investimentos municipais na educação pública do município, sobretudo a primeira infância, caso ainda não tenha sido previsto.
>
> (grifo no original)

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Em exame, denúncia devidamente anonimizada apresentada à Ouvidoria deste Tribunal, noticiando a insuficiência de vagas na educação infantil no Município de Campo Grande, para o ano letivo de 2025, em possível afronta ao direito constitucional à educação na primeira infância.

O direito à educação na primeira infância está expressamente assegurado no art. 208, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece como dever do Estado a oferta gratuita de educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade.

Reproduz-se, a seguir, o texto da norma constitucional aplicável:

> Art. 208, CF. 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)
>
> (...)
>
> IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
>
> § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
>
> § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Nos termos do art. 211, § 2º, da Constituição Federal, incumbe aos Municípios a responsabilidade prioritária pela oferta da educação infantil. Trata-se de serviço público de natureza obrigatória e gratuita, cuja prestação constitui dever constitucional inafastável, vinculando diretamente o ente municipal quanto à organização, ao financiamento e à execução.

Segue a redação do dispositivo constitucional:

> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
>
> [...]
>
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
>
> [...]

Sobre o assunto, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) dispõe que a criança e o adolescente têm direito à educação, assegurando-lhes igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e o acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, e o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente:

> Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
>
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
>
> II - direito de ser respeitado por seus educadores;
>
> III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
>
> IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
>
> V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019)
>
> [...]
>
> Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
>
> [...]

> IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016)
>
> [...]
>
> § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.
>
> [...]

O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral - Tema 548, firmou o entendimento de que a educação infantil, compreendendo creche e pré-escola, constitui dever constitucional do Estado, devendo ser assegurado o acesso a todas as crianças de até cinco anos de idade. A omissão na oferta ou na prestação inadequada desse serviço configura violação ao dever constitucional, ensejando a correspondente responsabilização estatal.

A tese de repercussão geral fixada foi a seguinte:

> 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.

A tese firmada atribui força normativa ao dever estatal de oferta da educação infantil em todas as suas etapas, reconhecendo-o como dever constitucional essencial e manifestação do direito fundamental da criança à educação.

Nesse contexto, a ausência de vagas configura violação ao dever constitucional de oferta da educação infantil, podendo ensejar responsabilidades aos agentes públicos envolvidos.

A atuação do Ministério Público em matéria de educação infantil encontra respaldo direto no art. 127 da Constituição Federal, que o define como instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição, compete-lhe promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção dos direitos difusos e coletivos, entre os quais se insere o acesso à educação básica, notadamente a educação infantil.

Adicionalmente, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que é atribuição do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados à criança, inclusive no que se refere à educação, podendo, para tanto, requisitar informações, instaurar inquérito civil, firmar termos de ajustamento de conduta e propor ações judiciais.

Dessa forma, a insuficiência de vagas na educação infantil, além de configurar violação ao dever constitucional de oferta, atrai a atuação do Ministério Público na

tutela do interesse público e na defesa do direito fundamental à educação, assegurando, por meios extrajudiciais ou judiciais, a efetividade das políticas públicas educacionais.

A Defensoria Pública, conforme dispõe o art. 134 da Constituição Federal, é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica e da promoção dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.

No que se refere à educação infantil, sua atuação justifica-se pela natureza de direito público subjetivo desse serviço educacional, assegurado às crianças de até cinco anos de idade a prestação obrigatória e gratuita pelo poder público. Diante da omissão estatal na oferta de vagas em creche e pré-escola, a Defensoria Pública possui legitimidade para adotar medidas judiciais e extrajudiciais visando à efetivação desse direito.

Ao Poder Judiciário, por sua vez, compete atuar como garantidor dos direitos fundamentais da criança à educação infantil, cabendo-lhe determinar, de forma fundamentada e proporcional, a efetivação da matrícula em creche nas hipóteses de omissão do Poder Público. Tal atuação não configura indevida interferência na esfera administrativa, mas sim o exercício legítimo da função jurisdicional na garantia de direitos sociais expressamente assegurados pela Constituição.

No exercício do controle externo da administração pública, compete aos Tribunais de Contas, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos vinculados à educação, bem como avaliar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a efetividade das ações administrativas destinadas ao cumprimento do dever estatal de oferta da educação infantil.

Nesse contexto, é importante destacar a atuação deste Tribunal de Contas no acompanhamento das políticas públicas voltadas à primeira infância, com especial atenção à oferta de vagas na rede pública municipal de educação infantil, destinada às crianças de 0 a 5 anos de idade.

Por meio da Resolução TCE/MS n. 185/2023, foi instituído o *Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância*, com diretrizes voltadas ao fortalecimento das ações governamentais destinadas à efetivação dos direitos fundamentais da criança, inclusive o direito à educação.

Dentre os eixos estruturantes do programa, destaca-se a prioridade conferida à ampliação da oferta de vagas na educação infantil, com ênfase na etapa de creche (0 a 3 anos), cujo atendimento ainda é insuficiente.

A atuação desta Corte tem se dado de forma colaborativa e orientadora, por meio de suporte técnico, capacitações, oficinas regionais e ferramentas de monitoramento, com o objetivo de assegurar que os Planos Municipais da Primeira Infância estejam refletidos nos instrumentos de planejamento e orçamento público (PPA, LDO e LOA).

Não obstante os avanços, permanece o desafio representado pela judicialização da oferta de vagas, fato que demonstra a urgência de medidas estruturantes. Cabe destacar que o direito à educação infantil é exigível judicialmente, nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (Tema 548), configurando omissão estatal inconstitucional quando não ofertado adequadamente, conforme já explanado anteriormente.

A insuficiência de vagas em creches e pré-escolas configura, em tese, descumprimento do dever constitucional previsto no art. 208, inciso IV, da Carta Magna, especialmente quando evidenciada omissão administrativa na expansão da rede pública ou má gestão na aplicação dos recursos disponíveis.

Diante do teor da denúncia, que relata a omissão do Município de Campo Grande na oferta de vagas para crianças de zero a cinco anos de idade, entendo que a pretensão deduzida – adoção de providências concretas para garantir uma vaga na rede municipal de ensino – deve ser submetida ao Poder Judiciário, com atuação das instituições constitucionalmente competentes para a tutela individual e coletiva de direitos fundamentais, notadamente o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul.

Isso porque a competência precípua deste Tribunal de Contas consiste na realização do controle externo da administração pública, nos limites constitucionais estabelecidos, não lhe cabendo deliberar sobre a adoção direta de medidas destinadas à ampliação da oferta de vagas, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes.

Ressalte-se, por oportuno, que, conforme informações prestadas pelo Secretário Municipal de Educação, a Secretaria de Educação de Campo Grande (SEMED) vem adotando medidas voltadas à ampliação da rede, incluindo investimentos em infraestrutura, parcerias institucionais e iniciativas administrativas diversas.

Nesse contexto, permanece no âmbito da competência desta Corte a fiscalização das políticas públicas educacionais, incumbindo-lhe o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas nos planos de educação e, quando for o caso, a responsabilização dos gestores por eventuais falhas no planejamento, na execução orçamentária ou pela má gestão dos recursos públicos destinados à área, notadamente diante de prejuízos ao interesse público ou de afronta aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

No que se refere à aplicação de multa ao jurisdicionado, conforme proposto pelo Ministério Público de Contas, com fundamento nos arts. 42, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, entendo não ser cabível, uma vez que não restou caracterizada infração à norma constitucional, legal ou regulamentar que discipline condutas sujeitas ao controle externo.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, deixo de acolher, em parte, o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** no seguinte sentido:

1. **pelo conhecimento e improcedência da denúncia**, tendo em vista que a competência desta Corte se restringe ao exercício do controle externo da administração pública, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, não lhe competindo adotar providências diretas relacionadas à ampliação da oferta de vagas na educação infantil, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes;

2. pela **quebra do sigilo processual**, com fundamento no art. 61, § 6º, do RITC/MS;

3. pela **comunicação do resultado deste julgamento à prefeita de Campo Grande**, Sra. Adriane Barbosa Nogueira Lopes, e **ao secretário municipal de**

Educação, Sr. Lucas Henrique Bitencourt de Souza, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012;

4. **pelo encaminhamento dos autos à Ouvidoria deste Tribunal**, para comunicação do resultado deste julgamento ao denunciante, em razão do caráter anonimizado da denúncia;

5. **pelo encaminhamento do processo à Divisão de Fiscalização de Educação**, para, em conjunto com a Divisão de Fiscalização Especial, avaliar a viabilidade de inclusão, no Plano Anual de Fiscalização de 2026, de auditoria operacional na Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, com o propósito de examinar a efetividade das políticas públicas educacionais e o cumprimento das metas previstas nos planos de educação, especialmente no que se refere à oferta de vagas na rede municipal para crianças de zero a cinco anos de idade, com fulcro nos arts. 189 e 190, § 1º, do RITC/MS;

6. pela **extinção e arquivamento** do processo, nos termos do art. 129, I, "b", do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e improcedência da denúncia, pela quebra de sigilo processual, pela comunicação do resultado, pelo encaminhamento do processo à Ouvidoria e à Divisão de Fiscalização de Educação, e pela extinção e arquivamento do processo.

Ocorrências Plenárias: Diante da renúncia do Conselheiro Jerson Domingos à Presidência da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, manifestada por meio do Processo SEI 3651/2025, a qual ensejou a realização de nova eleição para o referido cargo, elegeu-se por unanimidade, para o cargo de Presidente da 1ª Câmara, exercício 2025, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Iran Coelho das Neves, sendo lavrado em seguida o termo de posse.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Jerson Domingos e Iran Coelho das Neves.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Substituto Bryan Lucas Reichert Palmeira.

Campo Grande, 11 de setembro de 2025.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

PMS / VAB