



Voto Vista 00174/2025-3

Processos: 01295/2022-1, 01121/2023-2

Classificação: Termo de Ajustamento de Gestão

Setor: GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Criação: 01/10/2025 22:00

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Água Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibraçu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: VALQUIRIA KARLA CARNIELLI TONOLI, LEONORA DE OLIVEIRA MAIA, MARIA APARECIDA QUIUQUI DE ABREU, VANDERSON VALADARES DE CAMPOS, CHIRLEY CRISTINA SANT ANNA NASCIMENTO PARTELLI, VANIA FERREIRA DA SILVA, CARLOS RICARDO BALBINO, SALATIEL ELIAS DE OLIVEIRA, KELLY CHRISTINA DAMASCENO GAMA, DELMA DO CARMO KER E AGUIAR, ROBERTO TELAU, TANIA MARIA DAMASCENA MARTINUZZO, CRISTINA LENS BASTOS DE VARGAS, JOSE ROBERTO MARTINS AGUIAR, PATRICIA LUZORIO MARQUES DA SILVA, CIDIMAR ANDREATA, CLEUMAR LUIS MARETTO, ADENILDE STEIN SILVA, CARLA VARGAS DE AZEVEDO, FLAVIA AMARAL FERRAZ, MARCOS EDUARDO NASCIMENTO MORAES, MAGNA MARIA FIOROT PRANDO, SAYONARA TOLEDO DA SILVA GIL, TAMILI MARDEGAN DA SILVA, SOLANGE SOUSA DE ASSIS PAULA, CARMELITA LAPA, ROSINEI TEODORO DE ALMEIDA OLIVEIRA, ALINE CHIABAI COSTA FRANCO, EDNA VIANA DA FONSECA, VILMAR LUGAO DE BRITTO, JENILZA SPINASSE MORELLATO, DANILO GONCALVES DORNELAS, MARIA OLIMPIA DALVI RAMPINELLI, DENILSON PAIZANTE DA SILVA, CRISTIANE FRANCA DE SOUZA RIBEIRO, EDIA KLIPPEL LITTIG, LISLAINY CAMATTA MILLERI, GRACIELLI PEREIRA DEFANTE PACHECO, GESSIANE AGUIAR DA SILVA, EMANUELLI NARDUCCI DA SILVA, WANESSA ZAVARESE SECHIM, ANGELA MARIA MARCHESINI OLIVEIRA, GILDO NUNES SOARES, ALZIMAIRA LAYBER MARCARINI, FATIMA AGRIZZI CECCON, MARIA ROSILEI BARBOSA ANHOLETI, DAYANA PESSINI MARCONSINI MARIN, ANA CLAUDIA APARECIDA ENDRINGER MONTEIRO, ENOC JOAQUIM DA SILVA, KATIA WIETCHESKY, ANNA URSULLA OLMO DE ANDRADE, PATRICIA SOARES DOS SANTOS, CIRO PASSALINI DE ABREU, JOSE ADILSON VIEIRA DE JESUS, RAQUEL DA SILVA FILIPE, MICHELE DE OLIVEIRA SAMPAIO, SIRLENE MARIA FERREIRA AUGUSTO MAZZOCCO, LUZIAN BELISARIO DOS SANTOS, DULCINEA ZORZANELLI BRUMATI, ANGELITA DA PENHA PINTO DA FRAGA MORO, CRISTIANE DE SOUSA SENA, ENI SOUZA ARAUJO RODRIGUES, ALLINNE VEZULA MATEVELI, MARIA APARECIDA COSTALONGA, MARCELO LIRIO DA SILVA, MARINETE ZAMPROGNO ZIVIANI, JANDIRA DA COSTA RIOS DUARTE, ARLETE RAMLOW DE SOUZA, RODRIGO DE SOUZA SIMOES NUNES, JULIANA ROHSNER VIANNA TONIATI, MARIA ANGELICA DE OLIVEIRA BAPTISTA, LEANDRO BARLOESIUS, VIVIANE DA ROCHA PECANHA, LUCINELIA OLIVEIRA DE SOUZA, LUIZ CARLOS MENDES DE SOUZA, ALESSANDRO BERMUDES GOMES, RAFAEL CALCI, VITOR AMORIM DE ANGELO, MARCIELA JOSE, MARLENE SILVA TEIXEIRA DE SOUZA, ANA PAULA FARIAS DA SILVA, LARISSA VALADAO SOARES NUNES, LUCIANA MOREIRA DA COSTA, ALEXANDRO DOS ANJOS DA PENHA, RONILSON MACHARETE DE ANDRADE, RENATA CRISTINE ROSEIRA, MARIA MARGARETH PITOL, ELIZETE MONTEIRO DA SILVA SOARES, ROSEMERI DO ROSARIO DEPIZZOL, LAUDICEIA ZAMBOTI DE SOUZA, ISMARCIO MOTE DE SOUZA, ELIANE EDUARDO DE OLIVEIRA, MARILIA ALVES CHAVES SILVEIRA, FABIANA NEGRELI PASSOS MOREIRA, NAYGNEY ASSU, ROBERTA BONINSEGNA GIURIATO, VALTER HERPIS JUNIOR, KEDIMA BOONE RODRIGUES, ANDRE WILER SILVA FAGUNDES, NEMROD EMERICK, LUCIANO RONCETTI PIMENTA, ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS, FERNANDA SIQUEIRA SUSSAI MILANESE, LEVI MARQUES DE SOUZA, EUCLERIO DE AZEVEDO SAMPAIO JUNIOR, JOAO GUERINO BALESTRASSI, WANZETE KRUGER, LEONARDO PRANDO FINCO, DIEGO KRENTZ, PAULO ROBERTO FALEIRO, UESLEY ROQUE CORTELETTI THON, ANTONIO DA ROCHA SALES, VANDER PATRICIO, JOSAFÁ STORCH, BRUNO MARGOTTO MARIANELLI, ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO, GESI ANTONIO DA SILVA JUNIOR, SIDICLEI GILES DE ANDRADE, BRUNO TEOFILU ARAUJO, KLEBER MEDICI DA COSTA, JOAO PAULO SCHETTINO MINETI, DAVID MOZDZEN PIRES RAMOS, JOSE RENATO CASAGRANDE, ZENON DA SILVA GARCIA, RAFAEL PERIN DOS SANTOS, MARIA DA PENHA VALANI GIURIATO, JULIA DA MATTA MACHADO DE PAULA, JOAO GUILHERME ELIAS JUNIOR, GERUZA FARIAS HIPOLITO ROZA, GENESIS ALVES BECHARA

Solicitante: Conselheiro Efetivo (Rodrigo Coelho do Carmo)

Terceiro interessado: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO
Procuradores: JOSEMAR MACHADO FERNANDES, RODRIGO AMORIM DE OLIVEIRA (OAB: 22227-ES), PERILIO BARBOSA LEITE DA SILVA (OAB: 17006-ES, OAB: 161462-MG), ISADORA DO CARMO JUNCA PANDINI, LENILSON PORCINO JUNIOR (OAB: 24966-ES), KEILA TOFANO SOARES (OAB: 17706-ES), PEDRO PAULO PESSI (OAB: 6615-ES), NAINARA DE JESUS NONATO PEREIRA (OAB: 24870-ES), HUGO LEONARDO STEFENONI GUERRA (OAB: 9361-ES), DANIELI DHENY LUXINGER (OAB: 26843-ES)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG). EDUCAÇÃO BÁSICA. REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS. IMPOSSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO DAS ATAS DE MEDIAÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO RITO DA IN 82/2022. IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), firmado entre o Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCE-ES), o Estado do Espírito Santo e 61 dos seus municípios, para a adequação e regularização de atos e procedimentos administrativos dos gestores Municipais e Estadual de Educação, diante de dados, de evidências, de achados de auditoria e deliberações dos processos TC 3330/2019 e 1405/2020.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. As questões centrais são: (i) a possibilidade de aditamento e prorrogação dos prazos do TAG; (ii) a validade da homologação das atas de mediação realizadas, à luz do rito previsto na IN 82/2022; e (iii) a necessidade de fiscalização contínua do regime de colaboração e de reordenamento das redes.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), previsto no art. 1º, XXXIX, da LC 621/2012, possui natureza corretiva e vinculada, não podendo criar obrigações autônomas além das estabelecidas em lei ou em decisões deste Tribunal.

4. O regime de colaboração entre os entes federativos, disciplinado no art. 211 da CF/1988 e nos arts. 8º e 10 da LDB, estabelece diretrizes de prioridade na oferta educacional, sem exclusividade, vedando a imposição unilateral de monopólios institucionais.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

5. A expressão “eliminação da concorrência entre redes” deve ser interpretada como medida de racionalização administrativa e superação de sobreposições ineficientes, desde que garantida a continuidade do serviço, o direito à vaga e o suporte financeiro e técnico aos entes.

6. A supressão de duplicidades na oferta do ensino fundamental é válida juridicamente como instrumento de eficiência, desde que não comprometa o acesso à educação, a permanência do aluno ou a autonomia dos entes.

7. O TAG, se compreendido como ajuste operacional voltado à coordenação federativa, é compatível com a CF/1988 e com a LDB. Contudo, se interpretado como imposição de exclusividade na oferta, extrapola os limites constitucionais e compromete o pacto federativo.

8. Em face da ausência de base legal para imposição de exclusividade rígida na oferta educacional, o TAG só adquire validade se orientado como instrumento de cooperação, com obrigações proporcionais, cláusulas exequíveis e suporte técnico-financeiro adequado.

9. O aditamento do TAG proposto pelo Relator, com ampliação do prazo de vigência até 31/12/2026, busca corrigir as dificuldades enfrentadas na implementação das obrigações originalmente pactuadas. Contudo, a proposta não supera os vícios de origem quanto à exequibilidade e razoabilidade das cláusulas.

10. A Cláusula 2.1 do TAG exigia a municipalização do Ensino Fundamental – Anos Iniciais até o ano letivo de 2024, o que implicaria a transferência, em prazo inferior a seis meses, de até 16.384 alunos, 1.181 professores e 145 unidades escolares da rede estadual para as redes municipais.

11. Os dados constantes nos autos indicam que apenas 2 dos 26 Municípios diretamente afetados apresentaram condições de cumprir tal exigência no prazo fixado.

12. As dificuldades estruturais e orçamentárias enfrentadas pelos Municípios — como a ausência de prédios escolares, insuficiência de pessoal e limitações logísticas — comprometeram a execução das metas pactuadas, gerando risco de descontinuidade no atendimento educacional.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

13. Quanto à Cláusula 2.2, relativa aos Anos Finais do Ensino Fundamental, as exigências de definição consensual entre os entes e a apresentação de plano de ação até 31/12/2024 impõem desafios operacionais de grande escala, envolvendo até 67.993 matrículas, 5.880 docentes e 282 unidades escolares.

14. A prorrogação do TAG para até 2026 ultrapassa o limite legal de 24 meses previsto no art. 20 da IN 82/2022. A norma admite uma única prorrogação, e dentro desse limite (até 13/12/2025), o que impede juridicamente a extensão pretendida.

15. Os dados históricos da rede estadual capixaba indicam que a municipalização dos Anos Iniciais já é processo em curso, com redução de 67% das matrículas estaduais entre 2014 e 2024. Essa evidência revela que o TAG pretendeu formalizar uma política já consolidada, não se justificando sua manutenção.

16. As obrigações previstas nas Cláusulas 4^a (critérios de escolha de gestores escolares) e 5^a (câmara de compensação de servidores) não foram cumpridas de forma objetiva. Os Planos de Ação entregues são, em sua maioria, incompletos, genéricos ou inexistentes.

17. Diante do cenário apresentado, a prorrogação do TAG revela-se inadequada. Determina-se, em substituição, que o acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes passe a integrar o capítulo de Educação dos Pareceres Prévios das contas dos Prefeitos e do Governador, nos termos da IN 82/2022, arts. 18 e 21.

18. As audiências de mediação realizadas entre 02 e 06 de outubro de 2023 promoveram relevante diálogo institucional, mas não observaram o rito formal exigido para modificação do conteúdo do TAG.

19. A Instrução Normativa nº 82/2022 atribui exclusivamente ao Plenário do Tribunal a competência para aprovar, aditar ou extinguir cláusulas do TAG, exigindo prévia instrução técnica e manifestação do Ministério Público de Contas.

20. As atas lavradas não possuem valor normativo autônomo nem substituem o procedimento formal de aditamento. Além disso, contêm condicionantes indefinidas e ausência de documentos técnicos que assegurem sua exequibilidade.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

21. O Relator pode fomentar o diálogo entre os entes federativos, mas não possui competência para alterar unilateralmente cláusulas previamente aprovadas em Plenário.

22. Diante disso, conclui-se pela inviabilidade jurídica da homologação das atas de mediação, que não produzem efeitos vinculantes e não podem servir de base para alteração do instrumento formal TAG.

23. A execução do TAG revelou-se insuficiente para enfrentar os desafios estruturais da política educacional e não produziu os efeitos esperados quanto à eliminação de sobreposição de redes e à melhoria da gestão escolar.

24. A manutenção do instrumento, com sucessivos aditamentos, descaracterizaria sua natureza excepcional e transitória, contrariando os limites impostos pela IN 82/2022.

25. Considerando a necessidade de garantir estabilidade jurídica e institucional e a efetiva fiscalização das metas educacionais, propõe-se a substituição do TAG por mecanismos permanentes de controle e acompanhamento.

26. Determina-se à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX que inclua, nos pareceres prévios das Contas dos Prefeitos e do Governador, no capítulo específico da Educação o monitoramento do regime de colaboração e do reordenamento das redes, conforme previsão nos arts. 18 e 21 da IN 82/2022.

27. O acompanhamento deverá observar os indicadores dos Planos Municipais e Estadual de Educação, instrumentos decenais obrigatórios, que oferecem base normativa e operacional mais sólida para avaliação da política educacional.

28. Impõe-se o reconhecimento institucional do esforço empreendido pelos entes signatários do TAG, inclusive daqueles que, mesmo atuando com diligência em suas gestões locais, não alcançaram o cumprimento integral das obrigações pactuadas. A atuação parcial deve ser compreendida à luz das limitações operacionais enfrentadas, da dependência de fatores externos e da complexidade inerente à execução de políticas públicas estruturais em regime de colaboração.

29. Diante desse contexto, e à luz do princípio da boa-fé administrativa, bem como do caráter indutor e cooperativo que fundamenta o Termo de Ajustamento de Gestão, conclui-se que não se configura hipótese de aplicação de sanções aos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

jurisdicionados, afastando-se, no presente caso, a incidência das penalidades previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas.

IV. DISPOSITIVO E TESE

30. Não acolher o aditamento e a prorrogação do TAG.

31. Determinar à unidade técnica a elaboração de relatório conclusivo e submetê-lo ao Plenário, para julgamento de mérito quanto ao cumprimento integral, parcial ou ao descumprimento das obrigações assumidas.

32. Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX que acrescente, no bojo dos Pareceres Prévios dos Prefeitos e do Governador, o acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes estadual e municipais.

33. Não homologar as atas de mediação.

Teses de julgamento:

“1. O TAG, como instrumento de ajuste de condutas administrativas, não pode inovar no ordenamento nem impor obrigações autônomas além da lei.”

“2. A prorrogação de prazos no TAG admite-se, excepcionalmente, uma única vez e dentro do limite de 24 meses.”

“3. A homologação de atas de mediação não está prevista no rito da IN 82/2022.”

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 23, V, 211 e 214; Lei nº 9.394/1996 (LDB), arts. 8º e 9º; Lei nº 13.005/2014, art. 7º e §§ 1º a 7º, e art. 8º; e IN TC nº 82/2022, arts. 4, 8º, 11, 12, 13, 17, 20, 21, 22 e 24.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de **Termo de Ajustamento de Gestão – TAG**, firmado entre o Tribunal de Contas do Espírito Santo, os municípios do Estado do Espírito Santo (61 municípios) e o Estado do Espírito Santo, para a adequação e regularização de atos e procedimentos administrativos dos gestores Municipais e do Estadual de educação,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



diante dos dados, evidências, achados de auditoria e a das deliberações constantes dos processos TC 3330/2019¹ e 1405/2020².

A proposta de celebração e de pactuação do TAG teve início a partir da [Minuta de Documento 00067/2022-6](#) (peça 02), da qual constavam, originalmente, as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente **Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)** pressupõe o acordo consensual entre os partícipes, baseado na boa-fé e na lealdade processual, e decorre da apuração de irregularidades sanáveis com ausência de indícios de dolo, má-fé e/ou desvio de recursos constantes nos Processos TC 3330/2019 e TC 1405/2020, tendo como objeto a:

- a) **eliminação** da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual;
- b) **otimização** e o **reordenamento** das redes da educação municipal e estadual;
- c) **definição** de critérios mínimos exigidos para a escolha do servidor que desempenhará as funções relativas à gestão escolar;
- d) criação de uma **câmara regional de compensação** para disponibilização de servidores entre as redes de educação básica.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA ELIMINAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE AS REDES DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL E ESTADUAL

A eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual se dará em Regime de Colaboração entre os entes, conforme disposto no art. 8º e 10 da Lei Federal nº 9.394, de 1996, devendo ser implementada em duas fases e nos seguintes termos:

2.1 O Município será o ente responsável pela oferta do **Ensino Fundamental - Anos Iniciais**, devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas no ano de **2022** e a **efetivação da** eliminação da concorrência, neste segmento, para o ano letivo de **2023**.

2.2 A oferta do **Ensino Fundamental - Anos Finais** será definida, consensualmente, entre o **Município e o Estado** até **31/12/2022**, devendo informar ao TCEES a decisão consensuada, por meio de documento assinado conjuntamente.

2.3 Município e o Estado deverão apresentar ao TCEES, o **Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Finais**, com as metas de oferta exclusiva pela rede definida até **31/12/2023**.

¹ **TC-3330/2019** – Fiscalização – Levantamento - Educação;

² **TC-1405/2020** – Fiscalização – Auditoria – Educação;





CLÁUSULA TERCEIRA - DO REORDENAMENTO DAS REDES DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Estado e Município realizarão, consensualmente e em regime de colaboração, o reordenamento das redes de educação básica no território municipal, cabendo ao **Município** elaborar e apresentar **proposta do referido reordenamento** ao **Estado**, até **31/12/2022**, bem como remetê-la ao **TCEES**, até a mesma data.

3.1. A partir da proposta de reordenamento apresentado, Estado e Município apresentarão ao **TCEES**, até **31/12/2023**, o **Plano de Ação para efetivação do reordenamento** da rede de educação básica no território municipal.

3.2 O **Plano de Ação** referido no item 3.1 anterior deverá observar o que dispõe o **art. 8º da Resolução TC nº 278**, de 04 de novembro de 2014.

3.3 Eventuais obras de construções, reformas, ampliações e ações correlatas nas unidades de ensino, realizadas a partir da assinatura deste TAG, sejam com recurso próprio ou sejam com de convênio, deverão observar o **Plano de Reordenamento**, o **Padrão Mínimo de Qualidade** e as diretrizes estabelecidas no Parecer 08/2010 CNE/CEB, quanto a infraestrutura física das redes, em consonância com o que preceitua o § 7º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e o do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB).

CLÁUSULA QUARTA - DOS CRITÉRIOS MÍNIMOS EXIGIDOS PARA O DESEMPENHO DA GESTÃO ESCOLAR

Estado e Município deverão apresentar ao TCEES, até **31/12/2023**, os critérios mínimos exigidos para a escolha do servidor que desempenhará as funções relativas à gestão escolar, que devem ser objetivos, impessoais e contemplar as competências e habilidades necessárias para desempenho das respectivas atribuições.

4.1. Dentre os critérios mínimos exigidos do servidor para desempenhar as atribuições de gestão escolar, deverá conter a participação em curso de formação para gestão escolar, podendo ser oferecido pelo próprio ente, contratado ou em parceria com outros órgãos e entidades, desde que aprovado pela respectiva Secretaria de Educação.

4.2. Dentre os critérios para a **manutenção** do servidor no desempenho das funções relativas à gestão escolar, deverá conter, no mínimo, um critério capaz de aferir e medir as ações do gestor na indução da participação dos estudantes nas avaliações externas, nacionais e/ou estaduais, de aprendizagem, não podendo esta ser inferior ao percentual exigido nas respectivas avaliações.

CLÁUSULA QUINTA – DA CÂMARA REGIONALIZADA DE COMPENSAÇÃO PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE SERVIDORES ENTRE AS REDES

Município e Estado poderão definir mecanismos de compensação para disponibilização de servidores entre redes, com vistas a, dentre outros, preservar a progressão dos servidores em suas respectivas carreiras e as gratificações a que os mesmos fizerem *jus*.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

5.1 A compensação tratada nesta Cláusula poderá se dar por meio de uma Câmara que observará critérios de regionalização entre os municípios partícipes e o Estado, a fim de minimizar os impactos com o deslocamento dos servidores entre as redes.

5.2 Caso os compromissários deste TAG decidam por criar a Câmara Regionalizada de Compensação, os mesmos deverão informar da decisão ao **TCEES** até o dia **31/12/2022**, devendo também enviar os respectivos atos legislativos/administrativos de instituição, regulação e funcionamento da Câmara.

CLÁUSULA SEXTA - DO MONITORAMENTO

O Monitoramento do cumprimento do presente TAG observará o disposto na **Resolução TC nº 278, de 04 de novembro de 2014**.

CLÁUSULA SÉTIMA - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

7.1 Os casos omissos serão resolvidos consensualmente entre os signatários deste Termo de Ajustamento de Gestão e formalizado por meio de Termo Aditivo.

7.2 O presente TAG deverá ser publicado no Diário Oficial de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

7.3 Homologado o presente **TAG**, os **COMPROMISSÁRIOS** renunciam a todo e qualquer direito de questionar os termos ajustados.

A área técnica ([Manifestação Técnica 00675/2022-7](#) – peça 05) e o Ministério Público de Contas ([Parecer 00858/2022-9](#) – peça 10) se manifestaram favoravelmente à admissibilidade da proposta, com base no art. 8º, inciso II e parágrafo único, da Instrução Normativa nº 82/2022.

O Plenário, por meio da [Decisão 00731/2022-7](#) (peça 28), acolheu o [Voto do Relator 01323/2022-3](#) (peça 12). Nesse sentido, os autos foram conhecidos e determinou-se a notificação dos Secretários Municipais de Educação de todos os municípios capixabas, bem como do Secretário de Estado da Educação, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifestassem-se sobre o TAG e, caso entendessem necessário, apresentassem minuta de contraproposta, acompanhada das informações que julgassem pertinentes, nos termos do art. 13 da referida Instrução Normativa.

Depois de analisar as manifestações apresentadas pelos entes notificados, o Neduc - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação, por meio da [Manifestação Técnica 01605/2022-3](#) (peça 391), consolidou



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

um panorama geral do processo de adesão ao TAG. Em síntese, foram verificadas adesões integrais, recusas, omissões de resposta e propostas pontuais de alteração, às quais a unidade técnica conferiu tratamento individualizado, destacando as cláusulas afetadas e o encaminhamento sugerido.

- **Adesões integrais:** 57 municípios manifestaram concordância plena com o texto do TAG, sem ressalvas. Mantenópolis, inicialmente resistente, também aderiu integralmente.
- **Não adesões:** os municípios de **Castelo, Nova Venécia, Pinheiros, São Gabriel da Palha e São Mateus** declararam que não adeririam ao instrumento.
- **Ausência de resposta:** **Apiacá, Ibirapu, Itapemirim, Marilândia, Pedro Canário, Serra e Vila Velha** não encaminharam manifestação.
- **Propostas de alteração:** nove redes apresentaram ajustes, analisados nos seguintes termos:
 - **Águia Branca** – pediu alterações nas cláusulas **2.2** e **2.3**, retirando prazo de 31/12/2022 e explicitando oferta mista. O Neduc sugeriu, além de acolher parcialmente os pleitos, a criação do item **2.4**, prevendo a oferta conjunta na transição.
 - **Boa Esperança e Fundão** – solicitaram dilação de prazos em **2.1, 2.2 e 2.3**, diante de dificuldades orçamentárias e estruturais. A unidade técnica propôs ajustes vinculando tais compromissos ao **Plano de Ação**.
 - **Jaguare** – discordou da **Cláusula Quinta**, relativa à Câmara de Compensação de servidores. O Núcleo propôs manter a cláusula, mas adequando seu caput para torná-la **facultativa**, além de aplicar os mesmos ajustes de prazo sugeridos para outros municípios.
 - **Cariacica** – requereu inserir no **2.1** especialização do prédio por etapa, priorização territorial em **2.3** e inclusão de item **5.3**, atribuindo ao TCE-ES a normatização de contratações temporárias (PSS). As duas primeiras sugestões foram remetidas ao **Plano de Ação**, e a última rejeitada por ausência de competência normativa do Tribunal.
 - **Linhares** – defendeu a municipalização de prédios e propôs repasse de verbas entre redes. A área técnica esclareceu que a municipalização se refere a matrículas, e não a prédios, e indeferiu cláusulas de repasse por ferirem a lógica cooperativa.
 - **São José do Calçado** – solicitou ajuste na cláusula **2.2**, de modo a reconhecer a responsabilidade municipal pelos anos finais já ofertados. O pedido foi **acolhido**.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



- **Estado do Espírito Santo (Sedu)** – sugeriu prorrogação de prazos na Cláusula Segunda e ajustes na Cláusula Terceira, substituindo a aplicação obrigatória do Parecer **CNE/CEB nº 08/2010** por observância primária à legislação do sistema de ensino próprio. O Núcleo acatou as sugestões, estabelecendo novos marcos para as cláusulas **2.1, 2.2, 2.3, 3.1 e 3.3**, mantendo o Parecer 08/2010 apenas subsidiariamente.

Além disso, a área técnica recomendou inserir cláusula de mediação no TAG, atribuindo a esta Corte de Contas a função de facilitar consensos, em caso de controvérsias, além de adequar o *caput* da Cláusula Quinta para prever caráter facultativo nos mecanismos de compensação de servidores.

Nesse contexto, segue a conclusão apresentada pelo NEDUC:

1. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela **alteração do texto do Termo de Ajustamento de Gestão** observados conforme resumo abaixo:

Partes	Item	Texto
Todos ³	2.1	O Município será o ente responsável pela oferta do Ensino Fundamental - Anos Iniciais , devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas até o ano de 2023 e a efetivação da eliminação da concorrência, neste segmento, até o ano letivo de 2024 .
	2.2	A oferta do Ensino Fundamental - Anos Finais será definida, consensualmente, entre o Município e o Estado até 31 de dezembro de 2023 , sendo que o Município entregará suas proposições até 31 de dezembro de 2023 ao Estado e os 2 (dois) entes celebrarão decisão consensuada até 31 de março de 2024 , devendo informar ao TCEES tal decisão, por meio de documento assinado conjuntamente.
	2.3	Município e o Estado deverão apresentar ao TCEES o Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Finais , com as metas de oferta exclusiva pela rede definida até 31 de dezembro de 2024 .
	3.1	A partir da proposta de reordenamento encaminhada, Estado e Município apresentarão ao TCEES, até 31 de dezembro de 2024 , o Plano de Ação para efetivação do reordenamento da rede de educação básica no território municipal.

³ Texto a ser aplicado a todos os Termos de Ajustamento de Gestão a serem assinados.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

	3.3	Eventuais obras de construções, reformas, ampliações e ações correlatas nas unidades de ensino, realizadas a partir da assinatura deste TAG, sejam com recurso próprio ou sejam com de convênio, deverão observar o Plano de Reordenamento e as diretrizes de infraestrutura mínima necessária estabelecidas na legislação específica vigente no sistema de ensino da parte, subsidiariamente, no que couber, as partes acordam em adotar o Padrão Mínimo de Qualidade e as diretrizes estabelecidas no Parecer 08/2010 CNE/CEB, quanto a infraestrutura física das redes, em consonância com o que preceitua o § 7º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e o inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB).
	Caput C. 5ª	Facultativamente, os Municípios e o Estado poderão definir mecanismos de compensação para disponibilização de servidores entre redes, com vistas a, dentre outros, preservar a progressão dos servidores em suas carreiras e as gratificações a que os mesmos fizerem <i>jus</i> .
	Caput C. 7ª	As partes livremente convencionam que qualquer controvérsia oriunda deste termo de Ajustamento de Gestão deverá ser amigavelmente solucionada por meio da mediação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.
Águia Branca ⁴	2.4	Durante o processo de transição previsto no referido Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Finais, a oferta se dará de forma mista pelo Município e pelo Estado.
São José do Calçado ⁵	2.2	A oferta do Ensino Fundamental – Anos Finais será de responsabilidade do Município , devendo ocorrer a municipalização do segmento, quando ofertado pelo Estado, conforme Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Finais .
Boa Esperança, Fundão e Jaguaré ⁶	2.1	O Município será o ente responsável pela oferta do Ensino Fundamental -Anos Iniciais , devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas e a efetivação da eliminação da concorrência, neste segmento, Conforme Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência do EF Anos Iniciais e Finais .
	2.3	Município e o Estado deverão apresentar ao TCEES o Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Iniciais e Finais , com as metas de oferta exclusiva pela rede definida até 31 de dezembro de 2024 .

⁴ Além das alterações a serem aplicadas a todos os TAGs a serem assinados, sugere-se que o documento a ser assinado para este Município contenha a inclusão da cláusula 2.4 conforme redação proposta.

⁵ Além das alterações a serem aplicadas a todos os TAGs a serem assinados, sugere-se que o documento a ser assinado para este Município contenha a cláusula 2.2 conforme redação proposta.

⁶ Além das alterações a serem aplicadas a todos os TAGs a serem assinados, sugere-se que os documentos a serem assinados para estes Municípios contenham as cláusulas 2.1 e 2.3 conforme redação proposta.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Feitas a presentes considerações, encaminha-se os autos para seguimento conforme previsto na IN 82/2022.

Seja dada ciência da decisão às Partes que apresentaram sugestões de alteração ao texto. [...]

O Ministério Público de Contas, no [Parecer 01768/2022-1](#) (peça 399), anuiu à proposta da área técnica.

Assim, o processo, após o [Despacho 18250/2022-1](#) (peça 402), foi remetido ao Relator que, por meio do [Voto 02561/2022-6](#) (peça 403), assim se manifestou conclusivamente:

IV – CONCLUSÃO:

Nesses termos, **acompanhando o entendimento técnico e ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACORDÃO que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

ACORDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 1.** Preliminarmente, **admitir o ingresso do Ministério Público do Estado do Espírito Santo** na condição de **Interveniente do feito**, com base no art. 4º, inciso III da IN 82/2022;
- 2.** **No mérito, aprovar a Minuta do Termo de Ajustamento de Gestão**, constante do Anexo Único desta Decisão;
- 3.** **Notificar** os Secretários Municipais de Educação e os Prefeitos de todos os Municípios do Estado do Espírito Santo; o Secretário de Educação e o Governador do Estado do Espírito Santo e; a Procuradora Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo do teor desta decisão, nos termos da IN 82/2022;
- 4.** Após a assinatura Termo de Ajustamento de Gestão o Tribunal de Contas procederá com a sua **publicação** no Diário Oficial de Contas do TCEES, assim como cada **município** e o **Estado** do Espírito Santo publicarão em seu **respectivo órgão de imprensa oficial**, nos termos do inciso VII do art. 7º c/c §3º do art. 17da IN 82/2022;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

5. Após, devolvam-se os autos ao NEDUC – Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação para **Monitoramento** das ações pactuadas no TAG, nos termos do art. 18 e seguintes da IN 82/2022;

6. Arquite-se, após o trânsito em julgado.

Em seguida, acolhendo os termos do [Voto Vista 00198/2022-4](#) (peça 407) do Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti, que divergiu do entendimento técnico e ministerial assim como do voto do eminente Relator, o Plenário, por meio da [Decisão 02514/2022-1](#) (peça 409), determinou a notificação dos Secretários Municipais de Educação de todos os Municípios do Estado do Espírito Santo e do Secretário de Educação do Estado do Espírito Santo, para manifestação em relação ao novo texto do TAG, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de concordância com o seu teor e preclusão quanto a possibilidade de se proceder a novas sugestões.

Depois de analisar as manifestações, apresentadas pelos entes notificados, o NEDUC, por meio da [Manifestação Técnica 04896/2022-1](#) (peça 721), consolidou novo panorama sobre a adesão e as ressalvas apresentadas ao TAG. Em síntese, foram identificadas adesões integrais, omissões de resposta, bem como manifestações que trouxeram questionamentos ou pedidos de alteração a cláusulas específicas do instrumento.

- **Adesões integrais:** 15 municípios reiteraram a manifestação de adesão ao TAG, das quais 4 apresentaram sugestões de alteração do texto.
- **Não adesões:** Duas redes reiteraram a não adesão. Os municípios de Nova Venécia, Pinheiros e São Gabriel da Palha se manifestaram contrariamente à adesão ao TAG.
- **Prorrogação de prazo:** 2 redes.
- **Manifestação de Interesse** para Adesão TAG: 67 municípios e Secretaria de Estado da Educação.
- **Não Responderam:** não se manifestaram sobre serem favoráveis ou contrários à adesão ao TAG são: Apiacá, Ibatiba, Ibirapu, Pedro Canário, Serra, Vargem Alta, Vila Pavão e Vila Velha.
- **Propostas de alteração:** cinco redes apresentaram ajustes, analisados nos seguintes termos:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

- **Boa Esperança:** pediu alteração nas cláusulas 2.1, 2.2 e 2.3, solicitando dilação do prazo para eliminação da concorrência nos anos iniciais, por falta de infraestrutura e orçamento. O Neduc sugeriu ajustes vinculando os compromissos ao Plano de Ação, fixando prazo até 31/12/2024.
- **Laranja da Terra:** defendeu que os anos finais do ensino fundamental fossem ofertados exclusivamente pela rede municipal a partir de 2024. O Núcleo rejeitou a proposta por entender que tal definição deve constar do Plano de Ação, não do texto do TAG.
- **São Mateus:** pediu prorrogação de prazos nos anos iniciais — já contemplada na Decisão 2514/2022;
 - requereu dilação de prazo do item 3.1 para 31/12/2023, mas o novo texto já prevê 31/12/2024 — também já acatado;
 - sugeriu embasamento legal do item 3.2 no art. 8º da Resolução TC 278/2014, mas o dispositivo está revogado — rejeitado;
 - quanto ao item 3.3, a alteração para caráter subsidiário do Parecer CNE/CEB nº 08/2010 já havia sido feita — acatado;
 - manifestou preocupação com obras e planejamentos em andamento, considerada pertinente, mas já abrangida pelas alterações de prazo.
- **Anchieta:** propôs ajustes nos itens 5.1 e 5.2, para prever que a compensação de servidores poderia ocorrer entre municípios e/ou entre município e Estado. O Neduc sugeriu nova redação, detalhando a criação de Câmara Regionalizada de Compensação ou termos bilaterais, com obrigação de informar ao TCEES até 31/12/2022.
- **Estado do Espírito Santo (SEDU):** sugeriu incluir a modalidade EJA nas obrigações dos entes. O Neduc entendeu que o tema deve ser tratado no Plano de Ação, não no texto do TAG.
 - reiterou discordância quanto ao uso do Parecer CNE/CEB nº 08/2010, ainda que subsidiário. O Núcleo manteve o entendimento de aplicabilidade apenas às diretrizes de infraestrutura mínima, sem parâmetros financeiros.
 - propôs prever Comissões Intergestoras Bipartites de Educação (Cibe), mas o Neduc rejeitou, por depender de aprovação legislativa (PLP 235/2019 em tramitação).

Posteriormente, a SEDU, por meio da [Petição Inicial 0084/2023-8](#) (peça 730), apresentou, em resumo, duas sugestões de inclusão no texto do TAG: 1) que o TAG previsse distâncias/perímetros máximos para nucleação de escolas, considerando localização geográfica e capacidade de transporte escolar; e, 2) que, independentemente da rede responsável (estadual ou municipal), fosse mantida a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



oferta de Educação em Tempo Integral nas unidades recebidas, para cumprimento da Meta 6 do Plano Estadual de Educação.

Instada a se manifestar, a área técnica, segundo [Manifestação 00192/2023-5](#) (peça 733), concordou com a pertinência da primeira proposta, ressaltando a necessidade de respeito às especificidades do ensino rural, indígena e quilombola. Opinou pela inclusão do item **3.4** no TAG, prevendo que a distância máxima seja fixada pelo Conselho de Educação de cada rede, devendo constar expressamente da proposta de reordenamento submetida ao TCE-ES.

Com relação à segunda proposta, o NEDUC a acolheu parcialmente, entendendo que a manutenção do ETI (Ensino em Tempo Integral) deveria ser prevista, **preferencialmente**, com exigência de justificativa formal em caso de descontinuidade. O conteúdo foi incorporado ao TAG como item **2.6**.

Além disso, a área técnica sugeriu que a inclusão, no texto do TAG, do **item 2.5**, em prol da celeridade do processo de eliminação da concorrência entre as redes da Educação Básica municipal e estadual, prevendo a possibilidade de iniciativa bilateral para início das tratativas para o **Plano de Ação** referente à Eliminação da Concorrência no EF (Ensino Fundamental) Anos Finais.

Nesse contexto, segue a conclusão apresentada pelo NEDUC:

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, além das sugestões apresentadas na Manifestação Técnica 4896/2022, opina-se pela **alteração do texto do Termo de Ajustamento de Gestão** observados conforme resumo abaixo:

Partes	Item	Texto
Todos ⁷	2.5	O disposto no item 2.2 não retira do Estado a iniciativa para apresentação de proposições de oferta do Ensino Fundamental – Anos Finais ao Município.

⁷ Texto a ser aplicado a todos os Termos de Ajustamento de Gestão a serem assinados.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

2.6	Em relação às ofertas do Ensino em Tempo Integral , o Município e o Estado deverão dar preferência à manutenção das matrículas e/ou unidades escolares dessa modalidade. A impossibilidade de manutenção da oferta do Ensino em Tempo Integral deverá ser justificada.
3.4	Na proposta de reordenamento, havendo necessidade de nucleação de unidades escolares, deve ser considerada a distância máxima de deslocamento , que será fixada pelo Conselho de Educação competente pela rede. Tais informações devem constar de forma expressa na proposta de reordenamento a ser apresentada ao TCEES.”

A sugestão foi encaminhada ao Ministério Público de Contas que anuiu à proposta contida na Manifestações Técnicas 4896/2022 e 00192/2023 ([Parecer do Ministério Público de Contas 00340/2023-3](#) - peça 736).

Seguindo os ritos processuais, os autos foram encaminhados ao Relator que, nos termos do [Voto 00717/2023-5](#) (peça 738), corroborou com as análises procedidas pela equipe técnica. Na oportunidade, o Conselheiro informou que, em 22/11/2022, sobreveio a seu Gabinete o Protocolo 25640/2022, apresentado pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, por meio do qual o Centro de Apoio Operacional das Políticas de Educação – CAOPE, solicitou “a *disponibilização das respostas apresentadas pelos Municípios e o Estado, no que diz respeito a adesão ao TAG, de forma positiva, negativa e as propostas de alteração ao documento*”. Nesse contexto, o Relator deferiu o pedido formulado pelo CAOPE e determinou à Secretaria Geral das Sessões, com apoio do NEDUC, a remessa das informações à Procuradoria Geral de Justiça.

O processo foi levado ao Plenário que, por meio do [Acórdão 00111/2023](#) (peça 740), nos termos do voto do relator, acolheu parcialmente as propostas de alteração de caráter geral, quais sejam, as cláusulas 2.4, 3.4 e 3.5 da Minuta do TAG:

**CLÁUSULA SEGUNDA – DA ELIMINAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE
AS REDES DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL E ESTADUAL**

[...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

2.4 O disposto no item **2.2** não retira do Estado a iniciativa para apresentação de proposições de oferta do **Ensino Fundamental – Anos Finais ao Município**.

CLÁUSULA TERCEIRA - DO REORDENAMENTO DAS REDES DE EDUCAÇÃO BÁSICA

[...]

3.4 Na proposta de reordenamento, havendo necessidade de nucleação de unidades escolares, deve ser considerada a **distância máxima de deslocamento**, que será fixada pelo **Conselho de Educação** competente pela rede. Tais informações devem constar de forma expressa na proposta de reordenamento a ser apresentada ao TCEES.

3.5 É vedada a nucleação de unidades escolares do campo com unidades escolares da cidade para os fins do Ajustamento de Gestão consensuado neste Termo.

Posteriormente, o Ministério Público de Contas apresentou os **Embargos de Declaração com efeitos infringentes** (Processo TC 01121/2023), apontando a necessidade de se reformar a decisão, constante no Acórdão 00111/2023, para que as escolas estaduais do campo, dentre elas as escolas de assentamento, fossem retiradas do TAG, permanecendo sob a responsabilidade da rede estadual de ensino.

O Relator acolheu parcialmente os embargos, para excluir do TAG as escolas localizadas em assentamentos do MST, em razão de suas especificidades pedagógicas e da organização própria do movimento. Entendeu que tais unidades deveriam permanecer sob gestão da SEDU, sem prejuízo da aplicação do TAG às demais escolas do campo ou rurais ([Voto do Relator 01250/2023-6](#) – peça 09 do Processo TC 01121/2023-2). Nesse sentido o [Acórdão TC – 00198/2023-2](#) (peça 10 do Processo TC 01121/2023-2), incluindo a Cláusula **3.6⁸** na minuta, resultando no texto final do TAG. Em seguida, o Processo 01121/2023-2 foi apensado ao presente processo.

⁸ 1.3 No mérito, acolher parcialmente as razões recursais, dando PROVIMENTO PARCIAL ao recurso, para modificar o Acórdão TC 111/2023 (TC 1295/2022) e excluir, expressamente, do TAG as Escolas localizadas em assentamentos organizados e assistidos pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), incluindo a Cláusula 3.6 na Minuta do Termo de Ajustamento de Gestão, nos termos deste voto e com o seguinte teor: CLÁUSULA TERCEIRA - DO REORDENAMENTO DAS REDES DE EDUCAÇÃO BÁSICA (...) 3.6 Excetuam-se deste Termo de Ajustamento de Gestão as Escolas localizadas em assentamentos organizados e assistidos pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Em cerimônia formal, realizada neste Tribunal no dia 15/06/2023, dos 78 municípios capixabas, 61 assinaram o acordo com o Governo do Estado (TAGs de número 02/2023 a 62/2023 - peças 1083 a 1143). Não assinaram o TAG: Água Doce do Norte, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Conceição da Barra, Ecoporanga, Guarapari, Irupi, Iúna, Jerônimo Monteiro, Pinheiros, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Santa Maria de Jetibá, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra e Vila Velha.

Posteriormente, em 22/08/2023, reunido em sua 41ª Sessão Ordinária, Plenário, determinou a **suspensão temporária de novas adesões ao TAG da Educação**. Na oportunidade, foi esclarecido que tal medida teve suporte em solicitação da então Procuradora-Geral de Justiça deste Estado, Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade, que, em reunião ocorrida, no dia 15 de agosto, no Palácio Anchieta, com a participação dos Conselheiros, do Governador do Estado, dos senhores secretários estaduais de educação e do governo e Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, relator do referido processo, relatou ter observado receio de gestores municipais acerca de eventual transferência de alunos do Ensino Fundamental I para as redes municipais de educação, item previsto nos termos de ajustamento de gestão.

Na ocasião, também se decidiu pela expedição de ofício da Presidência aos Prefeitos, para que informassem ao Tribunal, até 31/08/2023, se a rede de educação básica do respectivo Município teria condições de matricular os alunos do Ensino Fundamental – Anos Iniciais da rede estadual, já no exercício de 2023, bem como de ofertar-lhes os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, no ano letivo de 2024, como previsto na cláusula segunda⁹ do referido TAG, sem que haja prejuízo para o aprendizado desses alunos, nos termos discutidos e constantes na [Certidão 04487/2023-1](#) (peça 1082).

**⁹ CLÁUSULA SEGUNDA – DA ELIMINAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE AS REDES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL E ESTADUAL**

A eliminação da concorrência entre as redes de educação básica municipal e estadual se dará em Regime de Colaboração entre os entes, conforme disposto no art. 8º e 10 da Lei Federal nº 9.394, de 1996, devendo ser implementada em **duas fases** e nos seguintes termos:

2.1 O Município será o ente responsável pela oferta do Ensino Fundamental – Anos Iniciais, devendo



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Nesse contexto, foram encaminhados ofícios a todos os envolvidos, nos termos dos [Ofícios 03845/2023-5](#), [03846/2023-1](#), [03847/2023-4](#), [03849/2023-3](#) e [03850/2023-6](#), (constantes das peças 01 a 05, do Protocolo 15816/2023-3).

Após as manifestações das partes, os autos foram encaminhados ao NEDUC que, por meio da [Manifestação Técnica 03455/2023-8](#) (peça 1317), e com base no art. 20 da IN 82/2022, propôs ajustes de prazos e alterações na cláusula segunda, além da exclusão do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no texto do TAG, por gerar insegurança jurídica de sua validade. Ao final, foi sugerido o encaminhamento da manifestação técnica ao Governo do Estado, para se manifestar quanto às sugestões de alteração, dada a natureza consensual e bilateral do TAG.

Seguindo o rito normativo, os autos foram submetidos ao Ministério Público de Contas que se manifestou pela necessidade de convite para oitiva dos municípios, bem como do Estado do Espírito Santo, no intuito de mediação das controvérsias trazidas aos autos, visando sanar os óbices e dar cumprimento ao TAG ([Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023-3](#) - peça 1320).

Subsequentemente, o Relator, monocraticamente, acolhendo o pedido de diligência do Ministério Público de Contas, decidiu convocar Prefeitos e Secretários de Educação de 24 municípios, além do Governador e do Secretário de Estado da Educação, para audiências de mediação com objetivo de, voluntária e

ocorrer a municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas até o ano de 2023 e a efetivação da eliminação da concorrência, neste segmento, até o ano letivo de 2024.

2.2 A oferta do Ensino Fundamental – Anos Finais será definida, consensualmente, entre o Município e o Estado até 31 de dezembro de 2023, sendo que o Município entregará suas proposições até 31 de dezembro de 2023 ao Estado e os 2 (dois) entes celebrarão decisão consensuada até 31 de março de 2024, devendo informar ao TCEES tal decisão, por meio de documento assinado conjuntamente.

2.3 Município e Estado deverão apresentar ao TCEES o **Plano de Ação** referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Finais, com as metas de oferta exclusiva pela rede definida até 31 de dezembro de 2024.

2.4 O disposto no item 2.2 não retira do Estado a iniciativa para apresentação de proposições de oferta o Ensino Fundamental – Anos Finais ao Município.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



consensualmente, mediar soluções para as controvérsias, levadas aos autos, e, de maneira eficiente buscar sanar os óbices e se obter uma proposta conjunta dos partícipes para eliminação da concorrência no Ensino Fundamental - Anos Iniciais entre as redes da Educação Básica Municipal e Estadual. **Ressaltou-se que, após essa fase, a referida proposta seria submetida à apreciação do Plenário do Tribunal** ([Decisão Monocrática 01468/2023](#) - peça 1324),

As **Audiências de Mediação foram realizadas entre 02 e 06 de outubro de 2023**, sob a presidência do Relator, acompanhada do Ministério Público de Contas e da Secretaria-Geral das Sessões. Apesar de ter sido convidada, a unidade técnica desta Corte (NEDUC) optou por não participar da diligência.

Os Municípios foram convidados, por meio dos ofícios remetidos pela SGS (peças 1326 a 1373), e, conforme [Despacho 40988/202](#) (peça 1376), o Ministério Público de Contas ([Ciência 04011/2023](#) – evento 1378) e o NEDUC foram cientificados. Assim, as audiências foram realizadas, nas datas pré-indicadas na precitada Decisão Monocrática, à exceção de Muniz Freire, que pleiteou redesignação para o dia 04/10/2023, às 9h - pedido este acolhido. As Atas encontram-se anexadas nas peças 1388 a 1411.

Após as audiências, o Relator decidiu pela notificação do Governador do Estado e dos Prefeitos dos Municípios, para que, no prazo de 05 (cinco) dias, ratificassem os acordos celebrados nas audiências ([Decisão Monocrática 01515/2023-2](#) - peça 1385) datada de 07/10/2023.

Em atendimento à Decisão Monocrática, o Governo do Estado anexou aos autos documentação (peças 1477 e 1478), consignando ressalvas quanto aos acordos firmados com os municípios de Alegre, de Afonso Cláudio, de Brejetuba, de Cariacica, Colatina, de Governador Lindenberg, de Itapemirim, de Itaguaçu, de Linhares, de Muniz Freire e de Pancas. Além disso, os Municípios de Cariacica (peças 1473, 1474, 1480 e 1481), de Itapemirim (peça 1475) e de Vila Valério (peça 1483) apresentaram manifestações no sentido de alterar os acordos então firmados.





Tendo em vista o conteúdo das documentações acostadas, o Relator entendeu que se fazia necessária a notificação do Governo do Estado e da Secretaria de Estado de Educação, para se manifestarem sobre os novos termos apresentados. Nesse sentido foi prolatada [Decisão Monocrática 01637/2023](#) (peça 1485), fixando, em 5 (cinco) dias, o prazo para manifestação sobre as alterações apresentadas. Destaca-se o pedido, realizado em 23 de outubro de 2023, pelo Sr. Antônio Rocha Sales, **então Prefeito de Itapemirim, pleiteando a não ratificação da ata e a anulação do TAG** ([Resposta de Comunicação 02791/2023-1](#) – peça 1475).

Posteriormente, os autos retornaram à análise do Relator que, diante de ressalvas apresentadas pela SEDU, em relação ao município de Linhares e ao pedido deste de adiar a municipalização da EEEFM Nossa Senhora da Conceição para 2025, decidiu notificar o Governador e a SEDU para se manifestarem em cinco dias, assegurando-lhes ciência e posicionamento quanto à solicitação ([Decisão Monocrática 01667/2023-2](#) - peça 1561).

Em 07/12/2023 foi juntado aos autos o Protocolo 22926/2023 (peça 1684), apresentado pela Secretária Municipal de Educação de Cariacica/ES, requerendo cópia do Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, devidamente assinado pelas partes envolvidas. Na [Decisão Monocrática 01748/2023-2](#) (peça 1686), o Relator deferiu o pedido da Secretária, reconhecendo que o município é signatário do instrumento. Além disso, tornou sem efeito a decisão anterior (Decisão Monocrática 1667/2023), informando que a matéria seria apreciada em outro momento processual.

Ressalta-se que constam nos autos os seguintes eventos: **Disponibilização no Diário Oficial de Contas**, dos Termos de Ajustamento de Gestão, assinados pelas municipalidades, todos datados de 13/12/2023. Registra-se, ainda, a publicação no Diário Oficial Eletrônico de Contas do TCEES, no dia 13/12/2023, considerando-se como data oficial de publicação o dia 14/12/2023.

Um vez realizada a oitiva do Governo do Estado e dos municípios, o MPEC, por meio [Parecer do Ministério Público de Contas 01783/2024](#) (peça 1711), considerou cumprida a diligência solicitada no Parecer 04352/2023-3 e, concluídos os



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



procedimentos atinentes à realização das audiências de mediação, pugnou pelo prosseguimento do feito.

Finalizado o prazo de cinco dias, fixado na Decisão Monocrática 1637/2023, o Relator remeteu os autos ao NEDUC para conhecimento, análise e manifestação. Em resposta, a área técnica, por meio da [Manifestação Técnica 02518/2024](#) (peça 1714), ratificou o entendimento, já firmado na Manifestação Técnica 3455/2023-8, no sentido de que os acordos entre Estado e Municípios deverão constar em um **Plano de Ação** a ser entregue no final de 2024, oportunidade na qual será autuado processo apartado para análise, nos termos dos arts. 18 e 21 da IN 82/2022. Sugeriu-se, ainda, o aditamento de instrumentos vencidos.

Em seguida, o MPEC, no [Parecer do Ministério Público de Contas 03188/2024-2](#) - peça 1716), pugnou pelo acolhimento, *in totum*, da manifestação da área técnica.

Em janeiro de 2025, os autos retornaram ao MPEC, a pedido, para sanar omissão no Parecer do Ministério Público de Contas 03188/2024-2 (evento 1716), sobre a possibilidade de utilização dos parâmetros fixados no Parecer n. 08/2010 - CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação. Na oportunidade, o *parquet*, no [Parecer do Ministério Público de Contas 00029/2025](#) - peça 1717), *considerando*: (i) que a *Manifestação Técnica 2518/2024-6 elucida as dificuldades dos municípios signatários do TAG em atender, dentro do prazo estipulado, à Cláusula 2.1; e (ii) que a Manifestação Técnica 03455/2023-8 sugeriu a elaboração de um Plano de Ação para facilitar a implementação gradual das obrigações previstas no TAG, o MPC, pugnou:*

a) que se proceda ao aditamento do instrumento celebrado, a fim de que os municípios que encontraram dificuldades no cumprimento do TAG apresentem um Plano de Ação que facilite a implementação gradual das obrigações previstas, definindo prazos que reflitam a realidade pública da gestão, devendo este ser instruído por estudos técnicos e documentos que demonstrem sua razoabilidade e proporcionalidade;

b) tratando-se o Termo de Ajustamento de Gestão de instrumento consensual, pela possibilidade de adoção discricionária do Parecer CNE/CEB n. 08/2010 como parâmetro para orientar as ações dos gestores, considerando tal parecer na elaboração do Plano de Ação e na fixação dos prazos, mencionado na alínea “a” deste parecer.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao gabinete do Relator que, por meio da [Decisão Monocrática 00142/2025](#) - peça 1718, solicitou à SEDU um relatório detalhado sobre a distribuição de matrículas. Na mesma linha, a [Decisão Monocrática 00143/2025](#) (evento 1719) **concedeu ao atual prefeito de Itapemirim a oportunidade de se manifestar formalmente sobre o pedido do gestor anterior.**

Após o recebimento das manifestações dos jurisdicionados, os autos foram remetidos para análise da unidade técnica competente. O NEDUC, [Manifestação Técnica 01418/2025](#) (peça 1745), apresentou um **relatório sobre o andamento dos Planos de Ação dos municípios.**

Em seguida, o Ministério Público de Contas, no [Parecer do Ministério Público de Contas 03533/2025](#) (peça 1750), acolheu as proposições da unidade técnica, na Manifestação Técnica 01418/2025-1, e, reconhecendo os benefícios da ampliação das adesões ao TAG, **solicitou a revogação da decisão que suspendeu novas assinaturas.** Além disso, sugeriu a criação de um *dashboard* para monitorar o cumprimento das etapas do TAG, dada a complexidade do tema e a multiplicidade de entes envolvidos.

Encerrada essa fase, o Conselheiro Relator apresentou o [Voto do Relator 04980/2025-8](#) (peça 1752), assinalando, em resumo, que tanto as manifestações técnicas quanto os pareceres ministeriais apontaram para a necessidade de repactuar prazos e de aditar os instrumentos já celebrados, de modo a condicionar as obrigações à apresentação de Planos de Ação conjuntos, que seriam posteriormente monitorados por este Tribunal. Fixou, ainda, como marco temporal de referência o prazo de 31/12/2026 para a execução das obrigações pactuadas. Nesse ponto, registrou também a importância do Parecer CNE/CEB nº 08/2010 como parâmetro subsidiário, para orientar os gestores em eventuais obras de construção, reforma, ampliação e ações correlatas nas unidades de ensino.

Na sequência, o Relator entendeu ser necessária a homologação das atas de mediação realizadas com os municípios. Determinou a revogação da decisão que



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



havia suspenso novas adesões ao TAG. Ressaltou, ainda, que todos os Planos de Ação devem ser apreciados em processos apartados de monitoramento.

Por fim, recomendou a criação de um painel eletrônico (dashboard) de acompanhamento, a ser alimentado pelas informações trazidas nos Planos de Ação, bem como a promoção de ações de capacitação pela Escola de Contas, voltadas aos gestores municipais de educação.

Por todo o exposto, considerando a complexidade do presente processo e a relevância da matéria nele tratada, solicitei vista dos autos, a fim de proceder a uma análise minuciosa do trâmite processual e das manifestações técnicas e ministeriais. Após o exame detido, verifico que as razões que adoto divergem daquelas expendidas no voto do eminente Relator. Assim, apresento, nesta oportunidade, o meu Voto Vista.

II DOS FUNDAMENTOS

Apresentação do voto

A fundamentação que ora apresento está estruturada em capítulos sucessivos, com o objetivo de conferir clareza e sistematicidade à análise. Nas Considerações Preliminares, examino a tramitação inicial do processo e a desproporção entre a celeridade adotada e a complexidade da matéria. Em seguida, desenvolvo a interpretação constitucional e infraconstitucional do regime de colaboração em educação, situando o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) em sua natureza jurídica própria. Na sequência, passo à análise da proposta de aditamento, apresentada pelo Relator, avaliando a exequibilidade das cláusulas e a adequação da prorrogação pretendida. Posteriormente, abordo a questão da homologação das atas de mediação, demonstrando a inviabilidade de lhes conferir eficácia normativa sem observância do rito estabelecido na Instrução Normativa nº 82/2022. Por fim, apresento as conclusões e os encaminhamentos necessários, voltados à substituição do TAG por mecanismos permanentes e transparentes de monitoramento e de fiscalização.





Sobre as Considerações Preliminares (II.1 do voto)

Registro que o processo TC 1295/2022-1 tramitou, em sua fase inaugural, com celeridade incomum: transcorreram apenas quatro dias úteis entre a autuação e a apresentação do voto do Relator, apesar da elevada densidade normativa e do impacto institucional do objeto em exame.

A proposta consubstanciada no Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) incide, diretamente, sobre a arquitetura federativa da oferta educacional no Estado, envolvendo o Governo Estadual e os 78 Municípios capixabas. Trata-se de instrumento de natureza estrutural, com potencial de promover transformação sistêmica na política pública educacional.

Ainda que reconheça a relevância da iniciativa e o esforço de formalização do ajuste, cumpre assinalar a incongruência entre a agilidade procedimental adotada e a prudência que a matéria demandava.

Por essa razão, reputei indispensável delimitar, com precisão, os contornos normativos e os jurídicos do TAG, situando-o adequadamente no ordenamento jurídico e assegurando sua efetividade, sem comprometer a autonomia e a capacidade dos entes federativos envolvidos.

Sobre a Interpretação Constitucional e Infraconstitucional do Regime de Colaboração em Educação e o TAG (II.2 do voto)

Reconheço que o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), à luz do art. 1º, XXXIX, da Lei Complementar nº 621/2012, configura-se como instrumento legítimo, normativamente estruturado e juridicamente vinculante, destinado a regularizar condutas administrativas em desconformidade com a legislação ou com decisões desta Corte.

Entretanto, reafirmo que o TAG não se presta à criação autônoma de novas obrigações. Trata-se, antes, de mecanismo de execução corretiva, necessariamente submetido ao princípio da legalidade.





No que se refere ao conteúdo do TAG da Educação, entendo que a expressão “eliminação da concorrência entre as redes” não pode ser interpretada como exclusão rígida das competências constitucionais dos entes federativos. O ordenamento jurídico não veda a atuação simultânea de Estado e de Municípios na oferta do ensino fundamental. Ao contrário, o regime de colaboração, previsto no art. 211 da Constituição Federal de 1988 — reiterado pela LDB, por normas estaduais e por sucessivas emendas constitucionais — assenta-se em diretrizes de prioridade e de cooperação, e não em monopólios institucionais.

Assim, a eliminação de duplicidades deve ser compreendida como racionalização administrativa, e não como imposição unilateral de exclusividades. O TAG somente adquire validade jurídica se entendido como instrumento de coordenação interfederativa, voltado à superação de sobreposições ineficientes, sem comprometer a continuidade do serviço educacional, o direito de acesso à vaga e o suporte técnico-financeiro indispensável.

Ao examinar sua execução prática, verifico que o instrumento não se consolidou como ferramenta efetiva de controle e de planejamento, tampouco enfrentou, de forma estrutural, os desafios históricos da política educacional.

Diante desse cenário, considero inadequada a prorrogação do TAG, determinando-se sua substituição por mecanismos permanentes e transparentes de fiscalização, tais como: painéis públicos de indicadores, auditorias operacionais e o acréscimo no capítulo específico, nos pareceres prévios das contas dos Chefes do Executivo do acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes.

Tal encaminhamento assegura maior estabilidade institucional e concretiza a lógica cooperativa do pacto federativo, em consonância com os limites jurídicos e com a realidade operacional dos entes envolvidos.

Sobre a determinação de aditamento do TAG, nos termos, cláusulas e condições fixados no Voto do Relator (II.3 do voto)





Examinei, neste capítulo, a proposta de aditamento do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) da Educação, apresentada pelo Relator, que previa a prorrogação de prazos e a redefinição de obrigações, em especial no tocante à municipalização do ensino fundamental.

No Ensino Fundamental – Anos Iniciais, o TAG determinou a municipalização integral até 2024, impondo aos municípios, em menos de seis meses, a absorção de até 16.384 alunos, 1.181 docentes e 145 unidades escolares. O lapso temporal reduzido, frente à magnitude da tarefa, revela-se manifestamente insuficiente e juridicamente irrazoável, evidenciando o descompasso entre as obrigações pactuadas e a viabilidade de sua execução.

No Ensino Fundamental – Anos Finais, o TAG fixou que Estado e Municípios deveriam definir consensualmente suas responsabilidades até 31/03/2024 e apresentar plano de ação até 31/12/2024, envolvendo potencial de até 67.993 matrículas, 5.880 docentes e 282 unidades escolares. A magnitude desses números evidencia a complexidade do desafio imposto e a necessidade de prazos mais compatíveis com sua execução.

Ainda que reconheça o mérito da tentativa de adequação formal, os elementos constantes dos autos demonstram que a municipalização já se encontra em estágio avançado, sobretudo nos anos iniciais, e que os prazos, originalmente fixados, revelaram-se, desde a origem, inexequíveis para a maioria dos compromissários. A análise técnica apontou que, dos 26 municípios, diretamente afetados pela Cláusula 2.1 do TAG, apenas dois declararam condições de cumprimento no prazo estabelecido; a maioria solicitou prorrogação ou sequer apresentou resposta tempestiva.

Ademais, os municípios enfrentam obstáculos estruturais relevantes — como insuficiência de prédios escolares, limitações orçamentárias, ausência de estudos de impacto e dificuldades logísticas — que inviabilizam o cumprimento do TAG nos moldes inicialmente pactuados. O histórico da educação capixaba, bem como o exemplo consolidado do Estado do Ceará, evidencia que uma municipalização bem-





sucedida requer tempo, planejamento consistente, suporte técnico adequado e continuidade, não se compatibilizando com soluções apressadas ou com formalismos normativos.

Entre 2014 e 2024, a rede estadual reduziu em 67% as matrículas do EF1 (de 42.437 para 13.796) e em mais de 65% o número de docentes, evidenciando um processo contínuo e consistente de municipalização já em curso. **Os dados demonstram que a transferência de responsabilidades ocorreu de forma gradual, ao longo da última década, impulsionada por decisões administrativas anteriores ao próprio TAG.**

Verifiquei, ainda, que as obrigações relativas à definição de critérios para gestão escolar (Cláusula 4ª) e à criação de câmaras de compensação de servidores (Cláusula 5ª) não foram cumpridas com a objetividade necessária, o que compromete sua eficácia normativa. Os planos de ação apresentados mostraram-se, em grande parte, incompletos, genéricos ou sequer foram entregues, revelando a insuficiência da indução normativa e a inadequação do modelo adotado para o alcance dos objetivos pretendidos.

Diante desse cenário, concluo que a prorrogação do TAG até dezembro de 2026 — instrumento de natureza excepcional e transitória —, além de não ser juridicamente possível, ante o prazo máximo de 24 meses, não representa a estratégia mais adequada para a consolidação do regime de colaboração entre as redes de ensino. Em substituição, determino à Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX que acrescente, no bojo dos Pareceres Prévios de Prefeitos e Governador, o **acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes estadual e municipais** aos já existentes mecanismos de controle e monitoramento dos Planos de Educação – municipais e estadual –, que asseguram o acompanhamento sistemático das metas, da observância às normas constitucionais e às legais e do cumprimento das determinações expedidas.

Ressalte-se que os Planos de Educação, de natureza decenal, constituem instrumentos de planejamento público obrigatórios, concebidos para assegurar a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



continuidade das políticas educacionais, a redução das desigualdades regionais e sociais, a articulação federativa e a progressiva efetivação do direito fundamental à educação. Sua função é dupla: de um lado, alinhar metas e estratégias em um horizonte de dez anos, com base em indicadores verificáveis; de outro, garantir previsibilidade orçamentária e transparência na gestão, ao vincular objetivos educacionais a fontes de financiamento e a mecanismos de monitoramento e avaliação.

Assim, rejeito o aditamento do TAG, instrumento de caráter provisório, e delibero por sua substituição por estruturas permanentes de acompanhamento e de fiscalização, compatíveis com a realidade federativa, com a complexidade da política pública educacional e com as competências constitucionais desta Corte.

Sobre a homologação das atas lavradas pela Secretaria Geral das Sessões (II.4 do voto)

No tocante à proposta de homologação das atas das audiências de mediação, constantes dos eventos 1388 a 1411, concluo pela inviabilidade jurídica de lhes conferir eficácia normativa.

Embora reconheça o valor institucional das mediações conduzidas entre esta Corte, o Governo do Estado e os Municípios capixabas — e ainda que tais atas tenham registrado compromissos relevantes quanto à Cláusula 2.1 do TAG —, verifica-se que os registros não atendem aos requisitos legais indispensáveis à modificação formal do instrumento aprovado pelo Plenário.

A Instrução Normativa nº 82/2022 é categórica, ao atribuir ao colegiado a competência exclusiva para aprovar, aditar ou extinguir cláusulas do TAG, condicionando tais alterações à prévia instrução técnica, ao parecer do Ministério Público de Contas e à deliberação formal. **A figura da “homologação de atas”, nos moldes propostos, não encontra respaldo normativo e não substitui o rito próprio de alteração por termo aditivo único, devidamente motivado.**





Constato, ademais, que as atas de mediação registram condicionantes indefinidas, dependências de terceiros não formalmente intervenientes e carecem de documentos técnicos que assegurem a exequibilidade das pactuações. **Admitir que tais registros modifiquem, de fato, o conteúdo vinculante do TAG, sem aprovação colegiada, precedida da instrução técnica e ministerial, importaria em violação ao princípio da colegialidade, fragilizaria a segurança jurídica e comprometeria o controle sobre deliberações de impacto federativo.**

Ressalto que, embora o Relator possa fomentar o diálogo institucional e facilitar consensos, não lhe é permitido inovar unilateralmente o conteúdo do TAG já aprovado.

Dessa forma, concluo que as atas das audiências de mediação não produzem efeitos jurídicos vinculantes e não podem servir de fundamento para alteração do TAG. Sua utilidade se restringe à facilitação do diálogo interinstitucional, sem se sobrepor ao devido processo decisório desta Corte.

Delimitadas as conclusões centrais e a ordem expositiva, passo à análise detalhada de cada capítulo, de modo a explicitar os fundamentos jurídicos, técnicos e fáticos que conduzem às deliberações ora propostas.

II.1 – Considerações preliminares

O processo TC 1295/2022-1 teve início com a juntada do Termo de Autuação, da minuta do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e da Manifestação Técnica nº 675/2022-7 (peça 5), restrita à análise de admissibilidade, seguida pelo Parecer MPC nº 858/2022-9 (peça 10).

Constata-se, a partir do registro processual, que a fase inaugural transcorreu com celeridade incomum, especialmente diante da complexidade do objeto tratado. Em apenas quatro dias úteis, a tramitação avançou da autuação à apresentação do Voto do Relator nº 1323/2022-3 (peça 12), englobando etapas que, ordinariamente,





demandariam maior lapso temporal, tais como: a instrução técnica, a manifestação ministerial e a formulação da proposta de ajuste.

Essa agilidade procedimental evidenciou um paradoxo digno de atenção: embora se tenha observado rapidez formal, o conteúdo submetido à análise, possuía elevado grau de densidade normativa e impacto institucional. A proposta anexa ao Voto do Relator 4980/2025-8 (peça 1752) contemplou obrigações que incidiram diretamente sobre a arquitetura federativa da oferta educacional, com potencial de alcançar o Governo Estadual e os 78 Municípios capixabas.

Trata-se de instrumento normativo dotado de inegável alcance sistêmico, de elevada complexidade técnica e expressivo potencial de transformação das políticas públicas educacionais. Sua concepção, por si só, evidencia a busca por um novo paradigma de governança federativa e de racionalidade administrativa. Por isso mesmo, sua implementação impõe não apenas vontade política, mas também um rigoroso planejamento interinstitucional, articulação entre os entes federativos e revisão de práticas consolidadas ao longo de décadas.

Não obstante a relevância da iniciativa, impõe-se reconhecer que a celeridade imprimida ao trâmite processual não se mostrou compatível com a prudência que a matéria exige. Ilustrou esse descompasso a Decisão Monocrática nº 428/2022-7 (peça 367), que indeferiu pedido de dilação de prazo, formulado por ente jurisdicionado, ao fundamentar-se exclusivamente na já prevista solenidade de assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), designada para 31/05/2022, ou seja, menos de três meses após a autuação do processo.

É certo que, conforme consignado na referida decisão, o indeferimento baseou-se na realização prévia de audiências públicas em todas as microrregiões do Estado, nas quais o conteúdo do TAG teria sido “amplamente divulgado e discutido”, bem como na informação de que outros municípios lograram atender ao prazo de 30 dias previsto no art. 13 da Instrução Normativa nº 82/2022.





Entretanto, mesmo reconhecendo tais circunstâncias, não se pode perder de vista a desproporcionalidade da exigência imposta. A adesão a um ajuste de gestão com efeitos estruturais, duradouros e de alta complexidade demanda tempo razoável para a devida maturação técnica, apreciação jurídica minuciosa e pactuação interna nos múltiplos níveis de governança municipal.

Essa constatação reforça a importância de se destacar, desde logo, os contornos normativos que delimitam a natureza e a finalidade do Termo de Ajustamento de Gestão, a fim de situar corretamente o alcance jurídico desse instrumento no ordenamento vigente, conforme passo a fundamentar.

II.2 – Interpretação Constitucional e Infraconstitucional do Regime de Colaboração em Educação: Alcance do Art. 211 da CF/88, da LDB e da CEES frente ao TAG do TCE-ES

À luz do art. 1º, inciso XXXIX, da Lei Complementar nº 621/2012¹⁰, com redação dada pela LC nº 835/2016, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) configura-se como instrumento legítimo, normativamente estruturado e juridicamente vinculante.

A expressão “visando regularizar atos e procedimentos, nos termos da norma legal e da decisão do TCEES” traduz, com precisão, a finalidade vinculada e corretiva do instrumento, deixando claro que ele não se presta à criação autônoma de obrigações, desvinculadas de imposições legais pré-existentes, mas sim à correção ou à adequação de condutas administrativas já disciplinadas pelo ordenamento jurídico ou pelas deliberações desta Corte. Nesse contexto, “regularizar” significa restabelecer a

¹⁰ **XXXIX** - firmar, com os Poderes, órgãos ou entidades sujeitos à sua jurisdição, Termo de Ajustamento de Gestão – TAG mediante proposta de seu Presidente, Relatores ou Procurador Geral de Contas e aprovação do Tribunal Pleno, visando regularizar atos e procedimentos, nos termos da norma legal e da decisão do TCEES, devendo conter: (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 835, de 7 de novembro de 2016).

- a) a identificação precisa da obrigação determinada e do Poder, órgão ou entidade responsável pelo seu cumprimento;
- b) a fixação de prazo, de até 24 (vinte e quatro) meses, para o cumprimento da obrigação e comprovação junto ao Tribunal de Contas;
- c) a expressa adesão, de todos os signatários, ao TAG;
- d) as sanções cabíveis no caso de descumprimento do TAG





conformidade dos atos e dos procedimentos à lei e às determinações do Tribunal, seja mediante a interrupção de práticas irregulares, seja pela implementação de medidas exigidas pela legislação.

A vinculação à norma legal assegura que as obrigações, pactuadas no TAG, encontrem respaldo prévio e objetivo na legislação vigente, em estrita observância ao princípio da legalidade, vedando a imposição de deveres não previstos em lei. Por sua vez, a vinculação às decisões do TCEES garante a coerência do TAG com deliberações anteriores, qualificando-o como instrumento de execução e de conformação da conduta administrativa às determinações proferidas no exercício do controle externo.

No caso em exame, **a questão central consiste em verificar se o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), firmado perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ao prever a “eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual”, institui obrigação jurídica não prevista na Constituição Federal de 1988 ou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).**

Entendo que não há, nos referidos diplomas normativos, imposição de exclusividade que restrinja a um único ente federativo a oferta de determinada etapa da educação básica. O que se estabelece, de forma expressa, são diretrizes de prioridade e mecanismos de cooperação, que autorizam, mediante pactuação e atos normativos próprios, a redistribuição de responsabilidades, de modo a mitigar sobreposições ineficientes.

Nesse contexto, o TAG revela-se juridicamente legítimo como instrumento de concretização do regime de colaboração, desde que compreendido como mecanismo de coordenação voltado à prevenção de duplicidades, e não como exclusão rígida e automática de competências constitucionalmente atribuídas.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

O art. 211¹¹ da Constituição Federal de 1988 estrutura a educação nacional em regime de colaboração, estabelecendo prioridades de atuação: aos Municípios compete a oferta da educação infantil e do ensino fundamental (§2º), enquanto aos Estados e ao Distrito Federal incumbe a atuação prioritária no ensino fundamental e no ensino médio (§3º).

A Emenda Constitucional nº 108/2020¹² reforçou esse modelo ao dar nova redação ao §4º e incluir os §§ 6º e 7º ao art. 211, que dispõem sobre: a universalização, a qualidade e a equidade no ensino obrigatório, a ação redistributiva e supletiva dos entes federativos e a referência ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Essas inovações ocorreram no contexto da instituição do FUNDEB permanente, voltado à equalização de oportunidades educacionais.

No plano infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 8º)¹³ repete a diretriz do regime de colaboração, atribuindo à União a coordenação do sistema, com funções normativa, redistributiva e supletiva (§1º). Ainda, o art. 10¹⁴, incisos II e III, impõe aos Estados o dever de definir, em conjunto com os Municípios,

¹¹ 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.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

¹² § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

¹³ Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. (Vide Decreto nº 11.713, de 2023)

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

¹⁴ Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando a distribuição proporcional de responsabilidades em função da população a ser atendida e dos recursos disponíveis. Também lhes atribui a coordenação das políticas e planos educacionais.

Alterações legislativas recentes ampliaram esse quadro normativo. A Lei nº 14.644/2023 acrescentou ao art. 10 da LDB o inciso VIII¹⁵, relativo à instituição de conselhos escolares, e a Lei nº 14.862/2024 introduziu o inciso IX¹⁶, prevendo mecanismos de articulação entre Estados e Municípios, ambos voltados ao aprimoramento da governança educacional.

No âmbito estadual, a Constituição do Espírito Santo guarda consonância com o modelo federal ao estabelecer, em seus arts. 173 e 283¹⁷, a prioridade dos Municípios na oferta do ensino fundamental e da educação pré-escolar, bem como, em seu art. 176, a obrigação do Estado de assegurar o ensino médio. Ademais, o art. 283 prevê instrumentos para viabilizar a absorção, pelos Municípios, de encargos relacionados à educação básica.

Esse conjunto normativo delinea um modelo cooperativo, de natureza simultaneamente financeira e pedagógica, que se orienta pelo planejamento interfederativo e pela busca de maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

O texto constitucional emprega as expressões “regime de colaboração” e “atuarão prioritariamente”, e não “exclusivamente”. O termo “prioritariamente”

¹⁵ VIII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares.

¹⁶ VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual, permitindo aos respectivos professores, em trechos autorizados, o uso de assentos vagos nos veículos;

IX - articular-se com os respectivos Municípios para que o disposto no inciso VII deste caput e no inciso VI do caput do art. 11 desta Lei seja cumprido da forma que melhor atenda aos interesses dos alunos e dos professores

¹⁷ Art. 173. Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar.

Art. 283. O Estado promoverá, na forma da lei, os meios necessários à definitiva absorção pelos Municípios dos encargos educacionais com o pré-escolar e com o ensino fundamental, através da destinação de recursos públicos, de apoio técnico e pedagógico e transferência de prédios escolares de sua propriedade.





denota preferência normativa, sem estabelecer monopólio de atuação. Já a noção de “colaboração” pressupõe arranjos pactuados entre os entes federativos, bem como ação redistributiva de encargos e recursos (CF, art. 211, §§1º, 4º e 6º; LDB, art. 8º e art. 10, II).

Dessa forma, **inexiste no ordenamento imposição de “eliminação” de sobreposição de redes**, no sentido de vedar a oferta de etapas da educação básica por mais de um ente federativo.

A finalidade expressa do regime de colaboração é a universalização do ensino obrigatório, a equalização das oportunidades educacionais e a garantia de padrão mínimo de qualidade (CF, art. 211, §§1º e 4º), em conformidade com o princípio da eficiência no uso dos recursos públicos (art. 37, caput), tomando-se como parâmetro o Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Nesse contexto, a eliminação de duplicidades descoordenadas — isto é, a existência de escolas paralelas disputando as mesmas matrículas e recursos — configura meio legítimo para ampliar a escala de atendimento, equilibrar responsabilidades entre redes e elevar a qualidade do ensino.

Todavia, essa racionalização somente se mostra juridicamente válida se não implicar supressão do direito à vaga, descontinuidade no atendimento ou transferência de encargos aos entes municipais ou estaduais sem o devido suporte financeiro, logístico e pedagógico.

Assim compreendida, a expressão “eliminação da concorrência” deve ser interpretada como superação de sobreposições ineficientes, e não como exclusão da competência de qualquer ente federativo.

À luz dos itens 2.1 a 2.4, o Termo de Ajustamento de Gestão organiza metas, prazos e planos de ação voltados a: (i) municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental quando ofertados pelo Estado; (ii) definição consensual da rede





responsável pela oferta dos anos finais; (iii) apresentação de plano de ação estruturado; e (iv) possibilidade de iniciativa do Estado na formulação de proposições.

Quando interpretado como mecanismo de coordenação, destinado a cessar duplicidades, mediante redistribuição proporcional de responsabilidades (LDB, art. 10, II), planejamento interfederativo e oferta de assistência técnica e financeira (CF, art. 211, §§1º e 6º), o TAG não institui obrigação nova. Nessa leitura, ele apenas operacionaliza comandos já previstos na Constituição Federal, na LDB e na Constituição Estadual do Espírito Santo, exigindo, contudo, a edição de atos complementares — como leis, convênios, termos de cessão e ajustes relativos a pessoal e rede — para assegurar plena eficácia.

Diversamente, se interpretado como cláusula de exclusividade rígida — por exemplo, como proibição absoluta de o Estado ofertar os anos iniciais em qualquer hipótese, ou de Municípios manterem os anos finais em arranjos considerados necessários — o TAG extrapolaria os limites do texto constitucional. Isso porque a Constituição estabelece prioridade, e não monopólio, e eventual leitura restritiva poderia implicar violação à autonomia municipal e estadual, bem como ao devido processo normativo.

Em qualquer interpretação, entretanto, a execução do ajuste deve observar condições essenciais: continuidade do serviço, manutenção da oferta de vagas, garantia de acesso e permanência dos alunos, adaptação de transporte e alimentação escolar (CEES, art. 174), além da referência ao CAQ como parâmetro de qualidade (CF, art. 211, §7º).

Em síntese, o Termo de Ajustamento de Gestão atua como instrumento de conformação da conduta administrativa ao direito vigente, com funções específicas, entre as quais se destacam:

- reprogramar no tempo o cumprimento de deveres legais já positivados;
- sistematizar medidas de correção de inconformidades;
- estabelecer marcos intermediários de comprovação;
- vincular consequências a eventuais descumprimentos.





Dessa forma, os ajustes firmados devem necessariamente guardar aderência material ao conteúdo normativo existente.

De fato, conforme já assentado, é juridicamente válida a adoção de instrumentos consensuais, voltados à coordenação da oferta educacional em regime de colaboração, desde que respeitados os limites da autonomia federativa, o cumprimento das prioridades constitucionais e a observância de cláusulas exequíveis. Trata-se de uma alternativa reconhecida no ordenamento, respaldada pela lógica cooperativa que inspira o pacto federativo.

No entanto, o simples reconhecimento da validade desses mecanismos não equivale à sua conveniência institucional nem justifica, automaticamente, sua prorrogação. **É imperioso recordar que o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) ostenta natureza saneadora, excepcional e temporária, concebida para corrigir distorções pontuais e promover ajustes em prazo certo — até 24 (vinte e quatro) meses, comportando prorrogação uma única vez que observe esse prazo máximo, de forma devidamente motivada¹⁸.**

¹⁸ IN 82/2022

Art. 20. O prazo para cumprimento do TAG é improrrogável, podendo, em caráter excepcional e justificado, ser aditado uma única vez, mediante solicitação do gestor responsável dirigida ao relator e deferida pelo Plenário, desde que realizada na vigência do TAG e observado o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, considerando eventual prorrogação.

Parágrafo único. Eventual alteração no TAG deverá ser previamente submetida à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas, antes de ser submetida ao Plenário.

LC 621/2012

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da [Constituição Federal](#) e [Estadual](#) e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

XXXIX - firmar, com os Poderes, órgãos ou entidades sujeitos à sua jurisdição, Termo de Ajustamento de Gestão – TAG mediante proposta de seu Presidente, Relatores ou Procurador Geral de Contas e aprovação do Tribunal Pleno, visando regularizar atos e procedimentos, nos termos da norma legal e da decisão do TCEES, devendo conter:

- a) a identificação precisa da obrigação determinada e do Poder, órgão ou entidade responsável pelo seu cumprimento;
- b) a **fixação de prazo, de até 24 (vinte e quatro) meses, para o cumprimento da obrigação e comprovação junto ao Tribunal de Contas;**
- c) a expressa adesão, de todos os signatários, ao TAG;
- d) as sanções cabíveis no caso de descumprimento do TAG.





No caso concreto, constata-se que o TAG, em exame, não se consolidou como instrumento de controle eficaz, tampouco logrou enfrentar, de maneira estrutural, os desafios históricos da política educacional no âmbito do regime de colaboração. Sua prorrogação, portanto, não apenas contraria a lógica de excepcionalidade que lhe dá fundamento, como também perpetua soluções provisórias.

À luz das competências constitucionais deste Tribunal, impõe-se, como medida mais adequada e responsável, a rejeição da prorrogação pretendida, com a imediata substituição por mecanismos estáveis, transparentes e sustentáveis de acompanhamento e avaliação.

Entre eles, cumpre destacar: (i) a definição de uma matriz de indicadores de desempenho e equidade; (ii) a disponibilização de painéis públicos de monitoramento; (iii) a realização periódica de auditorias operacionais; e (iv) a obrigatoriedade de apreciação específica nos pareceres prévios sobre as contas anuais dos Chefes do Poder Executivo, em âmbito estadual e municipal.

Trata-se, pois, de substituir um modelo provisório por instrumentos de fiscalização mais adequados, tradicionais e amplamente testados no controle da administração pública, capazes de assegurar maior efetividade, segurança jurídica e estabilidade institucional.

É o que passo a demonstrar no item II.3.

II.3 – Da determinação de aditamento do TAG, nos termos, cláusulas e condições fixados no Voto do Relator

No presente capítulo, examino a proposta de aditamento do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) da Educação, instituído por este Tribunal em 2022 e firmado em 2023, com o Governo do Estado e diversos Municípios, destinado a corrigir distorções





na oferta escolar e a fortalecer o regime de colaboração entre as redes municipal e estadual.

De início, contextualizo o conteúdo do TAG, que se estrutura em quatro eixos fundamentais: (i) eliminação da concorrência entre as redes, com vistas à eficiência e ao padrão mínimo de qualidade; (ii) reordenamento da oferta escolar, mediante redistribuição equilibrada de responsabilidades; (iii) definição de critérios objetivos e impessoais para a escolha de gestores escolares; e (iv) racionalização do quadro de pessoal, por meio da criação de câmara de compensação de servidores.

Na sequência, analiso as alterações, sugeridas pelo Relator, que propõem a dilatação dos prazos e a redefinição das obrigações, especialmente quanto à municipalização do ensino fundamental. A partir dos dados empíricos constantes dos autos, demonstro que a municipalização já se encontra em estágio avançado, com expressiva redução das matrículas estaduais nos anos iniciais, e que os prazos exíguos fixados se revelaram inexecutáveis para a ampla maioria dos compromissários. A comparação com a experiência paradigmática do Ceará, consolidada ao longo de décadas de cooperação federativa, confirma que o sucesso nessa seara exige gradualismo, continuidade e planejamento institucional, não medidas transitórias de execução apressada.

Diante desse quadro, concluo que a prorrogação do TAG, instrumento de natureza excepcional e provisória, não se mostra a via mais adequada para consolidar o regime de colaboração nem para assegurar o acompanhamento efetivo das metas educacionais. Em substituição, reputo mais idônea a adoção de mecanismos permanentes de controle e monitoramento, a cargo da Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX), a serem implementados com matriz de indicadores, rotinas de coleta e validação de dados, e painéis de transparência. Tais achados deverão integrar capítulo específico e recorrente nos pareceres prévios das Contas do Governador e dos Prefeitos, assegurando estabilidade institucional e segurança jurídica.





O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) instituiu, em 2022, Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) na área da Educação, com o objetivo de corrigir inadequações na rede escolar capixaba que geravam desigualdades educacionais e comprometiam o cumprimento do padrão mínimo de qualidade do ensino.

O referido TAG, firmado em 15 de junho de 2023, entre o TCE-ES, o Governo do Estado e diversos municípios, estabeleceu metas como a eliminação de sobreposições entre as redes municipal e estadual, a reorganização da oferta escolar, a definição de critérios objetivos para a escolha de diretores e a otimização do uso de pessoal.

A iniciativa, apresentada e relatada pelo Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, foi aprovada por unanimidade pelo Plenário desta Corte de Contas.

O objeto pactuado concentra-se em quatro eixos fundamentais:

- Eliminação da concorrência entre as redes municipal e estadual de ensino, especialmente no ensino fundamental, evitando a duplicidade de oferta e os consequentes prejuízos à eficiência e ao padrão mínimo de qualidade;
- Otimização e reordenamento das redes de educação, com redistribuição equilibrada das responsabilidades entre Estado e municípios;
- Definição de critérios objetivos e impessoais para a escolha dos gestores escolares, assegurando maior profissionalização da função e afastando práticas discricionárias ou políticas;
- Criação de uma câmara regional de compensação de servidores, destinada a promover ajustes de pessoal entre redes, de modo a racionalizar o uso dos recursos humanos.

Nesse contexto, transcorridos mais de dois anos da assinatura do TAG, o Relator, acolhendo as propostas técnica e ministerial, apresenta nova redação ao instrumento, prevendo prazo mais dilatado - até 31 de dezembro de 2026. A saber:

Proposta de alteração:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

CLÁUSULA SEGUNDA – DA ELIMINAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE AS REDES DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL E ESTADUAL

A eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual se dará em Regime de Colaboração entre os entes, conforme disposto no art. 8º e 10 da Lei Federal nº 9.394, de 1996, devendo ser **implementada** nos seguintes termos:

2. 1 O Município será o ente responsável pela oferta do **Ensino Fundamental - Anos Iniciais**, devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado.

2.2 A oferta do Ensino Fundamental - Anos Finais será definida, consensualmente, entre o **Município e o Estado** devendo constar do **Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência do EF Anos Iniciais e Finais** a ser encaminhado ao TCEES.

2.3 Município e Estado deverão apresentar ao TCEES o **Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Iniciais e Finais**, com as metas de oferta exclusiva pela rede definida até **31 de dezembro de 2026, exceto se houver prazo diverso já pactuado e formalmente registrado em ata de mediação do respectivo município.**

CLÁUSULA SEGUNDA – DA ELIMINAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE AS REDES DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL E ESTADUAL

A eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual se dará em Regime de Colaboração entre os entes, conforme disposto no art. 8º e 10 da Lei Federal nº 9.394, de 1996, devendo ser **implementada** nos seguintes termos:

2. 1 O Município será o ente responsável pela oferta do **Ensino Fundamental - Anos Iniciais**, devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado.

2.2 A oferta do Ensino Fundamental - Anos Finais será definida, consensualmente, entre o **Município e o Estado** devendo constar do **Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência do EF Anos Iniciais e Finais** a ser encaminhado ao TCEES.

2.3 Município e Estado deverão apresentar ao TCEES o **Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Iniciais e Finais**, com as metas de oferta exclusiva pela rede definida até **31 de dezembro de 2026, exceto se houver prazo diverso já pactuado e formalmente registrado em ata de mediação do respectivo município.**

CLÁUSULA TERCEIRA - DO REORDENAMENTO DAS REDES DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Estado e Município realizarão, **consensualmente e em regime de colaboração**, o reordenamento das redes de educação básica no território municipal, cabendo ao **Município** elaborar e apresentar **proposta do referido reordenamento ao Estado.**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



3.1. A partir da proposta de reordenamento encaminhada, Estado e Município apresentarão ao TCEES o **Plano de Ação para efetivação do reordenamento da rede de educação básica no território municipal, em conjunto com o Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Iniciais e Finais até 31 de dezembro de 2026, exceto se houver prazo diverso já pactuado e formalmente registrado em ata de mediação do respectivo município.**

CLÁUSULA QUARTA - DOS CRITÉRIOS MÍNIMOS EXIGIDOS PARA O DESEMPENHO DA GESTÃO ESCOLAR

Estado e Município deverão apresentar ao TCEES, até **31/12/2026**, os critérios mínimos exigidos para a escolha do servidor que desempenhará as funções relativas à gestão escolar, que devem ser objetivos, impessoais e contemplar as competências e habilidades necessárias para desempenho das respectivas atribuições.

CLÁUSULA QUINTA - DA CÂMARA REGIONALIZADA DE COMPENSAÇÃO PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE SERVIDORES ENTRE AS REDES

5.2 Caso os compromissários deste TAG decidam por criar a Câmara Regionalizada de Compensação, eles deverão informar da decisão ao TCEES até o dia **31/12/2026**, devendo também enviar os respectivos atos legislativos/administrativos de instituição, regulação e funcionamento da Câmara.

Não obstante a relevância da proposta de **alteração apresentada pelo Relator, que dilata o cronograma para até 31 de dezembro de 2026 e redefine obrigações quanto à eliminação da concorrência, ao reordenamento das redes e à definição de critérios mínimos de gestão escolar**, importa observar que o diagnóstico empírico já aponta para um processo de municipalização em curso e em estágio avançado, especialmente nos anos iniciais.

Segundo dados do Censo Escolar de 2023¹⁹, a rede estadual de ensino do Espírito Santo registrava 16.384 matrículas no ensino fundamental – anos iniciais, atendidas por 1.181 docentes distribuídos em 145 escolas. No ensino fundamental – anos finais, contabilizavam-se 67.993 matrículas, com 5.880 docentes alocados em 282 unidades escolares.

19

Disponível

em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2VhNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhliwidCI6IjI2ZjczODk3LWw4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9> Acesso em 30/09/2025.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Figura 1. Evolução do número de matrículas, docentes e escolas (estadual)



Fonte: Ministério da Educação – Inepdata – Censo Escolar²⁰

A análise da Cláusula Segunda do Termo de Ajustamento de Gestão²¹, que trata da eliminação da concorrência entre as redes municipal e estadual de ensino, revela a

²⁰ Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2VhbnBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMTRlIiwidCI6IjZjczODk3LWw4YWMtNGlxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>.

²¹ CLÁUSULA SEGUNDA – DA ELIMINAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE AS REDES DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL E ESTADUAL

A eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual se dará em Regime de Colaboração entre os entes, conforme disposto no art. 8º e 10 da Lei Federal nº 9.394, de 1996, devendo ser implementada em duas fases e nos seguintes termos:

2. 1 O Município será o ente responsável pela oferta do Ensino Fundamental - Anos Iniciais, devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas até o ano de 2023 e a efetivação da eliminação da concorrência, neste segmento, até o ano letivo de 2024.

2.2 A oferta do Ensino Fundamental - Anos Finais será definida, consensualmente, entre o Município e o Estado até 31 de dezembro de 2023, sendo que o Município entregará suas proposições até 31 de dezembro de 2023 ao Estado e os 2 (dois) entes celebrarão decisão consensual até 31 de março de 2024, devendo informar ao TCEES tal decisão, por meio de documento assinado conjuntamente.

2.3 Município e Estado deverão apresentar ao TCEES o Plano de Ação referente à Eliminação da Concorrência no EF Anos Finais, com as metas de oferta exclusiva pela rede definida até 31 de dezembro de 2024.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buair, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



previsão de prazos extremamente exíguos para a efetivação da municipalização do Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais, o que impõe relevantes considerações de ordem jurídica e administrativa.

No que concerne ao Ensino Fundamental – Anos Iniciais (EF1), **a Cláusula Segunda do TAG estabeleceu que a municipalização deveria estar integralmente efetivada no ano letivo de 2024, prevendo-se que as matrículas ofertadas pelo Estado — que, à época da assinatura, correspondiam a até 16.384 alunos, 1.181 docentes e 145 unidades escolares — fossem disponibilizadas ainda no decorrer de 2023.**

Considerando que o instrumento foi firmado em 15 de junho de 2023, o intervalo concedido aos entes municipais para reestruturar sua rede física, reordenar o quadro de pessoal, ajustar seus orçamentos e preparar a gestão pedagógica reduziu-se a menos de seis meses.

Esse lapso temporal, em face da envergadura da tarefa, mostra-se manifestamente insuficiente e juridicamente irrazoável, representando um verdadeiro descompasso entre a complexidade das obrigações impostas e a viabilidade prática de sua execução.

Com efeito, **a implementação apressada de medidas dessa magnitude não compromete apenas aspectos administrativos e financeiros: coloca em risco o próprio direito fundamental à educação com qualidade e continuidade** (CF, arts. 206 e 208), podendo gerar descontinuidade na oferta do ensino, improvisações na gestão escolar e sobrecarga orçamentária dos municípios.

Assim, a exiguidade dos prazos, fixados na cláusula em exame, não apenas desafia a razoabilidade administrativa, como também fragiliza os objetivos do Regime de Colaboração que o TAG buscava consolidar.

2.4 O disposto no item 2.2 não retira do Estado a iniciativa para apresentação de proposições de oferta do Ensino Fundamental – Anos Finais ao Município.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



A constatação da dificuldade prática para cumprimento da Cláusula 2.1 levou o Plenário do Tribunal de Contas a expedir a Certidão nº 4487/2023-1, deliberando, em 22 de agosto de 2023, pela suspensão temporária de novas adesões ao TAG da Educação, em razão da exiguidade de tempo para execução das obrigações previstas.

Na ocasião, a **Presidência comunicou que seriam encaminhados ofícios aos municípios signatários, solicitando manifestação expressa acerca de sua real capacidade operacional** de absorver, já no ano letivo de 2024, as matrículas dos anos iniciais da rede estadual. Com essa determinação, inaugurou-se etapa subsequente de coleta de informações junto aos gestores locais, destinada a subsidiar a análise técnica posteriormente juntada aos autos.

Em cumprimento à deliberação plenária e aos ofícios expedidos pela Presidência do TCE-ES, os municípios signatários encaminharam suas manifestações, dentro do prazo fixado, relatando as condições locais para cumprimento da obrigação. Tais respostas, reunidas e analisadas pelo corpo técnico desta Corte, resultaram na **Manifestação Técnica nº 3455/2023-8, documento que consolidou o panorama das adesões e das dificuldades enfrentadas**, evidenciando de forma sistematizada o grau de exequibilidade da Cláusula 2.1 entre os entes compromissários.

Do universo de 78 municípios capixabas, 61 firmaram o TAG em conjunto com o Governo do Estado, sendo que a Cláusula 2.1 incidia sobre 26 deles. **Desse grupo, apenas dois informaram condições de cumpri-la no prazo inicialmente estabelecido**; dezenove reconheceram a impossibilidade de atendimento imediato e solicitaram formalmente prorrogação; e cinco sequer apresentaram manifestação tempestiva.

Esses dados demonstram, de forma inequívoca, que a exigência de eliminação da concorrência nos anos iniciais, já para o exercício de 2024, revelou-se, na prática, inexecutável para a ampla maioria dos compromissários, confirmando as reservas jurídicas e administrativas anteriormente expostas.





No que concerne ao Ensino Fundamental – Anos Finais (EF2), cujo universo potencial poderiam alcançar até 67.993 matrículas, 5.880 docentes e 282 unidades escolares, o TAG estabeleceu que a definição consensual de responsabilidades entre Estado e Municípios deveria ocorrer até 31 de março de 2024, com a apresentação de um plano de ação até 31 de dezembro do mesmo ano (2024).

À vista da dimensão desses números, **o lapso temporal fixado revela-se manifestamente desafiador**, porquanto a efetiva implementação dessa medida pressupõe não apenas a formalização de um acordo, mas também a realização de **etapas complexas** e interdependentes. Entre elas, destacam-se: **amplo diálogo interinstitucional, análise de viabilidade técnica, redistribuição de matrículas, realocação de docentes e ajustes orçamentários significativos, além de providências de natureza material e procedimental que exigem tempo e planejamento.**

Com efeito, a transição reclamada demanda, ainda, **a abertura e conclusão de processos licitatórios voltados à construção ou adaptação de unidades escolares, bem como à aquisição de equipamentos, mobiliário e insumos pedagógicos e administrativos, todos dependentes de tramitação burocrática sujeita a prazos legais.**

Agrava esse quadro a ausência de estudos prévios de impacto orçamentário e fiscal, sem os quais não se pode dimensionar adequadamente a capacidade dos entes municipais de absorver os encargos adicionais que lhes seriam transferidos.

À luz da doutrina de José Maurício Conti²², o direito à Educação — como direito fundamental de segunda dimensão — impõe prestações positivas e prioridade material na alocação orçamentária, a ser observada em todas as fases do ciclo orçamentário (planejamento, elaboração, aprovação e execução); ademais, por se

²² CONTI, José Maurício. O orçamento da Educação Básica. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 363-364.





tratar de República Federativa, a concretização desses objetivos requer cooperação entre os entes, com planejamento setorial decenal coerente com o planejamento nacional, de modo a permitir alocação eficiente dos recursos e continuidade da política pública educacional. Como ressalta o autor:

[...]

O direito à Educação, em todas as suas vertentes, no mais das vezes, tem custos, razão pela qual a alocação de recursos orçamentários para os programas que materializam as políticas públicas a elas voltadas é prioritária.

[...]

Isso se reflete no âmbito de todo ciclo orçamentário, em que todas as fases devem ser cumpridas observando-se a prioridade dos recursos para Educação. A elaboração das leis orçamentárias, a aprovação do projeto que o transforma em lei, e a execução da lei orçamentária devem-se pautar pela busca da concretização dos direitos constitucionalmente assegurados no que tange à Educação, cabendo ao sistema de fiscalização financeira e orçamentária zelar pela efetiva observância desses parâmetros.

Em um contexto federativo, marcado pela autonomia municipal e pela heterogeneidade estrutural de cada rede de ensino, a imposição de prazos tão estreitos gera sério risco de comprometer a qualidade da política educacional a ser implementada. Isso porque a pressa na definição de responsabilidades pode redundar em soluções artificiais, improvisadas e desalinhadas com a realidade local. Por certo, a razoabilidade administrativa e o próprio pacto federativo exigem que processos dessa magnitude sejam conduzidos de forma gradual, planejada e compatível com a complexidade da tarefa, sob pena de transformar um esforço de cooperação em fonte de insegurança jurídica e de tensionamento institucional.

Embora a cláusula preveja a atuação “em Regime de Colaboração”, nos termos dos artigos 8º e 10 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB), a rigidez dos prazos estabelecidos mostra-se frontalmente incompatível com a lógica cooperativa subjacente ao regime federativo, gerando risco concreto de comprometer a eficácia da política pública pactuada. Em última análise, tal desenho normativo pode redundar em efeitos colaterais indesejáveis, como a descontinuidade da oferta educacional, o tensionamento institucional entre os entes e a insegurança jurídica quanto à titularidade das matrículas.





Nesse cenário, impõe-se uma reflexão crítica acerca da viabilidade prática dos prazos estipulados. Ainda que o TAG possa ter tido vigência de 24 meses, incluindo-se nesse prazo máximo eventual prorrogação, a análise da série histórica da educação estadual capixaba evidencia que a transição da responsabilidade educacional entre as redes já se encontra consolidada em termos práticos, sobretudo no Ensino Fundamental – Anos Iniciais. Ressalte-se, ademais, que o prazo de vigência do TAG é improrrogável, admitindo-se apenas um aditamento, de caráter excepcional e devidamente justificado, mediante solicitação do gestor responsável dirigida ao Relator e aprovada pelo Plenário, conforme art. 20 da IN 82/2022.

Entre 2014 e 2024, a rede estadual registrou uma redução de 67% das matrículas do EF1 (de 42.437 para 13.796), acompanhada de uma queda correlata de mais de 65% no número de docentes nesse segmento. Trata-se de uma trajetória longa, ininterrupta e consistente, demonstrando que **a municipalização foi implementada de forma gradual ao longo da última década, catalisada por decisões administrativas que precedem a própria formalização do TAG.**

No Ensino Fundamental – Anos Finais, ainda que a tendência de queda seja mais recente, nota-se a reversão do crescimento a partir de 2022, com a redução de quase 10 mil matrículas em apenas dois anos. Esse movimento, embora mais sutil, igualmente sinaliza o esvaziamento progressivo da duplicidade de ofertas entre Estado e municípios.

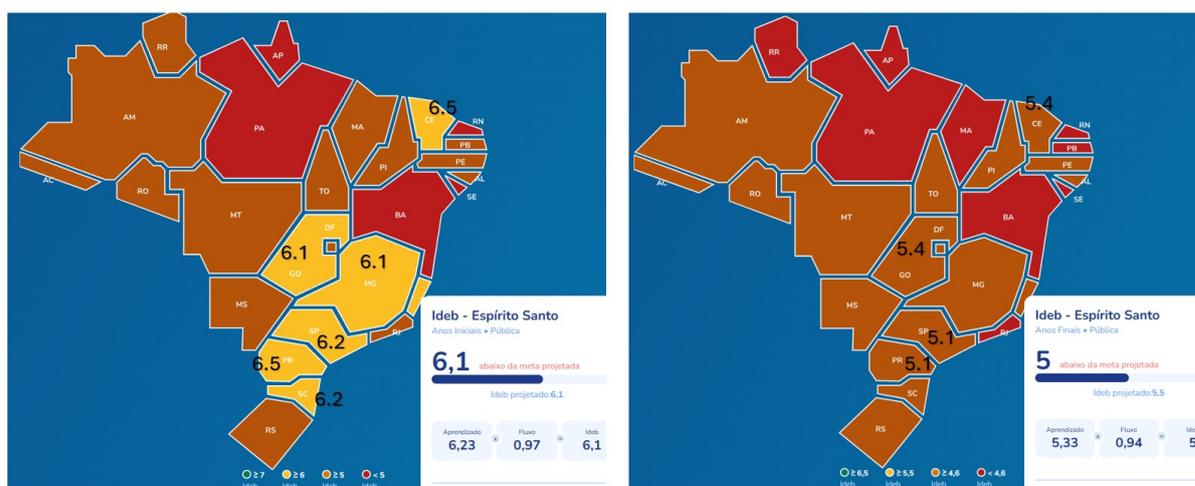
A análise do IDEB nacional de 2023 corrobora esse diagnóstico. No caso do Espírito Santo, os anos iniciais do ensino fundamental atingiram nota 6,1 (terceira maior nota), desempenho que se situa acima da média histórica do País e revela avanços consistentes na aprendizagem, associados a taxas de fluxo escolar estáveis. Esse resultado reflete, em grande medida, a consolidação do processo de municipalização desse segmento, que permitiu maior proximidade da gestão municipal com a realidade escolar e a adoção de políticas educacionais mais adaptadas ao contexto local.





Já nos anos finais do ensino fundamental, embora a nota registrada tenha sido **5,0 (terceira maior nota)**, verifica-se que o desempenho segue a tendência nacional de maior complexidade pedagógica nesse estágio, o que reforça a necessidade de políticas estruturadas e graduais, e não de medidas apressadas.

Figura 2. O Espírito Santo tem a terceira maior nota do IDEB (EF1 e EF2)



Fonte: QEdu ES²³

A análise do IDEB nacional de 2023 também confirma esse diagnóstico quando confrontada com a trajetória histórica. **No caso do Espírito Santo, os anos iniciais do ensino fundamental alcançaram a nota 6,1**, desempenho superior à média nacional (5,7) e resultado de uma **evolução contínua desde 2005, quando o Estado registrava apenas 3,9 pontos**. Ao longo de quase duas décadas, o crescimento foi linear e consistente, superando inclusive os efeitos adversos do período pandêmico.

Figura 3. Evolução do IDEB Brasil e ES – 2005 - 2023

²³ Disponível em <https://gedu.org.br/?dependencia=5&ciclo=AF&view=mapa&indicador=ideb>. Acesso em 30/09/2025.



+55 27 3334-7600



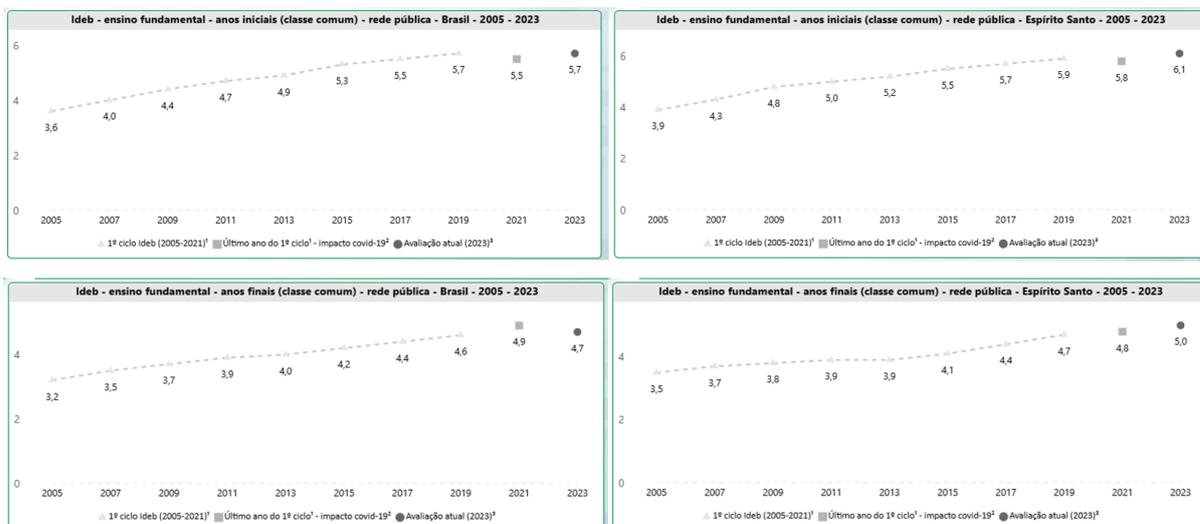
www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Fonte: QEdú²⁴

Nos anos finais do ensino fundamental, a trajetória revela desafios adicionais: em 2023, o Espírito Santo obteve 5,0 pontos, ligeiramente abaixo da meta projetada (5,5), mas ainda acima da média nacional (4,7). Tal quadro não destoia da tendência nacional, já que, historicamente, esse estágio apresenta maior complexidade pedagógica e menor ritmo de crescimento. Ainda assim, observa-se que **o Espírito Santo avançou de 3,5 pontos em 2005 para 5,0 em 2023**, mantendo trajetória de crescimento consistente e acima da curva nacional.

Em síntese, a série histórica confirma que o processo de transição da responsabilidade educacional entre Estado e municípios já se consolidou ao longo do tempo, produzindo efeitos concretos e mensuráveis na qualidade do ensino, sobretudo nos anos iniciais. Esses resultados reforçam que a manutenção ou prorrogação formal do TAG não se mostra necessária, pois a política educacional capixaba já caminha de forma contínua e gradual em direção à melhoria da qualidade, demandando agora mecanismos permanentes de monitoramento e não instrumentos transitórios e excepcionais.

²⁴ Disponível em <https://gedu.org.br/?dependencia=5&ciclo=AF&view=mapa&indicador=ideb>. Acesso em 30/09/2025.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Segundo Abrucio (2013)²⁵, a experiência cearense de colaboração entre Estado e municípios resulta de uma trajetória longa e acumulativa, iniciada na década de 1970, com o avanço da municipalização do ensino fundamental e a consolidação de rotinas de cooperação intergovernamental.

Ao longo das décadas seguintes, esse processo ganhou desenho institucional e robustez, culminando, a partir de 2007, na consolidação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), ancorado nas lições de Sobral e na coordenação estadual, em articulação com a Undime e o Unicef.

Tal percurso combinou ações articuladas e sustentadas no tempo, tais como: formação continuada de secretários, gestores e docentes; distribuição de materiais pedagógicos e de leitura; uso sistemático de avaliações (Provinha PAIC, SPAECE-Alfa e SPAECE); e mecanismos de incentivo, como o Prêmio Escola Nota 10 e a vinculação de 18% da cota-parte do ICMS a indicadores de qualidade educacional.

O encadeamento dessas medidas, mantidas ao longo de diversos ciclos de governo, integrou as redes locais, profissionalizou a gestão e produziu avanços consistentes nos resultados de aprendizagem, inclusive em contextos socioeconômicos adversos.

A literatura especializada confirma que a experiência cearense decorre de um processo longo, incremental e institucionalizado de cooperação entre Estado e municípios, em consonância com a análise de Abrucio (2013). Mendes (2002)²⁶ situa o marco inicial em 1971, com a edição da LDB nº 5.692/1971, e registra que, ao longo das três décadas seguintes, a SEDUC passou por sucessivas reformas (1976, 1987, 1991 e 1995), que introduziram princípios de planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competências, além da prestação de assistência

²⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Orgs.). Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 205-220.

²⁶ MENDES, Cláudia Maria Sales. A descentralização do ensino fundamental no Ceará. Fortaleza: Editora INESP, 2002.





técnica e financeira aos entes locais — pilares administrativos do futuro regime de colaboração.

Nesse arranjo, a Constituição Federal de 1988 e, no plano estadual, a Constituição de 1989, bem como os programas de cooperação dos anos 1990, foram traduzidos em iniciativas como o Programa de Municipalização, a Lei Estadual nº 12.452/1995, o Plano Estratégico de Municipalização e convênios que previam assistência financeira calculada por custo-aluno, divisão de atribuições e acompanhamento pedagógico, com a meta de conformar uma Rede Única de Ensino Público.

Embora Mendes registre assimetrias e descontinuidades no processo de cooperação — ainda distante de “*uma relação biunívoca*” plena, “*ou seja, reciprocidade entre os sujeitos do processo*”, em razão de limites de capacidade técnico-administrativa —, o sentido histórico de avanço é inequívoco. Esse percurso foi acompanhado por uma tendência crescente de preponderância municipal na matrícula do ensino fundamental, evidenciando a transferência gradual de responsabilidades e o enraizamento local da política educacional.

Em síntese, os achados de Mendes (2002) demonstram que os resultados colhidos a partir de meados dos anos 2000 — como a coordenação estadual, o uso sistemático de avaliações e a indução de melhorias por incentivos — não decorreram de ato isolado, mas da acumulação institucional iniciada nos anos 1970 e consolidada por normas, estruturas regionais e instrumentos de apoio intergovernamental, em consonância com a leitura de Abrucio (2013).

O processo de municipalização do ensino fundamental no Ceará constitui, atualmente, caso paradigmático de êxito na gestão educacional brasileira. Ao longo de três décadas, o Estado promoveu a transição planejada da oferta escolar para os Municípios, combinando descentralização com regime de colaboração efetivo, apoiado por financiamento adequado, políticas pedagógicas consistentes e sistemas robustos de avaliação.





Esse arranjo inovador produziu resultados mensuráveis: universalização do acesso, redução significativa da evasão e liderança nacional nos índices de qualidade educacional (IDEB).

Mais que mera transferência de responsabilidades, a experiência cearense demonstrou que a municipalização, quando acompanhada de suporte técnico e institucional, é capaz de promover avanços estruturais e sustentáveis, transformando um Estado historicamente marcado por vulnerabilidades sociais em referência nacional em educação básica.

À vista do conjunto de evidências apresentadas — seja no caso capixaba, marcado pela expressiva redução das matrículas estaduais no ensino fundamental e conseqüente consolidação da municipalização; seja no plano nacional, com o exemplo paradigmático do Ceará, que demonstrou ser possível alcançar avanços duradouros na qualidade da educação, por meio de instrumentos permanentes de colaboração —, torna-se inequívoco que a política educacional demanda, na atualidade, mecanismos estruturais e contínuos de acompanhamento, e não a perpetuação de soluções provisórias.

Nesse contexto, impõe-se avaliar a pertinência da prorrogação do TAG. Insistir em sua manutenção significaria preservar instrumento que não se mostra adequado para enfrentar os desafios atuais da rede pública de ensino.

O mero aditamento do TAG — que, por natureza, possui caráter excepcional e transitório — revela-se pouco eficaz e tende a esvaziar-se de sentido operacional. Em vez de catalisar novos avanços, corre-se o risco de reduzi-lo a prolongamento burocrático de obrigações já superadas ou pactuadas, sem o devido planejamento, distanciado da realidade consolidada nas redes e incapaz de produzir resultados efetivos.

Ademais, a consolidação do Regime de Colaboração não depende, necessariamente, da manutenção de instrumento provisório como o TAG. Ao contrário, pode ser mais adequadamente promovida por mecanismos permanentes de controle e





monitoramento, tais como auditorias operacionais periódicas, painéis de indicadores educacionais com metas regionalizadas e relatórios comparativos entre redes, todos sujeitos à deliberação colegiada e ao controle público.

A Peça Complementar nº 9428/2025-8 (peça 1735) traz o Despacho GEPLAN/SEDU, datado de 11 de março de 2025, que fornece informações quantitativas atualizadas sobre a oferta estadual dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e a movimentação de matrículas decorrente da implementação do TAG da Educação.

Segundo a Tabela 1 (p. 1-2), a rede estadual mantém, em 2025, 10.906 matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, distribuídas em 25 municípios. Os maiores contingentes estão em Serra (4.998 matrículas) e Santa Maria de Jetibá (1.514).

A Tabela 2 (p. 2) lista os municípios que deixaram de ofertar Anos Iniciais desde a assinatura do TAG, com 3.277 matrículas municipalizadas. Destacam-se Cariacica (1.090), Venda Nova do Imigrante (812) e Cachoeiro de Itapemirim (484). Outros municípios incluem Governador Lindenberg, Ibitirama, Itaguaçu, Itarana, Ibraçu, São Roque do Canaã e Pedro Canário.

A Tabela 5 (p. 4) mostra a evolução das matrículas estaduais entre 2023 e 2025, evidenciando uma redução de 7.105 matrículas (-43%). Em 2023, a rede estadual atendia 16.384 alunos; em 2025, esse número caiu para 9.279. Essa diminuição, segundo a SEDU, é atribuída à municipalização decorrente do Plano de Reorganização iniciado pelo órgão estadual de Educação em 2021, antes mesmo da assinatura do TAG.

A Peça Complementar nº 9429/2025-2 (peça 1736) contém o Despacho GERCO/SUPLASS nº 31/2025, elaborado pela Subgerência de Planejamento, Subvenção e Suporte aos Municípios (SUPLASS/SEDU). O documento responde à solicitação do TCEES, apresentando informações atualizadas sobre o planejamento e a execução da transição da oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da rede estadual para a municipal, no contexto do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) da Educação.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

O despacho registra que nove municípios concluíram integralmente a transição, deixando a rede estadual de ofertar os Anos Iniciais: Cariacica, Governador Lindenberg, Ibitirama, Itaguaçu, Itarana, Montanha, Pedro Canário e Venda Nova do Imigrante.

Outros municípios encontram-se em estágios distintos da transição, com diferentes cronogramas e justificativas:

- Alegre e Itapemirim: propuseram municipalização gradual a partir de 2025.
- Barra de São Francisco e Linhares: executaram parcialmente planos de 2024, sem novas previsões.
- Brejetuba e Domingos Martins: relataram impossibilidade por falta de espaço físico.
- Laranja da Terra: absorve gradualmente, com foco no Ensino Fundamental II.
- Nova Venécia: planeja iniciar a reorganização, com absorção dos Anos Finais e elaboração de plano para os Anos Iniciais.
- Pancas e Santa Teresa: previsão de conclusão em 2026.
- Vila Valério: realizou parte da municipalização em 2024, sem novas propostas.
- Muniz Freire: não iniciou, alegando falta de infraestrutura.
- Afonso Cláudio, Boa Esperança e Colatina: não apresentaram cronogramas formais

Ainda segundo o despacho, atualmente, a rede estadual mantém matrículas de Anos Iniciais em 25 municípios, entre os quais: Afonso Cláudio, Alegre, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Brejetuba, Colatina, Conceição da Barra, Domingos Martins, Ecoporanga, Iúna, Laranja da Terra, Linhares, Montanha, Muniz Freire, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Ponto Belo, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra e Vila Valério.

Em vários desses municípios não há previsão de conclusão, seja pela ausência de manifestação formal junto à SEDU, seja pela falta de condições estruturais. Casos exemplares são Afonso Cláudio, Boa Esperança, Brejetuba, Colatina, Domingos Martins, Linhares, Muniz Freire e Vila Valério

A Peça Complementar demonstra que a transição da oferta dos Anos Iniciais ainda se encontra em processo desigual entre os municípios, com alguns casos de conclusão integral, outros em fases intermediárias e vários sem previsão definida. O documento



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



fornece subsídios técnicos para o acompanhamento do cumprimento do TAG da Educação, notadamente da Cláusula 2.1 (eliminação da concorrência entre redes), e evidencia entraves estruturais que justificam prazos diferenciados.

A Manifestação Técnica 1418/2025-1(peça 1745) examinou o cumprimento, por Estado e Municípios, das obrigações dos itens 2.3 (eliminação da concorrência no EF – Anos Finais) e 3.1 (plano de reordenamento das redes) do Termo de Ajustamento de Gestão. O trabalho analisou as justificativas e os documentos remetidos, as respostas da SEDU às determinações monocráticas do Relator e apresentou encaminhamento quanto ao tratamento dos Planos de Ação.

Quanto ao atendimento das cláusulas do TAG sobre planos, a MT aponta que apenas Anchieta encaminhou tempestivamente plano de ação que atende integralmente ao art. 7º, §4º, da Resolução TC 361/2022²⁷. Outros municípios que encaminharam tempestivamente (Nova Venécia, Iconha, Santa Leopoldina e Afonso Cláudio) não atenderam plenamente aos quesitos — especialmente quanto à indicação de responsáveis específicos e prazos de finalização por atividade. Indica também casos sem plano de ação, mas com informações parciais (Governador Lindenberg, Itarana, Boa Esperança, Rio Novo do Sul, Marilândia) e identifica “inércia total”, com destaque a Cachoeiro de Itapemirim e São Roque do Canaã, além de listar municípios sem documentação sobre planos. A síntese por município consta de apêndice específico na peça.

No que tange à verificação do cumprimento das cláusulas 4ª, que trata dos critérios mínimos exigidos para o desempenho da gestão escolar, e 5ª, relativa às câmaras

²⁷ Art. 7º. Não devem ser formuladas determinações para:

§ 3º. Excepcionalmente, no caso de situações em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir irregularidade ou ilegalidade, ou remover seus efeitos, não seja factível, a unidade técnica poderá propor determinação, desde que devidamente fundamentadas as razões que justifiquem a necessidade da adoção da medida e consideradas as razões apresentadas pelo gestor, nos termos do art. 14 desta Resolução, visando:

I - à elaboração de plano de ação;

§ 4º. O plano de ação a que se refere o inciso I do parágrafo anterior deve conter, no mínimo, por deliberação:

I - as ações a serem tomadas;

II - os responsáveis pelas ações; e

III - os prazos para implementação.





regionalizadas de compensação de servidores entre redes, ambas com prazo de estipulado até 31 de dezembro de 2023, a área técnica concluiu que não houve a devida explicitação de critérios técnicos objetivos e verificáveis.

Tal omissão compromete a efetividade normativa dos dispositivos, uma vez que a ausência de parâmetros claros inviabiliza a aferição do cumprimento das obrigações pactuadas, além de fragilizar o monitoramento e a responsabilização administrativa decorrente.

Por fim, **a manifestação técnica delinea um cenário marcadamente heterogêneo, no qual se observa, de um lado, o reconhecimento de esforços institucionais em curso; e, de outro, a permanência de obstáculos estruturais e operacionais que comprometeram, de maneira significativa, a entrega tempestiva e a qualidade técnica dos Planos de Ação.**

Registra-se que apenas um ente municipal cumpriu integralmente o conteúdo mínimo exigido para os referidos planos, evidenciando déficit de aderência generalizado aos parâmetros técnicos estabelecidos. Nos casos de entrega tempestiva, mas em desconformidade parcial, destaca-se a necessidade de aprimoramento dos documentos apresentados, com o devido detalhamento dos responsáveis e prazos por atividade, a fim de garantir sua eficácia como instrumento de gestão.

Ademais, observa-se que os pedidos de prorrogação de prazos, bem como a dependência de variáveis externas, tais como obras públicas e repasses financeiros, indicam tratar-se de um processo em curso, de natureza dinâmica e interinstitucional, que demanda permanente diálogo federativo e suporte técnico continuado.

Diante desse contexto, a área técnica propõe que os Planos de Ação sobre o reordenamento da rede permaneçam sob análise do Núcleo de Educação (NEducação), em processo apartado ao TC 1295/2022, em consonância com a lógica de monitoramento progressivo prevista na Instrução Normativa n. 82/2022 e na Resolução TC n. 278/2014.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Nesse ponto, dirijo da manifestação técnica, por entender que não se mostra suficiente a manutenção do denominado “Plano de Ação de Reordenamento da Rede” como instrumento autônomo de acompanhamento. A meu ver, impõe-se a substituição dessa lógica, fragmentada pela fiscalização contínua do Plano de Educação previsto no ordenamento constitucional e legal, de natureza decenal, que congrega metas, estratégias, financiamento e mecanismos de monitoramento, constituindo-se em instrumento mais adequado e abrangente para orientar a política educacional no âmbito federativo.

Nos termos do artigo 214²⁸ da Constituição Federal, incumbe à União instituir o Plano Nacional de Educação, com vigência decenal, destinado a articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. Esse plano deve estabelecer metas e estratégias voltadas à integração da atuação dos entes federados e à coordenação das políticas públicas educacionais. Dentre seus objetivos, destacam-se: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; e a formação para o trabalho; a promoção humanística, científica e tecnológica; a definição de meta de aplicação de recursos públicos em educação;

Ainda no âmbito constitucional, os artigos 23²⁹, inciso V, e 211³⁰ dispõem sobre o regime de colaboração, estabelecendo competências comuns e a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa lógica de coordenação federativa constitui a base para o desdobramento do Plano Nacional em planos estaduais, distrital e municipais.

²⁸ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

²⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

³⁰ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), em seus artigos 8º e 9º, inciso I³¹, atribui à União a incumbência de elaborar o PNE, em colaboração com os demais entes federados, reforçando a necessidade de articulação federativa do planejamento educacional.

No plano infraconstitucional, duas leis materializaram os Planos Nacionais de Educação já editados: a Lei nº 10.172/2001³², que instituiu o PNE 2001–2010, e a Lei nº 13.005/2014³³, que instituiu o PNE 2014–2024 (prorrogado até 31/12/2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024).

Nesse último, os dispositivos em exame disciplinam a execução do Plano Nacional de Educação em regime de colaboração federativa. O artigo 7º estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem atuar de forma integrada para alcançar

³¹ Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. (Vide Decreto nº 11.713, de 2023)

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

³² Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação, constante do documento anexo, com duração de dez anos.

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.

³³ Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

as metas do PNE, cabendo a cada gestor a adoção das medidas necessárias. Prevê, ainda, a possibilidade de complementação das estratégias nacionais, por instrumentos locais e mecanismos de coordenação, bem como a criação de instâncias permanentes de negociação e cooperação entre os entes federados. Determina, também, acompanhamento local da execução das metas e tratamento específico para modalidades de educação que envolvam territórios étnico-educacionais, assegurando consulta prévia às comunidades envolvidas.

Nesse contexto, merece relevo o § 6º do artigo 7º, ao dispor que o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e seus Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado. Trata-se de comando que confere densidade institucional à colaboração federativa, ao exigir espaços formais e contínuos de deliberação, capazes de assegurar alinhamento de prioridades, superação de desigualdades e efetiva corresponsabilidade entre os entes subnacionais.

O artigo 8º, por sua vez, impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de elaborar ou adequar seus respectivos planos de educação, em conformidade com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, no prazo de um ano a partir da publicação da lei, garantindo assim a coerência entre o planejamento nacional e os planos subnacionais.

Reforço, assim, minha divergência quanto à proposta da unidade técnica, por considerar que, em sede de controle, a estratégia mais eficaz não consiste na fiscalização de planos de ação (reordenamento da rede) fragmentados por meio de TAG, mas sim na incorporação de capítulo específico, nos pareceres prévios sobre as prestações de contas anuais, destinado à avaliação do regime de colaboração e reordenamento das redes. Essa medida permite alinhar o acompanhamento das metas educacionais ao ciclo regular de controle externo, assegurando monitoramento sistemático, transparência dos resultados e a avaliação sobre a responsabilidade dos gestores no cumprimento das obrigações legais e constitucionais atinentes ao direito fundamental à educação.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Conclusão

Todo esse contexto evidencia, de forma insofismável, que as cláusulas previstas no Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), a despeito de terem sido pactuadas sob a égide da boa-fé objetiva e de elevadas intenções de aprimoramento da gestão educacional, não lograram efetividade prática diante das limitações concretas enfrentadas pelos entes municipais.

Trata-se de um descompasso entre o plano normativo e a realidade administrativa, que se materializa no baixo cumprimento das cláusulas estabelecidas, na insuficiência dos planos apresentados e na ausência de mecanismos efetivos de execução dentro dos prazos estipulados.

O descumprimento generalizado das obrigações ajustadas — inclusive por municípios que apresentaram seus planos dentro do prazo, mas em desconformidade com os parâmetros técnicos exigidos — constitui demonstração cabal de que os compromissos assumidos não encontraram sustentação na capacidade operacional local. Esse cenário, por sua vez, reforça a necessidade de revisão crítica da estratégia de indução normativa adotada por este Tribunal.

Por essa razão, **impõe-se o reconhecimento institucional do esforço empreendido pelos entes signatários do TAG, inclusive por aqueles que, não obstante a atuação diligente de suas gestões locais, não lograram êxito integral no cumprimento das obrigações pactuadas. Essa circunstância não pode ser desconsiderada, especialmente diante do contexto de limitações operacionais, dependência de fatores externos e da complexidade inerente à execução de políticas públicas em rede. À luz do princípio da boa-fé administrativa e do caráter indutor e cooperativo do Termo de Ajustamento de Gestão, conclui-se que não se configura, no presente caso, situação ensejadora de aplicação de qualquer das sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas.**





Concluo, portanto, pela divergência em relação ao Voto do Relator nº 4980/2025-8, item 3.1, que propõe o aditamento do TAG, bem como em relação à Manifestação Técnica nº 1418/2025-1, que sugere a substituição de cláusula do TAG para contemplar a elaboração de Plano de Ação (para cada ente) sobre o reordenamento da rede. A meu ver, a prorrogação de instrumento de natureza excepcional e transitória, além de não ser mais possível, considerando o prazo máximo de 24 meses, não constitui a via mais idônea para consolidar o regime de colaboração federativa nem para assegurar o acompanhamento efetivo dos Planos de Educação, os quais já se encontram previstos em lei, com natureza decenal, abrangência sistêmica e mecanismos próprios de monitoramento e avaliação.

À luz das competências deste Tribunal e considerando os instrumentos permanentes de fiscalização — auditorias, acompanhamentos e monitoramentos — previstos na Lei Orgânica e regulamentados no Regimento Interno (arts. 187 e 188), entendo mais adequado substituir o aditamento do TAG por determinação de caráter estrutural e estável, a ser dirigida à Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX.

Determino à SEGEX que acrescente, no bojo dos Pareceres Prévios de Prefeitos e Governador, o acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes estadual e municipais aos já existentes mecanismos de controle e monitoramento dos Planos de Educação – municipais e estadual –, que asseguram o acompanhamento sistemático das metas, da observância às normas constitucionais e legais e do cumprimento das determinações expedidas.

Tal providência, coerente com o desenho orgânico do controle externo, reforça as funções de planejamento e monitoramento contínuos, dispensando a perpetuação de instrumento provisório como o TAG. Garante, ademais, estabilidade institucional e segurança jurídica.





II.4 – Da homologação das atas lavradas pela Secretaria Geral das Sessões, constantes dos eventos 1388 a 1411, conforme Voto do Relator

O voto do Relator homologou as atas lavradas pela Secretaria-Geral das Sessões (SGS), constantes dos eventos 1388 a 1411, que registraram os entendimentos firmados nas audiências de mediação realizadas entre os entes signatários do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), o Governo do Estado do Espírito Santo e este Tribunal de Contas.

As audiências tiveram por finalidade repactuar prazos e condições relativos ao cumprimento da Cláusula 2.1 do TAG, concernente à eliminação da concorrência entre as redes estaduais e municipais na oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Segundo o Relator, a homologação dessas atas teve como efeitos: (i) reconhecer a validade dos novos prazos e condições consensualmente pactuados; (ii) conferir segurança jurídica ao processo de mediação e repactuação; e (iii) servir de fundamento para a elaboração de aditamento formal ao TAG, nos termos determinados no próprio voto.

Conclui, ainda, que o fundamento jurídico da homologação foi a atuação do Tribunal como mediador institucional, à luz dos princípios da consensualidade, da colaboração federativa e da efetividade das políticas públicas.

Não obstante a intenção de conferir celeridade e efetividade ao processo de mediação, a homologação das atas lavradas pela Secretaria-Geral das Sessões suscita questionamentos jurídicos relevantes.

Primeiramente, a Instrução Normativa nº 82/2022 não contempla a figura da “homologação de atas” como instrumento dotado de eficácia normativa. Ao contrário, o diploma regulamentar é claro ao atribuir ao Plenário, com exclusividade, a competência para aprovar, rejeitar ou aditar o conteúdo do





TAG, mediante deliberação formal precedida de instrução técnica e parecer do Ministério Público de Contas.

Em segundo lugar, a transformação das atas em instrumento de modificação de prazos e condições do ajuste colide com a própria lógica do TAG, cuja alteração de conteúdo somente pode ocorrer, por meio de termo aditivo específico, único e formalmente aprovado pelo colegiado, observado o prazo máximo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses.

Além disso, **as atas registram condicionantes indeterminadas e dependências de terceiros sem a necessária interveniência formal, o que compromete sua exequibilidade. Some-se a isso a ausência, nos autos, de diagnósticos técnicos, relatórios detalhados ou decisões formais da SEDU e dos Municípios que assegurem a viabilidade material do que se pactuou em reunião.**

Nesse contexto, mostra-se oportuno apresentar, em quadro sintético, a sistematização das tratativas conduzidas nas audiências de mediação, de modo a evidenciar, de forma organizada, as soluções propostas e os impasses identificados pelos entes envolvidos no cumprimento da Cláusula 2.1 do TAG.

O quadro “Resumo analítico das audiências de mediação” apresenta de forma sistemática as tratativas realizadas entre o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), o Ministério Público de Contas, a Secretaria de Estado da Educação (SEDU) e diversos municípios capixabas para viabilizar a eliminação da concorrência entre as redes estadual e municipal no atendimento ao Ensino Fundamental I, em cumprimento à Cláusula 2.1 do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), no Processo TC-1295/2022.

Quadro Analítico das Audiências de Mediação (peças 1388 - 1411)		
Cumprimento da Cláusula 2.1 do TAG – Processo TC-1295/2022-1		
Município	Problemas apresentados pelos gestores	Deliberações mediadas pelo Conselheiro





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

<p>Itaguaçu Ata 01/2023 Peça 1388 (104 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Duas escolas estaduais ainda com EF1: EEEFM Fabiano Francisco Tomasini (zona rural de Alto Lage) e EEEFM Alfredo Lemos (Itaimbé).• Município sem estrutura imediata para absorção.• Dependência de compartilhamento de prédios estaduais.• Tema em discussão com SEDU (reunião 04/09/2023).	<ul style="list-style-type: none">• Município assume EF1 na Fabiano Francisco Tomasini.• Estado mantém EF2 e EM em outras unidades.• Prédio cedido ao Município, exceto computadores.• A partir de 2025: Padre Alonso passa a ofertar EF1 e Alfredo Lemos concentrará EF2 e EM.
<p>Alegre Ata 02/2023 Peça 1389 (87 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• 21% dos alunos de EF1 (Anutiba, Araraí, Café e Rive) atendidos pela rede estadual.• Falta de prédios municipais.• Pedido de compartilhamento de prédios e servidores.• Em Araraí, há terreno municipal, mas sem recursos para construir.	<ul style="list-style-type: none">• Araraí: Município assume EF1 em 2025; nova escola a ser construída, com possível cofinanciamento; análise de alteração do FUNPAES/2021.• Rive: Transição gradual em 5 anos (antecipável para 2024 com locação de prédio); busca de terreno para nova escola.• Anutiba: Estado cederá Escola Ana Monteiro em 2025.• Café: Terminalidade gradual do EF1 estadual a partir de 2025; possibilidade de doação de terreno ao Município.
<p>Boa Esperança Ata 03/2023 Peça 1390 (82 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Escola Estadual Sobradinho: prédio carece de reformas.• Insuficiência orçamentária municipal.• Demanda elevada: ~216 alunos.	<ul style="list-style-type: none">• Município cede creche “Criança Feliz” ao Estado (uso no EM).• Estado transfere Escola Sobradinho ao Município (EF1 e EF2).• Vigência a partir de 2025, condicionada a análises técnicas (SEDU e Prefeitura).• Avaliação de uso de saldos do FUNPAES/2021 para adaptações.
<p>Barra de São Francisco Ata 04/2023</p>	<ul style="list-style-type: none">• Município não consegue absorver 3 escolas estaduais em 2024: – Francisco Lourenço Andrade (poucos alunos EF1;	<ul style="list-style-type: none">• A partir de 2024, paralização da oferta de vagas por parte do Estado para as escolas: Boa Esperança, Itauninhas,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Peça 1391 (60 minutos de audiência)	escola municipal próxima). – Aladim Silvestre (compartilha prédio com EF2/EM). – Governador Lindenberg (oferta EF2, EM, EJA, ENCCEJA e educação prisional).	Fervedouro, Barra Alegre e José Lino. • Cessão do prédio de Córrego Fagundes. • Córrego Itá: EF1 municipalizado. • Antônio Cirilo e Vargem Alegre: assumidas integralmente em 2024. • Monte Sinai: Município assume EF1 e EF2 após adaptações de acessibilidade; EM realocado. • Francisco Lourenço Andrade: desativada em 2025; prédio poderá ser destinado à EI.
Itarana Ata 05/2023 Peça 1392 (74 minutos de audiência)	• Município não respondeu a ofícios do TCE.	• A partir de 2025: Município assume Escola Josué Baldotto (EF1 e EF2) e a partir de 2026, assume a Escola de Alto Jetibocas (EF1 e EF2). • Ensino Médio permanece com o Estado.
Laranja da Terra Ata 06/2023 Peça 1393 (29 minutos de audiência)	• Impossibilidade de absorver EF1 da Escola Joaquim Caetano de Paiva (Joatuba) em 2024. • Ausência de prédio municipal adequado.	• Município doou terreno para nova escola. • Após construção, Município assume EF1 e EF2; EM permanece com Estado. • Estrutura do prédio novo será compartilhada. • Até lá, atendimento segue pela rede estadual.
Governador Lindenberg Ata 07/2023 Peça 1394	• Ata incompleta – com ausência da página 02	• Ata incompleta – com ausência da página 02, o que impossibilita a verificação das deliberações.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

<p>Brejetuba</p> <p>Ata 08/2023</p> <p>Peça 1395</p> <p>(49 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Falta de prédios adequados.• Distâncias entre escolas rurais inviabilizam transporte.• Todas as unidades a serem absorvidas estão na zona rural.	<ul style="list-style-type: none">• Brejaubinha: EF1 municipalizado após ampliação da EMEI Pierina Coco Belizário (FUNPAES/2023).• Fazenda Leogildo: Terminalidade gradual com construção da Escola São Sebastião.• Rancho Dantas: Ampliação da EMEI Jaqueline Freitas (prioridade 2 no FUNPAES/2023); Município buscará convênios se não contemplada.
<p>Domingos Martins</p> <p>Ata 09/2023</p> <p>Peça 1396</p> <p>(35 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• 289 alunos oriundos da rede estadual.• Ausência de escolas municipais em Paraju e Ponto Alto.• Impossibilidade de construir novas escolas no curto prazo.	<ul style="list-style-type: none">• Eliminação da concorrência vinculada à reforma/ampliação da Escola Antônio Francisco Erlacher (FUNPAES/2023 – prioridade 1).• Após obra, Município assume EF1 das escolas Ponto do Alto e Gisela Salloker.
<p>Nova Venécia</p> <p>Ata 10/2023</p> <p>Peça 1397</p> <p>(68 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Ausência de estrutura física.• Necessidade de construção de prédio próprio.	<ul style="list-style-type: none">• Município elaborará Plano de Ação (Cláusula 2.3 do TAG) para EF1 (forma e prazo da transição).• EF2: Município deixará de ofertar na EMCOREF Gaviãozinho; alunos serão absorvidos pela Escola Estadual José Zamprognio a partir de 2024.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

<p>Muniz Freire Ata 11/2023 Peça 1398 (46 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• 256 alunos de EF1 ainda na rede estadual.• Piaçu: dificuldade de acesso, ausência de alternativa de escola próxima.• Compartilhamento de prédios inviável.	<ul style="list-style-type: none">• Município doará terreno ao Estado para nova escola estadual (EM).• Após obra, Município assume EF1 e EF2 no prédio da Arquimimo Mattos.• Estado buscará prédio provisório para antecipar transição, com colaboração municipal.• Eliminação do multisseriado: Menino Jesus → alunos migrarão para EMEF Maria Áurea; Cabeceira do Norte → encerramento EF1 gradual a partir de 2024.
<p>Vila Valério Ata 12/2023 Peça 1399 (52 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Município deverá assumir 6 escolas estaduais (1 urbana e 5 rurais).• 300 alunos envolvidos.• EMEF Viva Kaio Fredy (urbana) já atende 700 alunos e precisa de ampliação.• Paraíso Novo: escola atual com 2 salas multisseriadas, insuficiente.	<ul style="list-style-type: none">• Construção de escola polo em Paraíso Novo (FUNPAES/2023 – possibilidade de alteração, como prioridade 1).• Reforma/ampliação da Kaio Fredy (possibilidade de alteração, como prioridade 2).• Vila Valério: absorção da escola urbana em 2025.• Fazenda São Geraldo: encerramento estadual em 2024, alunos absorvidos pela Escola Bernardo Montovaneli.
<p>Venda Nova do Imigrante Ata 13/2023 Peça 1400 (38 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Ausência de estrutura física.• Inexistência de plano de cargos e carreira.• Fundeb insuficiente (90% já usado em folha).• Risco de queda na qualidade da merenda.• Transporte escolar insustentável.	<ul style="list-style-type: none">• Transferência da Escola Liberal Zandonaidi ao Município (EF1 a partir de 2025).• Condicionada à aprovação dos PLs nº 01/2023 e 02/2023 (estrutura administrativa e plano de cargos).• Prédio transferido com mobiliário, exceto computadores.• Servidores estaduais temporários terão contratos encerrados; efetivos serão realocados.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

<p>Afonso Cláudio</p> <p>Ata 14/2023</p> <p>Peça 1401</p> <p>(72 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de absorver 411 alunos de 4 escolas estaduais (Maria de Abreu, José Roberto Christo, Elvira Barros e José Giestas).• Estrutura física municipal insuficiente.	<ul style="list-style-type: none">• Serra Pelada: Município cede empresa de agroindústria reformada ao Estado (EF2 e EM); assume prédio da Elvira Barros (EF1).• Fazenda Guandu: ampliação da Escola Deoclézio Tosta (recursos do FUNPAES/2021).• Piracema e Pontões: Município assume EF1 e EF2 após construção/ampliação de prédios.
<p>Colatina</p> <p>Ata 15/2023</p> <p>Peça 1402</p> <p>(30 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Escola Néa Monteiro Costa: única com EF1; sem unidade municipal próxima.• Escola também oferta EM; comunidade resistiu à mudança.	<ul style="list-style-type: none">• Município assume Néa Monteiro Costa (EF1) em 2024, prédio com mobiliário (exceto computadores).• EM realocado pelo Estado.• Contrapartida: Município doa terreno anexo para nova escola estadual.• EF2: Município propôs assumir 3 escolas (Conde de Linhares, Geraldo Vargas e Carolina Pichler), com duas alternativas → ampliação via FUNPAES/2023 ou uso de prédio desativado (Aristides Freire).
<p>Santa Teresa</p> <p>Ata 16/2023</p> <p>Peça 1403</p> <p>(43 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Estado mantém EF1 em duas escolas (Frederico Pretti e Maria Julita).• EMEF Visconde de Inhaúma (municipal) sem espaço para absorver.• Município sem condições de absorção imediata.	<ul style="list-style-type: none">• Terminalidade gradual do EF1 na Escola Frederico Pretti a partir de 2026.• Município assumirá progressivamente, após ampliação da Visconde de Inhaúma.• Reivindicação de devolução integral de recursos do FUNPAES/2021 ou repactuação para viabilizar ampliação.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

<p>Ibitirama</p> <p>Ata 17/2023</p> <p>Peça 1404</p> <p>(30 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Município sem condições físicas e financeiras.• Solicitou prazo de 3 anos.• Pretende adquirir terreno e firmar convênio para construção de nova escola.	<ul style="list-style-type: none">• EF1 será municipalizado após construção de nova unidade em Santa Marta.• Obra definida como prioridade máxima.• Município receberá antecipadamente recursos do Fundeb correspondentes às matrículas a serem absorvidas.
<p>Pedro Canário</p> <p>Ata 18/2023</p> <p>Peça 1405</p> <p>(29 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Em curso transferência de imóvel estadual• Pendentes análises sobre patrimônio, pessoal e transporte.• Necessidade de definir compartilhamento ou aluguel de outro prédio.	<ul style="list-style-type: none">• Troca de prédios: Floresta do Sul (Estado → Município, EF1) e Deuszuita Machado (Município → Estado, EF2 e EM).• Unidades transferidas com adaptações de mobiliário, exceto computadores.• Realocação de pessoal sob responsabilidade de cada ente.
<p>Montanha</p> <p>Ata 19/2023</p> <p>Peça 1406</p> <p>(32 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Município não respondeu a ofícios do TCE.• Escolas estaduais que ofertam EF1 localizadas em assentamentos do MST.• Município não possui escolas nessas áreas.	<ul style="list-style-type: none">• Concluiu-se inexistência de concorrência entre redes.• Inaplicabilidade da Cláusula 2.1 do TAG.
<p>Ibiraçu</p> <p>Ata 20/2023</p> <p>Peça 1407</p> <p>(22 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Município estruturando prédios para absorver EF1, especialmente o 5º ano.• Impossibilidade de absorção imediata em 2023.	<ul style="list-style-type: none">• Terminalidade do 5º ano pela rede estadual (Nossa Senhora da Saúde) a partir de 2024.• Município passa a assumir todo EF1.• EF2: Município encerra oferta na Escola Leandro Zinger, alunos realocados à rede estadual.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

<p>Cariacica</p> <p>Ata 21/2023</p> <p>Peça 1408</p> <p>(54 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Município não respondeu a ofícios do TCE.	<ul style="list-style-type: none">• Transferência de 4 escolas estaduais ao Município (Augusto Luciano, Teotônio Brandão, Rosa Maria Reis e Nossa Senhora Aparecida).• Condicionada à reforma da São João Batista (para EM e possível EF2).• Paralisação de 6 escolas municipais.• Encerramento do EF1 na Escola Stellita Ramos.
<p>Itapemirim</p> <p>Ata 22/2023</p> <p>Peça 1409</p> <p>(55 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Município não respondeu a ofícios do TCE.• Única escola estadual a ser assumida: Graúna (quilombola).	<ul style="list-style-type: none">• Município assume integralmente a Escola Graúna (EF1 e EF2), prédio e mobiliário (exceto computadores).• Paralisação de 11 escolas municipais, com redistribuição de matrículas.• Antecipação do Fundeb.
<p>Linhares</p> <p>Ata 23/2023</p> <p>Peça 1410</p> <p>(55 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Concorrência em 3 escolas estaduais: Vila Regência (em reforma), Princesa Isabel (237 alunos, precisa de reconstrução via convênio), Manoel Salustiano (sem cessão do prédio).	<ul style="list-style-type: none">• Aviso: Município assume Nossa Senhora da Conceição (2024); Estado desloca EM.• São Rafael: Município assumirá EF1 e EF2 após realocação do EM.• Vila Regência: Após reforma, Município assume EF1 e EF2.• Contrapartida: Município avaliará terreno para nova escola estadual.• Encerramento municipal de 4 escolas: Três Marias, Santo Hilário, São Pedro e CEIM Rotary.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

<p>Pancas</p> <p>Ata 24/2023</p> <p>Peça 1411</p> <p>(33 minutos de audiência)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Necessidade de recursos do FUNDEB.• Cessão dos prédios estaduais (Januário Ribeiro e Sebastiana Grilo).• Transferência de dispositivos e recursos voltados ao suporte das atividades educacionais.	<ul style="list-style-type: none">• Estado transfere escolas Januário Ribeiro e Sebastiana Grilo ao Município (EF1 e EF2).• Contrapartida: Município transfere CEIMs Menino Jesus e Laurinda Barbosa ao Estado (possível uso no EM).• Paralisação de 10 escolas municipais.• Antecipação do Fundeb.
--	--	--

No presente feito, restou demonstrado que, por meio das audiências de mediação conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em conjunto com o Ministério Público de Contas e a Secretaria de Estado da Educação (SEDU), os Municípios capixabas firmaram compromissos concretos voltados ao cumprimento da Cláusula 2.1 do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), firmado no Processo TC-1295/2022.

As mediações, realizadas com a participação direta **de Prefeitos, Secretários de Educação, equipes técnicas das pastas envolvidas e representantes do Estado**, permitiram identificar os principais entraves enfrentados por cada ente, entre os quais se destacam: **insuficiência de estrutura física adequada, limitações orçamentárias, inexistência de plano de cargos e carreiras para os profissionais da educação, dificuldades logísticas no transporte escolar** — especialmente em áreas rurais — e a dependência da cessão de prédios da rede estadual para viabilizar a municipalização do Ensino Fundamental I (EF1).

Por outro lado, **as deliberações, mediadas pelo Conselheiro Relator**, resultaram, em sua maioria, na pactuação de soluções específicas e adequadas às realidades locais, tais como: **a transferência formal de unidades escolares da rede estadual para os Municípios, o compartilhamento de estruturas físicas, a construção de escolas-polo com recursos do FUNPAES, a previsão de encerramento gradual da oferta do EF1 pela rede estadual até 2025 ou 2026 e o repasse antecipado dos**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



recursos do Fundeb proporcionais às matrículas que serão absorvidas pelas redes municipais.

A controvérsia nuclear, neste ponto, consiste em definir se o Relator detinha competência para conduzir mediações e firmar deliberações em termos que extrapolam ou destoam do TAG, antes mesmo de submetê-las à necessária homologação do colegiado.

A resposta é não. O relator pode dialogar, mediar e colher propostas (inclusive em audiência pública/consulta), mas não pode inovar o conteúdo obrigacional do TAG já aprovado nem impor ajustes substanciais sem submissão e aprovação do Plenário, precedidas de instrução técnica e de parecer ministerial.

Tanto é que, consoante já registrado no Título II.2 deste voto, a Manifestação Técnica nº 1418/2025-1 (peça 1745) examinou o cumprimento, por Estado e Municípios, das obrigações constantes dos itens 2.3 (eliminação da concorrência no Ensino Fundamental – Anos Finais) e 3.1 (plano de reordenamento das redes) do Termo de Ajustamento de Gestão. O trabalho avaliou as justificativas e documentos encaminhados, as respostas da SEDU às determinações monocráticas do Relator e apresentou encaminhamentos relativos aos Planos de Ação.

No tocante às cláusulas 4ª, referente aos critérios mínimos exigidos para o desempenho da gestão escolar, e 5ª, relativa às câmaras regionalizadas de compensação de servidores entre redes — ambas com prazo final em 31 de dezembro de 2023 —, a área técnica concluiu pela “ausência de critérios objetivos e verificáveis”, o que evidenciou fragilidade no cumprimento das obrigações pactuadas.

Cumprir registrar, ademais, que a Manifestação Técnica não contemplou a análise de cumprimento da Cláusula Segunda, que dispõe sobre a “eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual” (item 2.1), cujo prazo de execução já se encontrava expirado. Essa cláusula estabelecia, em síntese: (i) até 31 de dezembro de 2023, a disponibilização, pelos Municípios, das matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais para fins de municipalização, com efetivação até o ano





letivo de 2024; e (ii) até 31 de março de 2024, a obrigação conjunta de Municípios e Estado de informar ao TCE-ES, em documento consensual, a decisão sobre a oferta do Ensino Fundamental – Anos Finais (item 2.2). Aparentemente, a ausência de análise decorreu do fato de tais prazos já se encontrarem superados.

Por fim, **importa salientar que, transcorridos os últimos 24 (vinte e quatro) meses, não houve deliberação colegiada acerca do conteúdo resultante das audiências de mediação, permanecendo íntegro e vinculante apenas o texto do TAG aprovado no Acórdão nº 111/2023-1.**

Em relação à condução do TAG, a Instrução Normativa nº 82/2022 atribui ao Relator a responsabilidade integral pelo processo, desde o juízo de admissibilidade até o julgamento final. Compete-lhe dirigir todas as etapas previstas: propositura, admissibilidade, notificação, instrução, encaminhamento para apreciação colegiada, monitoramento, julgamento e arquivamento.

No início do procedimento, cabe ao Relator encaminhar os autos à unidade técnica para análise de admissibilidade e, em seguida, ao MPC (arts. 11 e 12). Uma vez admitido o prosseguimento, o Relator deve notificar as partes para apresentação de contraproposta (art. 13, caput), podendo ainda promover audiência ou consulta pública para identificar obstáculos e soluções (art. 13, §§ 1º-3º). É igualmente de sua competência admitir a participação de intervenientes relacionados ao objeto, como órgãos de governo e conselhos (art. 4º).

A IN nº 82/2022 também disciplina a gestão de ajustes no instrumento. O prazo de vigência do TAG é improrrogável, admitindo-se apenas um aditamento, de caráter excepcional e devidamente justificado, mediante solicitação do gestor responsável dirigida ao Relator e aprovado pelo Plenário. Qualquer alteração de conteúdo exige prévia manifestação técnica e do MPC antes de ser submetida à deliberação colegiada (art. 20 e parágrafo único).

Na fase de monitoramento, após a publicação do TAG, a unidade técnica acompanha a execução. Havendo indício de descumprimento, o Relator cita o responsável para





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

apresentar justificativas e documentos, seguindo-se a instrução regular (art. 21, parágrafo único). Concluída essa fase, os autos são remetidos ao MPC e, posteriormente, ao Plenário, acompanhados de relatório e voto do Relator, para julgamento pelo cumprimento integral, parcial ou descumprimento do TAG, com as consequências cabíveis (art. 22).

Destaca-se que a própria IN nº 82/2022 autoriza o Relator a facilitar a construção de consensos no curso do procedimento — como previsto nas hipóteses de audiência ou consulta pública (art. 13) — e que o TAG homologado pode conter cláusula de mediação, permitindo a solução consensual de controvérsias no âmbito do TCE-ES.

Em síntese, a IN nº 82/2022 posiciona o Relator como condutor institucional do TAG, responsável por assegurar a regularidade do rito, a consensualidade e a efetividade do ajuste, preservando, de um lado, a autonomia técnica da instrução e, de outro, a competência decisória do Plenário para aprovar a minuta, deliberar sobre aditivos e julgar o resultado do compromisso.

Conforme já registrado, o Termo de Ajustamento de Gestão da Educação (TAG) foi aprovado por esta Corte por meio do Acórdão nº 111/2023-1, com base na proposta apresentada pelo Relator e após manifestação técnica e ministerial. A homologação do ajuste conferiu-lhe status de instrumento normativo vinculante, exigindo estrita observância ao conteúdo aprovado pelo Plenário, nos termos da Instrução Normativa nº 82/2022.

Posteriormente à assinatura dos TAGs, em 15/06/2023, sobreveio fato processual relevante: por decisão do Plenário, foi determinada a suspensão de novas adesões ao TAG, conforme comunicado expedido pelo Ofício nº 03849/2023-3. No mesmo expediente, solicitou-se aos municípios signatários informações quanto à viabilidade de absorção dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental ainda em 2023, conforme previa a Cláusula Segunda do TAG.

A suspensão das adesões decorreu de preocupações, formalizadas pela Procuradora-Geral de Justiça em reunião institucional, que contou com a participação do



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Governador do Estado, de secretários estaduais e de membros deste Tribunal, em especial do Relator e do Presidente. À época, registraram-se dúvidas dos gestores municipais quanto à execução das obrigações pactuadas, principalmente no tocante à municipalização da oferta educacional.

Em resposta às consultas dirigidas aos entes signatários, sobrevieram manifestações técnicas e pareceres ministeriais propondo alterações substanciais no conteúdo aprovado. Entre os ajustes sugeridos, destacam-se: (i) a vinculação da municipalização ao envio de plano de ação detalhado; (ii) a prorrogação de prazos para execução das obrigações; e (iii) a exclusão de referências normativas consideradas de aplicação incerta, como o Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Essas sugestões constaram da Manifestação Técnica nº 3455/2023-8 e do Parecer MPC nº 4352/2023-3, tendo sido reiteradas em manifestações posteriores — como as de nº 2518/2024-6 e nº 1418/2025-1 — e nos respectivos pareceres ministeriais (MPC nº 3188/2024-2, nº 29/2025-5 e nº 3533/2025-1).

Apesar da relevância técnica e da convergência entre os órgãos especializados, não se verificou, até o momento, deliberação do Plenário sobre as modificações propostas. Assim, o texto original do TAG, aprovado pelo Acórdão nº 111/2023-1, permanece como a única versão formalmente válida, não havendo ato colegiado que tenha reconhecido ou incorporado as alterações sugeridas.

Nesse ínterim, o Relator conduziu audiências de mediação com Municípios e com o Governo do Estado, cujas atas integram os autos. Essas iniciativas, embora legítimas como instrumentos de facilitação e diálogo, nos termos da Instrução Normativa nº 82/2022, não têm o condão de alterar o conteúdo aprovado pelo colegiado, tampouco de produzir efeitos jurídicos vinculantes para os gestores signatários.

Com efeito, a Instrução Normativa nº 82/2022, em seus arts. 13, 17, 20, 22 e 24, atribui ao Plenário, com exclusividade, as seguintes competências:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



- decidir sobre a admissibilidade do processo, admitindo ou não o seu prosseguimento, após instrução inicial (art. 13);
- deliberar sobre a minuta do TAG, podendo aprová-la, rejeitá-la ou propor alterações ao jurisdicionado (art. 17, §§ 1º a 3º);
- autorizar eventual aditamento ou modificação de conteúdo, em caráter excepcional e justificado, mediante justificativa, por meio de termo específico (art. 20, caput e parágrafo único);
- julgar o resultado da execução, reconhecendo o cumprimento integral, parcial ou o descumprimento do ajuste (arts. 22 a 24);
- aplicar os efeitos decorrentes da aprovação, como a suspensão de sanções durante a vigência do termo (art. 24).

Dessa moldura normativa decorre conclusão inequívoca: incumbe ao Plenário resguardar a redação do TAG contra alterações unilaterais, exigindo-se que qualquer ajuste material — seja de conteúdo, seja de prazos — retorne ao colegiado pelo rito próprio, precedido de manifestação técnica, parecer do Ministério Público de Contas e deliberação formal, mediante termo aditivo, quando cabível.

No caso sob exame, o Relator submete ao Plenário voto pela homologação das atas lavradas pela Secretaria-Geral das Sessões, constantes dos eventos 1388 a 1411. Ocorre que tais tratativas, oriundas das audiências de mediação, não observaram os ritos processuais indispensáveis — em especial a instrução técnica, a oitiva do Ministério Público de Contas e a deliberação plenária prévia mediante termo aditivo quando cabível. Ausente esse encadeamento procedimental, não há como lhes reconhecer validade jurídica. Admitir a homologação posterior nessas condições significaria, em última análise, conferir eficácia vinculante a registros informais de mediação, em frontal descompasso com a Instrução Normativa nº 82/2022 e com o princípio da colegialidade que rege a atuação deste Tribunal.

Diante do exposto, **concluo pela impossibilidade jurídica de se conferir às atas de mediação eficácia modificativa ou substitutiva do Termo de Ajustamento de Gestão. Tal entendimento se justifica porque: (i) a Instrução Normativa nº**





82/2022 não prevê a figura da “homologação de atas” com efeitos normativos;
(ii) eventuais alterações de conteúdo dependem, necessariamente, da celebração de termo aditivo único, aprovado pelo Plenário, instruído tecnicamente e acompanhado de parecer do Ministério Público de Contas, observado o prazo de vigência e o limite máximo de 24 (vinte e quatro) meses;
(iii) as atas registram condicionantes indeterminadas e dependências de terceiros sem a devida interveniência formal; e (iv) não constam nos autos diagnósticos, relatórios ou decisões formais da SEDU e dos Municípios que assegurem a viabilidade prática das tratativas nelas consignadas.

Assim, impõe-se reconhecer que, embora úteis como instrumentos de diálogo e facilitação, as atas de mediação não se prestam a produzir efeitos jurídicos vinculantes, tampouco a alterar a configuração normativa do TAG aprovado por esta Corte.

II.5 Conclusões

De acordo com o que se expôs no item II.3 deste voto, concluo pela divergência em relação ao voto do Relator, rejeitando o aditamento do TAG, por se tratar de instrumento excepcional e transitório, inadequado à consolidação do Regime de Colaboração em educação. Em substituição, determino à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX que acrescente, no bojo dos Pareceres Prévios de Prefeitos e Governador, o **acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes estadual e municipais** aos já existentes mecanismos de controle e monitoramento dos Planos de Educação – municipais e estadual –, que asseguram o acompanhamento sistemático das metas, da observância às normas constitucionais e legais e do cumprimento das determinações expedidas.

De acordo com os fundamentos do item II.4 deste voto, concluo pela impossibilidade jurídica de conferir às atas de mediação eficácia modificativa ou substitutiva do Termo de Ajustamento de Gestão, uma vez que a Instrução Normativa nº 82/2022 não contempla a figura da “homologação de atas” com efeitos normativos, reservando ao Plenário, mediante termo aditivo único, instrução técnica e parecer do Ministério





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Público de Contas, a competência para qualquer alteração. Ademais, as atas analisadas contêm condicionantes indeterminadas, dependências de terceiros sem a devida interveniência formal e carecem de diagnósticos, relatórios ou deliberações capazes de atestar a viabilidade das tratativas registradas. Reconheço, assim, que sua função se limita ao plano da facilitação do diálogo institucional, não produzindo efeitos jurídicos vinculantes nem modificando a configuração normativa do TAG aprovado por esta Corte.

Por fim, considerando que o TAG foi publicado em dezembro de 2023, sua vigência expira em 13/12/2025. Até essa data, deve ser assegurado o monitoramento, com a exigência de comprovação do cumprimento das cláusulas nos prazos nelas fixados. Encerrado o período de vigência, caberá a instrução final do processo, seguida do julgamento de mérito pelo Plenário, para aferição do cumprimento integral, parcial ou do descumprimento das obrigações assumidas, nos termos do art. 22, IN 82/2022.

III - PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2013 (Regimento Interno do TCEES, divergindo da área técnica, do Ministério Público de Contas e do voto do Conselheiro Relator quanto à conclusão pela extinção do feito sem julgamento de mérito, e VOTO para que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas neste Voto Vista:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



III.1 **REJEITAR** o **aditamento** e a **prorrogação** do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG da Educação, vedada a extensão automática de prazos ou a ampliação de deveres.

III.2 **DETERMINAR**, na forma dos arts. 21 e 22, IN 82/222, considerada a publicação do TAG em 13/12/2023 e sua vigência máxima até 13/12/2025, o **monitoramento** das cláusulas, nos prazos nelas estabelecidos, incumbindo à unidade técnica, ao término do período, elaborar **relatório conclusivo** e submetê-lo ao Plenário, para **juízo de mérito quanto ao cumprimento integral, parcial ou ao descumprimento das obrigações** assumidas, com o consequente arquivamento do processo, à luz do reconhecimento institucional do esforço empreendido pelos entes signatários até o presente momento, ainda que a maioria não tenha logrado êxito no cumprimento das obrigações pactuadas, circunstância que, segundo o princípio da boa-fé administrativa e o caráter indutor e cooperativo do TAG, afasta a aplicação de sanções, nos termos do item II.3 deste Voto-Vista.

III.3 **DETERMINAR** à Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX que acrescente, no bojo dos Pareceres Prévios de Prefeitos e Governador, o **acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes estadual e municipais** aos já existentes mecanismos de controle e de monitoramento dos Planos de Educação – municipais e estadual –, que assegurem o acompanhamento sistemático das metas, da observância às normas constitucionais e legais e do cumprimento das determinações expedidas.

III.4 **NÃO HOMOLOGAR** as atas de mediação dos eventos 1388 a 1411, por ausência de previsão normativa específica e por afronta ao princípio da colegialidade, permanecendo hígido o texto original do TAG (Conforme item II.4 deste Voto Vista).

