



Acórdão 01121/2025-3 - Plenário

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

Classificação: Termo de Ajustamento de Gestão

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 Águia 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 Atílio 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 Ibiraçu, 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 QUIQUI 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 ANDREATTA, 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, DANILLO 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 MAZZOCO, 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 ZAMBOTTI 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, JOSAFA STORCH, BRUNO MARGOTTO MARIANELLI, ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO, GESI ANTONIO DA SILVA JUNIOR, SIDICLEI GILES DE ANDRADE, BRUNO TEOFILO 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 MATTIA 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)

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E OUTROS – EDUCAÇÃO – DETERMINAR O ADITAMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – PRORROGAR O PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DOS PLANOS DE AÇÃO ATINENTES À ELIMINAÇÃO DA CONCORRÊNCIA DO ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS E FINAIS E À EFETIVAÇÃO DO REORDENAMENTO DA REDE DE EDUCAÇÃO BÁSICA NOS TERRITÓRIOS MUNICIPAIS – HOMOLOGAR AS ATAS DE MEDIAÇÃO – DECLARAR PREJUDICADO, POR PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO, O PEDIDO DE NÃO RATIFICAÇÃO E ANULAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO FORMULADO PELO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM – DECLARAR O EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA CERTIDÃO 4487/2023 – NOTIFICAR – EXCLUIR A REFERÊNCIA AO PARECER CNE/CEB 8/2010 DO TEXTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – EXPEDIR DETERMINAÇÕES – DAR CIÊNCIA.

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)**, aprovado no [Acórdão 00111/2023](#) (evento 740) e [Acórdão 00198/2023](#) (Processo 1121/2023 – Embargos de Declaração). Dos 78 municípios capixabas, 61 assinaram o acordo com o Governo do Estado em junho de 2023, em cerimônia formal neste Tribunal, realizada no dia 15/06/2023 (TAGs de número 02/2023 a 62/2023 - eventos 1083 a 1143).

Posteriormente, em agosto do mesmo ano, a Presidência deste Tribunal enviou o [Ofício 03845/2023-5](#); [Ofício 03846/2023](#); [Ofício 03847/2023](#); [Ofício 03849/2023](#)

(ofício circular às prefeituras); [Ofício 03850/2023](#) (ofício circular às Secretarias Municipais de Educação) constantes no [Protocolo 15816/2023](#) comunicando a suspensão de novas assinaturas ao Termo e concedendo o prazo de até 31 de agosto de 2023 para que os Municípios e o Governo do Estado manifestassem sobre eventual necessidade de prorrogação do prazo estipulado na citada cláusula 2.1 do TAG.

Devidamente notificados, os gestores apresentaram suas respostas e, em ato seguinte, sobreveio a [Manifestação Técnica 03455/2023](#) (evento 1317), sugerindo a oitiva do Governo do Estado sobre a concordância quanto às alterações sugeridas para as cláusulas 2.1 e 3.3 do Termo de Ajustamento. Por sua vez, o duto *Parquet* de Contas se manifestou por meio do [Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023](#) (evento 1320), opinando pela *necessidade de oitiva dos municípios que informaram dificuldades na implementação da cláusula 2.1, bem como daqueles que não responderam ao ofício, conforme detalhado nos itens 2 e 7 da Manifestação Técnica 3455/2023*. Ao final, pugnou para que seja realizado convite para oitiva desses municípios, bem como do Estado do Espírito Santo, no intuito de mediação das controvérsias trazidas aos autos, visando assim sanar os óbices e dar cumprimento ao TAG.

Subsequentemente, em resposta ao pedido de diligência do Ministério Público de Contas (MPCES) proferi a [Decisão Monocrática 01468/2023](#) (evento 1324), convidando os gestores signatários para uma oitiva e mediação. As Audiências de Mediação foram realizadas entre 02 e 06 de outubro de 2023, sob a presidência deste Relator, acompanhada do Ministério Público de Contas e da Secretaria Geral das Sessões. Apesar de ter sido convidada, a unidade técnica desta Corte optou por não participar da diligência. O objetivo foi o de mediar soluções para as controvérsias relacionadas ao cumprimento da Cláusula 2.1, que trata da eliminação da concorrência no Ensino Fundamental - Anos Iniciais.

O diálogo colaborativo entre os gestores resultou em soluções consensuais, firmadas em atas lavradas pela Secretaria Geral das Sessões (eventos 1388 a 1411). Contudo, ao analisar as respostas para a ratificação, o Governo do Estado e alguns municípios apresentaram ressalvas, alguns municípios solicitaram alterações nos acordos. Assim sendo, primando pelo princípio do consensualismo, prolatei a [Decisão Monocrática 01637/2023](#) (evento 1485) notificando os municípios e Governo do Estado para que

se manifestassem 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* (evento [1475 - Resposta de Comunicação 02791/2023](#)

Após o término da diligência, o MPCES, por meio [Parecer do Ministério Público de Contas 01783/2024](#) (evento 1711) considerou cumprido o solicitado e opinou pelo prosseguimento do feito.

Assim sendo, nos termos do parágrafo único do art. 20 da IN 82/2022, remeti os autos para a unidade técnica, que, na [Manifestação Técnica 02518/2024](#) (evento 1714), concluiu, em síntese, 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, sugerindo também o aditamento de instrumentos vencidos.

Em seguida, o MPEC, no [Parecer do Ministério Público de Contas 00029/2025](#), (evento 1717) apoiou a proposta de um Plano de Ação para a implementação gradual das obrigações, considerando as dificuldades dos municípios. O parecer também destacou a possibilidade de adoção discricionária do Parecer CNE/CEB nº 08/2010 como parâmetro para a elaboração do plano.

Ato contínuo, os autos foram remetidos a este gabinete para prolação de voto. Embora o processo estivesse pautado para julgamento em 17/02/2025, em uma análise detida identifiquei a necessidade de informações atualizadas sobre as matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais (EF1) no Estado. Verifiquei, ainda, a situação específica do Município de Itapemirim, que o gestor anterior havia solicitado a anulação do TAG.

Diante disso, para subsidiar o julgamento e assegurar a segurança jurídica, proferi a [Decisão Monocrática 00142/2025](#) (evento 1718), solicitando 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, remeti os presentes autos, para análise da unidade técnica competente. O Núcleo de Educação,

Manifestação Técnica 01418/2025 (evento 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 (evento 1750), acolheu as proposições da unidade técnica e, reconhecendo os benefícios da ampliação das adesões ao TAG e a relevância do consensualismo, 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.

É o que havia a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Análise do contexto fático e processual

Nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a interpretação das normas sobre gestão pública deve considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, bem como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade. Essa diretriz busca evitar julgamentos descontextualizados, reconhecendo que o exercício da função administrativa ocorre, muitas vezes, em cenários marcados por restrições orçamentárias, institucionais e operacionais.

Tal norma orienta os órgãos de controle a atuarem com racionalidade, equilíbrio e justiça, especialmente quando eventuais falhas na condução de políticas públicas derivam de fatores externos ou estruturais, e não de condutas dolosas ou intencionais. Nessas situações, deve-se observar a boa-fé do gestor e os esforços concretos empreendidos para superação dos problemas detectados.

A aplicação do ordenamento jurídico deve transcender a mera legalidade formal, considerando o contexto fático em que os atos administrativos foram praticados, bem como as condicionantes técnicas e estruturais que influenciam a atuação do ente público.

2.2. A transição da Administração Pública Tradicional para o Consensualismo

A Administração Pública no Brasil tem experimentado significativas transformações ao longo das últimas décadas, migrando de um modelo tradicional, fortemente burocrático e centralizador, para uma configuração mais flexível, participativa e orientada a resultados. Esse processo de transição reflete uma mudança de paradigma, em que eficiência, transparência, responsividade e *accountability* tornam-se valores centrais para o fortalecimento da governança pública.

No centro dessas mudanças está a chamada Administração Pública Consensual, marcada pela cooperação, diálogo e negociação entre os diversos atores envolvidos na formulação e execução das políticas públicas. Conforme ensina a ilustre administrativista Odete Medauar¹, o século XXI trouxe novos conceitos como o princípio da boa administração e a própria consensualidade, com foco no cidadão, em detrimento da priorização da autoridade. Da mesma forma, Norberto Bobbio já alertava que “Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”².

Essa nova lógica institucional é uma resposta à rigidez do modelo tradicional, que se revelou pouco eficiente e distante das reais necessidades sociais. O consensualismo, portanto, surge como um paradigma que rompe com a lógica adversarial, propondo uma abordagem baseada no diálogo, cooperação e equilíbrio nas relações jurídicas.

2.3 Os fundamentos legais, constitucionais e normativos da consensualidade no controle externo

No âmbito do controle externo, observa-se que os princípios da consensualidade têm sido progressivamente incorporados às práticas dos Tribunais de Contas, especialmente mediante o uso dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs). Tais instrumentos têm se mostrado eficazes na indução da melhoria dos resultados das políticas públicas, ao oferecerem soluções pactuadas que substituem, quando cabível, medidas punitivas por estratégias de correção e melhoria da gestão.

Nessa linha, a atuação consensual nas Cortes de Contas encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 e em um conjunto de normas infraconstitucionais e

¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 23.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 21 maio 2024.

² BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 26.

institucionais. Sua legitimidade provém da interpretação ampliada do controle externo, que, conforme o artigo 70³, abrange não apenas a legalidade, mas também a economicidade. Essa disposição é a pedra angular da moderna atuação do controle, pois exige uma análise sobre a relação entre custos e benefícios, legitimando a avaliação de resultados das políticas públicas.

O artigo 71⁴ complementa essa competência, ao definir a função do Tribunal de Contas de apreciar contas e julgar responsáveis por recursos públicos, um processo que se vincula diretamente ao desempenho da gestão. Mais especificamente, o artigo 37, §16⁵, da Constituição fortalece o pilar da avaliação de políticas públicas, conferindo fundamento direto à atuação dos Tribunais sob a ótica da efetividade, eficiência e resultados sociais.

³ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 5º Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

Essa diretriz é reforçada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A sua nova redação orienta os órgãos de controle a considerar as consequências práticas das decisões (art. 20⁶), os obstáculos reais do gestor (art. 22⁷) e a possibilidade de adotar medidas corretivas antes de aplicar sanções (art. 26⁸).

Esses dispositivos consagram uma atuação menos formalista e mais estratégica, incentivando o diálogo e a prevenção. Por simetria, a Constituição do Espírito Santo, confere ao Tribunal de Contas competência para o exercício do controle externo em seu artigo 71.⁹

Ademais, o inciso IX do art. 71¹⁰ da Constituição Federal e inciso X do art. 71¹¹ da Constituição Estadual do Espírito Santo confere aos tribunais de contas a atribuição de “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

⁶ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

⁷ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

⁸ § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

⁹ § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

¹⁰ § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

¹¹ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

¹² § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

II - (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

¹³ Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete

¹⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

¹⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete

IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei que estabelecerá, dentre outras combinações, multa proporcional ao vulto do dano causado ao erário;

No plano infraconstitucional, a permissão para a celebração do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) é expressamente prevista no artigo 1º, XXXIX¹², Lei Complementar nº 621/2012. Essa previsão é o alicerce que confere segurança jurídica ao instrumento. Complementando esse avanço, o TCE-ES regulamentou a matéria por meio de normativos próprios, como a atualização do Regimento Interno (Resolução TC Nº 261, de 4 de junho de 2013 e a edição da Instrução Normativa TC nº 82/2022¹³, que regulamenta a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Esse movimento não é um ato isolado, mas sim um processo de evolução nacional. O avanço mais significativo dessa nova abordagem é a reforma institucional do Tribunal de Contas da União (TCU), que culminou na criação da Secretaria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (**SecexConsenso**). Esse marco demonstra que a busca por soluções consensuais é um imperativo de gestão pública em nível nacional.

2.4. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) como instrumento de consensualidade e aprimoramento da Política Educacional Capixaba

Nesse contexto, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pactuado nestes autos é a materialização da Administração Pública Consensual no âmbito do controle externo. A iniciativa transcende a dimensão teórica do consensualismo e se traduz em uma ação efetiva, promovida pela mediação institucional deste Tribunal, visando aprimorar a gestão da política educacional capixaba.

Idealizado como um instrumento de superação dialógica de irregularidades sanáveis, o TAG foi desenhado para promover a melhoria da gestão da educação no Espírito Santo com base na cooperação interinstitucional e no fortalecimento do **regime de colaboração** entre Estado e municípios. No lugar de priorizar a sanção imediata, propôs-se a construir soluções viáveis e sustentáveis para questões estruturais, especialmente no que tange à oferta educacional.

¹² 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](#)).

¹³ Disponível em: <https://www.tcees.tce.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=5038>. Acesso em: 25/08/2025

Neste caso concreto, o Termo foi instituído como um instrumento de ação **sistêmica e interfederativa**. É sistêmico por buscar uma reorganização coordenada e integrada em todo o território capixaba, e interfederativo por se fundamentar na colaboração entre o Estado e os municípios signatários, pactuando obrigações com pleno respeito às competências constitucionais de cada ente.

As cláusulas acordadas refletem compromissos objetivos, com metas, prazos e monitoramento. Essas obrigações foram construídas a partir de dados, evidências e achados de auditoria constantes nos Processos TC 3330/2019 e TC 1405/2020. Além disso, a pactuação considerou boas práticas já identificadas em outros entes federativos e as escutas realizadas com gestores públicos, incluindo representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

O TAG possui quatro pilares:

- 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.

2.4.1 Eliminação da Concorrência, Reordenamento das Redes e a Qualidade da Infraestrutura

Um dos principais objetivos do TAG é a **indução à melhoria da gestão educacional**, por meio do reordenamento da rede. Essa medida busca eliminar a concorrência de ofertas entre as redes estadual e municipal, um problema que causa duplicação de estruturas e fragmentação do ensino. Ao racionalizar a oferta com base em critérios técnicos, o Termo visa qualificar o ensino e promover um sistema mais integrado e aderente às necessidades locais.

A experiência de municípios como Sobral/CE e Fortaleza/CE, utilizada como referência, demonstra que essa reorganização contribui significativamente para a melhoria de indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

(IDEB). Além de racionalizar a alocação de recursos, o reordenamento vem a favorecer o desenvolvimento profissional dos docentes, ao permitir formações mais alinhadas e maior concentração de sua jornada em uma única unidade escolar.

A partir dessa lógica, foi pactuado que a oferta do **Ensino Fundamental I** ficaria sob a responsabilidade exclusiva dos municípios, dada sua vocação histórica e constitucional na educação infantil e na primeira etapa do ensino fundamental (art. 211, § 2º¹⁴, da Constituição Federal). Essa concentração visa a especialização da força de trabalho docente, otimizando os recursos disponíveis e qualificando a oferta.

Para o **Ensino Fundamental II**, foi acordado que a decisão de oferta ocorreria em **regime de colaboração**, com a definição de apenas um ofertante por localidade, justamente para eliminar a sobreposição. Essa medida respeita as realidades locais e preserva a autonomia dos entes, ao mesmo tempo em que garante maior eficiência na gestão educacional.

No campo da infraestrutura escolar, a Constituição Federal, em seu art. 211, § 7º¹⁵, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu art. 4º, IX¹⁶, estabelecem o **padrão mínimo de qualidade do ensino** como um elemento indissociável do direito fundamental à educação. Tais dispositivos garantem que este padrão deve considerar as condições adequadas de oferta e os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, incluindo mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados.

Diante da ausência de um normativo infraconstitucional nacional que detalhe os parâmetros para este padrão, convencionou-se que, neste caso concreto, eventuais

¹⁴ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

¹⁵ 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.

¹⁶ Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

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

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX – padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados;

obras de construção, reforma e ampliação nas unidades de ensino observarão um padrão mínimo de qualidade.

Para isso, os signatários pactuaram que o Parecer nº 08/2010 da CNE/CEB¹⁷, de relatoria do respeitado autor e educador Mozart Neves Ramos, embora revogado por motivo formal, seja utilizado como diretriz subsidiária. O referido Parecer, alinhado com o conceito de **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, detalha os insumos necessários para uma educação de excelência, fornecendo um guia técnico objetivo. A concordância com as referências técnicas ali constantes – que poderiam ter sido incorporadas ao próprio texto do instrumento – demonstra a relevância do seu conteúdo.

O Parecer especifica o padrão de qualidade mínima, incluindo a estimativa do número de alunos, classes, total de professores, e a provisão de mobiliário e equipamentos essenciais, como carteiras, bebedouros elétricos, computadores e kits de ciências. Ao adotar essas diretrizes, o TAG assegura que eventuais unidades escolares sejam construídas com um planejamento estratégico alinhado às demandas reais da localidade.

Tal ajuste encontra sua força vinculante no princípio de que **o acordo faz lei entre as partes** (*pacta sunt servanda*). Embora oriundo do Direito Civil, esse princípio deve ser aplicado ao Direito Público em virtude da própria natureza do **Termo de Ajustamento de Gestão**. O TAG, por sua essência, é um **acordo de vontades**, e como tal se submete à lógica consensual de voluntariedade e obrigatoriedade. A relevância do parecer não reside em sua vigência, mas na qualidade técnica de seu conteúdo, que foi elaborado por especialistas de renome na política educacional. Ao subscreverem o **TAG**, os entes voluntariamente se comprometeram a elevar este estudo a um parâmetro de observância para eventuais obras e reformas.

O centro de toda essa política de reordenamento é o estudante, e o que se almeja é a melhoria do ensino, com qualidade e equidade, independentemente de a unidade escolar ser administrada pelo Estado ou pelo Município.

2.4.2 A Profissionalização da Gestão Escolar e Câmara de Compensação

¹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-ceb-2010>. Acesso em: 25/08/2025

A profissionalização da gestão escolar é um eixo central do TAG, concebida como dimensão estratégica da política educacional. A pactuação de **critérios objetivos e impessoais para a seleção** de diretores escolares encontra respaldo nos princípios constitucionais da **eficiência, moralidade e impessoalidade** (art. 37, caput¹⁸ da CF). Essa abordagem visa a superação de práticas personalistas e o fortalecimento da gestão baseada na aptidão profissional do servidor.

Embora a escolha do gestor escolar permaneça sob a discricionariedade do chefe do Executivo, o TAG convencionou diretrizes mínimas para a seleção. Entre esses critérios, destaca-se a exigência de participação prévia em **curso de formação**, o que é corroborado pela **Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação (PNE)**, que, em sua **Meta 19, Estratégias 19.1**¹⁹, vincula a gestão democrática à adoção de critérios de mérito e desempenho.

No mesmo sentido, o Termo prevê que a permanência do gestor na função seja condicionada à demonstração de resultados mínimos, como a **indução da participação dos estudantes em avaliações externas**. Essa diretriz está em consonância com os artigos 205²⁰ e 206²¹ da Constituição, que orientam a atuação

¹⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

¹⁹ Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

²⁰ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

²¹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Lei nº 14.817, de 2024)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

dos profissionais da educação para a melhoria da qualidade e a efetividade da aprendizagem.

Outro ponto avençado é a possibilidade de criação de uma **Câmara de Compensação** entre os entes, visando à disponibilização e à regionalização de servidores. Essa iniciativa busca reduzir deslocamentos e melhorar as condições de trabalho e ensino, principalmente em áreas metropolitanas.

2.4.3 Do Monitoramento e da Mediação

Para garantir a efetivação das medidas pactuadas, o TAG prevê mecanismos robustos de monitoramento. Os planos de ação para eliminação da concorrência e reordenamento das redes, elaborados pelos entes, devem ser submetidos a este Tribunal de Contas para acompanhamento contínuo, nos termos das resoluções que regem o monitoramento. Essa disposição assegura que o compromisso firmado não se restrinja à formalidade, mas seja traduzido em ações concretas e verificáveis.

Além do monitoramento, o TAG pactuou a **mediação** como método de solução de controvérsias. O item 7.3 da Cláusula Sétima estabelece que as partes, de maneira consensual, submetem a resolução de eventuais conflitos à mediação do Tribunal de Contas. Essa previsão reflete o espírito do Termo como um instrumento de governança pública que privilegia o diálogo e a colaboração em detrimento da sanção.

O papel desta Corte, nesse contexto, é o de um **mediador institucional**: conduzir a pactuação entre os gestores, sem, contudo, invadir sua discricionariedade administrativa. Ao contrário, o objetivo primordial da mediação foi reunir os responsáveis pela implementação da política educacional para que, em um ambiente de colaboração, esses gestores, no exercício de suas competências, pudessem encontrar as melhores soluções para a oferta do ensino, sempre com o foco no interesse público e, acima de tudo, no direito do estudante a uma educação de qualidade.

A partir do contexto fático, processual e conceitual, passo à análise do mérito propriamente dito.

2.5 Do mérito

2.5.1 Das Manifestações Técnicas e Pareceres Ministeriais posteriores ao Acórdão 00111/2023 e Acórdão 00198/2023, que aprovaram o Termo de Ajustamento de Gestão sob exame

A equipe técnica foi instada a se manifestar após a publicação do [Acórdão 00111/2023](#) (evento 740) e [Acórdão 00198/2023](#) e respectivas assinaturas do Termo de Ajustamento de Gestão em virtude da superveniência da [Certidão 04487/2023](#) (evento 1082) nos autos. Consta do referido documento que: *durante a 41ª Sessão Ordinária de 2023 do Plenário deste Tribunal, realizada em 22 de agosto do corrente, no formato presencial, o excelentíssimo senhor presidente, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, comunicou a todos que, conforme deliberação extraída de reunião administrativa realizada entre os senhores conselheiros desta Corte no dia 21 de agosto de 2023, na sala de reuniões da presidência desta Casa, determinou a suspensão temporária de novas adesões referentes ao processo TC-1295/2022 – Termo de Ajustamento de Gestão - TAG da Educação, a partir desta data, em razão da exiguidade de tempo para a execução de cláusulas dos mencionados TAGs, e, por consequência, a suspensão dos agendamentos para assinatura que vinham sendo realizados perante a Secretaria Geral das Sessões desta Corte reconhecendo o curto prazo para cumprimento da cláusula 2.1 do documento.*

Assim, foram encaminhados ofícios a todos os signatários para que se manifestassem, até 31 de agosto de 2023, sobre eventual necessidade de prorrogação do prazo da citada cláusula. Devidamente notificados, os gestores apresentaram suas respostas, razão pela qual foi **reaberta a instrução do feito**.

Por meio da **Manifestação Técnica 03455/2023**, o Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação (NEDUC), forneceu uma visão geral dos entes que pactuaram o Termo de Ajustamento de Gestão. Dos 78 municípios capixaba, **61 Municípios** e o Estado são partícipes do TAG, não tendo sido assinado por **17**:

Nº	Municípios signatários do TAG
1	Afonso Cláudio

2	Águia Branca
3	Alegre
4	Anchieta
5	Apiacá
6	Aracruz
7	Atílio Vivacqua
8	Baixo Guandu
9	Barra de São Francisco
10	Bom Jesus do Norte
11	Brejetuba
12	Cachoeiro de Itapemirim
13	Cariacica
14	Castelo
15	Colatina
16	Conceição do Castelo
17	Divino de São Lourenço
18	Dores do Rio Preto
19	Fundão
20	Governador Lindenberg
21	Guaçuí
22	Iconha
23	Ibiraçu
24	Ibitirama
25	Itaguaçu
26	Itapemirim
27	Itarana
28	Jaguaré
29	João Neiva
30	Laranja da Terra
31	Linhares
32	Mantenópolis
33	Marataízes
34	Marilândia
35	Marechal Floriano
36	Mimoso do Sul
37	Montanha
38	Muniz Freire
39	Muqui
40	Nova Venécia
41	Pancas
42	Pedro Canário
43	Piúma
44	Rio Bananal

45	Rio Novo do Sul
46	Santa Leopoldina
47	Santa Teresa
48	São Domingos do Norte
49	São José do Calçado
50	São Roque do Canaã
51	Sooretama
52	Vargem Alta
53	Venda Nova do Imigrante
54	Viana
55	Vila Pavão
56	Vila Valério
57	Vitória
58	Boa Esperança
59	Domingos Martins
60	Mucurici
61	Jaguaré

Tabela elaboração própria

Nº	Municípios NÃO signatários do TAG
1	Água Doce do Norte
2	Alfredo Chaves
3	Alto Rio Novo
4	Conceição da Barra
5	Ecoporanga
6	Guarapari
7	Iúna
8	Irupi
9	Jerônimo Monteiro
10	Pinheiros
11	Ponto Belo
12	Presidente Kennedy
13	Santa Maria de Jetibá
14	São Gabriel da Palha
15	São Mateus
16	Serra
17	Vila Velha

Tabela elaboração própria

Ademais, a área técnica apresentou o cenário apurado quanto às respostas dos municípios, vejamos:

O resumo da situação dos Municípios quanto à Cláusula 2.1 do TAG é:

¹ O não enquadramento se deve ao fato de que, nos referidos municípios, toda a oferta de vagas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental já é realizada pela rede municipal de ensino.

Não assinaram o TAG	17	Responderam ao Ofício	14	
		Não Responderam ao Ofício	3	
Assinaram o TAG	61	Não se aplicam à Cláusula 2.1	35	Responderam ao Ofício
				Não Responderam ao Ofício
		Se aplicam à Cláusula 2.1	26	Não Informaram Dificuldades
				Informaram Dificuldades
				Não Responderam ao Ofício

Tabela elaborada pelo NEDUC (MT 3455/2023)

Antes de adentrar à análise das manifestações dos Municípios sobre a necessidade de alteração do prazo da cláusula 2.1, o NEDUC explanou sobre o **regime de colaboração**, frente às competências dos entes federados em relação às etapas da Educação Básica.

Registrhou que na Constituição Federal de 1988 a matéria é regulada pelo art. 211, que dispõe sobre o regime de colaboração para a oferta da educação:

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.

§ 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.

Acrescentou, que na disposição constitucional das competências pelas etapas de ensino, o texto previu uma dupla competência prioritária, dos Estados e dos Municípios, para a oferta do Ensino Fundamental e, que, conforme o caput do artigo e reforçado pelo §4º, deveria ser ofertado conforme um regime de colaboração entre os entes.

Além disso, ressaltou que, a Constituição do Estado do Espírito - CEES, em seus artigos 173, 174, 176 e 283 regulamentou essa aparente competência dupla na oferta

do Ensino Fundamental, bem como regulamentou a forma de atuação do Estado no regime de colaboração para oferta da Educação Básica:

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

Art. 174. O Estado e os Municípios garantirão atendimento ao educando no ensino fundamental, inclusive nas creches e pré-escolas, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

(...)

Art. 176. O ensino médio é obrigação do Estado e visa assegurar formação humanística, científica e tecnológica voltada para o desenvolvimento de uma consciência crítica, sendo obrigatório, público e gratuito.

(...)

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.

Defendeu que a Constituição Estadual definiu a competência prioritária dos Municípios pela oferta da Pré-Escola e do Ensino Fundamental, sendo o Estado competente prioritariamente pela oferta do Ensino Médio e que estabeleceu que, em todas as etapas de ensino, o atendimento será garantido por meio de programas suplementares, prevendo a forma como ocorrerá a transição das escolas Estaduais de Pré-Escola e Ensino Fundamental para os Municípios (regulamentada na Lei Estadual nº 5.474/1996).

Nessa linha, concluiu que **a eliminação da concorrência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, proposta pela cláusula em questão, não apenas está fundamentada na manifestação de vontade do gestor responsável ao celebrar o TAG voluntaria e consensualmente, como também, na previsão de competências prevista na Constituição Estadual.**

Além disso, destacou os prejuízos para a política educacional, como um todo, que podem ser causados pela concorrência entre redes na oferta de etapas em um mesmo território. Dentre os apontamentos feitos nos Processos de Fiscalização que fundamentaram a propositura do TAG, a temática da ausência de colaboração entre o Estado e os Municípios se destacou.

Apontou, ainda, que dentre esses prejuízos estão o desperdício de recursos públicos pela falta de racionalidade na oferta de vagas e da existência de elevado quantitativo de vagas ociosas, a perda de qualidade do ensino ofertado em função da não especialização por etapa, o aumento de desigualdades pela ausência de uniformização do ensino dentro do mesmo território e o excessivo quantitativo de contratações na modalidade temporária em função da dificuldade de planejamento da oferta frente à ausência de definições claras de competências.

Nesse cenário e diante das dificuldades informadas pelos municípios, em resposta ao ofício encaminhado por este Tribunal de Contas, o Núcleo de Educação propôs alteração do prazo da Cláusula 2.1.

Ao final, a área técnica, considerando: **i)** as dificuldades narradas pelos gestores para cumprimento da cláusula 2.1 e o esforço necessário para eliminar a concorrência entre as redes e reordenar a oferta dentro do território, e **ii)** que o art. 20 da IN 82/2022 permite a alteração dos prazos pactuados uma única vez, propôs alteração dos prazos pactuados neste TAG para manter uma ordem lógica nas ações a serem realizadas e para coincidirem com o prazo de envio do Plano de Ação ao TCEES. Sugeriu que as alterações ao texto sejam aplicadas **também àqueles que assinaram o TAG e se enquadram na cláusula 2.1, porém não responderam a este Tribunal de Contas.**

Apesar da decisão contida na Certidão 04487/2023 tratar apenas da suspensão temporária de novas adesões, o NEDUC se manifestou sobre o **Parecer CNE/CEB nº 8/2010**, sugerindo a exclusão do documento do texto do TAG.

Em sua conclusão, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

9. DAS PARTES SIGNATÁRIAS DO TAG

Por fim, reconhecendo a natureza consensual e voluntária do TAG e uma vez que, reforçando a necessidade de um regime de colaboração que contenha um planejamento conjunto das redes para a oferta educacional no território, o instrumento é assinado em conjunto pelos Municípios e pelo Estado, entende-se que eventuais alterações a seu texto devem ouvir todas as partes signatárias.

No caso em específico, uma vez solicitada a prorrogação de prazo pelo Municípios, sugere-se que seja ouvido o Governo do Estado do Espírito Santo sobre a concordância quanto às alterações sugeridas nesta Manifestação Técnica.

Eventuais controvérsias, conforme item 7.3 do TAG, serão mediadas por este Tribunal de Contas.

10. DOS ENCAMINHAMENTOS

Assim, sugere-se o encaminhamento da presente Manifestação Técnica ao Governo do Estado para se manifestar sobre as sugestões de alteração apresentadas ao texto do Termo de Ajustamento de Gestão do Processo 1295/2022.

Seguindo o rito regimental, remeti os autos ao *Parquet de Contas*, que por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023, consignou *que o Termo de Ajustamento de Gestão pressupõe um consensualismo entre os ajustantes. Tal instituto é um acordo de vontades, convergindo para uma finalidade recíproca e negocial voltada a reconhecer um desajuste de procedimento e compromisso em corrigir o que vem sendo feito de forma equivocada por uma parte (controlado) com vias a receber da outra (controlador) a não punição ordinária para o descumprimento que se pretende corrigir.*

Ao final, pugnou pela necessidade de oitiva dos municípios que informaram dificuldades na implementação da cláusula 2.1, bem como daqueles que não responderam ao ofício. A saber:

Como alhures mencionado, o Termo de Ajustamento de Gestão pressupõe um consensualismo entre os ajustantes. Tal instituto é um acordo de vontades, convergindo para uma finalidade recíproca e negocial voltada a reconhecer um desajuste de procedimento e compromisso em corrigir o que vem sendo feito de forma equivocada por uma parte (controlado) com vias a receber da outra (controlador) a não punição ordinária para o descumprimento que se pretende corrigir.

De fato, depreende-se dos autos a necessidade de oitiva dos municípios que informaram dificuldades na implementação da cláusula 2.1, bem como daqueles que não responderam ao ofício, conforme se observa dos itens 2 e 7 da Manifestação Técnica 3455/2023 (evento [1317 - Manifestação Técnica 03455/2023-8](#)).

Desse modo, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** manifesta-se para que seja realizado convite para oitiva dos municípios, bem como do Estado do Espírito Santo, no intuito de mediação das controvérsias trazidas aos autos, visando assim sanar os óbices e dar cumprimento ao TAG.

Acolhendo as propostas técnica e ministerial, prolatei a Decisão Monocrática 01468/2023 convidando para oitiva: o Governo do Estado; os municípios que assinaram o TAG e informaram que possuíam dificuldade de cumprir a cláusula 2.1 no prazo previsto (item 7 da MT 3455/2023) e; os municípios que assinaram o TAG, se enquadram na cláusula 2.1 e não responderam aos ofícios (item 2 da MT 3455/2023).

Foram realizadas as audiências, conduzidas por este Relator, com o objetivo de facilitar o diálogo entre os **partícipes** e de mediar as propostas de alterações trazidas aos autos.

Nesse processo, que contou com a participação do Ministério Público de Contas e da Secretaria Geral das Sessões (SGS), e para o qual a área técnica foi convidada, mas optou por não participar, foi criada uma **ambiente colaborativa**, com vistas a permitir que os próprios jurisdicionados, no pleno exercício de sua autonomia e discricionariedade, construíssem uma solução conjunta para a implementação da Cláusula 2.1 do TAG.

Prevaleceu, portanto, a vontade manifesta dos entes signatários que, em um legítimo regime de colaboração, repactuaram as datas e condições do instrumento, de acordo com as realidades de seus respectivos territórios. Concordando com o Núcleo de Educação, a eliminação da concorrência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, proposta pela cláusula em questão, não apenas está fundamentada na manifestação de vontade dos gestores ao celebrarem o TAG de forma voluntária e consensual, como também encontra respaldo na previsão de competências da Constituição Federal, complementada pela Constituição Estadual.

O resultado desse consenso foi devidamente formalizado nas atas lavradas pela SGS (eventos 1388 a 1411), que além da repactuação dos prazos, estabeleceu o prazo de 5 (cinco) dias para ratificação dos gestores, reforçando a legalidade e a legitimidade dos ajustes efetivados.

Exauridos os prazos para respostas, e tendo em vista que a diligência solicitada no Parecer do Ministério Público de Contas foi cumprida, submeti os autos ao exame ministerial, para apreciação do Plenário.

Em 07/05/2024 sobreveio o [Parecer do Ministério Público de Contas 01783/2024](#) (evento 1711) considerando cumprida a diligência e pugnando pelo prosseguimento do feito. Considerando o novo cenário fático e processual, remeti os autos para conhecimento, análise e manifestação da unidade técnica responsável, em consonância com o que dispõe o parágrafo único do art. 20 da IN 82/2022.

Em 11/07/2024 o NEDUC apresentou a [Manifestação Técnica 02518/2024](#) (evento 1714) e reiterou os termos da Manifestação Técnica 3455/2022, assim propôs:

I ENCAMINHAMENTOS

Pelo exposto, com base no art. 20 da IN 82/2022, tendo em vista que já houve manifestação de gestores municipais quanto à impossibilidade de cumprimento da Cláusula 2.1 dos TAG's firmados e que, atualmente, a referida Cláusula encontra-se vencida, sugere-se o aditamento dos instrumentos celebrados, ratificando-se a proposta constante da MT 3455/2023, que previu a elaboração de 'planos de ação', os quais serão objeto de monitoramento em momento oportuno por este Tribunal.

Caso as presentes sugestões de alteração sejam acompanhadas pelo Plenário, os signatários devem ser notificados para expressar sua concordância com a alteração do texto, com base no art. 17²², § 2º da IN 82/2022.

Em seguida, o órgão ministerial se pronunciou por meio do [Parecer do Ministério Público de Contas 03188/2024](#) (evento 1716), no qual acolheu integralmente a Manifestação Técnica 02518/2024 e devolveu os autos a este Gabinete.

Ato contínuo, o *Parquet* solicitou novamente o feito para sanar uma omissão em seu Parecer, que não havia abordado a possibilidade de utilização dos parâmetros fixados no Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação.

Assim, em 08/01/2025 proferiu o [Parecer do Ministério Público de Contas 00029/2025](#) (evento 1717) que, de plano, defendeu a possibilidade de utilização dos parâmetros fixados no Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação, ainda que de forma subsidiária, mormente mediante o consenso das partes envolvidas, a saber, o Estado e os municípios signatários. Além disso, tratou da possibilidade de aditamento do TAG.

Em sua fundamentação argumentou que sob a perspectiva constitucional, desde a promulgação da Constituição de 1988 (arts. 206, inciso VII), e com o reforço trazido pelas Emendas Constitucionais n. 14 de 1996 e n. 59 de 2009 (que, respectivamente, reformularam o § 1º do art. 211 e o § 3º do art. 212 da CF/1988), o atendimento às necessidades do ensino obrigatório e a garantia de um padrão de qualidade são **prioridades** indiscutíveis para o Poder Constituinte,

No contexto atual, salientou que embora não exista uma regulamentação oficial que estabeleça um padrão de qualidade, é imperativo ressaltar que a ausência de

²² § 2º. Eventuais alterações na minuta do TAG deliberadas pelo Plenário serão submetidas ao gestor responsável, que poderá, no prazo de até 30 (trinta) dias, acatá-la ou rejeitá-la.

normativas não compromete o direito à educação nem os princípios fundamentais que devem orientar a organização do sistema educacional nacional, conforme previsto nos artigos 205 e 206 da Constituição. Tal circunstância é respaldada pelo fato de que a educação básica, em todas as suas etapas — educação infantil, ensino fundamental e ensino médio — é um direito fundamental assegurado a todas as crianças e jovens, garantido por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Essa realidade é corroborada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assim se expressa:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. [...] 5. A tese da repercussão geral fica assim formulada: 1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. [...] (RE 1008166, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 19-04-2023, PUBLIC 20-04-2023). (g.n)

Diante do exposto, concluiu que mesmo que a regulamentação por parte da União ainda se encontre pendente, **o Parecer n º 08/2010 do CNE/CEB permanece como o único referencial a estabelecer normas para a aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei n. 9.394/1996 (LDB)**, abordando os padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Apesar de não ter sido homologado pelo Ministério da Educação e que não possua caráter impositivo para as redes de ensino, defendeu que os critérios e parâmetros nele estabelecidos sejam considerados como diretrizes pelos gestores nas suas ações relativas à infraestrutura educacional no âmbito do TAG. Ao final, pugnou:

Oficia Ministério Público de Contas:

- 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.

Em 17/02/2025, ao receber os autos, pautei o presente processo para ser submetido ao julgamento do Plenário na 8ª Sessão Ordinária do Plenário - Sessão Virtual.

Entretanto, após um exame minucioso, retirei o feito da pauta, determinando uma nova diligência. O ato se deu pela necessidade de se obter um panorama atualizado sobre a eliminação da concorrência do Ensino Fundamental - Anos Iniciais (EF1) para que esta Corte pudesse deliberar com base no cenário fático real. Com essa finalidade, proferi a [Decisão Monocrática 00142/2025](#) (evento 1718), com os seguintes questionamentos:

1. Responda, preferencialmente, item por item, aos seguintes questionamentos

1.1 Situação Atual da Oferta Estadual dos Anos Iniciais, conforme cláusula 2.1 do TAG:

- a) Informar o **número total de matrículas** do Ensino Fundamental – Anos Iniciais ofertadas na rede estadual atualmente e discriminar por município.
- b) Listar os **municípios onde a rede estadual deixou de ofertar** os Anos Iniciais desde a assinatura do TAG, indicando o número de matrículas movimentadas no período.

1.2 Movimentação de Matrículas e Implementação do TAG

- a) Informar o **total de matrículas** do Ensino Fundamental – Anos Iniciais **movimentadas da rede estadual** para outras redes de ensino desde a assinatura do TAG, discriminadas por município.
- b) Apresentar um **comparativo entre o total** de matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais mantidos pela rede estadual antes da assinatura do TAG (2023) e o quantitativo atual, detalhado por município, destacando a variação ocorrida no período.
- c) Informar se há **previsão de novas movimentações** de matrículas da rede estadual até o final do ano letivo vigente.

1.3 Transição nos Municípios que Participaram da Mediação

- a) Indicar quais municípios, dentre os que participaram das audiências de mediação, já **concluíram a transição e nos quais a rede estadual** não oferece mais os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Informar a quantidade de matrículas envolvidas em cada um deles.
- b) Especificar quais **municípios ainda se encontram na fase de transição**, apresentando o cronograma planejado para a conclusão da eliminação da concorrência e da quantidade de matrículas envolvidas.
- c) Indicar quais **municípios a rede estadual ainda mantém a oferta** do Ensino Fundamental – Anos Iniciais e apresentar uma previsão da SEDU para a conclusão da transição nesses casos. Informar, se houver, municípios sem previsão de transição e explicitar as razões para essa permanência.

Não obstante, identifiquei a situação envolvendo o município de Itapemirim, cujo gestor anterior - Antônio Rocha Sales - protocolou um pedido de não ratificação da Ata nº 22/2023 e anulação do TAG (evento 1475). Em atenção aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do consensualismo, que rege os TAGs, oportunizei ao atual Prefeito, Sr. Genesis Alves Bechara, e à Secretaria Municipal de Educação, Sra.

Geruza Farias Hipólito Roza, manifestarem-se acerca da solicitação, por meio da [Decisão Monocrática 00143/2025](#) (evento 1719). Todavia, o gestor se manteve silente.

Em 14/03/2025 o Sr. Vitor de Ângelo apresentou a [Resposta de Comunicação 00291/2025](#) (1726), encaminhando as manifestações da Gerência de Planejamento - GEPLAN e da Gerência do Regime de Colaboração com os Municípios – GERCO desta Secretaria de Estado da Educação - SEDU, materializadas nos Documentos E-Docs nº 2025-45CMDP e nº 2025-MZF57L, respectivamente, acompanhadas das manifestações dos municípios (evento 1727 ao 1734) sobre o Cumprimento do Termo de Ajuste de Gestão – TAG.

A Gerência de Planejamento / SEPLA / SEDU - Secretaria de Estado da Educação (GEPLAN), por meio do evento [1735 - Peça Complementar 09428/2025](#), manifestou-se nos seguintes termos:

1.1 SITUAÇÃO ATUAL DA OFERTA ESTADUAL DOS ANOS INICIAIS, CONFORME CLÁUSULA 2.1 DO TAG:

- a) *Informar o número total de matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais ofertadas na rede estadual atualmente e discriminar por município.*

MATRÍCULAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS REDE ESTADUAL 2025	
MUNICÍPIO	MATRÍCULAS
AFONSO CLAUDIO	413
ALEGRE	311
BARRA DE SAO FRANCISCO	103
BOA ESPERANCA	143
BREJETUBA	311
COLATINA	236
CONCEICAO DA BARRA	91
DOMINGOS MARTINS	321
ECOPORANGA	226
IUNA	140
LARANJA DA TERRA	78
LINHARES	257
MONTANHA	30
MUNIZ FREIRE	269
NOVA VENECIA	169
PANCAS	98

PEDRO CANARIO	76
PINHEIROS	197
PONTO BELO	20
SANTA MARIA DE JETIBA	1514
SANTA TERESA	104
SAO GABRIEL DA PALHA	119
SAO MATEUS	421
SERRA	4998
VILA VALERIO	261
Total Geral	10906

Tabela 1. MATRÍCULAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS

REDE ESTADUAL 2025 Fonte: Sistema de Gestão Escolar – SEGES, acesso em 10/03/2025.

b) Listar os municípios onde a rede estadual **deixou de ofertar** os Anos Iniciais desde a assinatura do TAG, indicando o número de matrículas movimentadas no período.

MUNICÍPIOS QUE ENCERRARAM A OFERTA DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS NA REDE ESTADUAL 2023-2025	
MUNICÍPIO	MATRÍCULAS MUNICIPALIZADAS
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (2023-2024)	484
CARIACICA (2024-2025)	1090
GOVERNADOR LINDENBERG (2024-2025)	325
IBIRACU (2023-2024)	10
IBITIRAMA (2024-2025)	139
ITAGUACU (2024-2025)	73
ITARANA (2024-2025)	102
SÃO ROQUE DO CANAA (2023-2024)	191
VENDA NOVA DO IMIGRANTE (2024-2025)	812
PEDRO CANÁRIO (2023-2024)	51
Total Geral	3277

Tabela 2. MUNICÍPIOS QUE ENCERRARAM A OFERTA DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS

INICIAIS NA REDE ESTADUAL 2023-2025. Fonte: Sistema de Gestão Escolar – SEGES, acesso em 10/03/2025; Censo Escolar Inep 2023.

1.2 MOVIMENTAÇÃO DE MATRÍCULAS E IMPLEMENTAÇÃO DO TAG

a) Informar o total de matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais **movimentadas da rede estadual para outras redes de ensino** desde a assinatura do TAG, discriminadas por município.

MATRÍCULAS MUNICIPALIZADAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS REDE ESTADUAL 2023-2025	
MUNICÍPIO	MATRÍCULAS
ALEGRE	65
BARRA DE SAO FRANCISCO	176
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	484
CARIACICA	1354
CONCEIÇÃO DA BARRA	149
GOVERNADOR LINDENBERG	325
IBIRACU	10
IBITIRAMA	139
ITAGUAÇU	73
ITARANA	102
PANCAS	162
PEDRO CANÁRIO	51
SÃO MATEUS	270
SAO ROQUE DO CANAA	191
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	812
Total Geral	4363

Tabela 3. MATRÍCULAS MUNICIPALIZADAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS

REDE ESTADUAL 2023-2025. Fonte: Sistema de Gestão Escolar – SEGES, acesso em 10/03/2025; Censo Escolar Inep 2023.

b) Apresentar um comparativo entre o total de matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais mantidos pela rede estadual antes da assinatura do TAG (2023) e o quantitativo atual, detalhado por município, destacando a variação ocorrida no período.

COMPARATIVO DE MATRÍCULAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS NA REDE ESTADUAL - 2023-2025		
MUNICÍPIO	MATRÍCULAS 2023	MATRÍCULAS 2025
AFONSO CLAUDIO	406	413
ALEGRE	363	311
ARACRUZ	1	-
BARRA DE SAO FRANCISCO	273	103
BOA ESPERANCA	129	-
BREJETUBA	289	311
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	485	-
CARIACICA	1243	-
COLATINA	272	-
CONCEICAO DA BARRA	372	91
DOMINGOS MARTINS	287	321

ECOPORANGA	249	226
GOVERNADOR LINDENBERG	367	-
IBIRACU	13	-
IBITIRAMA	150	-
ITAGUACU	77	-
ITAPEMIRIM	170	-
ITARANA	109	-
IUNA	141	-
LARANJA DA TERRA	75	78
LINHARES	522	-
MONTANHA	49	30
MUCURICI		-
MUNIZ FREIRE	252	269
NOVA VENECIA	155	-
PANCAS	202	98
PEDRO CANARIO	122	76
PINHEIROS	219	197
PONTO BELO	21	20
SANTA MARIA DE JETIBA	1307	1514
SANTA TERESA	105	104
SAO GABRIEL DA PALHA	175	119
SAO MATEUS	841	-
SAO ROQUE DO CANAA	191	-
SERRA	5652	4998
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	805	-
VILA VALERIO	295	-
Total Geral	16384	9279

Tabela 5. COMPARATIVO DE MATRÍCULAS DE ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS NA REDE

ESTADUAL - 2023-2025. Fonte: Sistema de Gestão Escolar – SEGES, acesso em 10/03/2025; Censo Escolar Inep 2023.

Entre 2023 e 2025, houve uma redução de **7.105** matrículas de ensino fundamental anos iniciais, o que representa uma **diminuição de 43%** em relação ao total de matrículas anterior.

É importante destacar que o **Plano de Reorganização das Redes de Ensino foi iniciado em 2021** pela SEDU, com o processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental, nos anos iniciais, antes da assinatura do Termo de Ajuste de Gestão (TAG). Assim, a diferença no quantitativo apresentado na Tabela 3 refere-se às matrículas absorvidas gradualmente por meio de terminalidade ou realocação da oferta realizadas no período anterior à assinatura do TAG.

c) Informar se há previsão de novas movimentações de

matrículas da rede estadual até o final do ano letivo vigente.

Em 2025 estão sendo elaborados estudos e diagnósticos atualizados das redes estadual e municipais, visando subsidiar as negociações entre os entes envolvidos no Plano de Reorganização das Redes de Ensino no âmbito do Regime de Colaboração.

Entendemos que os questionamentos contidos no item **1.3 Transição nos Municípios que Participaram da Mediação** devem ser respondidos pela SEAE, tendo em vista que essa subsecretaria está desempenhando a função de intermediação e diálogo entre o estado e os municípios, e monitorando o recebimento dos planos por parte dos municípios e a definição das previsões de conclusão durante esse período de transição. (com grifo²³)

Analizando as informações da **Tabela 1** da GEPLAN/SEDU, em cotejo com as da **MT 3455/2023**, pode-se constatar que:

1. a rede estadual oferta matrículas do Ensino Fundamental – Anos Iniciais em **25 municípios**, totalizando **10.906 matrículas**;
2. dos **61 municípios** que são signatários do **TAG**, a Sedu oferta a etapa dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em apenas **16 municípios**, totalizando **3.180 matrículas**. Ou seja: a eliminação total da concorrência ainda não ocorreu nesses municípios.
3. dos **61 municípios** que são signatários do **TAG**, **45 municípios ofertam exclusivamente** a etapa dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Ou seja: eliminaram **totalmente** a concorrência, logo, cumpriram a cláusula 2.1 do TAG;
4. dos **17²⁴** municípios que não são signatários do TAG, a Sedu oferta a etapa dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em **09 municípios**. No entanto, esses nove municípios detêm um total de **7.726 matrículas**, representando a maior parte das vagas estaduais para essa etapa de ensino.
5. dos **17²⁵** municípios que não são signatários do TAG, **08 municípios ofertam exclusivamente** a etapa dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Ou seja:

²³ Os municípios destacados em amarelo não são partícipes do TAG

²⁴ MT 3455/2023: Alfredo Chaves; Alto Rio Novo; Conceição da Barra; Ecoporanga; Guarapari; Ilúna; Irupi; Jerônimo Monteiro; Pinheiros; Ponto Belo; Presidente Kennedy; Santa Maria de Jetibá; São Gabriel da Palha; São Mateus; Serra Vila Velha.

²⁵ MT 3455/2023: Alfredo Chaves; Alto Rio Novo; Conceição da Barra; Ecoporanga; Guarapari; Ilúna; Irupi; Jerônimo Monteiro; Pinheiros; Ponto Belo; Presidente Kennedy; Santa Maria de Jetibá; São Gabriel da Palha; São Mateus; Serra, Vila Velha.

mesmo não sendo signatários do TAG, cumpriram a cláusula 2.1 do TAG (eliminação da concorrência).

Conforme se observa, há uma disparidade na quantidade de matrículas ofertadas, que se concentra em apenas alguns municípios. O Município de Serra, por exemplo, concentra o maior número absoluto de matrículas (4.998) e Santa Maria de Jetibá o maior número relativo (1.514). Esse cenário de concorrência entre as redes estadual e municipal, que se opõe ao regime de colaboração previsto na Constituição, configura uma **ofensa à equidade** na oferta do ensino e à sua qualidade. Essa situação acarreta a perpetuação de prejuízos já identificados em fiscalizações, como o desperdício de recursos públicos, a irracionalidade na alocação de vagas e a ausência de uniformidade na oferta educacional.

Por meio do evento [1736 - Peça Complementar 09429/2025](#) a Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional Gerência do Regime de Colaboração com os Municípios – Gerco - Subgerência De Planejamento, Subvenção E Suporte Aos Municípios – Suplass conforme abaixo:

Trata-se da devolutiva da SUPLOSS, no relativo ao planejamento de vagas, ao solicitado à peça #129 do processo em epígrafe.

a) Indicar quais municípios, dentre os que participaram das audiências de mediação, já concluíram a transição e nos quais a rede estadual não oferece mais os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Informar a quantidade de matrículas envolvidas em cada um deles.

Os municípios que participaram da mediação foram : Afonso Cláudio, Alegre, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Brejetuba, Cariacica, Colatina, Domingos Martins, Governador Lindenberg, Ibiraçu, Ibitirama, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Laranja da Terra, Linhares, Montanha, Muniz Freire, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Santa Teresa, Venda Nova do Imigrante, Vila Valério.

Informamos que os municípios de **Cariacica, Governador Lindenberg, Ibiraçu, Ibitirama, Itaguaçu, Itarana, Montanha, Pedro Canário e Venda Nova do Imigrante** concluíram o processo de transição, não havendo mais oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental pela rede estadual nesses territórios. A quantidade de matrículas envolvidas por município será apresentada conforme os registros oficiais da Secretaria Estadual da Educação (SEDU), como informado pela Gerência de Planejamento no documento à peça #136.

b) Especificar quais municípios ainda se encontram na fase de transição, apresentando o cronograma planejado para a conclusão da eliminação da concorrência e da quantidade de matrículas envolvidas.

Considerando que o planejamento da reorganização da rede pública escolar vem de cada município, a partir do diálogo com a SEDU, afirmamos que alguns **municípios se encontram em fase de transição**, com diferentes estágios e

propostas de reorganização da oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. As informações disponíveis são as seguintes:

- **Alegre e Itapemirim** propuseram a municipalização gradual dos Anos Iniciais a partir de 2025 (peças #140 e #148).
 - **Barra de São Francisco e Linhares** executaram parcialmente propostas apresentadas em 2024, sem novas previsões (peças #141 e #144).
 - **Brejetuba e Domingos Martins** relataram impossibilidade de execução por falta de espaço físico, conforme registrado em ofício (peças #141 e #144).
 - **Laranja da Terra** está absorvendo gradualmente as matrículas, ainda que com foco no Ensino Fundamental II (peças #142 e #143).
 - **Nova Venécia** iniciará o processo de reorganização, com absorção de matrículas dos Anos Finais e elaboração de plano de ação específico para os Anos Iniciais (não há ofício).
 - **Pancas e Santa Teresa** planejam concluir a transição em 2026 (ofício de Pancas à peça #145).
 - **Vila Valério** realizou parte da municipalização em 2024, sem apresentação de novas propostas (peça #146).
 - **Muniz Freire** ainda não iniciou a reorganização por falta de infraestrutura.
 - **Afonso Cláudio, Boa Esperança e Colatina** não apresentaram ofícios formais ou cronogramas de transição (não há ofício).
- c) Indicar quais municípios a rede estadual ainda mantém a oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Anos Iniciais e apresentar uma previsão da SEDU para a conclusão da transição nesses casos. Informar, se houver, municípios sem previsão de transição e explicitar as razões para essa permanência.

Atualmente, a rede estadual ainda mantém a oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental nos seguintes municípios: **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.**

Ressaltamos que, em alguns desses municípios, não há previsão definida para a conclusão da transição, seja pela ausência de manifestação formal junto à SEDU, seja pela falta de condições estruturais para reorganização da rede. É o caso, por exemplo, de Afonso Cláudio, Boa Esperança, Brejetuba, Colatina, Domingos Martins, Linhares, Muniz Freire e Vila Valério, conforme registrado nos ofícios encaminhados ou pela ausência destes. (com grifo²⁶)

A devolutiva da Subsecretaria de Articulação e Gerência e Regime de Colaboração (SUPLOSS) oferece um panorama atualizado sobre o andamento da transição da oferta do EF1 nos municípios que participaram da mediação.

²⁶ Os municípios destacados em amarelo não são partícipes do TAG

Dos municípios que participaram das audiências de mediação, a Sedu informou que **09** já concluíram o processo de transição, e a rede estadual não oferece mais os Anos Iniciais do Ensino Fundamental em seus territórios. Os demais municípios encontram-se em processo de transição com diferentes estágios e propostas de reorganização da oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, conforme acima discriminado.

No que tange à resposta do atual gestor do município de **Itapemirim à precitada Decisão Monocrática 00143/2025**, a despeito de ter se mantido silente, sobreveio aos autos a [Peça Complementar 09427/2025](#) (evento 1734), encaminhado pelo Secretário de Estado da Educação em que o Sr. Antônio Rocha Sales (antigo gestor), que em 02 de agosto de 2024 protocolizou o OFÍCIO/GAP 087/2024, tratando do *cumprimento das tratativas para a eliminação da concorrência de matrículas do Ensino Fundamental*.

A partir do panorama apresentado pela Sedu e considerando que os prazos estabelecidos na **Cláusula 2.3²⁷** do Termo de Ajustamento de Gestão, bem como na **3.1²⁸**, para o encaminhamento ao TCEES dos Planos de Ação relativos à eliminação da concorrência nos Anos Finais do Ensino Fundamental e ao reordenamento da rede de educação básica no território municipal, esgotaram-se em **31 de dezembro de 2024**, remeti os presentes autos à Segex, a fim de que o núcleo competente para análise da matéria informasse:

1. Quais municípios encaminharam tempestivamente os respectivos Planos de Ação, em observância às cláusulas do TAG e ao disposto na Resolução TC nº 361/2022;
2. Quais municípios deixaram de cumprir tal obrigação, indicando os casos de inércia total, bem como aqueles em que houve envio parcial ou insuficiente das informações requeridas;
3. Outras informações que entender pertinentes ao exame da matéria por este Relator

²⁷ 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.

²⁸ 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.

Em resposta o NEDUC apresentou a Manifestação Técnica 1418/2025, cujos principais trechos colaciono a seguir:

a. Quais municípios encaminharam tempestivamente os respectivos Planos de Ação, em observância às cláusulas do TAG e ao disposto na Resolução TC nº 361/2022?

De acordo com a análise documental, o Município de **Anchieta** encaminhou tempestivamente seu Plano de Ação e atendeu integralmente ao disposto no art. 7º, § 4º da Resolução TC 361/2022.

Os demais municípios que enviaram planos de ação, como Nova Venécia, Iconha, Santa Leopoldina, Afonso Cláudio, embora tenham enviado

tempestivamente, apresentaram planos que não atenderam plenamente a todos os quesitos da Resolução TC 361/2022, especialmente no que tange ao estabelecimento de responsáveis específicos e prazos de finalização detalhados para cada atividade.

b. Quais municípios deixaram de cumprir tal obrigação, indicando os casos de inércia total, bem como aqueles em que houve envio parcial ou insuficiente das informações requeridas?

Os municípios de Governador Lindenberg e Itarana não encaminharam o Plano de Ação de Reordenamento das Redes nos termos do art. 7º, § 4º da Resolução TC 361/2022, somente informações parciais.

Além disso, o município de Boa Esperança solicitou dilação de prazo para a entrega do plano. O município de Rio Novo do Sul também não encaminhou o Plano de Ação, justificando dificuldades e necessidade de mais tempo. O município de Marilândia encaminhou documentos solicitando dilação de prazo e aporte financeiro/estrutural, sem apresentar o plano de ação. Ressalta-se que nas documentações encaminhadas por esses municípios havia informações parciais sobre a execução do Termo de Ajustamento de Gestão.

Com relação a inércia total do envio do Plano de Ação, esta análise levou em considerações os monitoramentos anteriores realizados pela área técnica, registrados nas Manifestações Técnica 03455/2023-8 e 02518/2024-6 (eventos 1317 e 1714), destacando os municípios de Cachoeiro de Itapemirim e São Roque do Canaã que não solicitaram dilação de prazo para cumprimento do TAG informando ter condições de cumprir a Cláusula 2.1 no prazo original. Além desses todos os municípios que se manifestaram solicitando dilação de prazo foram considerados como houve envio parcial de informações.

Assim, os municípios de Cachoeiro de Itapemirim e São Roque do Canaã, descumpiram a obrigação prevista para cláusula segunda dentro do prazo previsto, uma vez que informaram, ou seja, os municípios deveriam disponibilizar as matrículas do Ensino Fundamental - Anos Iniciais para municipalização até 31 de dezembro de 2023, e apresentar ao TCEES o Plano de Ação referente à

Eliminação da Concorrência no EF Anos Finais eliminação da concorrência neste segmento até 31 de dezembro de 2024, esses foram considerados como inércia total.

Ainda com relação, os municípios de Apiacá, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Conceição do Castelo, Guaçuí, Marataízes, Mucurici, Piúma, Rio Bananal, São Domingos do Norte, Vitória, por ausência de documentação relacionada à matéria (Plano de Ação)

c. Outras informações que entender pertinentes ao exame da matéria pelo Conselheiro Relator.

Nesta análise, outra informação que merece destaque para compreensão da matéria trata da prorrogação do TAG, solicitada pelos municípios que informaram dificuldades para cumprir a Cláusula 2.1 no prazo inicialmente, previsto para efetivação da eliminação da concorrência até o ano letivo de 2024, cuja análise dos pedidos encontra-se nas Manifestações Técnica 03455/2023-8 e 02518/2024-6.

Desta forma, considerando que esse pedido ainda não foi apreciado esta Egrégia Corte e que o aguado dessa decisão poderia ter impactado o não envio do plano de ação, e consequentemente o não cumprimento do TAG por parte desses compromissários, assim, destacou-se, a seguir, os municípios, com uma breve descrição da justificativa para o pedido de dilação de prazo e informações parciais sobre as obrigações assumidas.

- Alegre: Relata dificuldades com pessoal e indica que as ações para cumprimento do item 2.1 só poderiam ser realizadas em 2025.
- Barra de São Francisco: Apresenta questões pontuais a serem deliberadas com a SEDU que impossibilitariam o cumprimento no prazo.
- Boa Esperança: Solicita dilação de prazo compatível com a "magnitude e complexidade que o caso requer", visando a apresentação do plano de proposições até 31/12/2024 e a conclusão da eliminação da concorrência até 31/12/2025.
- Brejetuba: Solicita alteração da Cláusula do TAG por ausência de prédios para assumir o EF Anos Iniciais. Menciona ajuste com o Estado para assumir até 2030 e que não ofertará EF II a partir de 2026.
- Colatina: Embora já venha absorvendo matrículas da rede estadual, relata a impossibilidade de ofertar matrículas do Ensino Fundamental Anos Iniciais de uma unidade para 2024.
- Domingos Martins: Informa dificuldades pontuais em relação a escolas municipais em Paraju e Ponto Alto e solicita prorrogação do prazo para 2025.
- Ibiraçu: Informa impossibilidade de ofertar todas as matrículas do Ensino Fundamental Anos Iniciais no prazo previsto por ausência de estrutura física.
- Ibitirama: Alega falta de condições físicas e financeiras para cumprir o prazo, solicitando 3 anos para aquisição de terreno e construção de escola.
- Itaguaçu: Informa impossibilidade de ofertar todas as matrículas do Ensino Fundamental Anos Iniciais no prazo previsto, fundamentada na ausência de estrutura física.
- Laranja da Terra: Apresentou novas datas para solucionar demandas pontuais relacionadas à ausência de prédios para assumir alunos do Estado, com municipalização gradual dos anos finais em 2025 e 2026.
- Linhares: Informa impossibilidade de ofertar todas as matrículas do Ensino Fundamental Anos Iniciais no prazo previsto, fundamentada na ausência de estrutura física.
- Nova Venécia: Informa não possuir prédios próprios para assumir os alunos de duas escolas estaduais (EEEFM "Alarico José de Lima" e EEEFM "José Zamprogno").

- Pancas: Informa impossibilidade de ofertar todas as matrículas do Ensino Fundamental Anos Iniciais de imediato, devido à ausência de recursos financeiros e físicos.
- Pedro Canário: Solicita dilação de prazo para execução do reordenamento para 2024/2025 devido a dificuldades de infraestrutura.
- Santa Teresa: Informa que o Estado ainda oferta EF Anos Iniciais em duas escolas e que o município não possui prédio disponível para acolher os alunos, além de questões de incompatibilidade com a oferta em tempo integral e organização familiar.
- Venda Nova do Imigrante: Informa impossibilidade de ofertar todas as matrículas do Ensino Fundamental Anos Iniciais de imediato, em razão de ausência de estrutura física e recursos financeiros.
- Vila Valério: Solicita dilação de prazo para que a municipalização dos anos iniciais ocorra a partir de 2025 e o atendimento gradual do Ensino Fundamental II (anos finais) em 2026.

Outra informação diz respeito ao **Plano de Ação de Reordenamento das Escolas Rurais do Município de Muniz Freire**, presente no Processo 00763/2025-7, que trata de representação, com solicitação de Medida Cautelar, apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista de Muniz Freire (PDT) ao Procurador Geral Luciano Vieira do MPCES - Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, alegando irregularidade cometida pelo município de Muniz Freire/ES no cumprimento do Termo de Ajuste de Gestão - TAG / Processo TC-1295/2022-1.

O Plano de Ação de Reordenamento das Escolas Rurais do Município de Muniz Freire, o Plano de Ação apresentado não atendeu aos quesitos do art. 7º, § 4º da Resolução TC 361/2022 (evento 10 daquele processo), disposto no Apêndice 'D' deste relatório, foi encaminhado a este Tribunal em 06/02/2024, em atendimento da decisão do Conselheiro Relator.

Outra informação relacionada à matéria, baseada nas manifestações citadas anteriormente, diz respeito aos municípios que informaram, na fase de celebração do TAG **já possuírem a totalidade da oferta da etapa dos Anos Iniciais** do Ensino Fundamental pela Rede Municipal (Cláusula 2.1 do TAG), quais foram: **Águia Branca, Aracruz, Atílio Vivacqua, Baixo Guandu, Divino de São Lourenço, Dores do Rio Preto, Fundão, Ibatiba, Jaguaré, João Neiva, Mantenópolis, Marechal Floriano, Mimoso do Sul, Muqui, Santa Leopoldina, São José do Calçado, Sooretama, Vargem Alta, Viana e Vila Pavão**.

Ressalta-se que a resposta da Sedu ES em atendimento à Decisão Monocrática 00142/2025-3 ratificou, citando os municípios, que participaram das audiências de mediação, que concluíram a transição, total ou parcial (item 3.1 deste relatório). Outra informação adicional diz respeito à relevância da efetivação de obras de infraestrutura nas escolas municipais são de suma importância para concretização do reordenamento das redes escolares e do processo de municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, pois adequação física das unidades de ensino faz-se necessário para garantir a segurança e a qualidade do ensino, assegurar a capacidade de atendimento e viabilizar uma transição bem-sucedida.

Nesse contexto, alguns municípios citaram a relevância dos recursos do FUNPAES (Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no Espírito Santo), programa do Governo do Estado, instituído pela Lei Estadual 10.787/2017 (reestruturado pela Lei Estadual 11.700/2023) e gerido pela Secretaria da Educação – Sedu.

Dante dessa informação, a análise buscou levantar informações de relevância para compreensão da matéria. O total transferido de recursos FUNPAES para a subfunção 361 – Ensino Fundamental, durante os exercícios de 2024 e 2025 (figuras 1 e 2), foi de, respectivamente, R\$ 67.953.549,65 e R\$ 25.850.458,42, conforme especificado no Apêndice 'C' deste relatório.

(...)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos critérios adotados na presente Manifestação Técnica estabelecido na Instrução Normativa 82/2022 e na Resolução TC nº 278/2014.

E considerando que as documentações relacionadas aos planos de ação em atendimento às Cláusulas Segunda e Terceira do TAG (itens 2.3.e 3.1 do TAG), estão no arquivo permanente do setor NEducação, em função da proposta contida na Manifestação Técnica 02518/2024, de esses serem analisado em um processo apartado do Processo TC 1295/2022.

Considerando, que a proposição feita pelo Núcleo ainda não foi objeto de apreciação pelo Conselheiro Relator, ainda que tenha sido abordada na Decisão Monocrática 01667/2023, tornada sem efeito na Decisão Monocrática 01748/2023.

Considerando que o monitoramento do TAG é uma etapa contínua e sistemática, que se inicia imediatamente após a formalização e publicação do termo (Art. 18 da IN 82/2022).

Considerando que prazo máximo de duração do TAG é de até 24 meses (ou seja, no caso em análise, até 13/12/2025, incluindo prorrogação excepcional dos prazos para cumprimento das obrigações pactuadas).

Considerando que a Resolução TC nº 278/2014, segundo a Cláusula Sexta, item 6.2, do TAG, é o arcabouço normativo que detalha os procedimentos, a periodicidade e as responsabilidades do TCE-ES para monitoramento das decisões e, e consequente dos instrumentos originários dos acordos de gestão (Planos de Ação). Essa norma permite que o Tribunal não apenas acompanhe a execução das ações durante a vigência do TAG, mas também avalie os resultados e o cumprimento das cláusulas após o término dos prazos estabelecidos em suas cláusulas, em função da realização das atividades dispostas naquele instrumento.

Dante de tais considerações, a área técnica leva a consideração superior para que os Planos de Ação vinculados aos Termos de Ajustamento de Gestão permaneçam no Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação - NEducação, para serem analisados em processo apartado, em função da dinâmica processo do processo de controle externo prevista nos normativos.

Ao final listou os municípios que apresentaram, ou não, os Planos de Ação:

**APÊNDICE B- LISTA DOS MUNICÍPIOS E CUMPRIMENTO DO TAG, EM CONFORMIDADE COM A SOLICITAÇÃO
DO CONSELHEIRO RELATOR**

Compromissários	Envio do Plano de Ação tempestivamente	Informações Parciais e Justificativas para não cumprimento	Inércia Total	Municipalização completada
Afonso Cláudio	Sim			
Águia Branca		Sim		Sim
Alegre		Sim		
Anchieta	Sim			
Apiaçá			Sim	
Aracruz				Sim
Atilio Vivacqua				Sim
Baixo Guandu				Sim
Barra de São Francisco		Sim		
Boa Esperança		Sim		
Bom Jesus do Norte			Sim	
Brejetuba		Sim		
Cachoeiro de Itapemirim			Sim	
Cariacica		Sim		Sim
Castelo			Sim	
Colatina		Sim		
Conceição do Castelo -			Sim	
Pancas		Sim		
Pedro Canário				Sim
Piúma			Sim	
Rio Bananal			Sim	
Rio Novo do Sul		Sim		
Santa Leopoldina	Sim			Sim
Santa Teresa		Sim		
São Domingos do Norte			Sim	
São José do Calçado				Sim
São Roque Do Canaã		Sim		
Sooretama				Sim
Vargem Alta				Sim
Venda Nova do Imigrante				Sim
Viana				Sim
Vila Pavão				Sim
Vila Valério		Sim		
Vitória	-	-	Sim	
Divino de São Lourenço				Sim
Domingos Martins		Sim		Sim
Dores do Rio Preto				Sim
Fundão				Sim
Governador Lindenberg		Sim		Sim
Guaçuí			Sim	
Ibatiba				Sim
Ibiraçu		Sim		Sim
Ibitirama				Sim
Iconha	Sim			
Itaguaçu		Sim		Sim
Itapemirim		Sim		
Itarana		Sim		Sim
Jaguaré				Sim
João Neiva				Sim
Laranja da Terra		Sim		
Linhares		Sim		
Mantenópolis				Sim
Marataízes			Sim	
Marechal Floriano				Sim
Marilândia		Sim		
Mimoso do Sul				Sim
Montanha				Sim
Mucurici			Sim	
Muniz Freire	Sim			
Muqui				Sim
Nova Venécia	Sim			

Concluiu propondo que os Planos de Ação vinculados aos Termos de Ajustamento de Gestão devem ser analisados em processo apartado. Essa proposta se fundamenta na Resolução TC nº 278/2014, que, conforme o item 6.2 da Cláusula Sexta do TAG, é o arcabouço normativo para o **monitoramento** desses acordos. Essa norma permite que o Tribunal não apenas acompanhe a execução das ações durante a vigência do TAG, mas também avalie os resultados e o cumprimento das cláusulas após o término dos prazos, em função das atividades realizadas.

Em atendimento ao rito regimental, o *Parquet* de Contas foi instado a se manifestar, oportunidade em que proferiu o **Parecer do Ministério Público de Contas 03533/2025**. Preliminarmente, o MPCES destacou pontos importantes acerca do monitoramento dos TAGs que podem ser sintetizados em:

- **Prioridade Institucional:** O **monitoramento** dos TAGs faz parte do Plano Anual de Controle Externo de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - **PACE 2025** (Decisão Plenário 004/2025), o que demonstra ser uma prioridade deste Tribunal em seu planejamento estratégico de fiscalização.
- **Acompanhamento Contínuo:** O **artigo 18 da IN 82/2022** estabelece que o monitoramento se inicia imediatamente após a formalização e publicação do TAG. Isso significa que o acompanhamento não é um evento isolado, mas um processo contínuo que garante a fiscalização das obrigações desde o princípio.
- **Responsabilidade do Gestor:** O **artigo 19 da IN 82/2022** define que o gestor responsável tem o dever de atestar a execução de cada compromisso avençado em até **10 (dez) dias** após o prazo, sob pena de rescisão do TAG e imposição de penalidades.
- **Prazos e Prorrogação:** Os prazos de cumprimento, conforme o **artigo 25 da IN 82/2022**, são contados a partir da publicação do TAG e são, geralmente, improrrogáveis. No entanto, o **artigo 20** prevê uma única prorrogação excepcional de até **24 meses**, mediante solicitação justificada do gestor ao relator.

Posteriormente, o órgão ministerial abordou a questão da possibilidade de **novas adesões ao Termo de Ajustamento de Gestão**, fundamentando-se no entendimento

de o instrumento **materializa o princípio do consensualismo administrativo no controle externo**. Conforme o parecer, o Termo representa um *instrumento estratégico para o estabelecimento de compromissos voluntários entre os entes federados, fundamentado na autonomia para buscar soluções colaborativas que aprimorem a gestão educacional*.

Complementou que a adesão ao TAG é uma **decisão discricionária** dos municípios e do estado, que, ao optarem por participar, demonstram maturidade nas relações intergovernamentais. E que esse consensualismo reflete a convergência voluntária de interesses para fortalecer as políticas educacionais com metas objetivas e compromissos mensuráveis.

Ao final, pugnou a **REVOGAÇÃO** da decisão que suspendeu novas adesões, restabelecendo-se plenamente a possibilidade de que os entes federados interessados formalizem sua participação no Termo de Ajustamento de Gestão e oficiou pelo acolhimento das proposições contidas na Manifestação Técnica 01418/2025 (evento 1745), sugerindo-se, ainda, a criação de um dashboard (Power BI) pela área técnica.

3. DO JULGAMENTO

Da análise detida e aprofundada dos autos, após a compilação dos elementos fáticos, processuais, manifestações técnicas e dos compromissários, bem como dos opinamentos do Ministério Público de Contas, foi possível apurar o cerne da controvérsia e os pontos que demandam uma decisão colegiada, que consiste em:

1. **Alteração na data** para cumprimento da **cláusula 2.1** (eliminação da concorrência na oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental entre a rede estadual e municipais) e **repactuação** das datas das demais cláusulas do Instrumento de Ajuste em virtude do prazo transcorrido, com reabertura da instrução processual (Manifestação Técnica 3455/2023);
2. **Utilização subsidiária** do Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação como diretriz para eventuais obras e reformas nas unidades escolares (Manifestação Técnica 3455/2023 e Parecer do Ministério Público de Contas 29/2025);

3. **Homologação das atas** relativas às mediações solicitadas pelo Ministério Público de Contas com os entes que apresentaram dificuldade em cumprir a cláusula 2.1, no prazo avençado (Pareceres do Ministério Público de Contas 04352/2023; 1783-2024 e Manifestação Técnica 02518/2024);
4. **Revogação da Decisão** contida na Certidão 04487/2023-1, que suspendeu novas adesões de municípios que, no exercício de sua discricionariedade, desejarem participar do TAG (Parecer do Ministério Público de Contas 03533/2025);
5. **Pedido de não ratificação da ata** e a anulação do TAG, formulado pelo município de Itapemirim (evento 1475 - Resposta de Comunicação 02791/2023);
6. **Plano de Ação de Reordenamento das Escolas Rurais do Município de Muniz Freire**, presente no Processo 00763/2025-7, que trata de representação com solicitação de Medida Cautelar, apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista de Muniz Freire (PDT) ao Procurador-Geral Luciano Vieira do MPCES, alegando irregularidade cometida pelo município no cumprimento do Termo de Ajuste de Gestão - TAG / Processo TC-1295/2022 (Manifestação Técnica 1418/2025).

Passo, então, ao julgamento do feito.

3.1 Alteração na data para cumprimento da cláusula 2.1 (eliminação da concorrência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental entre a rede estadual e municipais) e repactuação das datas das demais cláusulas do Instrumento de Ajuste em virtude do prazo transcorrido, com reabertura da instrução processual (Manifestação Técnica 3455/2023).

Consoante anteriormente consignado, acolhi o pedido do Ministério Público de Contas para que, antes de eventuais repactuações de datas para os compromissários cumprirem as cláusulas pactuadas, fossem ouvidos os representantes dos respectivos entes, para tais prazos pudessem estar aderentes às necessidades e realidade individualizada de cada uma das partes que manifestaram dificuldade em eliminar a

concorrência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, de modo que fosse ofertado apenas pela municipal, conforme pactuado entre o estado e municípios.

Convém rememorar que tal ajuste se baseou nas seguintes premissas:

- **Vocação do Município:** o ente municipal já é o ofertante da Educação Infantil;
- **Especialização Docente:** a possibilidade e a necessidade de especialização do corpo docente para se dedicar exclusivamente aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental;
- Evidências e dados processuais: conforme apurado no Processo TC 3330/2019 (Levantamento), o governo do estado ofertava apenas 7% das matrículas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental; e
- **Reorganização da Rede Estadual** em andamento: a reorganização da rede estadual já vinha ocorrendo desde 2021, com o objetivo de descontinuar a oferta da referida etapa de ensino. A pactuação dos termos no TAG permitiu que esse processo fosse implementado em um regime de colaboração entre o estado e os municípios, observando a realidade e a capacidade das redes municipais.

De acordo com o NEDUC, **a eliminação da concorrência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, proposta pela cláusula em questão, não apenas está fundamentada na manifestação de vontade do gestor responsável ao celebrar o TAG voluntaria e consensualmente como também na previsão de competências prevista na Constituição Estadual.**

Quanto aos prazos, a equipe técnica, na MT 02518/2024, identificou que se encontravam vencidos e sugeriu o aditamento dos acordos. A proposta foi encampada pelo Ministério Público de Contas (Parecer 3188/2024 e 00029/2025 (evento 1717) – conforme acima colacionado.

No que tange as tratativas realizadas nas Audiências de Mediação e aquelas delas resultantes, o NEDUC entendeu que devem ser analisadas em processo apartado quando do encaminhamento do Plano de Ação a ser analisado e aprovado por esta Corte de Contas. (MT 2518/2024)

Assim, perfilhando-me às propostas técnica e ministerial, entendo que o TAG deve ser aditado, com a previsão de um prazo mais alargado, qual seja, **até 31 de dezembro de 2026**, para que os compromissários apresentem o Plano de Ação para eliminação da concorrência, **que deve ser para os Anos Iniciais e Finais**, e o **Plano de Reordenamento da rede**.

No entanto, essa regra geral poderá ser excepcionada para os municípios que já possuem **datas, termos e condições específicos** acordados e registrados nas **atas das audiências de mediação**, dados, estes, que deverão constar nos respectivos **Planos**.

A saber:

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

Redação atual:

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 consensualizada **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 do **Ensino Fundamental – Anos Finais ao Município**.

Proposta de alteração:

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

Redação atual:

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 **31/12/2023**, bem como remetê-la ao **TCEES**, até a mesma data.

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.

Proposta de alteração:

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**.

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

Redação atual:

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.

Proposta de alteração:

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

Redação atual:

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 **31/12/2023**, devendo também enviar os respectivos atos legislativos/administrativos de instituição, regulação e funcionamento da Câmara.

Proposta de alteração:

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.

Reconhecendo a complexidade da elaboração dos Planos de Ação, o NEDUC informou, na **Manifestação Técnica 3455/2023**, que estava estudando, em conjunto com a Escola de Contas Públicas desta Corte de Contas, uma solução para o **exercício de 2024**, visando **auxiliar os Municípios e o Estado na elaboração de tal instrumento de planejamento, por meio de curso, oficinas e/ou manuais**.

Tal iniciativa é de **grande importância e deve ser implementada**. A orientação técnica e a padronização auxiliarão os entes que, muitas vezes, não possuem estrutura técnica adequada. Além de facilitar a elaboração dos planos, essa medida **possibilita que os documentos tenham mais uniformidade e qualidade**, o que otimiza os trabalhos de fiscalização desta Corte de Contas e reforça o regime de colaboração que permeia o Termo de Ajuste de Gestão.

3.2 Da utilização subsidiária do Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação como diretriz para eventuais obras e reformas nas unidades escolares (Manifestação Técnica 3455/2023 e Parecer do Ministério Público de Contas 29/2025);

Além das sugestões de alteração ao texto do TAG motivadas pela solicitação dos gestores envolvidos, reconhecendo a possibilidade da administração pública, a

qualquer momento, rever seus próprios atos, a área técnica (MT 3455/2023) registrou alguns apontamentos sobre a utilização, ainda que subsidiariamente, do Parecer nº 08/2010 CNE/CEB no texto do Termo de Ajustamento de Gestão, conforme previsto em sua cláusula 3.3, que assim dispõe:

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 recursos 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 rede e, subsidiariamente, no que couber, os signatários acordam em adotar o Padrão Mínimo de Qualidade e as diretrizes **estabelecidas no Parecer 08/2010 CNE/CEB quanto a infraestrutura física das redes, especialmente o perfil escolar 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)."

Como já exposto anteriormente, o NEDUC sugeriu a exclusão do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 do texto do TAG. Contudo, o *Parquet de Contas*, divergiu da proposta técnica.

Antes de tratar do tema propriamente dito, o MPC, no **Parecer do Ministério Público de Contas 29/2025**, destacou a prioridade constitucional da qualidade do Ensino, ressaltando a fundamentação constitucional e legal que ampara a prioridade dada ao ensino obrigatório e à garantia de um padrão de qualidade na educação. Conforme o órgão ministerial, desde a Constituição Federal de 1988, reforçada por emendas constitucionais e por legislação infraconstitucional como a LDB e a Lei do Fundeb, matéria é uma diretriz inquestionável, conforme se observa nos trechos a seguir.

Inicialmente, é imperioso recordar que, sob a perspectiva constitucional, desde a promulgação da Constituição de 1988 (arts. 206, inciso VII), e com o reforço trazido pelas Emendas Constitucionais n. 14 de 1996 e n. 59 de 2009 (que, respectivamente, reformularam o § 1º do art. 211 e o § 3º do art. 212 da CF/1988), o atendimento às necessidades do ensino obrigatório e a garantia de um padrão de qualidade são prioridades indiscutíveis para o Poder Constituinte, seja ele originário ou reformador, in verbis:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VII - garantia de padrão de qualidade.

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica

e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará PRIORIDADE ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

No âmbito infraconstitucional, várias normas corroboram essa diretriz, como o art. 3º, inciso IX, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) e o art. 49 da Lei n. 14.113/2020 (que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb). Tais dispositivos reforçam a importância de um padrão de qualidade no ensino, senão vejamos:

Lei n. 9.394/1996. Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

IX - Garantia de padrão de qualidade;

Lei n. 14.113/2020. Art. 49. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Apesar de as normas preverem que a União, em colaboração com os estados e municípios, deve definir os parâmetros mínimos de qualidade, o *Parquet* verificou que esses critérios ainda não foram totalmente estabelecidos, porém, essa omissão não anula o direito fundamental à educação, pois a própria Constituição garante o direito ao "pleno desenvolvimento da pessoa" e reafirma a responsabilidade coletiva em assegurar o acesso equitativo a uma educação de qualidade, que é obrigatória para crianças e jovens de 4 a 17 anos. A saber:

Embora as disposições constitucionais e legais sejam claras ao atribuir à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a responsabilidade de estabelecer um padrão mínimo que assegure a oferta de um ensino de qualidade, conforme previsto no art. 211, § 1º, da Constituição Federal de 1988, no art. 74 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e nas estratégias 7.21 e 20.6 do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n. 13.005/2014) , referidos parâmetros ainda não foram definidos até a presente data.

Não obstante a omissão, é imperioso reconhecer que o art. 205 da CF/1988 consagra, de modo inequívoco, **o direito à educação como um direito fundamental de todos os cidadãos**. Nesse mesmo dispositivo, são delineados os objetivos educacionais, que se orientam para o "**pleno desenvolvimento da pessoa**, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Em outras palavras, **almeja-se promover o desenvolvimento integral do indivíduo, englobando tanto sua formação profissional quanto sua atuação consciente e participativa na sociedade**.

O artigo 206 da Constituição Federal de 1988 delineia os princípios fundamentais que devem orientar a estruturação da educação nacional, com destaque para a promoção da igualdade de condições no acesso, permanência no ambiente escolar e garantia de qualidade. Para as crianças na faixa etária de zero a três anos, a frequência educacional é considerada opcional; entretanto, para aquelas que estão entre quatro e dezessete anos, a obrigatoriedade da educação torna-se um pilar essencial, refletindo o compromisso do Estado em assegurar que todos tenham a oportunidade de desenvolver plenamente seu potencial, conforme preconiza o artigo 205 da Carta Magna. Dessa forma, a Constituição não apenas estabelece diretrizes, mas também reafirma a responsabilidade coletiva em prol do acesso equitativo à educação de qualidade, fundamental para a formação do indivíduo e o progresso da sociedade. (g.n)

Argumenta que a ausência de uma regulamentação oficial sobre o padrão mínimo de qualidade do ensino não impede a efetivação do direito à educação, que possui aplicabilidade direta. A concretização desse direito depende da implementação de políticas públicas que garantam os insumos adequados para a formação integral dos estudantes.

Salienta que, diante da omissão legislativa, o **Parecer nº 08/2010 do CNE/CEB** emerge como o único referencial para a orientação de políticas públicas. Apesar de não ser impositivo, esse documento é de suma importância para que os gestores o utilizem como diretriz para a infraestrutura educacional. Tal abordagem é corroborada por acórdãos do **TCU**, que alertam que a indefinição de padrões mínimos de qualidade compromete a alocação de recursos e o próprio cumprimento das diretrizes constitucionais.

Atualmente, face à omissão legislativa, o que mais se assemelha a essa regulamentação almejada pelas normas, capaz de direcionar as políticas públicas, são os parâmetros delineados no Parecer n. 8/2010, elaborado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE).

Embora o Parecer CNE/CEB n. 3/2019 tenha sugerido o reexame do Parecer CNE/CEB n. 8/2010, conforme explicitado na Manifestação Técnica 03455/2023-8, não foi estabelecido um referencial alternativo que defina padrões mínimos de qualidade para a educação.

Dessa forma, o Parecer n. 8/2010 do CNE/CEB permanece como o único referencial a estabelecer normas para a aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei n. 9.394/1996 (LDB), abordando os padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública, apesar de não ter sido homologado pelo Ministério da Educação.

Embora o Parecer n. 8/2010 do CNE/CEB não possua caráter impositivo para as redes de ensino, é de suma importância que os critérios e parâmetros nele estabelecidos sejam considerados como diretrizes pelos gestores nas suas ações relativas à infraestrutura educacional. Tal abordagem é imprescindível para que se avance na construção de uma educação pública de qualidade, capaz de atender, de forma eficaz, às demandas dos estudantes e da sociedade em sua totalidade. Isso se torna ainda mais evidente à luz dos Acórdãos n. 618/2014 e n. 906/2015, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), que enfatizam que "a

prolongada indefinição de padrões mínimos de qualidade de ensino, conforme preconizado no art. 4º, IX, da LDB, compromete severamente a efetividade da definição do valor mínimo por aluno, essencial para garantir um ensino de qualidade", além de dificultar "a adequada alocação dos recursos destinados à educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal".

Ao final, concluiu que a redação do item 3.3 do TAG está correta ao indicar a possibilidade de utilização consensual dos parâmetros do **Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB**. Dado que o Termo de Ajustamento de Gestão é um instrumento consensual, o MPC defendeu que a adoção do Parecer como parâmetro para orientar as ações dos gestores pode ser feita de forma **discricionária**.

Portanto, a pactuação referente à utilização do Parecer encontra sua força vinculante na natureza jurídica do **Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)**. Este, por sua essência, constitui um **negócio jurídico**, um acordo de vontades que, para sua validade, requer a manifestação livre e consciente dos agentes envolvidos, em conformidade com o **Art. 104²⁹ do Código Civil**.

Como já consignado, a relevância do acordo, portanto, reside na sua voluntariedade e obrigatoriedade, regendo-se pelo princípio do **pacta sunt servanda**, ou seja, de que o acordo faz lei entre as partes. Embora oriundo do Direito Civil, este princípio é aplicável ao Direito Público em virtude da própria natureza consensual do TAG.

Assim, a força vinculante do Parecer não reside em sua vigência ou homologação, mas na **qualidade técnica** de seu conteúdo, elaborado por especialistas na política educacional. Ao subscreverem o TAG, os entes voluntariamente se comprometeram a elevar este estudo a um **parâmetro de observância** para eventuais obras e reformas.

Isto posto, e divergindo com a proposta técnica, acolho os termos do Parecer do Ministério Público de Contas nº 29/2025. Por conseguinte, entendo que a redação da **cláusula 3.3 do TAG deve ser mantida, nos exatos termos avençados entre os compromissários**.

²⁹ Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente capaz;
II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;
III - forma prescrita ou não defesa em lei.

3.3 Da homologação das atas relativas às mediações solicitadas pelo Ministério Público de Contas com os entes que apresentaram dificuldade em cumprir a cláusula 2.1, no prazo avençado (Pareceres do Ministério Público de Contas 04352/2023; 1783-2024 e Manifestação Técnica 02518/2024)

O Ministério Público no seu Parecer 4352/2023, embasou sua solicitação de oitiva dos municípios na gênese do Termo de Ajustamento de Gestão. Defendeu que o TAG *pressupõe um consensualismo entre os ajustantes. Tal instituto é um acordo de vontades, convergindo para uma finalidade recíproca e negocial voltada a reconhecer um desajuste de procedimento e compromisso em corrigir o que vem sendo feito de forma equivocada por uma parte (controlado) com vias a receber da outra (controlador) a não punição ordinária para o descumprimento que se pretende corrigir.*

O TAG pactuou a **mediação** como método de solução de controvérsias, conforme cláusula 7.3 que estabelece que as partes, de maneira consensual, submetem a resolução de eventuais conflitos à mediação do Tribunal de Contas.

Nesse contexto e ante a medida adotada na a 41ª Sessão Ordinária de 2023 do Plenário deste Tribunal (Certidão 04487/2023), as audiências de mediação foram realizadas para possibilitar que os prefeitos e o governador – no âmbito de suas competências -, repactuassem os termos do Instrumento.

Desta forma, no exercício da discricionariedade administrativa, os gestores municipais que desejaram rediscutir o prazo da cláusula 2.1 do TAG, participaram da mediação com os representantes do governo do estado, como já narrado.

Portanto, as partes pactuaram, voluntariamente, os prazos, termos e condições que melhor atendiam às necessidades de seus municípios para a eliminação da concorrência no Ensino Fundamental - Anos Iniciais, como registrado nas respectivas atas. Essa atuação flexível e consensual proporcionou uma transação mais condizente com a realidade de cada ente, superando a rigidez de um prazo fixo (proposto anteriormente pela área técnica).

Cabe registrar que, neste ponto, não houve divergência entre os entendimentos do Ministério Público e da equipe técnica. O NEDUC destacou que as tratativas realizadas

nas Audiências de Mediação e aquelas delas resultantes deverão constar nos Planos de Ação – acolhidas no item anterior por este relator -, os quais serão objeto de monitoramento por esta Corte de Contas.

Diante do exposto e finalizada a fase de instrução, em estrita consonância com os princípios do **consensualismo** e da **separação dos poderes**, e em respeito à **autonomia** dos administradores públicos e ao **regime de colaboração federativa**, submeto ao Plenário à **homologação** da manifestação de vontade dos gestores municipais e estaduais, **assentada nas atas** dos acordos realizados.

3.4 Da revogação da Decisão contida na Certidão 04487/2023-1, que suspendeu novas adesões de municípios que, no exercício de sua discricionariedade, desejarem participar do TAG (Parecer do Ministério Público de Contas 03533/2025).

Como já narrado, o **Parecer do Ministério Público de Contas 03533/2025** abordou a possibilidade de novas adesões ao Termo. Frisou que o TAG materializa o **princípio do consensualismo administrativo**, consolidando-se como um instrumento estratégico para estabelecer compromissos voluntários entre os entes federados. E que essa abordagem se fundamenta na autonomia dos entes públicos para buscar soluções colaborativas e pactuadas, visando à melhoria efetiva dos serviços educacionais prestados à população. **O consensualismo pressupõe precisamente essa convergência voluntária de interesses entre os entes federados e o órgão de controle externo.**

Segundo o MPC, a adesão ao TAG, constitui prerrogativa **discricionária exclusiva** dos municípios e do estado, que avaliam suas realidades locais, necessidades específicas e decidem **soberanamente** pela participação no instrumento.

Não obstante o inequívoco desejo de adesão manifestado por diversos municípios e pelo estado, exercendo legitimamente sua discricionariedade administrativa, para o MPC, o fato de a **Decisão** ([Certidão 04487/2023-1](#)) que vedou novas adesões **não ter sido revogada**, tem obstaculizado **a celebração de novos ajustes entre os entes interessados**. E, nesse sentido, a manutenção da vedação contraria o próprio espírito consensual que deve nortear as relações entre os órgãos, **impedindo que a convergência de interesses se transforme em compromissos efetivos**.

Ademais, mencionou que a tramitação das novas adesões no bojo do processo já em andamento representa vantagem operacional e técnica. Além disso, segundo o entendimento ministerial, o interesse crescente e espontâneo de municípios em aderir ao TAG evidencia o reconhecimento institucional da importância deste instrumento para a gestão educacional. E complementou que a ampliação das adesões vem a fortalecer a rede de compromissos para a melhoria da educação e potencializa a disseminação de boas práticas administrativas em todo o estado.

Nessa toada, o *Parquet* pugnou pela **REVOGAÇÃO da decisão (Certidão 04487/2023) que suspendeu novas adesões, a fim de restabelecer plenamente a possibilidade de que os entes federados interessados formalizem sua participação no Termo de Ajustamento de Gestão**

Desta feita, anuindo as razões ministeriais, acolho o pedido de **REVOGAÇÃO** da decisão que suspendeu novas adesões, nos termos apresentados.

3.5 Do pedido de não ratificação da ata e a anulação do TAG formulado pelo município de Itapemirim (evento 1475 - Resposta de Comunicação 02791/2023).

A despeito da solicitação formal de não ratificação e anulação do TAG (Resposta de Comunicação 02791/2023), que se deu no contexto de implementação da cláusula 2.1 referente à eliminação da concorrência dos Anos Iniciais, os elementos fáticos e documentais acostados aos autos comprovam que a própria municipalidade deu andamento ao processo de eliminação da concorrência e reordenamento da rede.

O **Ofício/GAP 087/2024** (Peça Complementar 09427/2025), assinado pelo Sr. Antônio Rocha Sales, atesta o cumprimento das tratativas para a eliminação da concorrência de matrículas. Em complemento, o relatório da Subsecretaria de Articulação e Gerência e Regime de Colaboração (SUPLOSS) (Peça Complementar 09429/2025) informa que o município de Itapemirim propôs a municipalização gradual dos Anos Iniciais a partir de 2025, o que demonstra a implementação do reordenamento da rede. Vejamos:

Trata-se da devolutiva da SUPLOSS, no relativo ao planejamento de vagas, ao solicitado à peça #129 do processo em epígrafe.

(...)

b) Especificar quais municípios ainda se encontram na fase de transição, apresentando o cronograma planejado para a conclusão da eliminação da concorrência e da quantidade de matrículas envolvidas.

Considerando que o planejamento da reorganização da rede pública escolar vem de cada município, a partir do diálogo com a SEDU, afirmamos que alguns **municípios se encontram em fase de transição**, com diferentes estágios e propostas de reorganização da oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. As informações disponíveis são as seguintes:

- **Alegre e Itapemirim** propuseram a municipalização gradual dos Anos Iniciais a partir de 2025 (peças #140 e #148).

Nesse sentido, apreendo que, apesar do pedido formal, a conduta de dar prosseguimento à municipalização gradual dos Anos Iniciais a partir de 2025 configura o cumprimento da cláusula 2.1 do TAG. A implementação do acordo, conforme os fatos e documentos apresentados, supera o pedido formal, **tornando-o prejudicado por perda superveniente de objeto**, uma vez que os objetivos pactuados estão sendo alcançados.

3.6 Do Monitoramento do TAG e Plano de Ação de Reordenamento das Escolas Rurais do Município de Muniz Freire, presente no Processo 00763/2025-7 (Manifestação Técnica 1418/2025);

A **Manifestação Técnica 1418/2025** trouxe aos autos a denúncia que tramita no **Processo 00763/2025**, que se trata de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista de Muniz Freire (PDT) à Procuradoria de Contas.

O representante alega que o município comunicou o encerramento das matrículas e atividades do Ensino Fundamental I e II na EMEF Durval Máximo – São João e que tal medida afeta negativamente três comunidades rurais, gerando prejuízos educacionais, sociais e culturais, e desrespeitando a legislação que rege as escolas rurais.

Compulsando os autos, verifico que o feito já se encontra em fase de julgamento, e **já proferi voto no sentido de extinguir o processo sem resolução do mérito**, em razão da **perda superveniente de objeto**. O pleito de impedir encerramento das atividades EMEF Durval Máximo não tem mais razão de ser, a meu ver. Isso porque a unidade escolar permanece em funcionamento e ofertando matrículas de Ensino Fundamental I e II.

Ademais, o objeto daqueles autos não se amolda ao debate deste caso concreto. O TAG, com seu caráter sistêmico e interfederativo, pactuou as condições gerais e comuns a todos os signatários. A eliminação da concorrência e demais definições inerentes ao reordenamento das redes devem ser analisadas individualmente, em processo apartado, considerando as peculiaridades de cada município. Assim, os **planos de ação previstos no TAG — não somente o de Muniz Freire**, mas todos apresentados a esta Corte — devem ser **autuados em processo apartado**, na modalidade de **monitoramento**, como proposto pela própria equipe na mesma MT **1418/2025**:

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos critérios adotados na presente Manifestação Técnica estabelecido na Instrução Normativa 82/2022 e na Resolução TC nº 278/2014.

E considerando que as documentações relacionadas aos planos de ação em atendimento às Cláusulas Segunda e Terceira do TAG (itens 2.3.e 3.1 do TAG), estão no arquivo permanente do setor NEducação, em função da proposta contida na Manifestação Técnica 02518/2024, de esses serem analisado em um processo apartado do Processo TC 1295/2022.

Considerando, que a proposição feita pelo Núcleo ainda não foi objeto de apreciação pelo Conselheiro Relator, ainda que tenha sido abordada na Decisão Monocrática 01667/2023, tornada sem efeito na Decisão Monocrática 01748/2023.

Considerando que o monitoramento do TAG é uma etapa contínua e sistemática, que se inicia imediatamente após a formalização e publicação do termo (Art. 18 da IN 82/2022).

Considerando que prazo máximo de duração do TAG é de até 24 meses (ou seja, no caso em análise, até 13/12/2025, incluindo prorrogação excepcional dos prazos para cumprimento das obrigações pactuadas).

Considerando que a Resolução TC nº 278/2014, segundo a Cláusula Sexta, item 6.2, do TAG, é o arcabouço normativo que detalha os procedimentos, a periodicidade e as responsabilidades do TCE-ES para monitoramento das decisões e, e consequente dos instrumentos originários dos acordos de gestão (Planos de Ação). Essa norma permite que o **Tribunal não apenas acompanhe a execução das ações durante a vigência do TAG, mas também avalie os resultados e o cumprimento das cláusulas após o término dos prazos estabelecidos em suas cláusulas, em função da realização das atividades dispostas naquele instrumento**.

Diane de tais considerações, a área técnica leva a consideração superior para que os Planos de Ação vinculados aos Termos de Ajustamento de Gestão permaneçam no Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação - NEducação, para serem analisados em processo apartado, em função da dinâmica processo do processo de controle externo prevista nos normativos. (g.n)

O monitoramento de cada ente permitirá uma análise global e sistêmica da oferta da rede municipal, garantindo que o reordenamento se dê em consonância com os termos do TAG e, acima de tudo, preservando o interesse primário da educação: a aprendizagem do estudante.

Assim sendo, reitero meu entendimento e acolho a proposta do **Núcleo de Educação** para que os **Planos de Ação** vinculados aos Termos de Ajustamento de Gestão sejam analisados em processo apartado, na modalidade de **monitoramento**. Alerto, ainda, que deverá ser observada a **repactuação dos prazos** proposta no item 3.1 deste voto, que alterou o termo final para a apresentação dos planos pelos municípios, para **31 de dezembro de 2026**.

4. CONCLUSÃO

A matéria examinada nesta oportunidade processual evidencia o aprimoramento do modo de atuação desta Corte de Contas. O Termo de Ajustamento de Gestão ora em análise representa a materialização do **princípio do consensualismo no âmbito do controle externo** e, em um exercício de governança colaborativa, busca promover a melhoria dos resultados da política educacional no Estado do Espírito Santo.

Diante da complexidade que o caracteriza, por sua natureza sistêmica e interfederativa, acolhi propostas que flexibilizam a implementação dos compromissos pactuados. A finalidade não é a obtenção de resultados imediatistas, mas sim sustentáveis, na qualidade da oferta educacional, com melhores condições para todos os atores envolvidos e com foco permanente no interesse primário da Educação: a aprendizagem do estudante.

Reafirma-se, assim, a missão republicana dos Tribunais de Contas: contribuir para a geração de valor público — compreendido como a capacidade do Estado de produzir resultados efetivos, que atendam às demandas da sociedade e fortaleçam a confiança coletiva nas instituições. Ainda que o ponto de partida seja um diagnóstico adverso, é possível, por meio de soluções dialogadas, extrair consequências construtivas que impulsionem um ciclo virtuoso de melhoria contínua na Administração Pública.

Nesses termos, **divergindo, parcialmente, do entendimento técnico no que tange a utilização subsidiária do Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB, acolhendo**

integralmente o ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACORDÃO que submeto à sua consideração.

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. DETERMINAR O ADITAMENTO DO TAG**, nos termos, cláusulas e condições conforme item **3.1 deste voto**;
- 2. HOMOLOGAR** as atas lavradas pela Secretaria Geral das Sessões constantes dos eventos 1388 a 1411 destes autos, nos termos do item **3.3 deste voto**.
- 3. RATIFICAR** os termos da Cláusula 3.3 do TAG, no que se refere à adoção discricionária do Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação, para os gestores utilizarem como diretriz subsidiária na realização de obras de construção, reforma, ampliação e ações correlatas nas unidades de ensino, nos termos do item **3.2 deste voto**.
- 4. REVOGAR** a Decisão contida na **Certidão 04487/2023**, que suspendeu novas adesões, restabelecendo a plena possibilidade de que os entes federados interessados formalizem sua participação no Termo de Ajustamento de Gestão, nos termos do item **3.4 deste voto**.
- 5. DECLARAR PREJUDICADO POR PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO** o pedido de não ratificação e anulação do TAG formulado pelo município de Itapemirim (evento 1475 - Resposta de Comunicação 02791/2023), uma vez que a municipalidade vem implementando a eliminação da concorrência do Ensino Fundamental - Anos Iniciais, nos termos do item **3.5 deste voto**.
- 6. DETERMINAR** a autuação de todos os Planos de Ação oriundos do Termos de Ajustamento de Gestão, na modalidade de **Monitoramento**, nos termos do item **3.6 deste voto**.
- 7. RECOMENDAR** que Secretaria Geral de Controle Externo crie um dashboard (Power BI), para melhor compreensão das etapas de cumprimento do TAG por cada unidade gestora, diante da complexidade dos compromissos e objetos do

presente feito, bem como da multiplicidade de unidades gestoras envolvidas e responsáveis pelos compromissos assumidos quando da celebração do TAG, conforme Parecer do Ministério Público de Contas 03533/2025.

8. **RECOMENDAR** que a Secretaria Geral de Controle Externo avalie, em conjunto com a Escola de Contas Públicas a proposta contida na **Manifestação Técnica 3455/2023**, sobre a realização de curso, oficinas e/ou manuais visando auxiliar os Municípios e o Estado na elaboração dos Planos de Ação pactuados no TAG.
9. **DAR CIÊNCIA** aos interessados desta decisão.
10. **ENCAMINHAR** os autos à Secretaria-Geral das sessões para adoção das providências cabíveis;
11. **REMETER** os autos à Secretaria Geral de Controle Externo para os impulsos subsequentes, nos termos regimentais.
12. **ARQUIVAR** após trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

VOTO VISTA

O EXMO. SR. 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,

diante dos dados, evidências, achados de auditoria e a das deliberações constantes dos processos TC 3330/2019³⁰ e 1405/2020³¹.

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:

- e) **eliminação** da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual;
- f) **otimização e o reordenamento** das redes da educação municipal e estadual;
- g) **definição** de critérios mínimos exigidos para a escolha do servidor que desempenhará as funções relativas à gestão escolar;
- h) 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 consensual, 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**.

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

³⁰ **TC-3330/2019** – Fiscalização – Levantamento - Educação;

³¹ **TC-1405/2020** – Fiscalização – Auditoria – Educação;

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*.

5.1 A compensação tratada nesta Cláusula poderá se dar por meio de uma Câmara que observará critérios de regionalização entre os municípios participes 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 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:** **Apiaçá, Ibiraçu, 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**.
 - **Jaguaré** – 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**.
 - **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 ³²	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 consensualizada 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.
	3.3	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 o inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB).
	Caput C. 5 ^a	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. 7 ^a	As partes livremente convencionam que qualquer controvérsia oriunda deste termo de Ajustamento de Gestão deverá ser amigavelmente解决ada por meio da mediação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

³² Texto a ser aplicado a todos os Termos de Ajustamento de Gestão a serem assinados.

Águia Branca ³³	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 ³⁴	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 Jaguarié ³⁵	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 .

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:

2 IV – CONCLUSÃO:

3 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.

4 RODRIGO COELHO DO CARMO

5 Conselheiro Relator

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

ACORDÃO

7 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;
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. Arquive-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 eminentíssimo 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, Ibiraçu, Pedro Canário, Serra, Vargem Alta, Vila Pavão e Vila Velha.
- **Propostas de alteração:** cinco redes apresentaram ajustes, analisados nos seguintes termos:
 - **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 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 ³⁶	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.
	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

[...]

³⁶ Texto a ser aplicado a todos os Termos de Ajustamento de Gestão a serem assinados.

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 consensual 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 **3.6**³⁷ na minuta, resultando no texto final do TAG. Em seguida, o Processo 01121/2023-2 foi apensado ao presente processo.

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,

³⁷ 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)

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 segunda³⁸ do referido TAG, sem que haja prejuízo para o aprendizado

³⁸ 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 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 consensualizada 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.

desses alunos, nos termos discutidos e constantes na [Certidão 04487/2023-1](#) (peça 1082).

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 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),

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.

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 Secretaria 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 Secretaria, 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 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 refletem 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.

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 havia suspendido 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 eminentíssimo 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 procedural 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 4^a) e à criação de câmaras de compensação de servidores (Cláusula 5^a) 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 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.

Constatou, 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 procedural 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 621/2012³⁹, 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 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

³⁹ **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

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.

O art. 211⁴⁰ 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 108/2020⁴¹ reforçou esse modelo ao dar nova redação ao §4º e incluir os §§ 6º e 7º ao art. 211, que dispõem sobre: a universalização, a

⁴⁰ 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.

⁴¹ § 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

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)⁴² repete a diretriz do regime de colaboração, atribuindo à União a coordenação do sistema, com funções normativa, redistributiva e supletiva (§1º). Ainda, o art. 10⁴³, incisos II e III, impõe aos Estados o dever de definir, em conjunto com os Municípios, 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 VIII⁴⁴, relativo à instituição de conselhos escolares, e a Lei nº 14.862/2024 introduziu o inciso IX⁴⁵, prevendo mecanismos de articulação entre Estados e Municípios, ambos voltados ao aprimoramento da governança educacional.

§ 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.

⁴² 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.

⁴³ 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;

⁴⁴ VIII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares.

⁴⁵ 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

No âmbito estadual, a Constituição do Espírito Santo guarda consonância com o modelo federal ao estabelecer, em seus arts. 173 e 283⁴⁶, 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 delineia 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” 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

⁴⁶ 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.

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 motivada⁴⁷.**

⁴⁷ 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**.

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.

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:

XXIX - 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.

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 imprevisíveis 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:

**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.**

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 2023⁴⁸, 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.

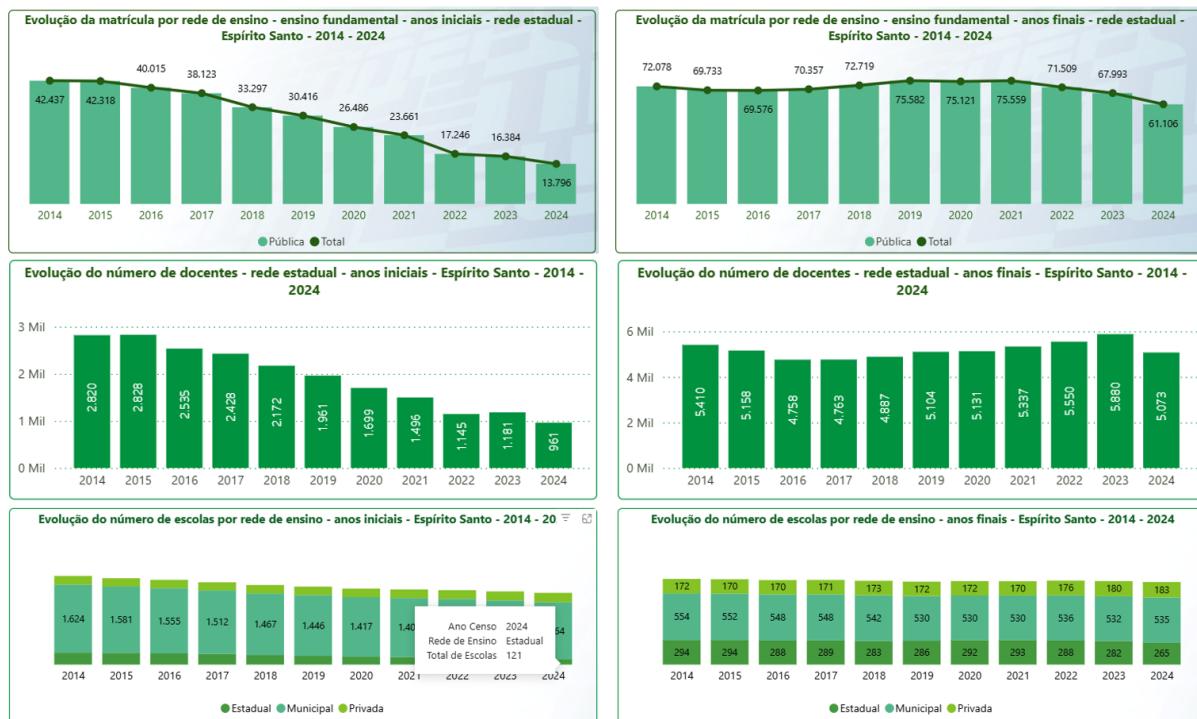
Figura 1. Evolução do número de matrículas, docentes e escolas (estadual)

48

Disponível

em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDkjNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzM TJhliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9> Acesso em 30/09/2025.



Fonte: Ministério da Educação – Inepdata – Censo Escolar⁴⁹

A análise da Cláusula Segunda do Termo de Ajustamento de Gestão⁵⁰, que trata da eliminação da concorrência entre as redes municipal e estadual de ensino, revela a previsão de prazos extremamente exíguos para a efetivação da municipalização do

49 Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBlNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMTRjIjwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZjI9.>

⁵⁰ 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 consensualizada 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 do Ensino Fundamental – Anos Finais ao Município.

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.

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, inexequível 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 procedural 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 Conti⁵¹, 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 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.

⁵¹ 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.

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**

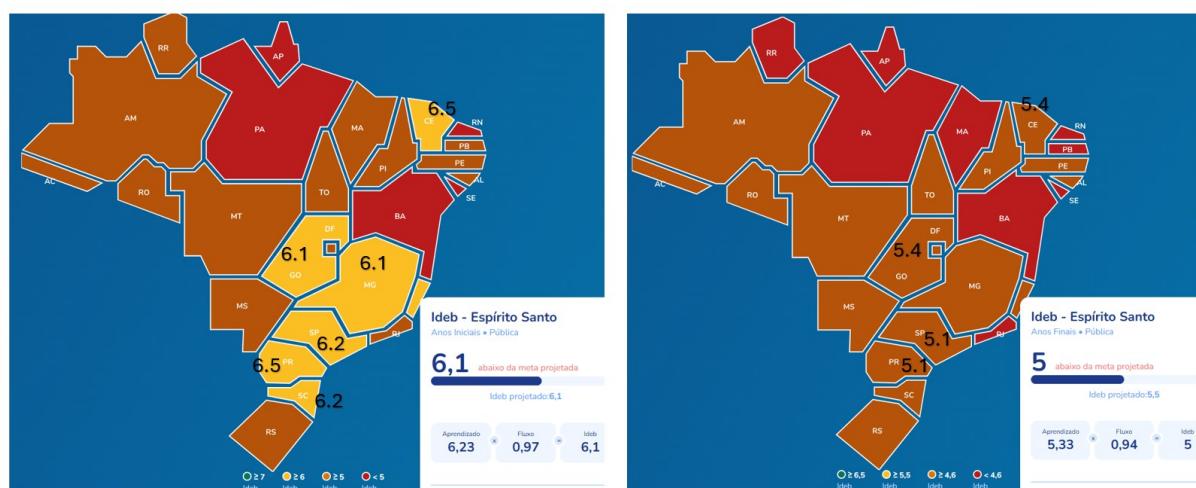
de forma gradual ao longo da última década, catalisada por decisões administrativas que precedem a própria formalização do TAG.

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.

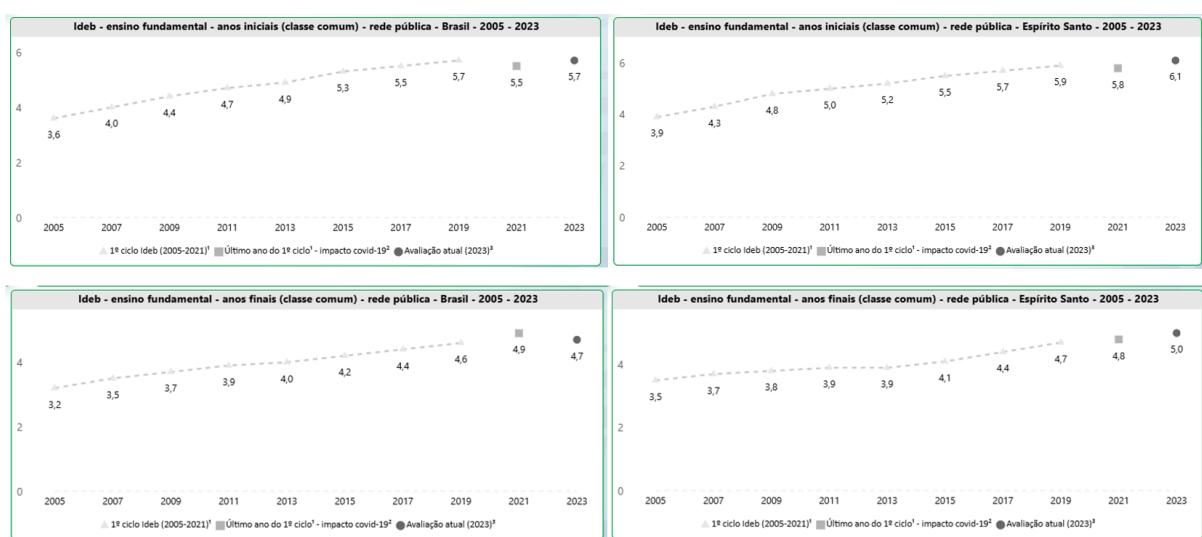
Figura 2. O Espírito Santo tem a terceira maior nota do IDEB (EF1 e EF2)



Fonte: QEdu ES⁵²

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



Fonte: QEdu⁵³

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 destoa 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.

⁵² Disponível em <https://qedu.org.br/?dependencia=5&ciclo=AF&view=mapa&indicador=ideb>. Acesso em 30/09/2025.

⁵³ Disponível em <https://qedu.org.br/?dependencia=5&ciclo=AF&view=mapa&indicador=ideb>. Acesso em 30/09/2025.

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.

Segundo Abrucio (2013)⁵⁴, 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)⁵⁵ situa

⁵⁴ 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.

⁵⁵ MENDES, Cláudia Maria Sales. A descentralização do ensino fundamental no Ceará. Fortaleza: Editora INESP, 2002.

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 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 consequente 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, Ibiraçu, 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/SUPLOSS nº 31/2025, elaborado pela Subgerência de Planejamento, Subvenção e Suporte aos Municípios (SUPLOSS/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.

O despacho registra que nove municípios concluíram integralmente a transição, deixando a rede estadual de ofertar os Anos Iniciais: Cariacica, Governador Lindenberg, Ibiraçu, 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 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 361/2022⁵⁶. 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 4^a, que trata dos critérios mínimos exigidos para o desempenho da gestão escolar, e 5^a, relativa às câmaras 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 delineia um cenário marcadamente heterogêneo, no qual se observa, de um lado, o reconhecimento de esforços institucionais em**

⁵⁶ 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.

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.

Nesse ponto, divirjo 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 214⁵⁷ 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 23⁵⁸, inciso V, e 211⁵⁹ 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.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), em seus artigos 8º e 9º, inciso I⁶⁰, 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 10.172/2001⁶¹, que instituiu o PNE 2001–2010, e a Lei

⁵⁷ 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:

⁵⁸ 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;

⁵⁹ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

⁶⁰ 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;

⁶¹ Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação, constante do documento anexo, com duração de dez anos.

nº 13.005/2014⁶², 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 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

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.

⁶² 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.

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.

Conclusão

Todo esse contexto evidencia, de forma inofismável, 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
Itaguaçu Ata 01/2023 Peça 1388 (104 minutos de audiência)	<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.
Alegre Ata 02/2023 Peça 1389 (87 minutos de audiência)	<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.
Boa Esperança Ata 03/2023 Peça 1390 (82 minutos de audiência)	<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.
Barra de São Francisco Ata 04/2023	<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,

<p>Peça 1391 (60 minutos de audiência)</p>	<p>escola municipal próxima). – Aladim Silvestre (compartilha prédio com EF2/EM). – Governador Lindenberg (oferta EF2, EM, EJA, ENCCEJA e educação prisional).</p>	<p>Fervedouro, Barra Alegre e José Lino.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Itarana Ata 05/2023 Peça 1392 (74 minutos de audiência)</p>	<p>• Município não respondeu a ofícios do TCE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Laranja da Terra Ata 06/2023 Peça 1393 (29 minutos de audiência)</p>	<p>• Impossibilidade de absorver EF1 da Escola Joaquim Caetano de Paiva (Joatuba) em 2024.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de prédio municipal adequado. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Governador Lindenberg Ata 07/2023 Peça 1394</p>	<p>• Ata incompleta – com ausência da página 02</p>	<p>• Ata incompleta – com ausência da página 02, o que impossibilita a verificação das deliberações.</p>

<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 Zamprogno a partir de 2024.
<p>Muniz Freire</p> <p>Ata 11/2023</p> <p>Peça 1398</p> <p>(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</p> <p>Ata 12/2023</p> <p>Peça 1399</p> <p>(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</p> <p>Ata 13/2023</p> <p>Peça 1400</p> <p>(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.
<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 Prettii 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 Prettii 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.
<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 Ata 19/2023 Peça 1406 (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 Ata 20/2023 Peça 1407 (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.
<p>Cariacica Ata 21/2023 Peça 1408 (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 Ata 22/2023 Peça 1409 (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 Ata 23/2023 Peça 1410 (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.
<p>Pancas Ata 24/2023 Peça 1411 (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 pontuação 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 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 4^a, referente aos critérios mínimos exigidos para o desempenho da gestão escolar, e 5^a, 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.

Cumpre 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

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 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:

- 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 procedural, 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 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:

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:

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 **julgamento 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).

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), firmado entre o Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCEES), 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,

diante dos dados, evidências, achados de auditoria e a das deliberações constantes dos processos TC 3330/2019⁶³ e 1405/2020⁶⁴.

Com vistas às formalidades regimentais, adoto como relatório a exposição histórico-processual formulada pelo Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, em seu Voto, bem como aquela apresentada pelo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, em complemento, no seu Voto-Vista, as quais detalham os fatos mais relevantes do andamento processual até o momento da prolação.

Não obstante a adoção de ambos os relatórios, cumpre, a seguir, delinear os pontos centrais sustentados em cada Voto.

Em relação ao Voto 4980/2025 (doc. 1752), observo que o Conselheiro Relator assinalou, em resumo, que tanto as manifestações técnicas quanto os pareceres ministeriais apontariam 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 8/2010 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 havia suspendido 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.

A respeito de tais deliberações, portanto, decidiu da seguinte maneira:

(...)

⁶³ Processo TC 3330/2019 – Fiscalização – Levantamento – Educação.

⁶⁴ Processo TC 1405/2020 – Fiscalização – Auditoria – Educação.

- 13. DETERMINAR O ADITAMENTO DO TAG**, nos termos, cláusulas e condições conforme item **3.1 deste voto**;
- 14. HOMOLOGAR** as atas lavradas pela Secretaria Geral das Sessões constantes dos eventos 1388 a 1411 destes autos, nos termos do item **3.3 deste voto**.
- 15. RATIFICAR** os termos da Cláusula 3.3 do TAG, no que se refere à adoção discricionária do Parecer nº 08/2010 - CNE/CEB do Conselho Nacional de Educação, para os gestores utilizarem como diretriz subsidiária na realização de obras de construção, reforma, ampliação e ações correlatas nas unidades de ensino, nos termos do item **3.2 deste voto**.
- 16. REVOGAR** a Decisão contida na **Certidão 04487/2023**, que suspendeu novas adesões, restabelecendo a plena possibilidade de que os entes federados interessados formalizem sua participação no Termo de Ajustamento de Gestão, nos termos do item **3.4 deste voto**.
- 17. DECLARAR PREJUDICADO POR PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO** o pedido de não ratificação e anulação do TAG formulado pelo Município de Itapemirim (evento 1475 - Resposta de Comunicação 02791/2023), uma vez que a municipalidade vem implementando a eliminação da concorrência do Ensino Fundamental - Anos Iniciais, nos termos do item **3.5 deste voto**.
- 18. DETERMINAR** a autuação de todos os Planos de Ação oriundos do Termos de Ajustamento de Gestão, na modalidade de **Monitoramento**, nos termos do item **3.6 deste voto**.
- 19. RECOMENDAR** que Secretaria Geral de Controle Externo crie um dashboard (Power BI), para melhor compreensão das etapas de cumprimento do TAG por cada unidade gestora, diante da complexidade dos compromissos e objetos do presente feito, bem como da multiplicidade de unidades gestoras envolvidas e responsáveis pelos compromissos assumidos quando da celebração do TAG, conforme Parecer do Ministério Público de Contas 03533/2025.
- 20. RECOMENDAR** que a Secretaria Geral de Controle Externo avalie, em conjunto com a Escola de Contas Públicas a proposta contida na **Manifestação Técnica 3455/2023**, sobre a realização de curso, oficinas e/ou manuais visando auxiliar os Municípios e o Estado na elaboração dos Planos de Ação pactuados no TAG.
- 21. DAR CIÊNCIA** aos interessados desta decisão.
- 22. ENCAMINHAR** os autos à Secretaria-Geral das sessões para adoção das providências cabíveis;
- 23. REMETER** os autos à Secretaria Geral de Controle Externo para os impulsos subsequentes, nos termos regimentais.
- 24. ARQUIVAR** após trânsito em julgado.

Por sua vez, o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun proferiu o Voto-Vista 174/2025 (doc. 1753), divergindo do Relator ao rejeitar o aditamento do TAG, por considerá-lo instrumento excepcional e transitório, inadequado para consolidar o Regime de Colaboração em educação. Em vez disso, determinou à SEGEX que inclua

o acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes nos Pareceres Prévios de Prefeitos e Governador, juntamente com o monitoramento dos Planos de Educação.

Concluiu, ainda, pela impossibilidade jurídica de conferir às atas de mediação eficácia modificativa ou substitutiva do TAG, pois a IN 82/2022 não contemplaria a "homologação de atas" com efeitos normativos, reservando as alterações ao Plenário, via termo aditivo único. Sustentou, ademais, que as atas apresentariam condicionantes indeterminadas, dependência de terceiros e carência de subsídios formais, limitando-se à função de facilitação do diálogo institucional, sem produzir efeitos vinculantes ou alterar o TAG.

Por fim, determinou que o monitoramento do TAG seja mantido até o seu encerramento em 13/12/2025, cabendo, após essa data, a instrução final e o julgamento de mérito pelo Plenário para aferir o cumprimento das obrigações, na forma do art. 22 da IN 82/2022.

Nesse contexto, apresentou a seguinte deliberação:

(...)

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 82/2022, considerada a publicação do TAG em 13/12/2023 e sua vigência máxima até 13/12/2025, o **monitoramento** das cláusulas, nos prazos estabelecidos, incumbindo à unidade técnica, ao término do período, elaborar **relatório conclusivo** e submetê-lo ao Plenário, para **julgamento 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).

Em seguida, solicitei vista.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

Conforme relatado, trata-se de Termo de Ajustamento de Gestão, 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, diante dos dados, evidências, achados de auditoria e a das deliberações constantes dos processos TC 3330/2019 e 1405/2020.

Por intermédio deste TAG, almejou-se corrigir inadequações históricas nas redes de ensino capixabas que geravam desigualdades educacionais e comprometiam tanto o cumprimento do padrão mínimo de qualidade do ensino, demandado pela legislação em vigor, quanto a eficiência do gasto público com educação.

Mais precisamente, conforme previsão contida na cláusula primeira do TAG, elevou-se como objeto deste acordo consensual entre os partícipes/compromissários: a) a eliminação da concorrência na oferta do ensino fundamental entre as redes da educação básica municipal e estadual; b) a otimização e o reordenamento das redes da educação municipal e estadual; c) a definição de critérios mínimos exigidos para a escolha do servidor que desempenhará as funções relativas à gestão escolar; e, opcionalmente, d) a criação de uma câmara regional de compensação para disponibilização de servidores entre as redes de educação básica.

Do exame dos autos, observo que o processo alcançou a fase deliberativa em comento após um rigoroso e extenso trâmite instrutório, que contou com o contínuo e imprescindível envolvimento técnico do NEDUC desta Corte de Contas, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e de diversos gestores municipais e estaduais.

Em todo o momento, restou comprovado o cuidado dispensado à matéria, notadamente pela importância do direito fundamental à educação, pela alta relevância

das finalidades pretendidas pelo TAG, que se debruçou sobre temas complexos, como, a título de exemplo, o reordenamento das redes de ensino, o aprimoramento do regime de colaboração e a garantia de um padrão mínimo de qualidade exigido pela legislação vigente, mas, igualmente, pelos desafios impostos pela necessidade de se considerar as especificidades locais de cada Município e, por assim dizer, das respectivas limitações estruturais e eventuais insuficiências, principalmente de natureza de pessoal, financeira/orçamentária e logística.

Feito este breve introito, tendo solicitado vista do processo, verifico a veiculação de entendimentos divergentes, ainda que igualmente legítimos, nos Votos já prolatados pelos Conselheiros Rodrigo Coelho do Carmo e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

Para além das valiosas manifestações de caráter técnico que integram o presente processo, e após o detido cotejo dos Votos exarados, delimito minha manifestação nos seguintes temas de relevante interesse e discussão, sobre os quais apresentarei meu posicionamento: **(II.1)** alteração na data para cumprimento da cláusula 2.1 (eliminação da concorrência na oferta dos anos iniciais do ensino fundamental entre a rede estadual e municipais) e repactuação das datas das demais cláusulas do termo de ajustamento em virtude do prazo transcorrido, com reabertura da instrução processual; **(II.2)** inexistência, no TAG, de obrigação jurídica não prevista na Constituição Federal (CF/88) ou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no tocante à previsão de eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual no TAG; **(II.3)** homologação das atas relativas às mediações solicitadas pelo MPC com os entes que apresentaram dificuldade em cumprir a cláusula 2.1, no prazo avençado; **(II.4)** pedido de não ratificação da ata e a anulação do TAG, formulado pelo Município de Itapemirim; **(II.5)** pretensão de revogação da decisão contida na Certidão 4487/2023, que suspendeu novas adesões de Municípios que, no exercício de sua discricionariedade, desejassem participar do TAG; e **(II.6)** (im)possibilidade de utilização subsidiária do Parecer 8/2010, elaborado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, como diretriz para eventuais obras e reformas nas unidades escolares.

Nessa senda, o desenvolvimento da presente decisão destina-se a analisar e ponderar cada um dos itens acima listados. Pretendo, com isso, trazer uma

contribuição adicional e fundamentada sobre os aspectos controversos, subsidiando a solução jurídica mais adequada a ser adotada por este Egrégio Colegiado.

Inicialmente, trato do aspecto relativo à (II.1) alteração na data para cumprimento da cláusula 2.1 (eliminação da concorrência na oferta dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental entre a rede estadual e municipais) e repactuação das datas das demais cláusulas do termo de ajustamento em virtude do prazo transcorrido, com reabertura da instrução processual.

Nesse tema, o entendimento do Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, alinhado às Manifestações Técnicas 3455/2023 e 2518/2024 e aos Pareceres Ministeriais 3188/2024 e 29/2025, visou, em suma, sustentar a necessidade de repactuação de prazos e de aditamento dos instrumentos que já haviam sido firmados, de modo a condicionar as obrigações à apresentação de Planos de Ação conjuntos, que seriam monitorados por esta Corte, fixando como marco temporal o prazo de 31/12/2026 para tal encaminhamento.

Em sua fundamentação, o Relator reconhece que a reorganização da rede estadual de ensino básico já estava em curso desde 2021, com o objetivo de descontinuar a oferta das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, entretanto ressalta que a pactuação formalizada no TAG teria permitido que esse processo fosse implementado sob um regime de colaboração efetivo, respeitando a realidade e a capacidade das redes municipais.

Em contraposição, o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, em seu Voto-Vista, busca rechaçar a necessidade e a possibilidade de aditamento e prorrogação do TAG. Com alicerce no Censo Escolar de 2023 e outros dados citados, destaca que a série histórica confirmaria o processo de transição da responsabilidade educacional entre Estado e Municípios em estágio de consolidação, o que evidenciaria a prescindibilidade do TAG.

Argumenta que a política educacional capixaba demandaria mecanismos permanentes de monitoramento, e não instrumentos transitórios e excepcionais. Sustenta que o TAG se mostraria insuficiente e inadequado para a efetivação do processo de municipalização do ensino fundamental, representando um descompasso entre a complexidade das obrigações e a viabilidade prática de

execução, manifestado no baixo cumprimento das cláusulas, na insuficiência dos Planos de Ação apresentados e na ausência de mecanismos efetivos de execução dentro dos prazos estipulados.

Em conclusão, em desacordo com o Voto do Relator, particularmente com o que foi tratado no item 3.1, e com a Manifestação Técnica 1418/2025, delibera pela substituição do aditamento do TAG por determinação dirigida à Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGEX) para que acrescente, nos Pareceres Prévios de Prefeitos e Governador, o acompanhamento do regime de colaboração e do reordenamento das redes de ensino básico, integrando-o aos mecanismos de controle e monitoramento dos Planos de Educação já existentes.

No caso *sub examine*, a despeito das respeitáveis razões que fundamentam a posição divergente inaugurada pelo Conselheiro Chamoun, sou adepto do entendimento de que o TAG celebrado permanece sendo um instrumento plenamente adequado e eficaz para o reordenamento da oferta da educação básica nas circunscrições capixabas.

Conquanto o TAG não tenha originado o processo de estabelecimento do regime de colaboração na oferta de vagas nas redes de ensino, que, de fato, já se encontrava em curso, conforme ressalta o Conselheiro em seu Voto-Vista, não há como desconsiderar os ganhos institucionais concretos obtidos com sua formalização, visto que conferiu maior celeridade ao referido processo de reordenamento; institucionalizou o procedimento de comunicação e diálogo entre as redes de ensino; estabeleceu instâncias de solução de controvérsias; e, fundamentalmente, garantiu a continuidade e aprimoramento da política pública de educação, independentemente das mudanças nas gestões.

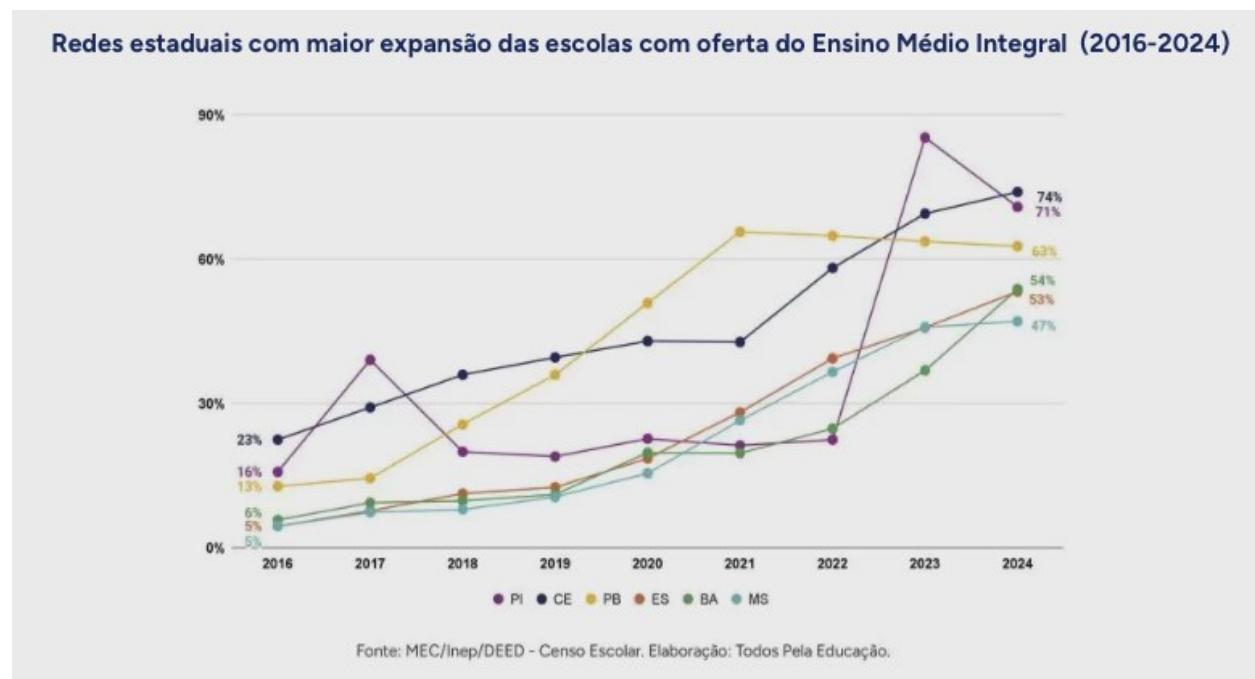
Quanto a este último ponto, chamo a atenção para o fato de que os dados contidos no gráfico abaixo confirmam a importância do TAG. Nele é possível notar que, no intervalo temporal compreendido entre os anos de 2022 e 2024, período imediatamente posterior à celebração do termo de ajustamento, houve um crescimento consistente das matrículas em tempo integral em todas as etapas de ensino no Espírito Santo, em escala significativamente superior à média nacional.

Embora a correlação temporal não permita atribuir causalidade exclusiva ao TAG, a evidência sugere que o instrumento, ao lado de outras políticas públicas e iniciativas setoriais, contribuiu de maneira relevante para os resultados alcançados, refletindo a conjugação de esforços voltados à implementação do programa de educação em tempo integral no Estado.

Os dados demonstram que a expansão da oferta em tempo integral foi impulsionada, principalmente, nas etapas de creche e ensino médio. A questão mais relevante, entretanto, é que os debates, os consensos e a otimização administrativa promovida pelo TAG permitiram a criação da oportunidade decisiva para que também a rede municipal investisse na oferta do tempo integral, além de terem possibilitado ao Estado incrementar a oferta do ensino médio em tempo integral.

Por essas razões, não há como desconsiderar que o TAG não apenas alavancou a política pública de educação no Estado e nos Municípios, mas se estabeleceu como um vetor essencial para a obtenção de resultados acima do padrão nacional no período de 2022 a 2024. Vejamos:

	Creche		Pé-Escola		EIniciais		EFinais		EM		Total	
	2022	2024	2022	2024	2022	2024	2022	2024	2022	2024	2022	2024
Brasil	56,80%	59,70%	12,10%	15,60%	14,40%	19,10%			20,40%	24,20%	18,20%	22,90%
ES	21,90%	27%	4,70%	8,50%	7,10%	10,40%	15,30%	19%	23,60%	33,70%	13%	17,70%



Mais do que isso, o instrumento em questão, ao promover o reordenamento das redes de ensino, de modo inquestionável, incitou a discussão de temas sensíveis – como o planejamento conjunto entre as redes de ensino para a oferta de vagas, e possibilitou, por exemplo, o aprimoramento da organização da formação de professores, do transporte escolar e da infraestrutura das escolas espalhadas por todo o Estado.

Sem a intervenção balizadora do TAG e da atuação proativa deste Tribunal de Contas, o esforço para alcançar o patamar de discussão e organização hoje estabelecido seria exponencialmente maior, gerando um custo social e administrativo desproporcional que comprometeria o interesse público primário em destaque, qual seja, a qualidade da educação. Nesse aspecto, a manutenção da validade e eficácia jurídica do TAG, a partir desta apreciação realizada pelo TCEES, é imprescindível para o prestígio dos parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública ora praticados em nosso Estado.

É interessante advertir que, até mesmo sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), pelo princípio do custo de oportunidade – cujo conceito busca justamente mensurar o benefício sacrificado ao se preterir a melhor alternativa de ação –, a determinação de anulação ou descontinuidade do TAG culminaria no injustificável desperdício do tempo dispendido e dos recursos humanos e financeiros já investidos. Trata-se de potencial retrocesso que poderia implicar a perda de avanços institucionais duramente conquistados, obrigando Estado e Municípios a recomeçarem o diálogo em um ambiente de profunda incerteza e insegurança jurídica, gerando um custo social e administrativo inadmissível ao interesse público.

Ante tais motivos, no caso vertente, com a devida vênia ao entendimento dissonante externalizado pelo Conselheiro Chamoun, perfilho-me ao posicionamento firmado pelo Relator. Em face da inegável relevância do TAG como instrumento de fomento e garantia de continuidade da política de colaboração, estou convencido de que o seu aditamento se faz imperativo. Observo que esta medida, além de confirmar a validade jurídica do instrumento, permite o condicionamento do acordo à apresentação e ao subsequente monitoramento do Plano de Ação por esta Corte de Contas, garantindo, assim, a efetiva materialização do aludido direito fundamental social à educação.

Neste ponto, insta elucidar que, pela lógica de implementação deste TAG, as obrigações assumidas são/serão concretizadas não no Termo em si, mas em cada Plano de Ação subsequente. Portanto, é este o pressuposto que confere sentido e coerência ao aditamento e à repactuação dos prazos previstos no TAG. Ao garantir que os compromissos iniciais e estruturais sejam mantidos no termo de ajustamento, a alteração temporal habilita os Municípios a ajustarem a execução das medidas à sua realidade local, conforme estiver disposto no respectivo Plano de Ação, etapa esta essencial para que o objeto do acordo seja alcançado em sua plenitude.

Isso é, o presente aditamento não visa à prorrogação do TAG, conforme será tratado adiante na análise do item II.5 do voto do relator, uma vez entender que novas adesões ao ajuste não seriam cabíveis, tampouco se objetiva alterar a natureza jurídica ou caráter excepcional do ajuste. A proposta de alteração textual possui finalidade estritamente instrumental, permitindo que esta Corte recepcione e analise os Planos de Ação ainda pendentes dos entes que já aderiram ao ajuste ou que manifestaram formalmente sua intenção de fazê-lo antes da suspensão de novas adesões. Em outras palavras, a repactuação temporal não cria novas obrigações nem amplia o conteúdo material do TAG, mas apenas viabiliza o cumprimento daquilo que já foi assumido ou cuja assunção tenha sido expressamente manifestada pelos entes interessados. Trata-se de medida necessária para assegurar a execução plena dos compromissos previamente firmados, evitando que limitações procedimentais venham a frustrar a finalidade pública do acordo.

Em relação ao prazo para a entrega dos Planos de Ação atinentes à eliminação da concorrência do ensino fundamental – anos iniciais e finais e à efetivação do reordenamento da rede de educação básica nos territórios municipais, consigno minha integral anuênciam com o prazo de 31/12/2026 como marco temporal de referência para o encaminhamento do Plano de Ação, conforme proposição de nova redação para os parágrafos 2.1, 2.2 e 2.3 do TAG, indicada pelo Relator.

Destaco que, de acordo com o *caput*⁶⁵ do art. 20 da IN 82/2022, o pretendido aditamento é tempestivo, não havendo óbices para sua realização.

⁶⁵ 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.

Ultrapassada a questão do marco temporal e avançando no exame acerca da possibilidade de aditamento frente ao que prescreve o *caput* do art. 20 da IN 82/2022, tópico enfrentado no Voto-Vista apresentado pelo Conselheiro Chamoun, registro, também, minha divergência em relação ao seu posicionamento, no qual pleiteia, em essência, que a manutenção do instrumento de ajuste, com “sucessivos aditamentos”, descharacterizaria sua natureza excepcional e transitória, prevista no referido dispositivo normativo.

Sobre este tema, cito a menção, compreendida no aludido Voto-Vista, de que as atas de mediação lavradas por ocasião do chamamento formal feito aos compromissários, pelo Relator, com base em previsão contida no item 7.3⁶⁶ do TAG – devidamente disponibilizadas nos autos processuais –, não possuiriam valor normativo autônomo nem substituiriam o procedimento formal de aditamento.

O Eminente Conselheiro fundamenta esta interpretação na literalidade, ou então na compreensão gramatical do texto conferido ao *caput* do art. 20 da IN 82/2022, cuja redação estipula que o prazo para cumprimento do TAG é, em regra, improrrogável, admitindo-se o aditamento por uma única vez, em caráter excepcional e justificado, mediante solicitação deferida pelo Plenário e desde que observado o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

De fato, a norma faz alusão à excepcionalidade de eventual prorrogação e à unicidade do aditamento. Quanto a isso não restam dúvidas. Ocorre que o mesmo dispositivo, tanto em seu *caput*, quanto em seu parágrafo único⁶⁷, submete toda a hipótese normativa à deliberação do órgão colegiado máximo da Corte, que é o Plenário. Isso leva ao entendimento que, apesar da regra procedural limitar o aditamento a uma única oportunidade e, ainda, a um prazo supostamente peremptório, sua aplicação deve se dar a partir da apreciação da questão pelo Plenário do Tribunal, instante em que se torna possível o juízo soberano de ponderação a respeito da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade do ato, entre outros aspectos pertinentes.

⁶⁶ 7.3 - As partes livremente convencionam que qualquer controvérsia oriunda deste Termo de Ajustamento de Gestão deverá ser consensualmente solucionada por meio da mediação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

⁶⁷ 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.

Pelo princípio da razoabilidade, por exemplo, pode-se cogitar que a complexidade do reordenamento das redes de educação básica, evidenciada na participação de inúmeros entes, na densa instrução e no estágio de cumprimento das cláusulas, demandaria que o juízo sobre o aditamento seja feito a partir de critérios de conveniência e oportunidade para garantir a continuidade e o sucesso do intento inicial do TAG.

É dizer que, ao deliberar sobre o aditamento, o Plenário desta Corte, atuando como órgão de cúpula e detentor de competência final sobre o mérito, exerceia sua prerrogativa de avaliar, com base nos fatos e na excepcionalidade do caso, se o rigor da norma contida na IN 82/2022 deve ser mitigado em favor da continuidade do TAG, da validade e eficácia jurídica do instrumento de ajuste e da consecução da política pública que fundamenta o pacto avençado.

Desse modo, a decisão pelo aditamento, embora tenha como ponto de partida hermenêutica o próprio enunciado normativo, deveria se basear na necessidade de aferir e garantir a validade e eficácia jurídica do TAG voltado ao aprimoramento da política pública de educação no Estado do Espírito Santo.

À luz deste princípio, penso que, no caso concreto, o Plenário, ao acolher o aditamento, deve reconhecer que a manutenção do instrumento por um período adicional é a medida que melhor maximiza os resultados para a sociedade capixaba, amoldando a instrumentalidade do TAG à sua finalidade legal⁶⁸.

Em complemento, pelo princípio da proporcionalidade, é estreme de dúvidas que a decisão voltada à extinção do TAG por um mero formalismo, identificado no invocado “limite de aditamentos”, seria desproporcional ao prejuízo (ou risco de prejuízo) que poderia ser causado à política pública educacional em todo o Estado. Também por este motivo, necessária se mostra a manutenção do TAG.

No mais, podem ser citados os princípios da supremacia do interesse público e da finalidade, que, nesse caso, ordenariam que a busca pela efetivação do direito

⁶⁸ Art. 1º - (...) 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:

fundamental à educação, objetivo basilar do TAG, seja o vetor máximo da decisão, em detrimento de aspectos procedimentais que são justificadamente superados pela predominância do conteúdo normativo sobre a forma prescrita.

Sob essa perspectiva, portanto, em consenso com o Relator e com a unidade técnica, anoto que o ato de aditamento, com a consequente prorrogação do prazo para encaminhamento dos Planos de Ação, além de não visar meramente postergar uma obrigação, consagra-se pelo intuito de viabilizar a finalidade pública maior do ajuste, que é a consolidação efetiva das políticas de colaboração educacional.

Isso implica o reconhecimento expresso, por exemplo, da finalidade principal das mediações realizadas, que foi considerar, para o alcance material dos objetivos traçados inicialmente, as especificidades locais e as circunstâncias práticas dificultadoras para cada Município, tais quais as já citadas limitações eventuais de estrutura e insuficiências, sobretudo de natureza de pessoal, financeira, orçamentária e logística.

Destarte, em arremate, acompanho o Relator para referendar a viabilidade jurídica do aditamento nos limites temporais indicados, salientando, em tempo, a competência reservada ao Plenário da Corte para apreciar e decidir soberanamente sobre a questão em destaque, nos termos da IN 82/2022.

Ainda no amplo contexto que envolve a alteração na data para cumprimento da cláusula 2.1 e a repactuação das demais cláusulas do TAG em virtude do prazo transcorrido, com a consequente reabertura da instrução processual, chamo a atenção para a necessidade premente de que a relatoria dos processos de monitoramento dos Planos de Ação – encaminhados e a serem encaminhados a este Tribunal, no limite dos marcos temporais citados no curso desta decisão – seja distribuída equitativamente entre os Conselheiros desta Corte.

É evidente que a proposta, ora realizada, corresponderia, em termos práticos, a inevitável relativização da regra de prevenção contida no art. 7º⁶⁹ da Resolução TC 278/2014, que determina que “*o prolator do voto vencedor do processo que deu origem à deliberação a ser monitorada, ou o seu sucessor, será relator do processo*

⁶⁹ Art. 7º - O prolator do voto vencedor do processo que deu origem à deliberação a ser monitorada, ou o seu sucessor, será relator do processo de monitoramento.

de monitoramento". No entanto, diante das reiteradas particularidades descritas no processo em comento, julgo que a mitigação desta regra procedural não configura um mero formalismo ou uma afronta ao procedimento como um todo, mas uma exigência singular de cunho operacional.

A ideia subjacente reside no fato de que o processo TC 1295/2022 abarca, simultaneamente, dezenas de Municípios, além do Estado do Espírito Santo, o que se traduz em um volume considerável de TAG's, cada qual refletindo, tal qual exaustivamente demonstrado nestes autos, um cenário complexo e heterogêneo entre as redes municipais de ensino básico no Estado do Espírito Santo, o que tende a impactar diretamente a análise individualizada de cada Plano de Ação.

Nesse diapasão, a manutenção da relatoria de todos os futuros processos de monitoramento sob a condução exclusiva do Conselheiro Relator original (ou seu sucessor) criaria um risco concreto e sistêmico à eficiência do controle e à própria duração razoável do processo, preconizada no art. 5º, inciso LXXVIII⁷⁰, da CF/88, e art. 4º⁷¹ do Código de Processo Civil (CPC).

Pondero que uma relatoria singular para um universo tão vasto e complexo de monitoramentos comprometeria a celeridade e a efetividade da tutela fiscalizatória e de controle deste TCEES. Ante às especificidades do caso concreto, estou convencido de que o volume processual gerado pela complexidade da matéria concernente ao reordenamento das redes de ensino tende a exigir o rateio da carga de trabalho entre os membros desta Corte de Contas. Nesse sentido, interpreto a relativização pontual da regra de prevenção como uma medida de gestão processual necessária e útil, visando a materialização do direito fundamental à educação, objetivo principal deste TAG.

À luz do caso vertente, cabe, ainda, registrar que esta interpretação é robustecida pela própria unidade técnica que, embora não trate expressamente da possibilidade de relativização da prevenção, propôs, por meio das Manifestações Técnicas 2518/2024 e 1418/2025, que os Planos de Ação vinculados aos TAG's assinados sejam

⁷⁰ Art. 5º - LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁷¹ Art. 4º - As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

analisados em processos apartados. Entendo que essa posição técnica endossa a necessidade de fracionamento do trabalho de fiscalização e valida, sob a ótica da eficiência, a relativização pontual da referida regra de procedimento para garantir a efetividade e a duração razoável do controle de um tema de relevante interesse público.

Logo, pelos motivos acima apresentados, diante da necessidade tratar este caso excepcional de forma igualmente excepcional, decido pela flexibilização casuística da regra de prevenção prevista no art. 7º da Resolução TC 278/2014, a fim de que a relatoria dos processos de monitoramento dos Planos de Ação encaminhados seja distribuída equitativamente entre os Conselheiros deste Tribunal de Contas.

Avançando para os demais tópicos inicialmente delimitados, passo à discussão da tese por mim defendida segundo a qual (II.2) inexiste, no TAG, a estipulação de obrigação jurídica não prevista na Constituição Federal (CF/88) ou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no tocante à previsão de eliminação da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual no TAG.

Sobre isso, de modo introdutório, destaco a afirmação constante no Voto-Vista prolatado pelo Conselheiro Chamoun, de que, apesar de o TAG, em tese, configurar-se como instrumento legítimo, normativamente estruturado e juridicamente vinculante, alicerçado no art. 1º, inciso XXXIX⁷², da LC 621/2012 (com redação dada pela LC 835/2016), a obrigação instituída no caso concreto não estaria prevista de forma expressa na Carta Constitucional de 1988, nem tampouco LDB.

Fiel à linha de raciocínio proposta, o Eminente Conselheiro explica que os referidos diplomas normativos não teriam colocado impositivamente uma regra de exclusividade que restringisse a um único ente federativo a oferta de determinada

⁷² 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.

etapa da educação básica. Alega que o que teria sido estabelecido seriam diretrizes de prioridade e mecanismos de cooperação, que apenas autorizariam, mediante pactuação e atos normativos próprios, a redistribuição de responsabilidades com o objetivo de mitigar sobreposições ineficientes (concorrência).

Em sua argumentação, reconhece que o TAG em questão é juridicamente legítimo como instrumento de concretização do regime de colaboração, porém o vincula à condição de mecanismo de coordenação voltado à prevenção de duplicidades, e não como uma exclusão rígida e automática de competências constitucionalmente atribuídas.

A respeito desta temática, manifesto minha divergência com a interpretação oferecida pelo Conselheiro Chamoun. A Constituição do Estado do Espírito Santo (CE/89), em consonância com o §4º⁷³ do art. 21 da CF/88, avançou na organização dos sistemas de ensino do Estado e dos Municípios.

Em seu art. 283, a CE/89 definiu expressamente a intenção de que o Estado promova a absorção definitiva pelos Municípios dos encargos educacionais com os segmentos pré-escolar e fundamental, mediante a destinação de recursos públicos, apoio técnico-pedagógico e transferência de prédios escolares. Em consonância com a norma constitucional federal, essa medida visaria, primariamente, a garantia da universalização, da qualidade e da equidade do ensino obrigatório, conforme previsto na Carta Magna.

Como se observa, embora a CF/88 e a LDB tenham estabelecido um regime de concorrência para a oferta do ensino fundamental, o §4º do art. 211 da CF/88, em sua redação, não impediu que a organização dos sistemas de ensino fosse subsequentemente regulamentada pelos Estados e Municípios, o que de fato se operou por meio das normas previstas na CE/89.

Nesse sentido, é patente que o propósito expresso no TAG, a fim de eliminar o regime de concorrência, é plenamente constitucional. Tal medida deve ser interpretada como uma decorrência direta do texto da Constituição Federal, que previu a possibilidade

⁷³ § 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.

de uma regulamentação mais aprofundada do regime de colaboração pelos entes federativos dentro dos limites por ela fixados, tal qual se deu por meio da CE/89, visando a uma organização mais eficiente da oferta de vagas na rede de ensino básico no Estado do Espírito Santo.

Ressalto que esta questão foi devidamente enfrentada pelo NEDUC, conforme se depreende da Manifestação Técnica 3455/2023, que corrobora integralmente a tese da constitucionalidade do reordenamento das redes. Nesta manifestação, a equipe técnica conclui que o TAG, ao operacionalizar o regime de colaboração imposto constitucionalmente, apenas efetivou a regra constitucional estadual de prioridade, objetivando corrigir as ineficiências geradas pela sobreposição de competências no ensino fundamental, independentemente da manifestação de vontade inicial do gestor responsável pela adesão espontânea ao TAG.

Por sua relevância e clareza, cito o seguinte trecho da Manifestação Técnica 3455/2023:

(...)

3. DA MUNICIPALIZAÇÃO DO EF ANOS INICIAIS

Antes de adentrar à análise das manifestações dos Municípios sobre a necessidade de alteração do prazo da cláusula 2.1, cabe uma breve explanação sobre o regime de colaboração, frente às competências dos entes federados em relação às etapas da Educação Básica.

Na Constituição Federal de 1988 a matéria é regulada pelo art. 211, que dispõe sobre o regime de colaboração para a oferta da educação:

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.

§ 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.

No entanto, a Constituição do Estado do Espírito - CEES, em seus artigos 173, 174, 176 e 283 regulamentou essa aparente competência dupla na oferta do Ensino Fundamental, bem como regulamentou a forma de atuação do Estado no regime de colaboração para oferta da Educação Básica:

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

Art. 174. O Estado e os Municípios garantirão atendimento ao educando no ensino fundamental, inclusive nas creches e pré-escolas, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

(...)

Art. 176. O ensino médio é obrigação do Estado e visa assegurar formação humanística, científica e tecnológica voltada para o desenvolvimento de uma consciência crítica, sendo obrigatório, público e gratuito.

(...)

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.

Ou seja, a CEES definiu a competência prioritária dos Municípios pela oferta da Pré-Escola e do Ensino Fundamental, sendo o Estado competente prioritariamente pela oferta do Ensino Médio. Ainda estabeleceu que, em todas as etapas de ensino, o atendimento será garantido por meio de programas suplementares, prevendo a forma como ocorrerá a transição das escolas Estaduais de Pré-Escola e Ensino Fundamental para os Municípios (regulamentada na Lei Estadual nº 5.474/1996).

Assim, a eliminação da concorrência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, proposta pela cláusula em questão, não apenas está fundamentada na manifestação de vontade do gestor responsável ao celebrar o TAG voluntaria e consensualmente como também na previsão de competências prevista na Constituição Estadual.

Além disso, é importante destacar os prejuízos para a política educacional, como um todo, que podem ser causados pela concorrência entre redes na oferta de etapas em um mesmo território. Dentre os apontamentos feitos nos Processos de Fiscalização que fundamentaram a propositura do TAG, a temática da ausência de colaboração entre o Estado e os Municípios se destacou. Entre suas consequências podem ser apontadas o desperdício de recursos públicos pela falta de racionalidade na oferta de vagas e da existência de elevado quantitativo de vagas ociosas, a perda de qualidade do ensino ofertado em função da não especialização por etapa, o aumento de desigualdades pela ausência de uniformização do ensino dentro do mesmo território e o excessivo quantitativo de contratações na modalidade temporária em função da dificuldade de planejamento da oferta frente à ausência de definições claras de competências.

(...)

(negritei e sublinhei)

Dante do exposto, em conformidade com Manifestação Técnica 3455/2023, reitero minha divergência em relação ao Voto-Vista. Em tempo, reafirmo a constitucionalidade plena do TAG, na medida em que o instrumento não impõe uma exclusividade vedada, mas sim efetiva o regime de colaboração e a prioridade

municipal na oferta do ensino fundamental, conforme disposto na Constituição do Estado do Espírito Santo.

Superadas as questões acima e em prosseguimento à linha de raciocínio projetada, passo à análise da prerrogativa conferida ao Plenário deste Tribunal, no bojo da IN 82/2022, para proceder à **(II.3) homologação das atas relativas às mediações solicitadas pelo Ministério Público de Contas com os entes que apresentaram dificuldade em cumprir a cláusula 2.1, no prazo avençado.**

Explico. Em seu Voto, o Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, defende a homologação da manifestação de vontade dos gestores, alegando que estaria previsto no TAG a mediação como método de solução de controvérsias, em sua cláusula 7.3.

O Relator aduz que a atuação, autorizada pelo Plenário, teria permitido aos gestores exercerem sua discricionariedade administrativa, ajustando consensualmente os termos originais do TAG à realidade de cada ente, em consonância com os princípios do consensualismo, da autonomia e da colaboração federativa. Afirma que essa proposta encontraria respaldo, inclusive, em manifestações do MPC e do NEDUC, que sugeriram a inclusão das tratativas nos Planos de Ação sob monitoramento.

Em sentido contrário, o Conselheiro Rodrigo Chamoun, em seu Voto-Vista, aponta a impossibilidade jurídica de conferir às atas eficácia modificativa do TAG. Sua fundamentação repousa na estrita legalidade procedural, destacando que não estaria expressamente prevista na IN 82/2022 a possibilidade de "homologação de atas" com efeitos normativos. Sustenta que seria exigido, ao revés, um termo aditivo único para alterações de conteúdo, instruído pela unidade técnica e pelo *Parquet* de Contas e aprovado pelo Plenário. No Voto-Vista expõe, ainda, que as atas careceriam de instrução formal adequada e conteriam condicionantes indeterminadas.

No que diz respeito a essa divergência, constato que o mérito do tema impõe algumas ponderações. De início, destaco o zelo e a proatividade demonstrados pelo Eminent Relator na condução das mediações, buscando a efetivação do TAG em prol da correção das desigualdades educacionais e da efetivação dos objetivos delineados na cláusula primeira do instrumento de ajuste. Esse comportamento diligente permitiu que diversas demandas dos Municípios fossem compartilhadas com representantes

do Governo do Estado, discutindo-se meios e possíveis soluções consensuais para obstáculos de diversas naturezas identificados na fase de elaboração dos Planos de Ação, após a assinatura dos TAG's.

Apesar disso, merecem atenção os apontamentos lançados na fundamentação proposta pelo Conselheiro Chamoun no tocante à aplicação concreta do rito procedural imposto pela IN 82/2022. Conforme consta no Voto-Vista apresentado, a IN 82/2022, de modo claro, primou por submeter determinados momentos processuais – como a admissibilidade, a aprovação do TAG, as alterações substanciais (aditamento) e o julgamento do cumprimento – à deliberação do Plenário, órgão colegiado de maior estatura deste TCEES.

Com base nas diretrizes e da sistemática demarcadas nesta instrução normativa, a submissão formal das deliberações firmadas em sede de mediação ao Plenário não seria apenas a medida mais adequada, mas o requisito esperado para conferir-lhes a devida validade e eficácia jurídica plena.

Por isso mesmo, já neste momento, manifesto minha concordância com o Conselheiro Chamoun no sentido de que, embora a execução da mediação promovida pelo Relator tenha seguido, predominantemente, o procedimento previsto na IN 82/2022, verificaram-se vícios de forma no ato de submissão das referidas atas que, agora, merecem registro e saneamento. Anoto, todavia, que a despeito da impropriedade no rito, não compartilho da ideia de que a inconsistência procedural possuiria o condão de invalidar os consensos construídos, nem de obstaculizar sua homologação pelo Plenário desta Corte de Contas.

Pelo contrário, em uma ponderação de valores e em reconhecimento aos princípios que regem a Administração Pública e o controle externo, notadamente a supremacia do interesse público, a proporcionalidade, a razoabilidade e a busca pela finalidade da atuação administrativa, e considerando a incontestável efetividade da política pública estimulada pelo TAG da Educação, julgo que a deliberação soberana do Plenário, neste momento processual, possui a plena aptidão e condição de suprir e convalidar os vícios verificados, quanto mais por sua natureza e baixo grau de lesividade, que atestam a sua sanabilidade e que não justificam a anulação dos atos de mediação já realizados.

Essa convalidação, possivelmente promovida pela decisão Plenária, é plenamente compatível e se dá em respeito ao espírito consensual e finalístico do diploma normativo que rege o TAG. Entendo que as disposições da IN 82/2022 autorizam que a decisão sobre esta questão, ainda que ocorra em momento diverso do originalmente previsto, suprindo o vício de forma, garanta a validade e eficácia jurídica dos ajustes repactuados, mormente porque assegura o atingimento do fim colimado pelo instrumento.

Com efeito, com as ressalvas procedimentais apontadas, acompanho o Relator para que o Plenário homologue as manifestações de vontade dos gestores municipais e estaduais, assentadas nas atas das mediações realizadas, priorizando a manutenção do TAG e, por assim dizer, a preservação deste instrumento voltado à consecução da política pública de educação no Estado e nos Municípios capixabas, de modo mais específico, à concretização do regime de colaboração, uma vez tratar-se de mecanismo de coordenação voltado à prevenção de duplicidades e organização da oferta de ensino.

Aliás, em estrita conexão com o tópico anterior, cabe aqui a abordagem do (II.4) pedido de não ratificação da ata e a anulação do TAG, formulado pelo Município de Itapemirim.

O Relator pleiteia que, a despeito da solicitação formal de não ratificação e anulação do TAG (Resposta de Comunicação 2791/2023 – doc. 1475), que se deu no contexto da implementação da Cláusula 2.1 (eliminação da concorrência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental), os elementos fáticos e documentais acostados aos autos comprovariam que a própria municipalidade deu efetivo andamento ao processo de eliminação da concorrência e reordenamento da rede.

Sustenta, para tanto, que o Ofício/GAP 87/2024 (Peça Complementar 9427/2025 – doc. 1734), assinado pelo Sr. Antônio Rocha Sales, atestaria o cumprimento das tratativas. Em complemento, afirma que o relatório da SUPLOSS (Peça Complementar 9429/2025 – doc. 1736) informaria que o Município propôs a municipalização gradual dos Anos Iniciais a partir de 2025, demonstrando a implementação prática do reordenamento. Nessa toada, o Relator infere que a conduta da municipalidade, ao dar prosseguimento à municipalização gradual, configurou o cumprimento da Cláusula

2.1 do TAG, tornando o pedido formal de anulação prejudicado por perda superveniente de objeto, uma vez que os objetivos pactuados estariam sendo alcançados.

Em meu juízo, e em atenção ao caráter essencialmente consensual e voluntário do TAG, uma vez que norteado pelos princípios da consensualidade, voluntariedade e lealdade processual, conforme dispõe o § 1º⁷⁴ do art. 2º da IN 82/2022, é cogente o reconhecimento da possibilidade genérica do ente solicitar a desvinculação do pacto, em qualquer fase, ressalvado o controle fiscalizatório pelo Tribunal.

Não obstante essa premissa, a análise dos autos revela que a manifestação formal de desistência restou esvaziada de conteúdo jurídico-material pelos atos subsequentes e conclusivos da própria Administração Municipal de Itapemirim. As providências efetivas visando à diminuição da concorrência e ao reordenamento das redes de ensino, indicados por meio do Ofício/GAP 87/2024 e do Despacho GERCO/SUPLOSS 31/2025 certificam o adimplemento material da Cláusula 2.1 em detrimento da mera formalidade da vontade retratada.

Por conseguinte, em que pese ao reconhecimento da possibilidade genérica do ente solicitar a desvinculação do pacto, em qualquer fase, ressalvado o controle fiscalizatório pelo Tribunal, diante da consolidação fática da medida de reordenamento, acompanho o Relator para considerar a solicitação de não ratificação e anulação do TAG suplantada pela implementação material do acordo, julgando o pedido formal prejudicado por perda superveniente de objeto.

Prosseguindo no exame das questões referentes ao TAG, avanço à tratativa da decisão do Relator, em seu Voto, no sentido de II.5) revogar a decisão contida na Certidão 4487/2023, que suspendeu novas adesões de Municípios que, no exercício de sua discricionariedade, desejassesem participar do TAG.

Antes disso, porém, como está posto na própria Certidão, rememoro que, no Palácio Anchieta, sede do Governo do Estado do Espírito Santo, ocorreu uma reunião no dia 15/8/2023, que contou com a participação de diversas autoridades, incluindo o

⁷⁴ § 1º. O TAG é norteado pelos princípios da consensualidade, voluntariedade, boa-fé, lealdade processual e eficiência.

Governador, Secretários Estaduais e o Conselheiro Relator Rodrigo Coelho do Carmo.

Segundo relato do então Presidente deste Tribunal, Conselheiro Rodrigo Chamoun, contido também na mencionada Certidão, naquela ocasião, a então Procuradora-Geral de Justiça do Estado, Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade, teria descrito o receio de gestores municipais acerca de eventual transferência de alunos do ensino fundamental 1 (anos iniciais) para as redes municipais de educação, item previsto nos TAG's em análise.

Conforme esclareceu o então Presidente da Corte, no transcorrer da 41ª Sessão Ordinária de 2023 do Plenário do Tribunal, tal exposição constituiu o suporte para a medida de suspensão em comento. Ademais, naquele momento, a decisão se justificou também em virtude da conclusão empírica sobre a exiguidade de tempo para a execução das cláusulas dos Termos já celebrados.

Diante do cenário que se apresentava, o Plenário do TCEES deliberou pela suspensão temporária de novas adesões ao TAG, em trâmite no processo TC 1295/2022. Essa determinação foi formalizada por meio da Certidão 4487/2023, datada de 22/8/2023, resultando, por consequência, na suspensão dos agendamentos para assinatura junto à SGS.

Feita esta breve retrospectiva e retornando às minhas considerações sobre os Votos proferidos, verifico que o Relator acolhe integralmente o pleito do MPC, externado no Parecer MPC 3533/2025, para a revogação da decisão contida na Certidão 4487/2023. Em sua fundamentação, o Relator argumenta que o MPC sustentou que a manutenção da vedação às novas adesões contrariaria o próprio viés consensual do instrumento, impedindo que o desejo legítimo de participação se concretizasse em compromissos efetivos.

Além disso, e no compasso do opinamento proposto pelo MPC, o Relator afirma que a tramitação das novas adesões no processo em curso representaria vantagem operacional e técnica, e que a ampliação das adesões fortaleceria a rede de compromissos para a melhoria da educação, potencializando a disseminação de boas práticas no Estado. Nessa toada, o Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo anui às

razões ministeriais e decide pela revogação da vedação para restabelecer a plena possibilidade de formalização de novas participações no TAG.

Quanto a este tópico, considero fundamental enfatizar o panorama em que a Certidão 4487/2023 foi elaborada. Como visto acima, à época dos fatos, o então Presidente desta Corte, Conselheiro Rodrigo Chamoun, foi alertado sobre a gravidade intrínseca vinculada ao receio manifestado por gestores municipais à Procuradora-Geral de Justiça, precisamente sobre a transferência de alunos do ensino fundamental 1 (anos iniciais).

Naquele contexto, considerando o estágio ainda incipiente da operacionalização do TAG junto aos Municípios, o então Presidente viu-se compelido a adotar uma atitude de impacto imediato, posteriormente referendada pelo Plenário, em detrimento da possibilidade de novas adesões ao TAG. Pelo quadro extraído dos autos processuais, tal medida se fazia necessária em face da conclusão sobre a exiguidade de tempo para a execução das cláusulas dos Termos já firmados. Assim, deliberou-se pela suspensão temporária de novas adesões e dos agendamentos correlatos.

A respeito de tais questões, reconheço a pertinência e a cautela daquela decisão diante da imperiosa necessidade de mitigação, por antecipação, dos riscos avistados. Não há dúvidas quanto ao acerto da decisão preventiva adotada pelo então Presidente desta Corte.

Não obstante, julgo que a preocupação motivadora da suspensão não mais se sustenta. Isto porque, diferentemente dos contornos fáticos e jurídicos enfrentados em fase mais inicial deste processo, as alterações e convalidações propostas neste Voto para o texto do TAG criam o ambiente adequado e seguro para a imediata retomada da possibilidade de novas adesões. Vale dizer, o quadro fático e jurídico atual não mais justifica o prolongamento da determinação de suspensão.

Por conseguinte, em consonância com o Relator, compartilho do entendimento sobre a necessidade de superação da suspensão temporária formalizada pela Certidão 4487/2023. Apesar disso, divirjo do Relator quanto à necessidade de sua revogação formal.

Considero que, uma vez cessados os motivos fáticos e jurídicos que sustentaram a medida, a forma mais adequada para tal superação é a declaração do exaurimento dos efeitos da Certidão 4487/2023, restabelecendo-se, por via de consequência, a plena possibilidade de novas adesões ao TAG.

Ressalvo, contudo, que eventuais novas adesões estarão limitadas aos entes municipais que já haviam manifestado interesse nos autos, quais sejam, os Municípios de Alfredo Chaves, Iúna e Santa Maria de Jetibá, cujas intenções são, inclusive, mencionadas na Manifestação Técnica 3455/2023. Estas restrições se justificam pela cogente necessidade de preservação da segurança jurídica e da estabilidade processual do feito, impedindo a inclusão de entes que não cumpriram o ônus processual de exprimir, tempestivamente, sua intenção de adesão antes da suspensão materializada por meio da Certidão 4487/2023.

Desta feita, para estes Municípios, confirmada, formalmente, a manutenção do interesse, o encaminhamento do Plano de Ação deverá observar o prazo geral fixado nesta decisão, em seu item II.1, qual seja, 31/12/2026.

Saliento, por fim, que este reconhecimento é essencial para promover o alcance e a efetividade do TAG, permitindo que estes entes federados, que manifestaram interesse voluntário no esforço de melhoria educacional, possam concretamente aderir ao ajuste.

Quanto à (II.6) utilização subsidiária do Parecer 8/2010, elaborado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, como diretriz para eventuais obras e reformas nas unidades escolares, constato que o Relator fundamenta todo o seu entendimento na anuência plena com o Parecer MPC 29/2025.

Em termos gerais, a tese central do *Parquet* destaca a prioridade constitucional da qualidade do ensino e a base legal que ampara essa garantia, ressaltando a inexistência de uma definição clara acerca dos critérios normativos relacionados aos parâmetros mínimos de qualidade da educação. Diante desse vazio normativo, o MPC defende que o referencial mais aproximado e capaz de direcionar as políticas públicas do TAG seria o Parecer 8/2010, elaborado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE).

O órgão ministerial sustenta que, embora o Parecer CNE/CEB 3/2019 tenha sugerido o reexame do documento de 2010 – conforme informação contida na Manifestação Técnica 3455/2023 –, nenhum referencial alternativo foi estabelecido subsequentemente. Assim, afirma que o Parecer 8/2010 subsistiria como o único a balizar a aplicação do art. 4º, inciso IX, da LDB, abordando padrões mínimos para a educação básica pública, mesmo não tendo sido homologado pelo Ministério da Educação (MEC).

Em conclusão, o MPC pontua que a redação da cláusula 3.3⁷⁵ do TAG estaria correta ao indicar a utilização consensual dos parâmetros do Parecer CNE/CEB 8/2010, opiniamento este acolhido pelo Relator, em detrimento da proposta da unidade técnica, para fins de determinar que a redação da cláusula 3.3 do TAG seja mantida nos exatos termos originalmente avençados entre os compromissários.

Com o devido respeito, divirjo frontalmente deste posicionamento. Reputo necessário que esta Corte de Contas considere, com a devida profundidade, o alerta contido na Manifestação Técnica 3455/2023, elaborada pelo NEDUC. A equipe técnica, após contextualizar a dupla finalidade do Padrão Mínimo de Qualidade (PMQ), a saber, a padronização da oferta e o cálculo do financiamento mínimo, e reconhecer a histórica importância do Parecer 8/2010 – na medida em que serviu de parâmetro em auditorias do TCU, TCE/BA, entre outros –, esclarece que o Parecer CNE/CEB 3/2019 realizou o reexame do documento anterior, fundamentando-se na ausência de competência da CEB para definir a precificação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi).

Nessa perspectiva, o NEDUC conclui que o Parecer 8/2010 estaria formalmente revogado. Em função da sua natureza e da justificativa apresentada para o reexame, argumenta que subsistiria uma patente insegurança jurídica quanto à sua utilização para fixação de padrões mínimos de qualidade, enquanto a matéria não for

⁷⁵ 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 recursos 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 rede e, subsidiariamente, no que couber, os signatários acordam em adotar o Padrão Mínimo de Qualidade e as diretrizes estabelecidas no Parecer 08/2010 CNE/CEB quanto a infraestrutura física das redes, especialmente o perfil escolar 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).

regulamentada. Por esta razão, sugere a exclusão da referência ao Parecer 8/2010 do texto do TAG.

Em relação ao presente tópico, acolho integralmente o posicionamento da unidade técnica, firmado na Manifestação Técnica 3455/2023, para extirpar a referência ao Parecer 8/2010 do texto do TAG, não apenas pela insegurança jurídica gerada pela revogação formal do Parecer 8/2010, mas, sobretudo, por entender que suas diretrizes, produzidas em 2010, encontram-se predominantemente defasadas pelo tempo e pela evolução das exigências pedagógicas e estruturais. É razoável imaginar que a fixação de referenciais técnicos precários e superados, baseados em um documento formulado há quinze anos, representa um risco genérico e inaceitável para a qualidade do ensino e, consequentemente, para a eficácia da política pública objeto do TAG.

Sendo assim, julgo ser necessária e mais adequada a determinação expressa para que o Conselho Estadual de Educação, em normativo próprio, defina, o quanto antes, um padrão mínimo de qualidade de ensino voltado à educação básica pública, evitando a perpetuação de referências técnicas ilegítimas e obsoletas.

III DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, respeitosamente, por divergir parcialmente do Voto do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, bem como do Voto-Vista proferido pelo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de deliberação, que submeto à apreciação.

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

III.1 DETERMINAR O ADITAMENTO DAS DISPOSIÇÕES DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO, na forma da fundamentação contida na análise supra do item II.1 do Voto do relator;

III.2 HOMOLOGAR AS ATAS DE MEDIAÇÃO lavradas pela Secretaria Geral das Sessões - SGS, constantes nos docs. 1388 a 1411 destes autos, nos termos da fundamentação contida na análise supra do item II.3 do Voto do Relator;

III.3 DECLARAR PREJUDICADO, POR PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO, o pedido de não ratificação e anulação do Termo de Ajuste de Gestão - TAG formulado pelo Município de Itapemirim, nos termos análise supra do item II.4 do Voto do Relator;

III.4 DECLARAR O EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA CERTIDÃO 4487/2023, restabelecendo-se, por via de consequência, a plena possibilidade de novas adesões ao Termo de Ajuste de Gestão - TAG, no limite das condições delineadas na análise supra do item II.5 do Voto do Relator;

III.5 NOTIFICAR os gestores responsáveis pelos Municípios de Alfredo Chaves, Iúna e Santa Maria de Jetibá para que, no prazo de 15 (quinze) dias, formal e expressamente ratifiquem ou declinem o interesse de adesão ao Termo de Ajuste de Gestão - TAG, em estrita conformidade com os termos e fundamentos expostos na análise supra do item II.5 do Voto do Relator;

III.6 EXCLUIR A REFERÊNCIA AO PARECER CNE/CEB 8/2010 DO TEXTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO, nos termos da fundamentação contida na análise supra do item II.6 do Voto do Relator;

III.7 DETERMINAR a autuação de todos os Planos de Ação oriundos do Termo de Ajuste de Gestão - TAG, na modalidade de Monitoramento, assim como a flexibilização pontual da regra de prevenção prevista no art. 7º da Resolução TC 278/2014, a fim de que a relatoria dos processos de monitoramento dos Planos de Ação encaminhados seja distribuída equitativamente entre os Conselheiros deste Tribunal de Contas, em conformidade com a fundamentação contida na análise supra do item II.1 do Voto do Relator;

III.8 DETERMINAR ao Conselho Estadual de Educação que defina e apresente, em normativo próprio, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, um padrão mínimo de qualidade de ensino a ser adotado para a educação básica pública, de acordo com a fundamentação contida na análise supra do item II.6 do Voto do Relator;

III.9 DAR CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca do teor desta decisão, nos termos regimentais.

DAVI DINIZ DE CARVALHO
CONSELHEIRO

1. ACÓRDÃO TC-1121/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

1.1 DETERMINAR O ADITAMENTO DAS DISPOSIÇÕES DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO, na forma da fundamentação contida na análise supra do item II.1 do Voto do relator;

1.2 HOMOLOGAR AS ATAS DE MEDIAÇÃO lavradas pela Secretaria Geral das Sessões - SGS, constantes nos docs. 1388 a 1411 destes autos, nos termos da fundamentação contida na análise supra do item II.3 do Voto do Relator;

1.3 DECLARAR PREJUDICADO, POR PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO, o pedido de não ratificação e anulação do Termo de Ajuste de Gestão - TAG formulado pelo Município de Itapemirim, nos termos análise supra do item II.4 do Voto do Relator;

1.4 DECLARAR O EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA CERTIDÃO 4487/2023, restabelecendo-se, por via de consequência, a plena possibilidade de novas adesões ao Termo de Ajuste de Gestão - TAG, no limite das condições delineadas na análise supra do item II.5 do Voto do Relator;

1.5 NOTIFICAR os gestores responsáveis pelos Municípios de Alfredo Chaves, Iúna e Santa Maria de Jetibá para que, no prazo de 15 (quinze) dias, formal e expressamente ratifiquem ou declinem o interesse de adesão ao Termo de Ajuste de Gestão - TAG, em estrita conformidade com os termos e fundamentos expostos na análise supra do item II.5 do Voto do Relator;

1.6 EXCLUIR A REFERÊNCIA AO PARECER CNE/CEB 8/2010 DO TEXTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO, nos termos da fundamentação contida na análise supra do item II.6 do Voto do Relator;

1.7 DETERMINAR a autuação de todos os Planos de Ação oriundos do Termo de Ajuste de Gestão - TAG, na modalidade de Monitoramento, assim como a flexibilização pontual da regra de prevenção prevista no art. 7º da Resolução TC 278/2014, a fim de que a relatoria dos processos de monitoramento dos Planos de Ação encaminhados seja distribuída equitativamente entre os Conselheiros deste

Tribunal de Contas, em conformidade com a fundamentação contida na análise supra do item II.1 do Voto do Relator;

1.8 DETERMINAR ao Conselho Estadual de Educação que defina e apresente, em normativo próprio, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, um padrão mínimo de qualidade de ensino a ser adotado para a educação básica pública, de acordo com a fundamentação contida na análise supra do item II.6 do Voto do Relator;

1.9 DAR CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca do teor desta decisão, nos termos regimentais.

2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho, encampado pelo relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Parcialmente vencidos o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que manteve o seu voto, e o conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que o acompanhou.

3. Data da Sessão: 9/12/2025 - 62^a Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões