

## **NOTA RECOMENDATÓRIA ATRICON-IRB Nº 02/2026**

Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que orientem seus jurisdicionados quanto à estruturação e atuação das instâncias de governança democrática instituídas no âmbito do Sistema Nacional de Educação (SNE), abrangendo as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs), as instâncias normativas e as instâncias de participação e controle social, com vistas ao fortalecimento do regime de colaboração e da gestão educacional integrada entre Estados e Municípios.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), atuando conforme suas atribuições estatutárias,

CONSIDERANDO ser objetivo institucional das entidades contribuir para o aperfeiçoamento do controle da Administração Pública e para o fortalecimento do Sistema Tribunais de Contas;

CONSIDERANDO que a Constituição da República estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, a ser promovida com garantia de padrão de qualidade (art. 206), organizada em regime de colaboração entre os entes federados (art. 211);

CONSIDERANDO que o art. 23, parágrafo único, da Constituição determina a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a implementação de políticas públicas;

CONSIDERANDO que o art. 214 da Constituição prevê a articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, com vistas à universalização do ensino com equidade e qualidade;

CONSIDERANDO que a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) estabelece a organização da educação nacional mediante cooperação entre os sistemas de ensino;

CONSIDERANDO a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) pela Lei Complementar nº 220/2025, que fixou normas de cooperação entre os entes federados para elaboração, implementação e avaliação das políticas educacionais; CONSIDERANDO que o SNE consiste no conjunto de relações institucionais destinadas a promover a articulação entre os sistemas de ensino e a integração das ações educacionais entre os entes federados;

CONSIDERANDO que constitui princípio do Sistema Nacional de Educação a pactuação interfederativa para o planejamento e o desenvolvimento das políticas educacionais;

CONSIDERANDO que compete aos Estados articular o planejamento e o funcionamento de suas redes de ensino com as redes municipais, prestando assistência técnica e financeira aos Municípios;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 220/2025 determinou a criação das Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs) como instâncias permanentes de articulação, negociação e pactuação entre Estados e Municípios; CONSIDERANDO que cabe às CIBEs pactuar a coordenação das ações educacionais, a divisão de responsabilidades na oferta da educação básica, a articulação de programas suplementares e o monitoramento dos planos de educação;

CONSIDERANDO que tais pactuações possuem caráter orientador aos entes federados, respeitada a autonomia federativa, com vistas à efetivação do regime de colaboração;

CONSIDERANDO que o fortalecimento do regime de colaboração constitui estratégia essencial para enfrentar problemas estruturais do federalismo educacional brasileiro, como desigualdades territoriais, fragmentação da oferta educacional e ausência de planejamento integrado;

CONSIDERANDO que o controle externo possui função pedagógica e indutora de melhoria da governança pública, especialmente em políticas públicas descentralizadas e cooperativas;

CONSIDERANDO que a atuação preventiva, orientadora e cooperativa dos Tribunais de Contas contribui para o fortalecimento das capacidades institucionais dos entes federados;

CONSIDERANDO que o art. 11 da Lei Complementar nº 220/2025 define que o sistema de governança democrática do SNE abrange, além das instâncias permanentes de pactuação, as instâncias normativas e as instâncias de participação e acompanhamento e controle social;

CONSIDERANDO que figuram como instâncias normativas do SNE os Conselhos Estaduais de Educação, o Conselho de Educação do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Educação, os quais devem ser dotados de autonomia técnico-pedagógica, administrativa e financeira;

CONSIDERANDO que constituem instâncias de participação e controle social do SNE os fóruns de educação, as conferências de educação e os conselhos de acompanhamento e controle social;

RECOMENDAM aos Tribunais de Contas que, no exercício de suas competências constitucionais de controle externo, orientação e avaliação de políticas públicas, **promovam ações junto aos entes jurisdicionados para alertar, orientar e acompanhar a instituição, a regulamentação e o funcionamento das instâncias de governança democrática do Sistema Nacional de Educação (SNE), abrangendo as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs), as instâncias normativas e as instâncias de participação e acompanhamento e controle social, com vistas a assegurar sua efetividade na gestão educacional integrada e na coordenação federativa, conforme as seguintes diretrizes:**

#### 1. Atuação Preventiva e Alertas Institucionais

Recomenda-se que os Tribunais de Contas adotem medidas preventivas voltadas à indução da implementação das CIBEs, tais como:

1.1. Emissão de alertas institucionais formais aos Chefes do Poder Executivo e às Secretarias Estaduais de Educação quanto à obrigatoriedade de instituição e funcionamento regular das CIBEs;

1.2. Recomendação de prazos razoáveis para regulamentação, instalação e início de funcionamento das comissões;

1.3. Orientação aos gestores quanto às atribuições e potencial estratégico das CIBEs para o planejamento educacional interfederativo.

## 2. Inserção no Planejamento Anual de Controle Externo

Recomenda-se aos Tribunais de Contas que a temática das CIBEs seja incorporada aos instrumentos de planejamento institucional dos Tribunais de Contas, particularmente por meio da:

2.1. Inclusão do tema nos Planos Anuais de Controle Externo;

2.2. Elaboração de relatórios temáticos estaduais sobre governança colaborativa na educação.

## 3. Critérios Objetivos de Verificação

Orienta-se que os Tribunais adotem parâmetros objetivos para acompanhamento das CIBEs, tais como:

3.1. Existência de regimento interno ou instrumento normativo de regulamentação;

3.2. Definição de composição paritária entre representantes do Estado e dos Municípios;

3.3. Realização de reuniões periódicas com calendário previamente definido;

3.4. Registro de atas e deliberações formalizadas;

3.5. Existência de pactuações claras quanto à divisão de responsabilidades entre Estado e Municípios;

3.6. Publicização das decisões e pactuações realizadas;

3.7. Monitoramento periódico dos resultados pactuados;

3.8. Vinculação das decisões das CIBEs aos instrumentos de planejamento e orçamento público (PPA, LDO e LOA).

## 4. Planejamento Educacional Integrado

Indica-se aos Tribunais de Contas a adoção de ações no sentido de estimular que as pactuações realizadas no âmbito das CIBEs estejam alinhadas com os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, de modo a evitar fragmentação das políticas educacionais e fortalecer a coerência das ações entre os entes federados.

#### 5. Redução das Desigualdades Educacionais

Recomenda-se que os Tribunais de Contas acompanhem se as estratégias colaborativas pactuadas priorizam:

5.1. Municípios com menores capacidades técnicas e financeiras;

5.2. Territórios com maiores déficits de acesso e qualidade educacional;

5.3. Mecanismos de assistência técnica e financeira capazes de reduzir desigualdades educacionais.

#### 6. Apoio Técnico Interfederativo

Orienta-se que os Tribunais de Contas estimulem a cooperação estruturada entre os entes federados nas áreas de:

6.1. Formação de gestores e profissionais da educação;

6.2. Avaliação educacional;

6.3. Gestão pedagógica;

6.4. Uso e integração de dados educacionais para tomada de decisão.

#### 7. Monitoramento, Avaliação e Transparência

Propõe-se que os Tribunais de Contas promovam mecanismos que assegurem:

7.1. A utilização de indicadores comuns para monitoramento das pactuações;

7.2. O acompanhamento sistemático dos resultados educacionais;

7.3. A transparência das decisões e atividades desenvolvidas pelas CIBEs.

## 8. Diálogo Institucional e Orientação Técnica

Recomenda-se aos Tribunais de Contas que:

- 8.1. Promovam reuniões técnicas com membros das CIBEs;
- 8.2. Elaborem notas técnicas e orientações sobre boas práticas de governança colaborativa;
- 8.3. Incentivem a disseminação de experiências exitosas entre os entes federados.

## 9. Acompanhamento das Instâncias Normativas do SNE (Conselhos de Educação)

Recomenda-se aos Tribunais de Contas que orientem e fiscalizem os Estados e Municípios quanto à regularidade e ao fortalecimento de seus respectivos Conselhos de Educação (Conselhos Estaduais e Municipais), verificando sobretudo:

9.1. Se os conselhos estão devidamente instituídos por lei do respectivo ente federado e regidos por regimento próprio;

9.2. Se é assegurada aos conselhos a necessária autonomia técnico-pedagógica, administrativa e financeira pelos respectivos poderes instituintes;

9.3. Se a composição dos conselhos garante a representatividade do poder público e da sociedade civil;

9.4. No caso específico dos Municípios, a possibilidade e a conveniência de que os conselhos de acompanhamento e controle social sejam instituídos como câmaras específicas dentro dos respectivos Conselhos Municipais de Educação, otimizando a governança local.

## 10. Monitoramento das Instâncias de Participação e Controle Social do SNE

Orienta-se que os Tribunais de Contas atuem de forma indutora para garantir o funcionamento das instâncias de participação e controle social nos âmbitos estadual e municipal, acompanhando especialmente:

10.1. A instituição e o funcionamento regular dos fóruns de educação nas esferas estadual e municipal;

10.2. A realização das conferências de educação, que são instâncias fundamentais de participação social do SNE;

10.3. A estruturação e a atuação efetiva dos conselhos de acompanhamento e controle social das políticas e programas educacionais em cada ente federado.

#### 11. Responsabilização por Omissão Estrutural

Sem prejuízo da autonomia federativa, evidencia-se que a ausência injustificada de funcionamento das CIBEs, das instâncias normativas ou das instâncias de participação e acompanhamento e controle social, bem como o descumprimento reiterado de pactuações estruturantes ou o esvaziamento das funções normativas, consultivas e fiscalizadoras desses órgãos, poderá caracterizar falha de governança democrática no âmbito do Sistema Nacional de Educação (SNE), passível de apreciação no âmbito do controle externo, nos termos da Constituição e da legislação aplicável.

#### 12. Cooperação no âmbito do Sistema Tribunais de Contas

Orienta-se que os Tribunais de Contas promovam a cooperação entre si para que haja:

12.1. Compartilhamento de metodologias de fiscalização;

12.2. Elaboração de matriz nacional de avaliação das CIBEs;

12.3. Atuação coordenada por meio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB).

13. Destaca-se que a contribuição dos Tribunais de Contas não implica interferência na autonomia dos entes federados, mas representa o exercício de sua missão constitucional de controle preventivo, orientador e indutor de boas práticas de governança pública, contribuindo para a consolidação do Sistema Nacional de Educação e para a efetivação do direito à educação com qualidade e equidade.

Brasília-DF, 03 de abril de 2026.



Conselheiro **EDILSON SILVA**  
Presidente da Atricon



Conselheiro **INALDO ARAÚJO**  
Presidente do IRB