

Inovações do Sistema Nacional de Educação e as lições do TCU

Autor(a): Fabrício Motta

Publicado em: 18 de dezembro de 2025

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/fabricio-motta/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu>

Fonte original:

<https://www.conjur.com.br/2025-dez-18/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/fabricio-motta/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu#ep-1e6ec832

Resumo

Sistema Nacional de Educação busca conferir densidade normativa a princípios, deslocando-os do plano retórico para o plano operativo

Texto integral

A Constituição, em seu artigo 208, IV, é clara ao incluir a educação infantil entre as prestações obrigatórias do poder público, entendimento reiterado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 548 da repercussão geral. O acesso à creche e à pré-escola não constitui mera política assistencial, mas verdadeiro direito fundamental das crianças e dever jurídico do Estado, com eficácia plena e aplicabilidade imediata. Ainda que a responsabilidade direta pela oferta recaia prioritariamente sobre os municípios, o pacto federativo impõe à União o exercício de função redistributiva e supletiva, com vistas à equalização de oportunidades educacionais e à garantia de padrões mínimos de qualidade. Trata-se, portanto, de um direito que demanda coordenação federativa, planejamento e atuação estatal orientada a resultados, especialmente diante das persistentes desigualdades no acesso às vagas em creche. Nesse contexto, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Próinfância) consolidou-se, desde sua instituição em 2007, como a principal política federal voltada à expansão da infraestrutura da educação infantil. Criado pela Resolução FNDE nº 6/2007 e posteriormente reforçado por decretos e leis que disciplinam a assistência financeira da União à educação básica, o programa tem como objetivo apoiar financeiramente a construção, ampliação e equipagem de creches e pré-escolas. Sua operacionalização ocorre por meio de convênios e termos de compromisso com os municípios, com repasses parcelados condicionados ao andamento físico-financeiro das obras. Em tese, o Próinfância materializa o papel indutor da União na concretização do direito à educação infantil e no cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação. O programa foi objeto de auditoria operacional pelo Tribunal de Contas da União, culminando com a edição do Acórdão nº 595/2025. A auditoria inseriu-se em um cenário nacional marcado por déficit expressivo de vagas em creche, filas de espera crescentes e profundas desigualdades territoriais no atendimento de crianças de 0 a 3 anos. O TCU buscou avaliar não apenas a execução financeira e física das obras, mas também a capacidade do programa de produzir resultados concretos em termos de ampliação de matrículas e redução de desigualdades,

especialmente após a edição da Lei nº 14.851/2024, que tornou obrigatória a divulgação das filas de espera e o levantamento anual da demanda por creche. Os achados da auditoria revelaram um quadro preocupante. Entre as falhas mais recorrentes estão os atrasos na liberação de recursos, a baixa taxa de conclusão de obras e o elevado número de empreendimentos paralisados ou inacabados, o que resulta em desperdício de recursos públicos e frustração do direito à educação infantil. Soma-se a isso a ausência de critérios técnicos claros na seleção dos municípios beneficiados, frequentemente substituídos por fatores políticos ou pela capacidade local de articulação, gerando distorções distributivas e comprometendo a equidade. Outro problema estrutural identificado foi a fragmentação entre os diversos mecanismos de financiamento da educação, como Fundeb, Vaat, Vaar e ICMS Educacional, sem adequada coordenação com o Próinfância. Além disso, a auditoria evidenciou graves fragilidades informacionais: inexistência de dados confiáveis, falta de vinculação entre as obras financiadas e os códigos do Inep, inconsistências nos sistemas de controle e baixa transparência dos repasses. Essas deficiências não são meramente técnicas, mas configuram obstáculos jurídicos ao monitoramento do dever estatal e à avaliação da eficácia da política pública. Diante desse diagnóstico, o TCU propôs um conjunto de soluções que apontam para a necessidade de reorientação da governança do Próinfância. Entre as principais recomendações estão a adoção de critérios objetivos e transparentes de priorização, baseados em déficit de vagas e vulnerabilidade social; o fortalecimento da coordenação federativa; e a integração das bases de dados, de modo a permitir o acompanhamento da execução física das obras em articulação com os resultados educacionais. Em síntese, a auditoria do TCU evidencia que o desafio do Próinfância não reside na ausência de base legal, mas na fragilidade da coordenação, da informação e da gestão. Superar esses gargalos é imperativo para que o programa deixe de ser apenas um mecanismo de financiamento de obras e se converta, de fato, em instrumento eficaz de garantia do direito fundamental à educação infantil.

Sistema Nacional de Educação e a superação do federalismo educacional fragmentado Os achados de auditoria do Acórdão TCU nº 595/2025 se ligam, de certa forma, à recente Lei Complementar nº 220/2025, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), marco jurídico na governança federativa das políticas públicas educacionais. Trata-se de uma norma organizativa necessária e importante, notadamente diante do desenho constitucional de competências, direitos e responsabilidades relacionados ao direito fundamental à educação. Logo em seus artigos 1º e 2º, a lei estabelece que o SNE tem por objeto promover normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em regime de colaboração, para elaboração e implementação de políticas, programas e ações educacionais. Isso significa reconhecer que no federalismo cooperativo brasileiro os entes não devem atuar de forma isolada, mas coordenada, pactuada e articulada. Dentre os princípios identificados no artigo 3º da LC nº 220/2025, três sobressaem e espraiam seus efeitos de forma expressa em diversos outros dispositivos da mesma lei: articulação, cooperação e pactuação. A distribuição constitucional de competências exige diálogos e concertações entre os integrantes da Federação, notadamente nas competências administrativas comuns — o federalismo depende da atuação articuladora da União, respeitadas a autonomia e participação dos demais entes. Em estudo voltado à identificação de novas funções dos Tribunais de Contas, Fabrício Motta e Heloísa Godinho identificaram a articulação como substrato da função articuladora, que se materializaria na “[...]coordenação de instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de incrementar a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da Administração Pública. A reunião desses diversos atores objetiva criar uma agenda comum, facilitando a construção de consensos e a harmonização de entendimentos, com ganho em

resolutividade. O foco é não apenas a compreensão do que precisa e está sendo feito, mas também ganhar segurança jurídica por meio do debate institucional qualificado e transparente, envolvendo a pactuação de ações ligadas à atuação de cada um no ciclo das políticas públicas. Articular envolve criar uma base comum de informações, diminuindo assimetrias, e buscar formas de integração voltadas à solução compartilhada de problemas” [1] . A pactuação aparece como um dos instrumentos da articulação. Envolve autolimitação no exercício de competências jurídicas, ou seja, os entes coletiva e integradamente concordam e se comprometem a orientar suas ações em determinado sentido. Trata-se de uma modalidade de soft law , ou seja, de direito não impositivo que almeja buscar compromissos voluntários, firmar consensos. É útil no processo interpretativo, ajudando a conferir sentido às normas jurídicas tradicionais, auxiliando na edição e no cumprimento dos demais atos normativos. A LC 220/2025 criou instâncias permanentes de pactuação do SNE: a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite), instância de âmbito nacional responsável pela articulação, negociação e pactuação entre gestores da educação das três esferas da Federação; e a Comissão Intergestores Bipartite da Educação (Cibe), instância de âmbito estadual responsável pela articulação, negociação e pactuação entre gestores da educação de cada Estado e de seus Municípios (artigo 12). A lei prevê diversas questões que deverão ser pactuadas, sendo a pactuação uma diretriz orientadora para formulação das políticas educacionais, no âmbito da autonomia federativa, especialmente na perspectiva do regime de colaboração e das demais disposições previstas no artigo 211 da Constituição (artigo 13, §2º). A institucionalização de instâncias estaduais de pactuação, como a Cibe, revela-se crucial quando se observa a realidade da educação infantil. Conforme aprofundado em estudo específico de Fabrício Motta e Fernanda Naves sobre o tema, a insuficiência de capacidades estatais nos municípios torna inviável que estes promovam, de forma isolada, a universalização do acesso às creches. O estudo demonstra que a ausência de uma coordenação estadual efetiva aprofunda as assimetrias regionais, cenário agravado pelo fato de que parcela significativa dos governos estaduais ainda ignora a educação infantil em seus orçamentos. Nesse cenário, a governança colaborativa imposta pelo novo Sistema Nacional de Educação não é mero formalismo, mas o mecanismo corretivo necessário para que os Estados assumam seu papel de apoio técnico e financeiro, superando o isolamento municipal que historicamente limitou a expansão da rede física e a qualidade do ensino [2] . Finalmente, a cooperação envolve relações que antecedem as pactuações. Trata-se de relações com menor formalidade, nas quais são compartilhadas informações de mútuo interesse, a despeito da existência de interesses próprios de cada ente. A cooperação, por definição, é voluntária e envolve, no mínimo, permeabilidade às solicitações dos demais. As eventuais alterações nas operações ou práticas existentes deverão ser, posteriormente, pactuadas. É importante rememorar a crítica feita pela auditoria do TCU sobre a falta de coordenação efetiva entre a União e os entes subnacionais no financiamento e na execução de obras e ações como o Próinfância. As instâncias de pactuação estabelecidas vêm fortalecer a coordenação federativa, reduzindo as assimetrias e voluntariedades e buscando ampliar a eficácia das políticas públicas. Ao mesmo tempo, a nova lei busca justamente integrar planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas, contrapondo a desconexão identificada pelo TCU entre os sistemas de controle de obras do FNDE e os sistemas de informação educacional. A previsão de assistência técnica e financeira dialoga com a necessidade, apontada pelos auditores do TCU, de maior proximidade e integração entre esferas para superar a fragmentação e aumentar a efetividade do Próinfância. Outro ponto central da LC 220/2025 é a criação da Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (Inde), que visa à interoperabilidade e ao compartilhamento de dados educacionais em plataforma nacional. Pela lei, os entes federados devem cooperar no

fornecimento de dados padronizados e tempestivos. Isso responde à constatação do TCU de que a ausência de dados confiáveis e integrados — como códigos Inep vinculados às unidades concluídas — inviabiliza o monitoramento do direito à educação e a avaliação da eficácia de programas como o Próinfância. Um dos aspectos mais relevantes revelados pela auditoria é a centralidade do direito como informação — a ausência de dados confiáveis não configura apenas um problema técnico, mas um obstáculo jurídico-normativo que inviabiliza o monitoramento do dever estatal e a aferição da eficácia da política. Finalmente, as previsões do monitoramento integral e coordenado dos resultados educacionais reforçam a crítica do TCU de que a simples previsão orçamentária não se converte em resultados efetivos sem planejamento conjunto, critérios técnicos e dados confiáveis. A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União evidenciou, em síntese, que a robustez do desenho jurídico não se traduz integralmente em coordenação efetiva entre os mecanismos de gestão e monitoramento da política. Em especial, demonstrou a existência de fragilidades nos mecanismos jurídicos de articulação entre instituições e sistemas e nos aspectos críticos da política, além de déficits na coordenação interfederativa. A lei que instituiu o Sistema Nacional de Educação busca alterar esse cenário. Articulação, pactuação e cooperação não se confundem com mera coexistência institucional: trata-se de processos relacionais dinâmicos, nos quais decisões, fluxos de informação e responsabilidades são organizados e compartilhados de forma coordenada em torno de objetivos comuns. Ao incorporar esses princípios, a lei enfrenta uma das fragilidades históricas da educação brasileira: a atuação paralela e descoordenada de União, estados e municípios, frequentemente marcada por sobreposição de ações e lacunas de responsabilidade. Articulação, pactuação e cooperação federativa deixam de ser ideais para se tornarem deveres jurídicos estruturantes. O SNE busca conferir densidade normativa a esses princípios, deslocando-os do plano retórico para o plano operativo, buscando responder às limitações de um federalismo educacional marcado pela fragmentação e pela baixa coordenação. [1] MOTTA, F.; GODINHO, H. H. A. M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 12, n. 1, p. e274, 2025. DOI: 10.14409/redoeda.v12i1.14191. [2] MOTTA, Fabrício; NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. Competências federativas e responsabilidade municipal na oferta de creches e pré-escolas: o regime de colaboração e a necessidade de apoio dos estados-membros. *Revista do Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul, n. 76, p. 76-105, 2025. DOI: 10.17058/rdunisc.vi76.20490.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MOTTA, Fabrício. Inovações do Sistema Nacional de Educação e as lições do TCU. conjur_import, 18 dez. 2025. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2025-dez-18/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu>.

Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colonistas/fabricio-motta/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu>. Acesso em: 22 ago. 2026.

APA 7ª edição

Motta, F. (2025, December 18). Inovações do Sistema Nacional de Educação e as lições do TCU.

conjur_import.

<https://www.conjur.com.br/2025-dez-18/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MOTTA, Fabrício. 2025. "Inovações do Sistema Nacional de Educação e as lições do TCU." *conjur_import*, December 18.

<https://www.conjur.com.br/2025-dez-18/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu>

BibTeX

```
@article{fabr-cio-motta-inova-es-do-sistema-nacional-de-educa-o--2025,
author = {Motta, Fabrício},
title = {Inovações do Sistema Nacional de Educação e as lições do TCU},
journal = {conjur_import},
year = {2025},
url = {https://www.conjur.com.br/2025-dez-18/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu},
urldate = {2025-12-18}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colonistas/fabricio-motta/inovacoes-do-sistema-nacional-de-educacao-e-as-lico-es-do-tcu>

PDF gerado em 2026-08-22 07:42 UTC