



O CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: SEU PAPEL COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BOA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA ESFERA LOCAL¹²³

THE EXTERNAL CONTROL WITHIN THE COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL: THEIR ROLE AS AN INDUCER OF PUBLIC POLICIES FOR GOOD MANAGEMENT OF EDUCATION IN THE LOCAL SPHERE

Betieli da Rosa Sauzem Machado⁴
Ricardo Hermany⁵

Resumo: O presente artigo centra-se em examinar o controle externo do Tribunal de Contas sobre os gastos públicos. Se justifica por averiguar como se dá a atuação do órgão de contas na avaliação das políticas públicas de educação. O problema da pesquisa evidencia-se no seguinte questionamento: no âmbito da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que por meio dos mecanismos de controle vem induzindo aos gestores municipais políticas públicas voltadas para gestão do sistema de educação local, quando verifica a prestação do serviço? A pesquisa utiliza o método de procedimento bibliográfico e aplica o método de abordagem dedutivo. Visando responder o problema da pesquisa, dividiu-se a investigação em três momentos: primeiro, analisa-se o federalismo brasileiro e a descentralização; segundo, aborda-se a previsão constitucional do direito à educação, as competências locais e o conceito de políticas públicas; e terceiro, examina-se o papel do Tribunal de Contas como indutor de políticas de educação e analisa-se auditorias voltadas para temática. Nesse sentido, conclui-se que o órgão de contas por meio de auditorias e da nova forma de avaliação de políticas públicas tende a induzir novas práticas para gestão da educação.

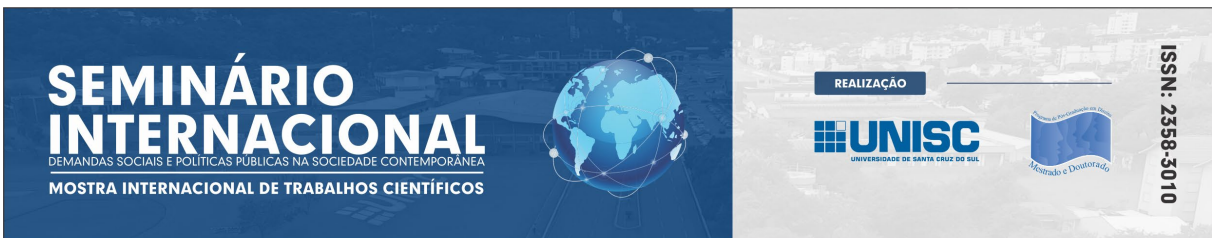
¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Esta publicação tem apoio em bolsa institucional da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

³ Este trabalho é originado de pesquisa realizada para elaboração da dissertação e para publicação de artigo *qualis*. Desse modo, o presente trabalho trata-se de pesquisa revisada, atualizada e ampliada de um artigo que já foi publicado, em 2021, na Revista da Faculdade de Direito da UFG. (HERMANY, Ricardo. MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. O papel do tribunal de contas no exercício do controle externo como agente regulador de gestão das políticas educacionais municipais no Rio Grande do Sul. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 45, n. 1, 2021.)

⁴ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021-2025). Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>> E-mail: <betielisauzem@yahoo.com.br>.

⁵ Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>>. E-mail: <hermany@unisc.br>.



Palavras-chave: Direito à educação; Federalismo brasileiro; Políticas públicas; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Abstract: This article focuses on examining the external control of the Court of Auditors on public spending. It is justified by investigating how the account agency operates in the evaluation of public education policies. The research problem is evidenced in the following question: in the scope of the Court of Auditors of the state of Rio Grande do Sul, it is possible to affirm that through the control mechanisms it has been inducing the municipal public policy managers focused for the management of the local education system, when it verifies the provision of the service? The research uses the method of bibliographical procedure and applies the method of deductive approach. In order to answer the research problem, the investigation was divided into three phases: first the Brazilian federalism and decentralization are analyzed; Second, it discusses the constitutional prediction of the rights to education, local competences and the concept of public policies; and thirdly, it examines the role of the Court of Auditors as an inducer of education policies and analyzes audits focused on thematic. In this sense, it is concluded that the auditing body and the new form of evaluation of public policies tends to induce new practices for education management.

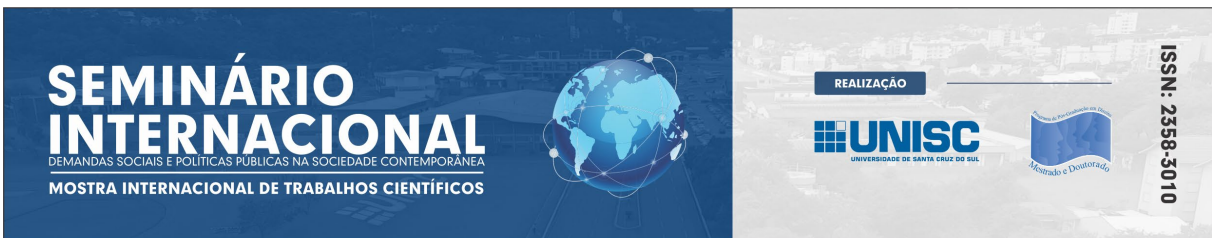
Keywords: Brazilian federalism; Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul; Public policies; Right to education.

1. Introdução

Em tempos de transição política, da sociedade, governamental, do direito e de ideias, destaca-se o importante papel dos Tribunais de Contas, os quais ampliaram seu campo de atuação no tocante à verificação dos resultados atingidos por meio das políticas públicas. Sendo notável que a boa gestão dos recursos públicos é ponto central no Estado brasileiro, trazendo como desafio necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos e o fortalecimento das instituições envolvidas no controle da Administração, onde se encontra dentre elas os órgãos de contas.

Desta forma, evidencia-se que por intermédio dos novos mecanismos de controle que foram inseridos resultaram em mudanças significativas nas atribuições dos órgãos de contas, visto que, anteriormente, os controles se limitavam à avaliação do controle financeiro, contábil e de legalidade. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, restou explícita a obrigação de serem observados os critérios de legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência pelo Tribunais de Contas na fiscalização da gestão pública.

O presente artigo centra-se em examinar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre os gastos públicos. Se justifica por averiguar como se dá a atuação do órgão de contas na avaliação das políticas públicas de educação. O problema da pesquisa consiste no seguinte questionamento: no âmbito da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que por meio dos mecanismos de controle vem induzindo aos gestores



municipais políticas públicas voltadas para gestão do sistema de educação local, quando verifica a prestação do serviço?

A pesquisa utiliza o método de procedimento bibliográfico, com consulta a diplomas legais e obras, bem como aplica o método de abordagem dedutiva, visto que se parte de dados gerais – premissa maior -, suficientemente constatados, inferindo-se uma verdade particular – premissa menor – não contida nas partes examinadas, ou seja, busca-se chegar a conclusões mais restrita do que o conteúdo estabelecido pelas premissas maiores.

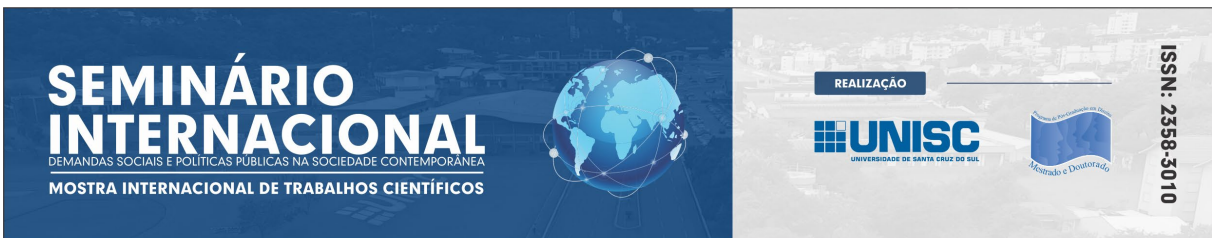
Visando responder o problema da pesquisa, divide-se a investigação em três momentos: primeiro, analisa-se o federalismo brasileiro e a descentralização; segundo, aborda-se a previsão constitucional do direito à educação, as competências locais e o conceito de políticas públicas; e terceiro, examina-se o papel do Tribunal de Contas como indutor de políticas de educação, verificando auditorias voltadas para temática.

2. A organização do federalismo brasileiro: a influência da descentralização na concretização do direito à educação na esfera local

O modelo de Estado federal é uma das doutrinas mais importantes para a compreensão dos Estados moderno e contemporâneo, tendo em vista que o referido modelo de Estado apresenta como princípio a união de Estados autônomos, buscando concretizar a formação de um sistema comum em uma nação. Nos últimos duzentos anos esse modelo se espalhou nas Constituições em relação à repartição de competências, em que os entes aceitam tal norma e, em regra, não podem deixar de obedecê-la, possuindo somente os poderes que por ela lhes sejam assegurados. (DALLARI, 1968).

Uma das características presentes nos Estados que adotam o modelo federativo é a não hierarquia entre os entes federados, isto é, todos os entes federativos que compõem o Estado Federal (estados, distritos, províncias, regiões e municípios) estão no mesmo patamar hierárquico, mesmo que alguns pertençam à esfera federal e outros as estaduais ou municipais (TAVARES, 2012).

A União é vista como o núcleo deste modelo de Estado, sendo atribuído ao conceito de Federalismo a premissa da descentralização do exercício do poder político, em que se leva a uma ordem jurídica única, a qual deve ser seguida. Assim, a descentralização é entendida como uma repartição de poderes, onde de um lado tem-se a esfera federal (governo central) e do outro as unidades autônomas (estados-membros), os quais possuem, de modo relativo,



independência, autonomia política, organizacional, e, principalmente, financeira. Destaca-se que o referido modelo de repartição de competências é o responsável pela determinação das matérias incidentes em todo o território nacional e nas unidades federadas (KELSEN, 1998).

A descentralização política induz a outra característica que integra o Estado federal, isto é, a repartição de competências, por meio dela é possível identificar o modelo de federalismo adotado no país. De tal modo, se há a concentração de competências no poder central, o modelo é centralizador ou centrípeto. E se a distribuição de poderes ocorrer de forma mais ampla em favor dos poderes parciais, reservando ao poder central somente o que não é possível de se realizar, o modelo é descentralizado ou centrífugo (MENDES; BRANCO, 2014).

Na Constituição de 1988 é realizada a previsão de um federalismo brasileiro voltado a distribuição de poderes mais equilibrada entre as esferas de governo, visando a diminuição das tensões existentes no relacionamento desigual entre o governo central e os governos periféricos. Ressalta-se que a Constituição enfatiza o federalismo cooperativo, sendo que o Estado objetiva garantir uma atuação solidária e conjunta para que se realizem metas comunitárias. (PUCCINELLI JR, 2012).

De tal maneira, a Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988, restaura a Federação ao prever no artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados-membros, municípios e do Distrito Federal, constituindo um Estado Democrático de Direito (BERCOVICI, 2004). Além disso, passa a indicar o modelo federalista de divisão espacial de poder entre os entes federativos – União, estados-membros, Distrito Federal e municípios – no artigo 18, *caput*, os quais passaram a ser dotados de autonomia.

O artigo 1º também veda o direito de secessão para todos os entes da federação, em qualquer hipótese ou condição, sendo tal vedação decorrente da indissolubilidade do vínculo federativo, eis que a forma federativa no Brasil possui *status* de cláusula pétreia, conforme o artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição, tendo em vista que é vedado à abolição da federação (TAVARES, 2012). Ademais, a Constituição inova em diversos aspectos, sendo eles: aumento na provisão de recursos para as esferas subnacionais, ampliação dos direitos sociais como saúde e educação; bem como passa a prever um maior controle institucional e social sobre os três níveis de governo (SOUZA, 2005).

Diferente de muitas federações, a brasileira é composta por um sistema que apresenta três níveis de governo – federalismo trino –, visto que incluiu os municípios como integrantes da federação. Desta forma, os três níveis de governo apresentam seus próprios poderes legislativos e executivos, além disso os níveis federal e estadual detêm seus próprios poderes judiciários.



(SOUZA, 2005). Com isso foi estruturado um sistema complexo de competências privativas, repartidas de forma horizontal, e de competências concorrentes, repartidas de forma vertical, autorizando a participação das ordens parciais no âmbito das competências próprias na ordem central por meio de delegação (ALMEIDA, 2000).

Ressalta-se que o sistema de cooperação entre os governos inicia com o reconhecimento de que cada uma das unidades federativas têm o dever de colaborar com as demais, objetivando a orientação, a coordenação e o controle do processo político-administrativo. Contudo, os recursos e a capacidade de execução foram distribuídos de maneira desigual, por estas razões é que se justifica o sistema de cooperação, visto que ele possibilita condições mínimas para desempenhar o papel dentro da estrutura. Nesse sentido, observa-se que esse sistema se concretiza pela repartição de competências verticais e se fundamenta no fato de que os governos central, regional e local têm como plano o desempenho da tarefa estatal para que os cidadãos sejam beneficiados, além de assumir uma cooperação subsidiária para que os entes menores sejam auxiliados, quanto não conseguirem realizar as tarefas sozinhos. (KRELL, 2008).

Uma das grandes inovações da Constituição de 1988 foi a inclusão dos municípios como integrantes da Federação, visto que até 1988 todas as Constituições anteriores outorgavam governo próprio e competência exclusiva aos municípios em relação a sua autonomia, contudo remetiam aos estados-membros o poder de organizar e criar municípios, desde que a autonomia prevista fosse respeitada. De tal modo, a partir disso, passou a ser previstas normas instituidoras de autonomia voltadas diretamente aos municípios, estabelecendo inclusive o poder de auto-organização, em que todos os municípios passaram a ter competência para elaborar suas próprias Leis Orgânicas, conforme artigo 29. (BERCOVICI, 2004).

Nesse sentido, a Constituição estabeleceu no âmbito federativo a busca pelo equilíbrio entre autonomia, descentralização e grandes diversidades do Estado, cuja concretização determinou um sistema complexo de repartição de competências entre os entes federativos, apresentando como características principais: a inclusão de políticas sociais como competência comum e concorrente a todos os entes; a concentração da maioria das competências exclusivas para União; a exclusividade da União no deferimento de diretrizes norteadoras de políticas públicas; e a concentração da maior parte dos impostos na União. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 8-9).

Apresenta-se como resultado deste sistema de repartição de competências, no campo das políticas públicas, a existência de um federalismo marcado por políticas públicas federais que são impostas às instâncias subnacionais, ou seja, mesmo que os municípios possuam



competência para legislar, ocorre que os municípios detêm pouca margem e capacidade⁶ para legislar sobre a temática. Além disso, os estados e municípios apresentam autonomia, a qual vem acompanhada de uma maior responsabilização na implementação das políticas federais. Assim, destaca-se que a partir da década de 1990 os municípios passaram a ser os principais responsáveis pelas políticas públicas fundamentais, como as de saúde e do ensino fundamental. Todavia, isso somente é possível por meio do processo de indução e regulação de regras emanadas da esfera federal. (SOUZA, 2005).

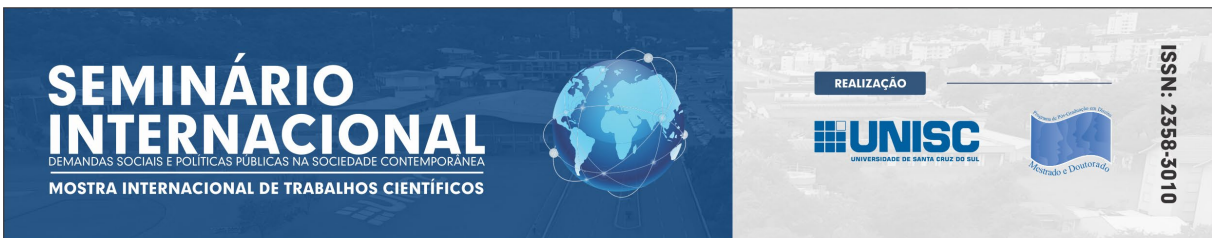
É o que se denomina de substituição do conceito de municipalização decorrente da efetividade da descentralização por um processo que se assemelha à “Prefeiturização”, no qual o poder local passa a ser responsável pela execução de políticas determinadas pelas instâncias mais distantes de gestão. Esta situação fática se afasta substancialmente do que está esculpido como cláusula pétrea da Carta Constitucional, pois em que pese o Município execute – e com dificuldades decorrentes do déficit de financiamento das políticas públicas – o espaço local, envolvendo governo e sociedade, não possuem o poder decisório imprescindível para que as inúmeras políticas atendam às peculiaridades de um País continental. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 9).

Com relação aos municípios, destaca-se que o reconhecimento destes como entes da federação dotados de autonomia é uma singularidade do Estado brasileiro, visto que os demais Estados não atribuem aos seus entes locais a capacidade de autoadministração, autogoverno e auto legislação (MEIRELLES, 2010). A Constituição Federal assegura a autonomia municipal por meio dos artigos 18; 29; e 34, inciso VII, alínea “c”, bem como o artigo 30 da Constituição elenca as suas competências.

Cabe destacar, neste sentido, que o princípio geral que permeia a repartição de competências entre os entes federativos é o da “predominância do interesse”, sendo que tal princípio se concretiza por meio das afirmações de que compete à União as matérias de “interesse geral”; para os estados-membros as matérias de “predominante interesse regional”; e para aos municípios os “assuntos de interesse local” (SANTOS, 2011).

A Constituição enumera as competências: da União, materiais concorrentes no artigo 21 e legislativas privativas no artigo 22; dos municípios, expressas entre os artigos 29 e 30; dos

⁶ Neste ponto, entende-se a “capacidade” não deve ser interpretada no sentido de que os municípios são incapazes – não possuem aptidão –, mas, sim, de que os municípios possuem a competência para elaborar suas próprias políticas públicas, contudo, em razão das demandas originadas pelas políticas públicas federais, os entes locais assumem mais a função de responsáveis pela execução e implementação - com dificuldades decorrentes do déficit de financiamento – de políticas públicas do que de formuladores de políticas pública.



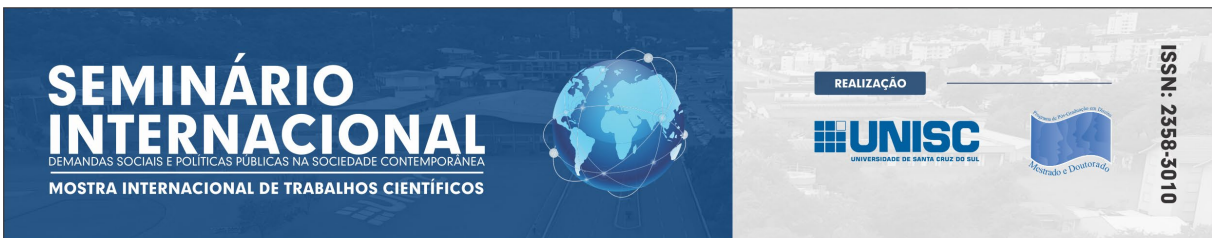
estados-membros, a competência residual, conforme o artigo 25, e a competência para criar municípios, nos termos do artigo 18, parágrafo 4º. Também define as competências legislativas concorrentes, no artigo 24, e as materiais administrativas comuns, previstas no artigo 23. Conseqüentemente, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios compartilham com a União as diretrizes referentes à prestação dos serviços em matérias do setor social. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 10).

Em razão disso é mister que exista uma maior cooperação entre os entes nas ações de interesses local, regional ou nacional, buscando com isso o atendimento da população de melhor forma e a execução de políticas públicas com maior eficiência, economicidade e eficácia. Portanto, é necessário que o modelo de tenha sua matriz voltada para a descentralização, propiciando aos entes federativos municipais uma atuação forte e com maior proximidade dos que recebem os programas e as políticas públicas.

3. O direito à educação e as políticas públicas na esfera local

O direito à educação tem uma relação direta com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, pois está relacionado diretamente com o princípio da dignidade humana. Assim como a efetividade do direito à educação se apresenta como um instrumental poderoso de fomento ao desenvolvimento completo da nação, contribuindo também para uma sociedade livre, mais justa e solidária. Portanto, o direito à educação é fundamental e integra uma parcela do mínimo existencial, além ser um pré-requisito para a concretização de outros direitos fundamentais das pessoas humanas. Assim, a Constituição de 1988 eleva o referido direito à condição de direito público subjetivo, colaborando para que tal direito saia do campo das abstrações, para se tornar concreto, e afastando as possibilidades de o Estado negar a sua realização. (GOLIN, 2005).

O direito à educação é previsto na Constituição como um direito fundamental social, tendo em vista que está previsto no Capítulo II, especificamente no artigo 6º, que dispõe sobre os direitos sociais. A União tem competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases, conforme artigo 22, inciso XXIV, assim como a União em conjunto com os estados-membros e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre a educação, de acordo com o artigo 24, inciso IX. Ademais, todos os entes federativos dispõem de competência comum para proporcionar os meios de acesso à educação, nos termos do artigo 23, inciso V. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 14).



Cabe salientar que o título referente a Ordem Social dedica o Capítulo III (da educação, da cultura e do esporte), na seção I (da educação), para abordar o direito à educação entre os artigos 205 ao 214, os quais, resumidamente, responsabilizam o Estado e as famílias como os intermediários para realizar a prestação do acesso e da qualidade ao ensino, bem como organizam o sistema educacional, vinculando o financiamento e a distribuição dos encargos, e as competências para os demais entes federativos. O artigo 205 da Constituição torna clara a obrigatoriedade de o Estado atuar em conjunto com a família e o dever do Estado de não ofertar somente à educação de forma gratuita nos estabelecimentos de ensino oficiais, como também prevê o dever de elaborar políticas públicas que busquem ampliar o referido sistema. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 14).

Salienta-se que a prestação da educação é de responsabilidade de todos os entes federativos, de modo direto ou indireto, de forma que a descentralização das competências dos entes consiste na prestação direta pelos entes locais, em decorrência de se encontrarem mais próximos da população e tendo maior capacidade na identificação de onde, como e quais os serviços de educação devem ser prestados. Desta forma, em razão da descentralização, à União, os estados-membros e municípios têm o dever de trabalhar voltados para a colaboração. Assim, pode existir em um mesmo município tanto escolas municipais, quanto estaduais e federais, ou seja, cada uma delas é responsabilidade de entes federativos distintos, as quais devem articular entre si ações que busquem concretizar a equidade e a qualidade no atendimento dos estudantes. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 15).

Cabe à União desenvolver um papel articulador e coordenador que regule os sistemas de ensino. No entanto, tal papel não interfere no amplo espaço de atuação das esferas estadual, municipal e do Distrito Federal. Portanto, compete à União a previsão de um plano nacional de educação, os quais devem seguir os objetivos do artigo 214 da Constituição. Além disso, a organização dos sistemas de ensino tem como base a definição das áreas prioritárias de atuação e a preocupação de estabelecer um regime que vise a colaboração entre os entes. De tal modo, compete aos municípios atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil. Já aos estados-membros e ao Distrito Federal compete o ensino fundamental e médio. (RANIERI, 2000).

Consequentemente, à União não se limita apenas à organização do sistema de ensino, mas também está vinculada com a função redistributiva e supletiva, objetivando a garantia de equalização das oportunidades e dos padrões mínimos de qualidade. Logo, para a União não existe uma área de atuação prioritária, visto que sua atuação ocorre em todos os níveis, mesmo



que seja em caráter de apoio técnico e/ou financeiro (RANIERI, 2000).

Os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, de acordo com o artigo 211, parágrafo 2º, da Constituição. Sena (2004) complementa que a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 inseriu a expressão “educação infantil” no artigo supracitado e no artigo 30, inciso IV da Constituição, ocasionando a modificação das redações, as quais indicavam anteriormente apenas a educação da pré-escolar, assim, conseqüentemente, a responsabilidade dos municípios foi ampliada. Nesse sentido, o artigo 211, parágrafo 2º, da Constituição prevê competência própria de atuação dos municípios e o artigo 30, inciso VI, estabelece o dever de os municípios manterem a cooperação técnica e financeira com a União e os estados-membros. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 18-19).

É importante ressaltar que os municípios são historicamente os entes mais desprovidos de recursos para concretizar e atender as demandas das populações, visto que são eles – os entes locais – que assumem o compromisso de acolhimento das comunidades, como efeito disso, as autonomias política e/ou financeira desses são fragilizadas. De tal forma, buscando uma maior eficácia nas políticas públicas, vislumbra-se a necessidade de que ocorra o redirecionamento da gestão e o empoderamento do poder local, por meio de sua capacidade para elaborar leis e constituir órgãos de representação que privilegiem os interesses locais. (HERMANY; MACHADO, 2021, p. 19).

Com relação ao conceito de políticas públicas, são mecanismos que visam a efetivação de direitos, em que os governantes buscam, por intermédio desses, atender ao interesse público ou encontrar soluções aos problemas sociais. Dessa maneira, as políticas públicas são construídas por meio de um conjunto de ações e decisões que convergem, objetivando que seja atingido um único fim específico, ou seja, é por meio das políticas públicas que o Poder Executivo coloca em prática o plano de atuação estruturado em etapas, incluindo a tomada de decisões políticas voltadas para o atendimento do interesse público e para a satisfação de direitos ou solução de problemas sociais (MILLON, 2010).

Desse modo, as políticas públicas são definidas como programas de ação governamental, cuja formação há um elemento processual estruturante que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados. As políticas públicas são caracterizadas pela fragmentação, diversidade e complexidade de formas, objetos e dinâmicas, em que o agregado de atos e iniciativas carece de um elemento de unidade. De tal maneira, uma das dificuldades para conceituar a política pública decorre do fato de que se trata de um fenômeno que não tem propriamente essência ou traço identificador aplicável universalmente, explícito em um



conceito. (BUCCI, 2013).

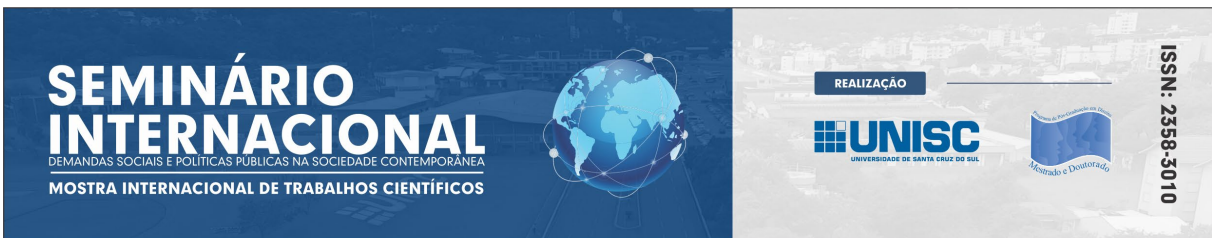
Dessa maneira, para que se concretize o direito à educação o Estado deve se aparelhar para fornecer a todos, de modo progressivo, serviços educacionais mínimos, visto que esse só pode ser efetivado por meio do planejamento e da implementação de políticas públicas, ou seja, a satisfação do direito à educação não se esgota mediante a realização do seu aspecto individual, a garantia de uma vaga na escola, mas abrange além disso a realização de prestações positivas de natureza diversa por parte do poder público. (DUARTE, 2007). Para tanto é importante que todos os entes federativos e os agentes da educação trabalhem em prol de avanços direcionados às instituições de ensino e aprendizagem, visando investir na educação de qualidade, direcionando esforços para ações e metas possíveis e eficientes.

Por conseguinte, demonstra-se necessário que sejam criados mecanismos que exerçam a opinião e as necessidades da população, que deliberem e contribuam para uma Administração mais transparente, além de produzir resultados concretos na sua atuação. Nesse sentido, é importante salientar o papel e a atuação dos Tribunais de Contas, órgãos que realizam o controle externo, avaliam e fiscalizam as políticas públicas. Desta forma, passa-se a análise do papel do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) como um agente regulador das políticas públicas, visando a boa prática na gestão pública da educação.

4. Um estudo concreto dos pareceres do TCE-RS e as políticas públicas educacionais: possibilidades e limites de um controle indutor na esfera local

O modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no Brasil é único no mundo, visto que não corresponde ao modelo tradicional, por assumir funções fiscalizadoras típicas de controladorias, além de desenvolver o papel de ouvidoria e de órgão consultivo. Além disso, suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios se desenvolvem por meio de um misto de formas e processos decisivos do Judiciário e do Legislativo (RIBEIRO, 2002).

De acordo com o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária aplicado pela Constituição, o controle externo deve ser exercido pelo Poder Legislativo, o qual será auxiliado pelos Tribunais de Contas nos termos do artigo 70. Portanto, sua execução deve ocorrer por intermédio de um órgão que seja independente na atuação e que tenha autonomia plena sobre os três Poderes, realizando o controle com competências próprias, que sejam indelegáveis e exclusivas, de acordo com o artigo 71, ou seja, o referido órgão é o Tribunal de Contas (COSTA, 2006).



Na organização político-administrativa brasileira existem 33 Tribunais de Contas, sendo: 1 Tribunal de Contas da União (TCU); 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCE)⁷; 3 Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCM)⁸; 2 Tribunais de Contas do Município⁹ (TCM)¹⁰; e 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal. Apenas dois municípios têm órgãos de contas próprios, em São Paulo e Rio de Janeiro. Evidencia-se que a corte de contas de São Paulo foi criada em 1968 e a do Rio de Janeiro em 1980, tais órgãos são anteriores a Constituição de 1988, a qual veda a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, nos termos do artigo 31, parágrafo 4^o¹¹.

Os órgãos de contas estão previstos na Constituição no Título IV – Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, regulado na Seção IX, que aborda a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, conforme previsto entre os artigos 70 a 75. Sodré (2006) ressalta que o Tribunal de Contas é um órgão independente e autônomo, que não pertence a nenhum dos Poderes da República e que exerce magistratura *sui generis*, como um órgão fiscalizador.

Ademais, os Tribunais de Contas são órgãos de controle técnico das finanças públicas, sendo suas atividades voltadas para o desempenho do controle externo da Administração, por meio das funções de auditorias e ouvidorias, das avaliações operacionais e das fiscalizações de políticas governamentais (RIBEIRO, 2002). As atribuições dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas em quatro categorias: 1) opinativa e informativa, através da emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo e nas respostas às consultas formuladas ao Tribunal; 2) fiscalizadora, no caso das auditorias e inspeções; 3) corretiva, quando assinala prazo para correção de irregularidades; e 4) jurisdicional especial, no momento em que julga as contas do chefe do executivo, no inciso II, do artigo 71, da Constituição (PARDINI, 1997).

Destaca-se que os Tribunais de Contas possuem competência para realizar a avaliação das políticas públicas, executando esse ofício, precipuamente, por meio das auditorias

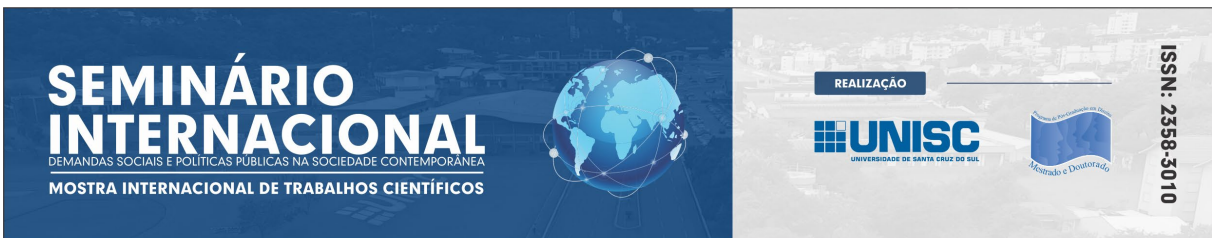
⁷ Nos estados-membros do: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santos, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

⁸ Sendo órgãos de contas para os municípios dos estados-membros: Bahia, Goiás e Pará. Observa-se que o dos municípios do Ceará foi extinto em 2017.

⁹ Nos municípios de: São Paulo e Rio de Janeiro.

¹⁰ A sigla TCM é utilizada tanto para os três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, quanto para os 2 Tribunais de Contas do Município, porém existem diferenças em suas jurisdições e atuações.

¹¹ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] § 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (BRASIL, 1988).



operacionais, conforme autorização outorgada pela Constituição. Trata-se de uma atividade não exclusiva, mas singular, visto que somente os órgãos de controle podem recomendar e determinar a adoção de certas providências pelos órgãos avaliados (SCHWANTZ; OLIVEIRA, 2019).

O artigo 71 da Constituição prevê as competências do TCU e o artigo 75 as amplia para os TCEs, cujas Constituições Estaduais devem seguir, no que couber, o que é determinado para o TCU. Assim, a competência para realizar auditorias operacionais está prevista no artigo 71, inciso IV, da Constituição, o qual indica que compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, as 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 (LIMA; DINIZ, 2018).

O artigo 70 da Constituição faz previsão de que a fiscalização deve analisar as dimensões da legalidade, da economicidade e da legitimidade, isto é, não basta avaliar se o gasto público atende aos critérios de legalidade, mas cabe observar se está em sintonia com os critérios de economicidade e legitimidade. Portanto, o papel dos órgãos de contas centra-se em avaliar, por meio de auditorias operacionais devidamente autorizadas pela Constituição, se os referidos parâmetros estão sendo atendidos (LIMA; DINIZ, 2018).

Segundo o TCU (2010) às auditorias operacionais se referem ao exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, tendo como finalidade a promoção do aperfeiçoamento da gestão pública. Lima e Diniz (2018) complementam que as quatro dimensões das auditorias operacionais têm como escopo, avaliar se os objetivos das políticas estão sendo alcançados em conformidade com os meios planejados, bem como se os meios empregados são os de menor custo entre os existentes e se os objetivos alcançados foram no menor tempo possível. Além disso, as auditorias operacionais traçam diretrizes, destacando se há espaços para melhorias. Assim, evidencia-se que esse modelo de auditorias não se limita a apontar apenas os problemas, mas procura realizar recomendações aos responsáveis pelas políticas públicas.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), as avaliações de políticas públicas tramitam sob a forma de processo específico de auditoria operacional, de inspeção, de contas de gestão/governo ou em nenhum desses formatos, dependendo dos objetivos pretendidos e dos achados encontrados, quando em um estudo não houver sugestões de ações específicas. (SCHWANTZ; OLIVEIRA, 2019). O TCE-RS vem



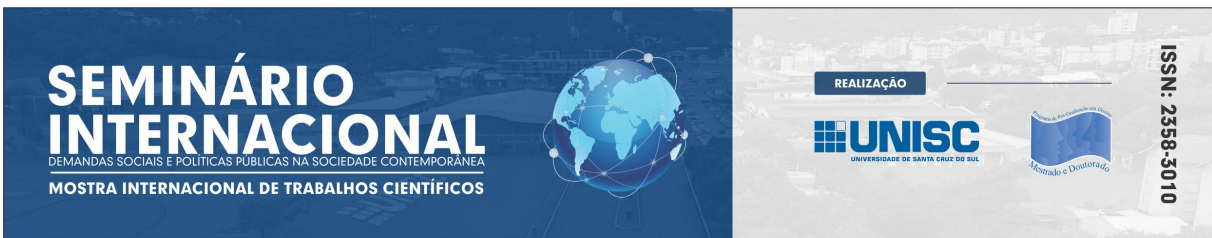
ampliando significativamente os procedimentos de auditoria voltados para a área da educação, acompanhando de forma mais detalhada a execução dos planos de educação em todo o Estado. Assim, aprovou a resolução que prevê a fiscalização da execução dos planos por meio de inspeções especiais, em todos os municípios e na secretaria estadual da educação. A referida sistemática de fiscalização permite que a corte de contas emita alertas aos gestores quando são identificadas irregularidades, não atendimento ou risco de não atendimento das metas dos planos de educação (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

A fiscalização desempenhada no TCE-RS é uma ferramenta que pode induzir políticas públicas e melhorias no âmbito da educação infantil, pois, em 2008, o Estado ocupava o 19º lugar no ranking nacional de oferta de vagas na creche e na pré-escola. No entanto, com base nas novas formas de avaliação de políticas públicas, passou em 2017 a ocupar a 4ª colocação. Destaca-se que as auditorias podem ser realizadas *in loco* e com o auxílio de ferramentas tecnológicas, como o “TC Educa”, sendo que esse *software* disponibiliza os dados dos municípios e dos estados-membros relacionados ao atendimento de crianças de zero a cinco anos, em creche e pré-escola (Meta 1A e 1B); dos jovens de 15 a 17 anos na escola (meta 3A) e matriculados no ensino médio (meta 3B). (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Além disso, para verificar como ocorre a análise das políticas públicas no TCE-RS por meio de auditorias operacionais voltadas para educação, destaca-se que o órgão de contas para tanto apresenta uma nova forma para a avaliação das referidas políticas, visto que a corte de contas vem executando além da análise de legalidade, pois examina a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Assim, foi efetuado o pedido de acesso à informação nº 015811-0299/19-0, no dia 29 de agosto de 2019, realizado no sítio eletrônico “www.tjrs.jus.br”, na aba a direita e no espaço “*Transparência e Acesso à Informação*”, assim foi elaborado o cadastro e o pedido de auxílio para a identificação dos processos que enfrentam a nova modalidade de avaliação de políticas públicas voltadas para educação. (HERMANY; MACHADO, 2021).

Em resposta ao pedido de acesso à informação foram prestados esclarecimentos e auxílio de como deveria ser procedida a busca pelos referidos processos no sítio eletrônico do TCE-RS, bem como foram fornecidos os números dos processos específicos que abordam a temática da solicitação. Com isso, foram localizadas e analisadas 8 (oito) auditorias operacionais (inspeções especiais), no âmbito da educação, sendo elas: 1) nº 7034-0200/17-1¹²; 2) nº 13708-

¹² Inspeção especial realizada no município de São Francisco de Paula, analisando o exercício de 2013-2017. Portanto, o município em análise alcançou a 2ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.



0200/18-0¹³; 3) n° 11634-0200/18-1¹⁴; 4) n° 8934-0200/18-0¹⁵; 5) n° 13376-0200/18-4¹⁶; 6) n° 7035-0200/17-4¹⁷; 7) n° 7036-0200/17-7¹⁸; e 8) 18420-0200/19-1¹⁹. (HERMANY; MACHADO, 2021).

Os referidos processos são casos paradigmas na nova forma de avaliação de políticas públicas pelo órgão de contas estadual do Rio Grande do Sul, visto que o TCE-RS vem desenvolvendo um estudo sobre a eficiência das redes municipais de ensino fundamental do Rio Grande do Sul, a fim de evidenciar áreas com oportunidades de melhoria, colocando informações à disposição dos gestores para a qualificação das decisões relacionadas com uma melhor alocação de recursos na educação. (HERMANY; MACHADO, 2021).

Assim, das decisões analisadas, verifica-se que, em síntese, o objetivo das inspeções especiais é orientar o planejamento das auditorias, principalmente, no tocante a definição dos entes auditados, foi desenvolvida a submatriz de risco do ensino fundamental, a qual atribui uma nota de risco e ranqueia os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Assim, é levado em consideração os critérios de relevância, materialidade e a criticidade. Desta forma, as auditorias operacionais, *in loco*, foram realizadas com os objetivos de: analisar se a situação de risco apontada pela matriz é confirmada pelos indicadores de qualidade da educação municipal; buscar as causas da situação encontrada; e identificar oportunidades de melhoria da rede municipal de ensino.

De tal maneira, visando o cumprimento desses objetivos, na primeira etapa dos relatórios dos processos são executadas avaliações de desempenho das redes municipais, referentes aos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Também são avaliados os impactos que os fatores extraescolares, especialmente à nível socioeconômico da família, podem exercer no desempenho acadêmico dos alunos, além disso a corte de contas estadual verifica as

¹³ Inspeção especial realizada no município de Rio Pardo, analisando o exercício de 2016-2017. O município em análise alcançou a 3ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

¹⁴ Inspeção especial realizada no município de Palmeira das Missões, analisando o exercício 2013-2017. O município em análise alcançou a 6ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

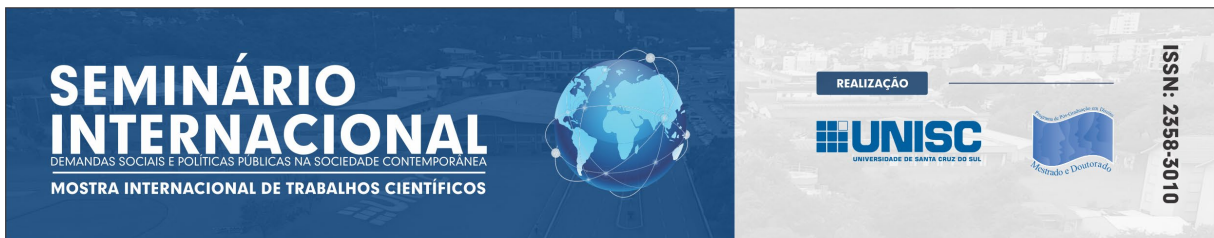
¹⁵ Inspeção especial realizada no município de Frederico Westphalen, analisando o exercício de 2013-2016. O município em análise alcançou a 7ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

¹⁶ Inspeção especial realizada no município de Lagoa Vermelha, analisando o exercício de 2014-2017. O município em análise alcançou a 9ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

¹⁷ Inspeção especial realizada no município de Soledade, analisando o exercício de 2017. O município em análise alcançou a 10ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

¹⁸ Inspeção especial realizada no município de Triunfo, analisando o exercício de 2013-2016. O município em análise alcançou a 4ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

¹⁹ Inspeção especial realizada no município de Canoas, analisando os exercícios de 2017-2020. O município em análise alcançou a 18ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.



situações dos entes auditados em diferentes perspectivas, comparando os resultados a outros 19 municípios com perfil socioeconômico semelhante aos supracitados.

As auditorias *in loco* – nos municípios de São Francisco de Paula, Rio Pardo, Palmeira das Missões, Frederico Westphalen, Lagoa Vermelha, Soledade, Triunfo e Canoas – têm como fundamento o de avaliar a qualidade das políticas públicas de educação ofertadas pelas redes municipais de Ensino Fundamental. Para tanto, o TCE-RS apresenta os seguintes objetivos: verificar se a situação de risco apontada pela matriz é confirmada pelos indicadores de qualidade da educação municipal; buscar as causas da situação encontrada; identificar oportunidades de melhoria da rede municipal de ensino.

Desse modo, observa-se que para o cumprimento desses objetivos, na primeira etapa dos relatórios foram avaliados o desempenho das redes municipais em três indicadores oficiais disponibilizados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira); Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA e Taxa de Distorção Idade Série.

Nos relatórios é ressaltado o impacto que os fatores extraescolares exercem no desempenho acadêmico dos alunos, em especial o nível socioeconômico da família, a situação dos entes locais auditados em cada um desses indicadores educacionais foi contextualizada por meio da comparação com os resultados de outros 19 municípios com perfil socioeconômico semelhante. Desta forma, para a seleção desses municípios foi utilizada técnica de análise de *clusters*, na qual foram utilizados quatro indicadores de padrão: Índice de Desenvolvimento Humano Renda – IDHR/2010, Índice *Fuzzy* Pobreza – IFP/2010, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – (IDESE) 2014 e percentual de mães chefes de família sem fundamental completo e com filhos menores de 15 anos/2010.

Nesse sentido, é destacado no relatório que o agrupamento de municípios com níveis socioeconômicos semelhantes objetiva minimizar a influência dos fatores extraescolares no resultado dos indicadores educacionais examinados, de modo que por meio disso viabiliza-se o diagnóstico da eficácia das redes municipais de ensino fundamental. Em seguida, foram examinados os componentes da rede municipal, os investimentos realizados em educação e a infraestrutura disponível nas unidades escolares, com isso diagnosticando a eficiência das redes municipais de ensino a partir da comparação com o *cluster* previamente definido.

Na segunda parte do relatório, o TCE-RS busca identificar as possíveis causas dos resultados educacionais apresentados pelas redes municipais auditadas, verificando os fatores internos de gestão, visto que seu impacto no desempenho acadêmico dos alunos é reconhecido

em estudos baseados em evidências, quais sejam: qualidade do professor, qualidade do diretor, a realização de avaliação externa, gestão do clima escolar e calendário escolar. Assim, nas redes de educação dos entes auditados identificou-se os aspectos que podem contribuir para os resultados educacionais dos municípios e as oportunidades de melhoria na gestão educacional.

Assim, observa-se na tabela a seguir as principais determinações elaboradas pelo TCE-RS para os Municípios auditados:

Tabela 1: análise descritiva das determinações realizadas pelo TCE-RS:

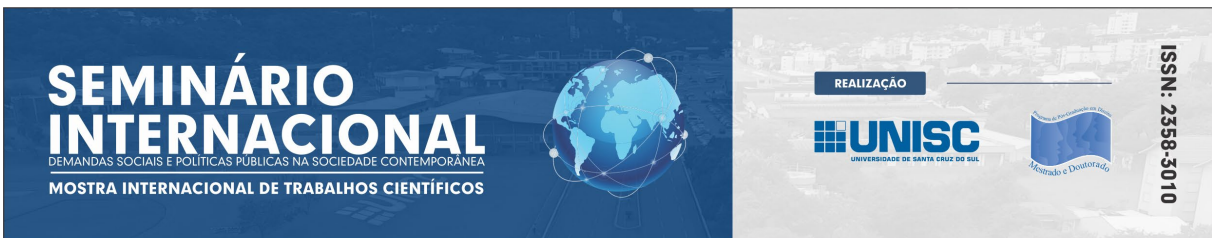
Município	Exercício	Processo	Decisão
São Francisco de Paula	2013-2017	7034-0200/17-1	Sem decisão até o momento, mas de acordo com o relatório de auditoria foram realizadas as seguintes determinações: 1) fosse determinada a publicação do relatório; que a matéria fosse levada a julgamento, com decisão para determinar que o Executivos dos respectivos municípios elaborassem Plano de Ação, prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental; 3) que após a apresentação do referido plano de ação, o processo retornasse à Diretoria de Controle e Fiscalização para monitoramento.
Rio Pardo	2016-2017	13708-0200/18-0	1) fosse determinada a publicação do relatório, possibilitando uma análise prévia à fiscalização, à discussão e a providências tendentes à promoção das medidas corretivas necessárias; 2) que o Executivo elaborasse elaboração Plano de Ação prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para realizar os ajustes necessários na gestão da educação, de modo a promover a melhoria dos resultados nos indicadores; 3) que o Controle Interno que acompanhasse a formulação e a execução do plano de ação, a partir das ações e prazos apresentados pelo Gestor, emitindo parecer(es) de monitoramento ao final de cada prazo transcorrido, opinando pela realização ou não, de forma satisfatória, da ação intentada e planejada; 4) que após a apresentação do referido plano de ação, o processo retornasse à Diretoria de Controle e Fiscalização para monitoramento.
Palmeira das Missões	2013-2017	11634-0200/18-1	1) que o Administrador adotasse as medidas necessárias ao estrito cumprimento da lei, do artigo 71, inciso IX da Constituição, propiciando a elaboração de um Plano de Ação para a superação das inconformidades apresentadas no Relatório de Auditoria, prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental; 2) cientificasse à Direção de Controle e Fiscalização para acompanhar a matéria nos futuros procedimentos de auditoria; 3) que cientificasse o Poder Legislativo e o Sistema de Controle Interno do Município da decisão.
Frederico Westphalen	2013-2016	8934-0200/18-0	1) que o Executivo elaborasse Plano de Ação, prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental, bem como à Supervisão competente para que fizesse o devido acompanhamento da matéria; 2) cientificasse o Poder Legislativo e ao Sistema de Controle Interno do Município da decisão.
Lagoa Vermelha	2014-2017	13376-0200/18-4	1) que o Executivo elaborasse Plano de Ação, prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental; 2) que o Serviço de Auditoria acompanhasse a matéria; 3) cientificasse o Poder Legislativo e ao Sistema de Controle Interno do Município da decisão.



Soledade	2017	7035-0200/17-4	1) que o Administrador adotasse as medidas necessárias ao cumprimento da lei, do artigo 71, inciso IX da Constituição, propiciando a elaboração de um Plano de Ação para a superação das inconformidades apresentadas no Relatório de Auditoria, prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental; 2) cientificasse à Direção de Controle e Fiscalização para acompanhar a matéria nos futuros procedimentos de auditoria; 3) cientificasse o Conselho Municipal de Educação, ao Poder Legislativo e ao Sistema de Controle Interno do Município da decisão.
Triunfo	2013-2016	7036-0200/17-7	1) fosse determinada a publicação do relatório; 2) que o Executivo elaborasse Plano de Ação prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental; 3) que à Direção de Controle e Fiscalização acompanhasse e verificasse o efetivo cumprimento das determinações 1 e 2; 4) que fosse cientificado o Sistema de Controle Interno, o Conselho Municipal de Educação e o Poder Legislativo do teor e resultado da Inspeção Especial para que, nas respectivas alçadas de atuação, auxiliem e fiscalizem o Executivo quanto ao cumprimento.
Canoas	2017-2020	18420-0200/19-1	1) que o Administrador, com base no artigo 71, inciso IX, da Constituição, elaborasse plano de ação, a ser apresentado a este Tribunal, prevendo as medidas concretas a serem adotadas na gestão da educação municipal, com os respectivos prazos e responsabilidades, de modo a aperfeiçoar a qualidade do ensino e promover a melhoria dos indicadores educacionais, considerando as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria; 2) que o Controle Interno que acompanhasse a formulação e a execução do plano de ação, a partir das ações e prazos apresentados pelo Gestor, emitindo parecer(es) de monitoramento ao final de cada prazo transcorrido, opinando pela realização ou não, de forma satisfatória, da ação intentada e planejada; 3) que à Direção de Controle e Fiscalização acompanhasse o cumprimento das determinações; 4) que fosse cientificado o Sistema de Controle Interno, ao Conselho Municipal de Educação e ao Poder Legislativo, para que, nas respectivas alçadas de atuação, auxiliassem e fiscalizassem o Executivo quanto ao cumprimento da decisão.

Fonte: elaboração própria com base na pesquisa realizada acima no sítio do TCE-RS.

Constata-se que o TCE-RS, a partir do Planejamento Estratégico para os períodos de 2018-2022, segundo a Resolução nº 1.101/2018, contempla como objetivo a indução ao aperfeiçoamento da gestão e efetividade das políticas públicas. Desta forma, observa-se que das auditorias analisadas e seus respectivos relatórios/decisões, o TCE-RS realiza o mapeamento detalhado da rede de educação dos municípios, identificando as fragilidades e a possibilidade de melhoria, além de determinar a confecção de planos de ação prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental para sanar as falhas, bem como promove a atenção em rede, e ao determinar o acompanhamento de diferentes órgão do cumprimento das metas e da decisão, induzindo e contribuindo para o aprimoramento e melhoria das políticas públicas educacionais dos municípios auditados e, conseqüentemente, a efetividade dos direitos fundamentais.



5. Conclusão

No decorrer da pesquisa objetivou-se responder o problema da pesquisa que se evidencia no estudo da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, quanto à possibilidade de indução de políticas públicas voltadas para gestão do sistema de educação local, por meio dos mecanismos de controle, quando realiza o controle da prestação do serviço. Desta forma, em um primeiro momento se verificou o federalismo brasileiro e a integração dos municípios como entes federativos a partir da Constituição de 1988, além de como a descentralização influencia no fortalecimento da atuação, realizando uma maior proximidade das atividades da Administração aos que recebem os programas e as políticas públicas.

A partir disso, se destacou o empoderamento local como meio de eficácia e auxílio para as demandas de cada região específica, assim como forma de favorecimento da comunicação e do controle social, estimulando a participação da comunidade e a fiscalização das decisões públicas. Ademais, foi evidenciado o conceito e as formas de implementação de políticas públicas na esfera local, especialmente no que tange ao estudo da gestão das políticas educacionais.

Por fim, foi realizada uma análise concreta dos pareceres do TCE-RS, visando as possibilidades e limites de um controle indutor, observando principalmente o seu papel como um agente regulador das políticas públicas, visando a boa prática na gestão pública da educação. Desse modo, foram analisadas as competências, formação e natureza jurídica da corte de contas no controle da Administração, destacando-se que o processo fiscalizatório realizado pelo órgão de contas, por intermédio das auditorias operacionais, se expande progressivamente com a análise além da legalidade e da regularidade na promoção e na execução das receitas, visto que passou a verificar também a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organização, dos programas e das atividades governamentais, tendo como finalidade o aperfeiçoamento da gestão pública, ou seja, tais auditorias têm como escopo o acompanhamento, buscando contribuir e aprimorar as políticas públicas, visando a garantia e efetividade dos direitos fundamentais.

Foram objeto de análise oito inspeções especiais que enfrentaram a nova modalidade de avaliação de políticas públicas no âmbito da educação, notando-se que os Tribunais vêm investindo nas auditorias operacionais, o que estimula o controle social, assim como permite uma melhor avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas escolhidos. Desse modo, reitera a necessidade de existência de controles que vão além dos



exigidos pela norma, ou seja, destaca-se que é imprescindível que sejam analisados todos os aspectos da implementação dos programas, suas alternativas e resultados alcançados.

Por todo o exposto, salienta-se que existe uma tendência fortalecida dos órgãos de contas buscarem uma maior especialização que seja sensível à população e desafiadora para os gestores, como no caso da educação. Além disso, pode ser observado que a boa gestão das políticas públicas é necessária, diante da estagnação econômica e frente à crescente procura por serviços públicos pelos indivíduos. De tal modo, evidencia-se que o conhecimento especializado contribui para análises mais consistentes no aperfeiçoamento da Administração como um todo. Conclui-se que o órgão de contas por meio dos processos de auditorias analisados e da nova forma de avaliação de políticas públicas serve como um importante elemento indutor de políticas públicas e para novas práticas na gestão da educação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BUCCI, Maria P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

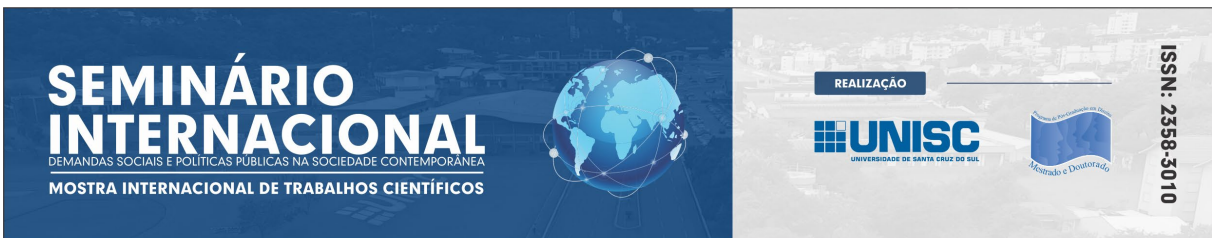
COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. Rio de Janeiro: Ática, 1968.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como um direito fundamental de natureza social. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas. v. 28, n. 100 - Especial, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

GOLIN, Paula Mangialardo. O direito a educação na democracia brasileira e a questão da sua efetividade. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 43, 2005.

HERMANY, Ricardo. MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. O papel do tribunal de contas no exercício do controle externo como agente regulador de gestão das políticas educacionais



municipais no Rio Grande do Sul. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 45, n. 1, 2021.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRELL, Joachim Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional, p. 399-416. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). *Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILLON, Lara Vanessa. *Participação popular nas políticas públicas municipais: eficácia e implementação*. 2010. Disponível em: <<http://sare.unianhanguera.edu.br/index.php/rdire/articicle/viewFile/1268/841>> Acesso em: 30 abr. 2023.

PARDINI, Frederico. *Tribunal de contas da União: órgão de destaque constitucional*. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

PEDRO, Francesc; PUIG, Irene. *Las reformas educativas. una perspectiva politica y comparada*. Barcelona: Paidós, 1998

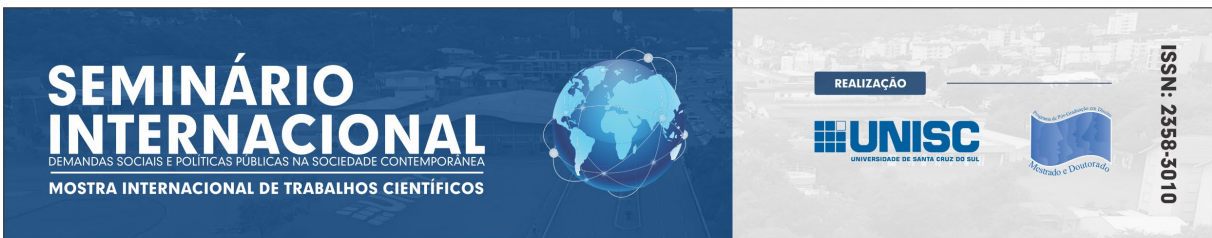
PUCCINELLI JR, André. *O federalismo cooperativo e a reserva do possível no âmbito da saúde, educação e saúde pública*. Tese (Curso de direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

RANIERI, Nina. *Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96)*. São Paulo: Edusp, 2000.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle na administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul./set. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Contas do Estado*. Consulta processual pública. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. *TCE-RS intensifica a fiscalização na área da educação*, 2018. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20intensifica%20a%20fiscaliza%20na%20area%20da%20educa>. Acesso em: 30 abr. 2023.



SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SCHWANTZ, Giuliani; OLIVEIRA, José Alfredo Fank de. Avaliação de Políticas Públicas pelo Tribunal de Contas do Estado: realidade ou desafio?, p. 30-31. *Achados de Auditores*. Porto Alegre: CEAPE – Sindicato de auditores públicos externos do TCE-RS, n. 8, jun. 2019. Disponível em: <<https://www.ceapetce.org.br/uploads/documentos/5d0791e3b1ea34.69145393.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2023.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.