

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

VIVIANE PEREIRA GROSSER

O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPACTO DA ATUAÇÃO DO TCE-RS NO  
MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO  
INFANTIL NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Porto Alegre

2019

**VIVIANE PEREIRA GROSSER**

O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPACTO DA ATUAÇÃO DO TCE-RS NO  
MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO  
INFANTIL NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Marília Patta Ramos

Porto Alegre

2019

## VIVIANE PEREIRA GROSSER

### CIP - Catalogação na Publicação

Grosser, Viviane Pereira  
O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPACTO DA ATUAÇÃO DO  
TCE-RS NO MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA  
DE EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS / Viviane  
Pereira Grosser. -- 2019.  
227 f.  
Orientadora: Marília Patta Ramos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Tribunais de Contas. 2. Políticas públicas. 3.  
Implementação. 4. Educação infantil. I. Ramos, Marília  
Patta, orient. II. Título.

**VIVIANE PEREIRA GROSSER**

O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO IMPACTO DA ATUAÇÃO DO TCE-RS NO  
MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO  
INFANTIL NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: Porto Alegre, 11 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Marília Patta Ramos – Orientadora  
PPGPP/UFRGS

---

Profa. Dra. Luciana Pazini Papi  
PPGA/UFRGS

---

Profa. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll  
PPGPP/UFRGS

---

Prof. Dr. Leandro Raizer  
FACED/UFRGS

Dedico este trabalho a minha mãe, Rosângela Pereira (*in memoriam*), e a todas as professoras, que como ela, lutaram e ainda lutam pela universalização do acesso e pela qualidade do ensino ofertado às crianças brasileiras.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe, Rosângela, professora e educadora, que dedicou a vida a ensinar crianças desde a mais tenra idade e que deixou sua marca em cada um de seus alunos, assim como em todos que com ela conviveram. Ela foi uma das maiores incentivadoras dos meus estudos, mesmo quando ficou doente. Infelizmente, não resistiu a tempo de ver esse trabalho concluído, mas a marca que deixou em todos nós resistirá a qualquer força do tempo. Amor e saudade eternos.

Agradeço ao meu pai, Roberto, por todos os valores e ensinamentos que me transmitiu, sempre me guiando rumo a decisões centradas, mesmo quando difíceis, sendo fonte de incentivo e apoio em todos os momentos.

Agradeço ao meu marido, Cássio, não apenas pela torcida, mas também pela força que me passou para seguir com este projeto e finalizá-lo. Sem a presença dele, seu carinho e apoio incondicional, e o chimarrão que me fazia quando estava em casa, não teria conseguido.

Agradeço ao meu irmão Leonardo, também professor e educador, que influencia positivamente a vida de inúmeras crianças todos os dias. O trabalho que ele realiza é uma inspiração para todos.

Agradeço aos meus familiares, sogros e amigos, pessoas tão queridas e importantes em minha vida, sem as quais essa jornada jamais seria completa. Agradeço por me mostrarem sempre o significado do amor, da compaixão e da empatia.

À minha orientadora Marília Patta Ramos, agradeço pela paciência e dedicação com que me orientou e por ter acreditado e me auxiliado durante a pesquisa e a elaboração deste trabalho. Sua didática exemplar foi a razão desse estudo ter abordagem quantitativa. A ela meu carinho e gratidão por me aceitar como orientanda e por ter me ajudado a concluir esse desafio.

Aos meus professores do PPG de Políticas Públicas, agradeço pelas trocas durante as disciplinas e pelo ensino de qualidade que tive durante o curso. A contribuição de vocês foi fundamental para os aprendizados que levarei para a vida profissional.

Aos meus queridos colegas do PPG de Políticas Públicas, agradeço pela cumplicidade, pelo auxílio mútuo, pelo diálogo franco e pelas sessões de terapia.

Vocês tornaram essa experiência ainda mais gratificante. Ao colega Rafael Barbosa de Aguiar, agradeço também pelo auxílio com a formatação do texto ora apresentado.

Ao professor Fernando Gonçalves, agradeço pela produção do banco de dados e pelos esclarecimentos às minhas diversas dúvidas no curso desse projeto.

Ao meu chefe, Conselheiro Cezar Miola, agradeço pelas lições e aprendizado, em especial quanto ao tema da educação infantil; pelos materiais emprestados; e, acima de tudo, pelo apoio e incentivo, sem os quais a participação nesse programa de pós-graduação não seria possível. Aos meus queridos amigos do Gabinete e do TCE-RS agradeço pelas palavras de incentivo e confiança, pelos desejos sinceros de sucesso e por tornarem a convivência no trabalho tão agradável e feliz. Não faltarei mais aos churrascos.

Ao TCE-RS, agradeço pela possibilidade de participar desse programa de pós-graduação, mesmo significando o afastamento do trabalho por duas tardes durante a semana. Sem dúvida, a qualificação do quadro de pessoal apenas engrandece a instituição e permite o desenvolvimento de críticas construtivas, em prol da máxima realização da missão dessa Casa, que tanto pode contribuir no aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à sociedade.

## RESUMO

Essa dissertação analisa o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas brasileiros, desde a sua criação até o modelo definido na Constituição Republicana de 1988. O objetivo desse enfoque foi compreender quais as competências que possibilitaram a essas instituições, ao longo do tempo e do desenvolvimento democrático do país, controlar a implementação de políticas públicas. Para analisar o impacto desse tipo de atuação utilizou-se como substrato empírico a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2008, quanto ao acompanhamento das taxas de atendimento em pré-escola previstas nos Planos Nacionais de Educação de 2001 (com vigência até 2011) e 2014 (com vigência até 2024). Dessa forma, inicialmente foram examinadas as normas que, no contexto do Estado brasileiro, definiram uma política nacional em prol das crianças de 0 a 5 anos, bem como destacada a importância de se priorizar as ações na primeira infância. Na sequência, foi analisado o monitoramento realizado pelo TCE-RS no período de 2008 a 2016, pelo qual os municípios gaúchos passaram a ser acompanhados, desde 2008, em número progressivo até 2016, quanto às taxas de atendimento das crianças em pré-escola, recebendo relatório de auditoria indicando o déficit de vagas em educação infantil. O exame quantitativo foi focado apenas na pré-escola, pois, diferentemente da creche, se trata de etapa obrigatória da educação básica, cuja universalização deveria ter ocorrido em 2016. A partir dos modelos de regressão linear multivariada produzidos, verificou-se que a diferença nas taxas de atendimento entre 2007 e 2017 dos municípios gaúchos eram positivamente impactadas pela intensidade do monitoramento realizado pelo TCE-RS. Assim, quanto maior a continuidade da ação de fiscalização, maior o incremento no atendimento da população infantil em pré-escola, ao longo do tempo. Apesar do baixo poder explicativo do modelo e de outras limitações nas bases de dados utilizadas, esses resultados sinalizam que os Tribunais de Contas podem, de fato, provocar a adoção de medidas pelo poder público tendentes a corrigir o cenário de déficit de vagas, seja mediante emissão de recomendações, seja pela exigência de plano de ação com a descrição das medidas destinadas à consecução desse objetivo. Isso exemplifica a atividade descrita por Bardach (1977) como “fixing the implementation game”. Espera-se que os dados obtidos nessa pesquisa possam contribuir para a difusão de práticas semelhantes a outros Tribunais de Contas, viabilizando, também, uma análise crítica da atuação dos Tribunais de Contas como instâncias de *accountability* horizontal.

**Palavras chaves:** Tribunais de Contas. Desenvolvimento institucional. *Accountability*. Controle de políticas públicas. Educação infantil.

## ABSTRACT

This dissertation examines the institutional development of the Brazilian Courts of Accounts, from their creation until their design defined by the Brazilian Federal Constitution of 1988. This approach aimed at understanding which of the competences of these institutions has allowed them, gradually over time and the country's democratic development, to exert control over the implementation of public policies. In this sense, in order to test empirically the effects of such control on public policies, this research analyzed the experience of the State Court of Accounts of Rio Grande do Sul in enforcing, since 2008, pre-primary education attendance rates regulated in the National Education Plans of 2001 (up to 2011) and 2014 (up to 2024). First, the Brazilian federal legislation on early childhood (children aged 0 to 5) is reviewed, and the importance of investing on this early stage of life is stressed. Then, the auditing practice of State Court of Accounts of Rio Grande do Sul, from 2008 to 2016, is revised, regarding early childhood attendance rates on counties' preschools. The auditing data comprehended a progressive number of counties that received reports, during the mentioned period, in respect to insufficient attendance rates on pre-primary education, as determined by federal regulation. This evaluation considered quantitative data only on preschool attendance (not in daycare attendance), which is mandatory and whose access should have been made universal until 2016. Using a sequence of multivariate regression models, it could be established that the intervention of Rio Grande do Sul Court of Accounts on its counties had direct impact in increasing attendance rates between 2007 and 2017. Also, the greater the continuity of the auditing action, the greater the impact on attendance rates for early childhood population in preschool over time. Despite the lower R-squared values in the multiple regression analysis and other limitations in data base, the results indicate that the Courts of Accounts, whether demanding plans of action or issuing warnings, can lead to government improvements on attendance rates in preschool, abiding to federal legislation. This activity exemplifies what Bardach (1977) has described as "fixing the implementation game". The findings in this study may increase the diffusion to other State Courts of Accounts as to this auditing practice, as well as contribute to a critical approach of these institutions as effective instruments of horizontal accountability.

**Keywords:** Court of Accounts. Institutional Development. Accountability. Public policy monitoring. Early childhood education.

## LISTA DE GRÁFICOS

### Variável dicotômica “semprenuncaauditoria”

<b>Gráfico 1</b>	População em faixas 2007	125
<b>Gráfico 2</b>	População de 4 e 5 anos em faixas 2007	126
<b>Gráfico 3</b>	População de 4 e 5 anos em faixas 2016	127
<b>Gráfico 4</b>	Proinfância 2007 a 2013	128
<b>Gráfico 5</b>	TACs com o MPRS entre 2007 e 2016	129
<b>Gráfico 6</b>	Rural e não rural	130
<b>Gráfico 7</b>	Anos em que aplicou o mínimo em MDE 2007 a 2016	131
<b>Gráfico 8</b>	Gini 2007	132
<b>Gráfico 9</b>	Gini 2016	133
<b>Gráfico 10</b>	IDHM 2007	134
<b>Gráfico 11</b>	IDHM 2016	135
<b>Gráfico 12</b>	Partidos de direita, centro ou esquerda 2007	136
<b>Gráfico 13</b>	Partidos de direita, centro ou esquerda 2016	136
<b>Gráfico 14</b>	Alta ou baixa proporção de estatutários 2007	138
<b>Gráfico 15</b>	Alta ou baixa proporção de estatutários 2016	138
<b>Gráfico 16</b>	PIB per capita 2007	139
<b>Gráfico 17</b>	PIB per capita 2016	140
<b>Gráfico 18</b>	Renda per capita 2007	141
<b>Gráfico 19</b>	Renda per capita 2016	141
<b>Gráfico 20</b>	Receita orçamentária per capita 2007	142
<b>Gráfico 21</b>	Receita orçamentária per capita 2016	143
<b>Gráfico 22</b>	Cobertura em pré-escola 2007	144
<b>Gráfico 23</b>	Diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2016	145

### Variável categórica “IntervTCE”

<b>Gráfico 24</b>	População em faixas 2007	147
<b>Gráfico 25</b>	População em faixas 2016	148
<b>Gráfico 26</b>	População de 4 e 5 anos em faixas 2007	149
<b>Gráfico 27</b>	População de 4 e 5 anos em faixas 2016	149
<b>Gráfico 28</b>	Proinfância 2007 a 2013	150
<b>Gráfico 29</b>	TACs com o MPRS entre 2007 e 2016	151

<b>Gráfico 30</b>	Rural e não rural	152
<b>Gráfico 31</b>	Anos em que aplicou o mínimo em MDE 2007 a 2016	153
<b>Gráfico 32</b>	Gini 2007	154
<b>Gráfico 33</b>	Gini 2016	154
<b>Gráfico 34</b>	IDHM 2007	155
<b>Gráfico 35</b>	IDHM 2016	156
<b>Gráfico 36</b>	Partidos de direita, centro ou esquerda 2007	157
<b>Gráfico 37</b>	Partidos de direita, centro ou esquerda 2016	157
<b>Gráfico 38</b>	Alta ou baixa proporção de estatutários 2007	158
<b>Gráfico 39</b>	Alta ou baixa proporção de estatutários 2016	159
<b>Gráfico 40</b>	PIB per capita 2007	160
<b>Gráfico 41</b>	PIB per capita 2016	160
<b>Gráfico 42</b>	Renda per capita 2007	161
<b>Gráfico 43</b>	Renda per capita 2016	162
<b>Gráfico 44</b>	Receita orçamentária per capita 2007	163
<b>Gráfico 45</b>	Receita orçamentária per capita 2016	163
<b>Gráfico 46</b>	Cobertura em pré-escola 2007	164
<b>Gráfico 47</b>	Diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2016	165

### **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b>	Fluxo dos processos de Contas de Governo	99
-----------------	--	----

### **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b>	Tipologia das formas de controle do Estado no Brasil	27
<b>Quadro 2</b>	Desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas no período de 1891 a 1967	50
<b>Quadro 3</b>	Comparativo das características do Tribunal de Contas da União antes e depois da CRFB de 1988	57
<b>Quadro 4</b>	Variáveis usadas no estudo	115

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Municípios Gaúchos com Relatórios de Auditoria no tema da Educação Infantil	110
<b>Tabela 2</b>	Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e baixa intervenção do TCE”	170
<b>Tabela 3</b>	Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e nenhuma intervenção do TCE”	173

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON	- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB de 1988	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FEE	- Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	- Instituto de Estudos Educacionais Anísio Teixeira
IRB	- Instituto Rui Barbosa
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	- Ministério da Educação
MP-RS	- Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul
MPC	- Ministério Público de Contas
PIB	- Produto Interno Bruto
PNE	- Plano Nacional de Educação
PROMOEX	- Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e do Distrito Federal
SIAPC	- Sistema de Informações de Auditoria e Prestação de Contas
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta
TCE-RS	- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	- Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTOS DO CONTROLE DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>19</b>
2.1	ORIGENS HISTÓRICAS DO CONTROLE DO ESTADO	19
2.2	TIPOLOGIA DOS CONTROLES EXERCIDOS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
2.3	PANORAMA DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	31
2.3.1	<i>Controle pelo Legislativo</i>	32
2.3.2	<i>Controle pelo Judiciário</i>	35
2.3.3	<i>Controle pelo Ministério Público</i>	37
2.3.4	<i>Controle pelo Tribunal de Contas</i>	39
2.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE	40
<b>3</b>	<b>TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E DA ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA</b>	<b>43</b>
3.1	O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DA PRIMEIRA CARTA REPUBLICANA À CRFB DE 1988	43
3.1.1	<i>O Tribunal de Contas nas Constituições brasileiras de 1891 a 1967</i>	45
3.1.2	<i>A nova trajetória institucional dos Tribunais de Contas: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	54
3.2	OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA	64
3.2.1	<i>Accountability, direitos fundamentais e políticas públicas</i>	65
3.2.2	<i>Instituições de controle superpostas e o risco do excesso de accountability</i>	71
3.2.3	<i>O acompanhamento da implementação de políticas públicas por meio das competências conferidas aos Tribunais de Contas</i>	75
<b>4</b>	<b>A EXPERIÊNCIA DO TCE-RS NO CONTROLE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL</b>	<b>82</b>
4.1	A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E O DESAFIO DA DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA	82
4.2	O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O CONTROLE DA POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DE VAGAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL	92
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>107</b>
5.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA	107
5.2	COLETA DE DADOS	111
5.3	VARIÁVEIS UTILIZADAS NA PESQUISA	113
5.4	ESTRATÉGIA ANALÍTICA	120
<b>6</b>	<b>A FISCALIZAÇÃO DO TCE-RS NAS TAXAS DE ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS NO PERÍODO DE 2008 A 2016</b>	<b>123</b>
6.1	PERFIL DOS MUNICÍPIOS ALVO DA AÇÃO DO TCE-RS	123
6.1.1	<i>Municípios com intervenção permanente do TCE-RS</i>	124
6.1.2	<i>Municípios com intervenção intermitente do TCE-RS</i>	146
6.2	CONDICIONANTES DO AUMENTO NA TAXA DE ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA: O IMPACTO DA AÇÃO DO TCE-RS NA FISCALIZAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL À POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS	166
6.2.1	<i>O impacto da constância na ação do TCE-RS na taxa de atendimento à pré-escola</i>	168
6.2.2	<i>O impacto da baixa intensidade da ação do TCE-RS na taxa de atendimento à pré-escola</i>	168

6.2.3	<i>O impacto da alta intensidade versus baixa da intervenção do TCE-RS nas taxas de atendimento em pré-escola.....</i>	169
6.2.4	<i>O Impacto da alta intensidade da ação do TCE versus nenhuma acção em comparação com a ausência da intervenção do TCE.....</i>	172
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA O TEMA .....</b>	<b>177</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>185</b>
	<b>ANEXO I – LISTA DOS MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM RELATÓRIO DE AUDITORIA DO TCE-RS .....</b>	<b>204</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são instituições de controle externo da Administração Pública, cuja origem pode ser traçada, no Brasil, desde o início da República, em 1891, com a criação do Tribunal de Contas da União. Contando, atualmente, com mais de um século desde o seu nascimento, o TCU e, por simetria federativa, os Tribunais de Contas subnacionais, inicialmente concebidos para o acompanhamento da execução orçamentária pelos gestores públicos, vêm cada vez mais controlando as ações e os programas governamentais, buscando aferir a eficácia, eficiência e os resultados por eles produzidos.

Assim, de uma análise restrita ao controle financeiro e patrimonial, estes órgãos, com o amadurecimento democrático brasileiro, passaram também a fiscalizar a implementação de políticas públicas definidas em lei. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, nesse sentido, constitui um ponto de inflexão na trajetória dessas instituições.

Os abusos de poder praticados por gestores públicos, ao longo da história do país, fruto de uma cultura política patrimonialista, provocaram a erosão da confiança dos eleitores no voto como mecanismo de responsabilização. A ineficiência na fiscalização exercida pelos representantes eleitos, dentro do sistema de freios e contrapesos da tradicional tripartição dos poderes (ROSANVALLON, 2008; WILLEMANN, 2013), resultou no fortalecimento de outros mecanismos institucionais de controle dentro da carta constitucional de 1988. Disso decorreu a ampliação não apenas do número de instituições que exercem fiscalização, mas também a evolução de suas competências institucionais.

O desenho de órgãos autônomos e independentes, desvinculados de qualquer relação de subordinação, conferiu importância aos Tribunais de Contas como destinatários das prestações de contas dos agentes públicos. Os amplos direitos prestacionais reconhecidos na Constituição cidadã, alguns inclusive com tratamento prioritário e vinculativo, como é o caso dos direitos à saúde e à educação, caminham ao lado da escassez de recursos públicos para concretizá-los.

Isso conferiu abertura para que os Tribunais de Contas fiscalizem a adequada destinação desses recursos, não apenas do ponto de vista da estrita legalidade, mas

com enfoque na concretização das prioridades ditadas constitucionalmente e definidas em políticas públicas instituídas por leis. Dentro dessas importantes modificações no cenário nacional, cabe indagar se esses Tribunais vêm atuando à altura da missão que lhes foi atribuída.

Para desenvolver essa análise, utilizou-se como substrato empírico a experiência de fiscalização promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a partir de 2008, quanto à implementação dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014 no que diz respeito à política definida para a educação infantil. A temática ganhou relevo a partir da CRFB de 1988, uma vez que a educação pré-escolar, prestada em creches e pré-escolas, de cunho inicialmente assistencial, passou a ser reconhecida como um direito fundamental da criança.

Dentro da distribuição de competências entre os entes federativos, coube aos municípios oferecer educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças de 0 a 5 anos, constituindo a primeira etapa da educação básica. Em 2001, foi editado o Plano Nacional de Educação, primeiro plano educacional com força de lei. Na sua meta 1 foi prevista ampliação da oferta de educação infantil, para atender 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos até 2011.

Novo avanço veio com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, em que determinada a obrigatoriedade do atendimento das crianças desde os 4 anos de idade. Essa previsão foi referendada no Plano Nacional de Educação aprovado em 2014, com vigência até 2024. Neste, também na meta 1, foi determinado o atendimento de 50% da população de 0 a 3 em creches até 2024, bem como a universalização do acesso em pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos até 2016.

A importância do tema decorre do profundo impacto que as condições iniciais na primeira infância e infância apresentam para no desenvolvimento futuro. Oportunidades desiguais no início da vida acabam se tornando habilidades desiguais ao longo das próximas fases, com menor possibilidade de reversão, tornando o custo-benefício de investir na primeira infância mais impactante que esforços em etapas posteriores.

Frente a esse cenário e tendo por objetivo a implementação das Leis Federais que estabeleceram uma política nacional em prol da oferta de vagas em educação infantil (PNE 2001 a 2011 e PNE 2014 a 2024), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a partir do ano de 2008, passou a fiscalizar um número progressivo de municípios quanto aos percentuais de atendimento em creches e pré-

escolas, mediante procedimento de auditoria e elaboração de relatório com essa inconformidade.

Em 2008, foram 45 municípios fiscalizados, os quais receberam relatório de auditoria apontando déficit na oferta de vagas em creches e pré-escolas. A partir de então, esse número foi aumentando, progressivamente, ao longo dos anos. Além disso, desde 2011, a instituição passou a divulgar no seu portal um estudo denominado “Radiografia da Educação Infantil” pelo qual, anualmente, eram mostrados dados sobre a situação dos municípios gaúchos quanto à oferta de vagas, mesmo daqueles que não receberam relatório de auditoria com a inconformidade.

Diante da contextualização do tema antes apresentada, as análises feitas na presente Dissertação de Mestrado buscam responder às seguintes questões: a) quais as competências que viabilizam o controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas? b) o controle da implementação de políticas públicas, quando realizado, repercute na melhoria da oferta de serviços públicos? c) como o TCE-RS controla a implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos? d) qual o impacto dessa fiscalização na evolução das taxas de atendimento em pré-escola no período de 2008 a 2016? O enfoque na pré-escola se deve ao fato de se tratar de etapa obrigatória dentro da educação básica, cuja universalização deveria ter ocorrido já em 2016.

Dentre os objetivos da pesquisa, destacam-se os seguintes:

- Analisar a trajetória institucional dos Tribunais de Contas, desde sua criação até a nova moldura definida na CRFB de 1988;
- Descrever, dentro do contexto de desenvolvimento dessas instituições, quais as competências que permitem o controle de políticas públicas;
- Examinar o trabalho de fiscalização do TCE-RS quanto à educação infantil e se produziu impacto na sua implementação;
- Compreender as normas que, no contexto do Estado brasileiro, definem uma política nacional para a educação infantil;
- Identificar os municípios que receberam relatório de auditoria em educação infantil, desde 2008, e se houve incremento nas taxas de atendimento em pré-escola no comparativo com os que não sofreram essa intervenção;

- Verificar, em que medida, o aumento na taxa de atendimento em pré-escola, no período de 2008 a 2016, pode ser atribuído ao trabalho realizado por esse Tribunal.

A importância desse tipo de avaliação se revela, no contexto do desenvolvimento institucional das Cortes de Contas, a partir de uma reflexão crítica sobre o impacto desse tipo de fiscalização e, em caso de sucesso, na possibilidade de sua difusão a outros Tribunais. Ainda, a presente pesquisa tem o intuito de contribuir com um melhor entendimento sobre as novas competências desses órgãos de controle que, para além de uma análise de conformidade, estão realizando auditorias (art. 70, *caput*, da CRFB de 1988) que objetivam avaliar a efetividade e eficiência de programas e políticas governamentais.

Os resultados aqui obtidos poderão servir também de guia para outra iniciativa adotada pelos Tribunais de Contas, no âmbito da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), entidades associativas dos Tribunais de Contas de caráter nacional.

Com inspiração na experiência de fiscalização do TCE-RS, foi desenvolvido um sistema denominado TC educa, disponível a todos os Tribunais de Contas e com amplo acesso à sociedade, contemplando as metas 1 (educação infantil), 2 (ensino fundamental) e 3 (ensino médio) do PNE. O *software*, lançado em 22 de novembro de 2017, no XXIX Congresso dos Tribunais de Contas, tem por finalidade ser uma ferramenta à disposição de todas as Cortes de Contas para que monitorem o cumprimento das metas do PNE e disparem alertas aos administradores públicos dos entes federativos (municípios, estados, distrito federal) que não as estejam cumprindo ou estejam em risco de as descumprir. O *software* pode ser acessado pelo público em geral no *link* <https://pne.tce.mg.gov.br>.

A partir dos resultados encontrados nesta pesquisa, poderá ser conferido impulso adicional à difusão do TC educa entre as Cortes de Contas, mediante a demonstração empírica do impacto do monitoramento do TCE-RS na melhoria das taxas de atendimento em pré-escola.

Este trabalho contempla, além desta introdução e da conclusão, mais cinco capítulos. No segundo capítulo, é feita uma incursão histórica sobre as origens do controle do Estado, sendo desenvolvida uma tipologia sobre os controles exercidos sobre a Administração Pública no formato da CRFB de 1988, bem como analisadas as instituições que os exercem.

No terceiro capítulo, discorre-se, inicialmente, sobre o desenvolvimento dos Tribunais de Contas, desde a primeira carta republicana, de 1891, até o modelo trazido com a CRFB de 1988 e consolidado em normas posteriores, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Analisa-se, também, esse desenvolvimento dentro do referencial teórico da *accountability*, identificando eventuais excessos pela profusão de instituições imbuídas da missão de fiscalizar a Administração Pública. Na sequência, são enfocadas as novas competências conferidas aos Tribunais de Controle que possibilitam o controle de políticas públicas.

No quarto capítulo, inicialmente é contextualizada a temática da educação infantil dentro da história do país, desde sua origem, com cunho assistencial, até se tornar efetivamente um direito fundamental das crianças de 0 a 5 anos de idade na CRFB de 1988, incluído no sistema de ensino como primeira etapa da educação básica. Após, é detalhado o trabalho de monitoramento realizado pelo TCE-RS, desde 2008, com o objetivo de acompanhar o processo de implementação dos Planos Nacionais de Educação de 2001 a 2011 e de 2014 a 2024 no que diz respeito à educação infantil.

No quinto capítulo, é definida a metodologia para a condução da avaliação empírica quanto ao impacto da fiscalização do TCE-RS, abordando-se o delineamento da pesquisa, os dados coletados, as variáveis utilizadas e a estratégia analítica empregada.

No sexto capítulo, por fim, identifica-se o perfil dos municípios que foram alvo da ação do TCE-RS no período de 2008 a 2016, mediante o cruzamento de variáveis e da realização de testes estatísticos no *software* SPSS. Após, examina-se a existência de relação causal entre maiores taxas de atendimento em pré-escola nos municípios gaúchos e a intensidade da intervenção do TCE-RS, mediante a utilização de modelos de regressão linear.

## 2 FUNDAMENTOS DO CONTROLE DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Origens Históricas do Controle do Estado

A história do controle se confunde com a própria criação das primeiras organizações do Estado<sup>1</sup>. Conforme Renato Ribeiro (RIBEIRO, 2002, p. 53), há registros da presença de formas incipientes de controle e fiscalização “desde a unificação dos dois Egitos, no reino de Menés I (3.200 a.c.), por meio da instituição de um sistema de controle da arrecadação rigoroso, exercido por um estamento burocrático poderoso (os escribas)”<sup>2</sup>. Também há autores que destacam traços embrionários do controle das contas governamentais no Código de Manu, no Eclesiastes do rei Salomão e em outras codificações antigas (ARAÚJO, 1993, p. 2; COSTA, 2005, p.16; PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 244-245)

Em relação à Grécia clássica, Pinto Ferreira relata a existência de uma rudimentar “Corte de Contas” em Atenas, responsável pela fiscalização das contas públicas (FERREIRA, 1989, p. 56):

Havia em Atenas uma Corte de Contas constituída por dez oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia Popular, encarregada de tal objetivo de fiscalização das contas públicas: perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, a fim de prestarem contas do dinheiro recebido e gasto, justificando suas despesas.

---

<sup>1</sup> Em que pese os diversos conceitos de Estado presentes na doutrina, de cunho filosófico, jurídico e sociológico, adota-se a formulação de George Jellinek, citada por Paulo Bonavides como a mais completa para enumerar os seus elementos constitutivos: “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando” (BONAVIDES, 1999, p. 67). Quanto ao uso efetivamente do termo “Estado”, Norberto Bobbio esclarece que tal palavra se impôs “através da difusão e pelo prestígio do *Príncipe* de Maquiavel” (BOBBIO, 1997, p. 65). Segundo o autor, a partir daí foram substituídos “os termos tradicionais que até então designavam a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando”, quais sejam: *pólis* para os gregos e *res publica* para os romanos. (BOBBIO, 1997, p. 66). Outrossim, com fundamento em estudos doutrinários, Evandro Guerra e Denise Mariano (GUERRA e PAULA, 2012, p. 60-62) dividem a evolução histórica do Estado em Estado Antigo (prevalência da diferenciação de castas, com predomínio da classe sacerdotal, se constituindo em autoridade divina no governo dos homens), Estado Grego (Cidades-Estado, denominada *pólis*, com soberania, autonomia administrativa e legislativa), Estado Romano (noção de superioridade do povo romano foi a base da unidade do Estado), Estado Medieval e Estado Moderno (transição da relação de poder da esfera privada para a pública, com centralização no soberano, fortalecimento da monarquia e surgimento do sistema político absolutista).

<sup>2</sup> Também Evandro Guerra e Denise Mariano destacam as origens remotas do controle no Egito antigo (2012, p. 72).

Muitas penas eram cominadas a quem deixasse de comparecer, inclusive a proibição de exercer outra magistratura. A Corte de Contas do Estado de Atenas tinha, ainda, a atribuição de julgar o peculato. Atenas, assim, desde a Antiguidade, antecipou várias instituições dos Estados Modernos.<sup>3</sup>

Ribeiro (2002, p. 54), inclusive, salienta a existência de publicidade dessas informações na Grécia Antiga, dado que a prestação de contas dos gastos governamentais figurava em tábuas escritas expostas na *polis*, permitindo sua conferência pelos cidadãos. Na Roma clássica, por sua vez, houve a criação dos cargos de *Tabulari* e *Numerari*, a quem se atribuía a verificação de contas, “assistindo os magistrados no exercício de suas atividades, apurando a responsabilidade do Senado e dos agentes públicos” (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 245).

Durante o período medieval, há registros de assembleias políticas de nobres, que detinham a função de órgãos controladores das receitas decorrentes de taxações e outras rendas do governo, como ocorreu com as *Cortes de León*, de 1188, que controlavam as finanças dos reinos ibéricos, com o *Exchequer*, Tribunal de Justiça Financeiro na Inglaterra, composto por senhores feudais, e com a *Chambre de Comptes* na França (SIQUEIRA, 1999, p. 146). Superado o sistema complexo e policêntrico dos senhorios feudais<sup>4</sup>, chega-se ao Estado territorial concentrado e unitário (SQUIERA, 1997, 426), cabendo aos reis o monopólio do exercício do controle financeiro (SIQUEIRA, 1999, p. 146).

Com o advento do absolutismo na idade moderna, ocorre a concentração de poderes nas mãos do soberano, muitas vezes insuscetível a qualquer forma de controle (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 246). Paradoxalmente, a centralização do poder e a ampliação do território exigiu a criação de mecanismos de controle administrativo compatíveis com as novas feições dos Estados, sendo então estruturados Tribunais de Contas em praticamente todos os reinos (RIBEIRO, 2002, p. 55).

Contudo, consoante ressalva feita por Pires e Nogueira, a criação de órgãos de controle das contas nos reinos europeus não estava ligada a um ideal de controle

---

<sup>3</sup> FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989. 1o v., p. 56

<sup>4</sup> Eduardo Barros Mariutti, explicando o feudalismo na concepção de Dobb, destaca que “o Senhor detinha a propriedade enquanto o camponês era o detentor da posse de sua faixa de terra. Isto obrigava a adoção, por parte da nobreza, de dispositivos extra-econômicos fundados na violência e na tradição para coagir os produtores diretos a cederem uma parcela de sua produção (MARIUTTI, 2000, p. 18). Continua o autor, dizendo que a decorrada do feudalismo deve ser compreendida a partir da luta entre os servos e senhores, com a libertação do pequeno produtor da exploração feudal. Assim, “a relação conflituosa entre o campesinato e a nobreza foi o fio conductor de todas as transformações no campo que se verificaram no final da idade média” (MARIUTTI, 2000, p. 19).

institucional dos atos de governo; era, acima de tudo, um mecanismo para efetivar a ingerência do monarca “em todas as instâncias da estruturação administrativa dos reinos e territórios colonizados” (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 246).

Em reação aos arbítrios do Estado Absolutista, desponta, na segunda metade do século XVIII, a luta pela limitação do poder do Estado e sua submissão à lei, fruto do ideário das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 246). Com as pressões sociais e o auxílio dos parlamentos, foram criadas as leis orçamentárias, estabelecendo “aos reis de cada país os limites de arrecadação e gastos, além de proibirem os soberanos de criar impostos sem a permissão do povo, o qual era representado pelo Parlamento” (SIQUEIRA, 1999, p. 146).

Na Inglaterra, já em 1215, com a Magna Carta, iniciou o processo de limitação do poder do monarca pela submissão deste ao direito. No artigo 12 desse estatuto, o rei foi impedido de impor novos tributos sem a devida permissão do Conselho (CARDOSO, 1986, p. 140)<sup>5</sup>. Este documento é considerado por diversos autores como a origem do orçamento público moderno<sup>6</sup> (ARAÚJO, 1993, p. 2; DANTAS, 2016, p. 14).

Na França, fruto da Revolução Francesa, o Estado de Direito materializa-se sob influência dos princípios da legalidade e da separação dos poderes, constantes da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 247). O descontentamento e a desconfiança com os abusos dos governantes fez com que se consagrasse na aludida Declaração a liberdade de se fazer tudo o que não for proibido pelas leis<sup>7</sup> e o direito de se exigir a prestação de contas a todo agente público pela sua administração<sup>8</sup>, além da separação das funções do Estado<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Segundo Aderson de Menezes (MENEZES, 1970, p. 121), o “Estado Constitucional” foi instaurado na Inglaterra efetivamente após a Revolução Gloriosa de 1648 e a declaração de direitos de 1688 (Bill of Rights). Neste, “o Parlamento Inglês adotou o comportamento de interferir na gestão dos recursos públicos apenas para aprovar, reduzir ou rejeitar as despesas propostas pela Coroa”, preservando, assim, a prerrogativa do Poder Executivo como responsável pelas finanças do Estado (DANTAS, 2016, p. 14).

<sup>6</sup> Conforme destaca Fábio Wilder Silva Dantas, a denominação *budget* decorre da palavra francesa *bougette*, que significa “bolsa de couro”. Isso fazia alusão à bolsa em que o ministro da Fazenda inglês, Gladstone, portava os papeis e documentos que lhe instruíam o discurso sobre a proposta orçamentária realizada anualmente perante o Parlamento inglês (DANTAS, 2016, p. 15).

<sup>7</sup> “Artigo 4o. - A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela Lei”. “Artigo 5o- A Lei não proíbe senão as acções prejudiciais à sociedade. Tudo aquilo que não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordene”. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em 25-08-2018.

<sup>8</sup> “Artigo 15o- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em

Forte na reflexão política de que “todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites” (MONTESQUIEU, 1996, p. 166), Montesquieu sistematiza o princípio da separação dos poderes. Segundo o autor francês, quando se reúne em uma mesma pessoa os poderes de criar, corrigir ou anular leis (legislativo), de executar as resoluções públicas (executivo) e o de julgar crimes e querelas entre particulares (judiciário), não existe liberdade para o cidadão: “para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão” (MONTESQUIEU, 1996, p. 168).

Com o princípio da limitação do poder pelo poder, proposto por Montesquieu, ocorre a primeira manifestação do controle administrativo nos moldes em que o conhecemos atualmente. Cada uma daquelas funções é outorgada a órgãos distintos, que se limitam mutuamente, impedindo que as competências a eles afetas sejam reciprocamente usurpadas (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 248).

Sob essa inspiração também seguiu o ideário revolucionário que levou à independência das 13 colônias britânicas na América. A desconfiança com as lideranças políticas é destacada por Madison (1788) ao defender a separação das funções do Estado e a existência de mecanismos de freios e contrapesos (*check and balances*) entre os órgãos incumbidos de tais funções. Confira-se<sup>10</sup>:

Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem os homens, nem controles externos ou internos seriam necessários. Ao conceber um governo que será administrado por homens sobre outros homens, a grande dificuldade reside nisto: é necessário primeiro possibilitar que o governo controle os governados; e, segundo, obrigá-lo a controlar a si mesmo. A dependência no povo é, sem dúvida, o controle primário do governo; mas a experiência ensinou a humanidade que precauções auxiliares são necessárias. (MADISON, 1788, the Federalist n. 51).

---

[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em 25-08-2018.

<sup>9</sup> “Artigo 16o- Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em 25-08-2018.

<sup>10</sup> “If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions. Tradução livre da autora.

O controle parlamentar sobre o Poder Executivo, no Estado Democrático de Direito, passa a extrapolar os limites originais de limitação da criação de tributos e fiscalização das receitas e despesas, recaindo sobre os atos de governo, com vistas à defesa dos direitos fundamentais e da democracia (DANTAS, 2016, p. 20). O Parlamento, responsável inicial por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, diante da complexidade do controle orçamentário e da necessidade de tratamento especializado, passou, na maioria dos países de cunho democrático, a ser auxiliado por órgãos técnicos, denominados Tribunais de Contas ou controladorias (SIQUEIRA, 1999, p. 147).

Também o Poder Judiciário se constituiu em limite à atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, ao exigir por parte destes a observância à Constituição e às leis, resguardando os direitos individuais. Como se vê desse breve retrospecto, o controle sobre as instituições públicas, em sua acepção contemporânea, está intrinsecamente conectado ao conceito de Estado de Direito (BORGES, 1993, p. 51).

A limitação dos atos governamentais é exercida mediante instituições e mecanismos hábeis a garantir, não apenas a adequada execução dos orçamentos públicos, mas também limites à atuação do Estado em submissão à lei (BORGES, 1993, p. 51). Os atuais órgãos superiores de controle, controladorias e Tribunais de Contas são, portanto, máxima expressão do limite imposto à atuação dos governantes, em submissão às leis e aos direitos dos cidadãos, “empregando conhecimento técnico financeiro-orçamentário à análise das receitas e despesas do Estado” (DANTAS, 2016, p. 37).

Essa breve incursão histórica corrobora que a existência do controle sobre as contas públicas têm origem, historicamente, em duas preocupações diferentes: administrar os recursos públicos e limitar o poder, no intuito de proteger os cidadãos dos abusos dos governantes, responsabilizando esses agentes por eventuais excessos (SPECK, 2000, pp. 31-33). Também os Tribunais de Contas, em sua história, oscilaram entre essas duas preocupações até chegar ao modelo definido pela CRFB de 1988.

No sentido de dar os devidos contornos ao objeto do presente estudo, primeiramente é desenvolvida uma tipologia compreendendo os controles que podem ser exercidos sobre os Poderes do Estado e sobre a Administração Pública, dentro do desenho institucional trazido em 1988 no Brasil, buscando, assim, demarcar a linha de atuação das Cortes de Contas.

## 2.2 Tipologia dos Controles Exercidos sobre a Administração Pública

A palavra controle tem sua origem no latim fiscal medieval (COSTA, 2005, p. 31). Advém da expressão *contra rotulum* (em Francês *contre-rôle*), a qual indicava “o exemplar do catálogo (dos contribuintes, dos censos, dos foros anuais) com base em que se verifica a operação do exator” (GIANNINI, 1970, p. 50). O *contra rotulum*, era um rolo de papel duplicado do original, que se usava para comprovar a autenticidade deste.

Constituía-se, assim, em uma técnica de trabalho pela qual se verificava, “à luz do que diz um ‘livro-registro’ (o rolo), a veracidade dos assentamentos realizados em outros registros” (BRUNO; SCHWEINHEIM, 2006, pp. 16-17). Consoante Odete Medauar (2014, p. 21), *in verbis*:

O termo *controle* é um galicismo, se considerado sob o ângulo da pureza linguística, mas hoje integra o vocabulário usual. Segundo Begeron, no dicionário Quillet são atribuídos os seguintes significados ao termo *rôle*: a) peça de pergaminho mais ou menos longa, enrolada ou não, sobre a qual se escreviam os atos, os títulos; b) registro oficial em que se escrevem nomes; c) no âmbito da marinha, o rôle de uma equipagem é a lista do estado civil da equipagem. O *contre-rolê* é o registro que efetua o confronto com o registro original e serve para verificar os dados; a expressão foi abreviada, resultando no termo *controle*.

O termo foi incorporado aos modernos dicionários da língua portuguesa, sob múltiplos sentidos<sup>11</sup>, e foi introduzido e consagrado, no direito pátrio, a partir da obra de Miguel Seabra Fagundes (MILESKI, 2011, p. 169). O tradicional conceito de controle no Direito Administrativo, conforme Hely Lopes Meirelles, consiste na “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2002, p. 632).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua o controle exercido sobre a Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo

---

<sup>11</sup> Dantas destaca como múltiplos significados do termo “controle” os seguintes: dominação, direção, limitação, vigilância ou fiscalização, verificação, registro. (DANTAS, 2016, p. 32).

ordenamento jurídico” (DI PIETRO, 2006, p. 87). Na definição de Evandro Martins Guerra (2003, p. 23), o controle da Administração Pública se constitui na:

(...) possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

O controle sobre as funções desempenhadas pelo Estado pode ser exercido de variadas formas, havendo diversas classificações na literatura. Inicialmente, com esteio em Carvalho Filho, pode-se dizer que há uma subdivisão entre o controle político e o controle administrativo.

O primeiro (controle político) tem por fundamento a harmonia e equilíbrio entre os Poderes da República (Executivo, Judiciário e Legislativo) e está delimitado na Carta constitucional, em que um poder limita o outro, dentro do chamado sistema de freios e contrapesos<sup>12</sup> (CARVALHO FILHO, 2012, pp. 939-940). No segundo (controle administrativo), “os mecanismos de controle neste caso são empregados com vistas à função, aos órgãos e aos agentes administrativos”. Quem exerce função administrativa se submete ao controle administrativo e isso ocorre em qualquer das esferas de Poder<sup>13</sup>; a atuação do administrador não é livre, devendo ocorrer em conformidade com a lei e o direito para não vulnerar direitos subjetivos dos

---

<sup>12</sup> Como exemplo, o Executivo exerce controle sobre o Legislativo ao vetar os projetos elaborados por aquele; o Legislativo, de outro lado, controla o Executivo quando julga as contas do chefe deste poder. O Judiciário controla os dois primeiros a partir do exame da legalidade e da constitucionalidade dos atos por eles emitidos. O Executivo controla o Judiciário quando indica os integrantes dos mais altos Tribunais do País, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). O Legislativo exerce controle sobre o Judiciário por meio do controle financeiro e orçamentário e também quando os indicados pelo Executivo são sabatinados pelo parlamento. Esses são exemplos do controle político, inspirado no sistema de freios e contrapesos, presentes na Constituição Federal de 1988 (arts. 66, 70, 101, 104 e 107, por exemplo).

<sup>13</sup> Atos administrativos são praticados não apenas no Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário. Quando esses poderes realizam licitações, celebram contratos administrativos, aposentam seus servidores, por exemplo, praticam atos administrativos, os quais são passíveis de verificação e fiscalização. Conforme destaca Sérgio Ferraz, “a função administrativa pode até ser prioritariamente desempenhada pelo Poder Executivo, mas dele não é apanágio: desempenham-na, também, o Legislativo e o Judiciário, a administração direta e a indireta (bem assim a fundacional), a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Mas não só” (FERRAZ, 1992, p. 65).

indivíduos administrados, e com exigência de prestação de contas das suas ações e dos resultados delas decorrentes (CARVALHO FILHO, 2012, pp. 941-942).

Luciano Ferraz (1999, p. 77), por sua vez, estabelece uma tipologia das formas de controle, levando em consideração (a) o órgão ou autoridade que a exercita (controle parlamentar, controle administrativo e controle judiciário), (b) o posicionamento dos órgãos controlado e controlador (controle interno e externo), (c) o momento em que se efetiva (prévio, concomitante e posterior), (d) a forma de sua instauração (*ex officio* e por provocação), (e) a extensão com que é realizado (controle de legalidade, controle de mérito e controle de resultados). Essa mesma tipologia clássica é seguida por Costa (2006, p. 45) e por Odete Medauar (2006, pp. 376-377), com algumas distinções.

Celso Antônio Bandeira de Mello divide o controle sobre a Administração Pública entre controle interno e externo. Destaca, quanto ao último, que compreende o controle parlamentar direto, o controle exercido pelo Tribunal de Contas em auxílio ao Legislativo e o controle jurisdicional (MELLO, 2008, pp. 923-924).

Já Mileski (2011, pp. 180-181) define como espécies de controle o administrativo (exercido sobre os próprios atos), o legislativo (exercido pelo Legislativo sobre os atos do Executivo), o judicial (exercido pelo Judiciário sobre os atos dos demais Poderes), o social (exercido pela população sobre os atos do Poder Público em geral) e o de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (exercido sobre os atos de execução orçamentária).

Quanto aos aspectos em que o controle pode ser exercido, segue a classificação clássica: (1) quanto ao tipo (controle interno e externo); (2) quanto ao órgão executor (Administrativo, Legislativo e Judiciário); (3) quanto ao momento (prévio, concomitante e posterior); (4) quanto à finalidade (controle de mérito e de legalidade) (MILESKI, 2011, pp. 171-179).

Adota-se, para os fins deste trabalho, com base nas obras anteriormente citadas, a classificação sistematizada no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Tipologia das formas de controle do Estado no Brasil**

<b>Tipos de controle</b>		<b>Quem exerce</b>	<b>Fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB de 1988)</b>
1. Quanto à posição do órgão que controla em relação ao que é controlado	Controle Externo (em sentido amplo)	Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Controle político, fundamentado no sistema de freios e contrapesos – art. 2º. Art. 14
	Controle Interno	Executivo (tanto entidades da administração direta quanto indireta), Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas.	Art. 74
2. Quanto ao órgão que executa o controle	Controle Parlamentar direto	Legislativo	Art. 49, I, II, IV, V, IX, X, XII, XIII, XIV, XVI e XVII Art. 50 Art. 51, I Art. 52, I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e XI Art. 58, § 3º Art. 85 Art. 86

			Art. 166, § 1º
	Controle Parlamentar indireto	Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (controle externo em sentido estrito)	Art. 31, § 1º Art. 70, <i>caput</i> Art. 71, IV Art. 71, § 1º
	Controle Administrativo ou executivo	Executivo e os órgãos de administração dos demais poderes ou entidades dotadas de autonomia administrativa (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas sobre os próprios atos administrativos).	Art. 74
	Controle pelo Tribunal de Contas	Tribunal de Contas, no exercício de competências próprias	Art. 70
	Controle pelo Ministério Público	Ministério Público	Art. 129
	Controle Jurisdicional	Judiciário, a partir de provocação (Ministério Público, Defensoria	Artigo 5º, XXXV – princípio da inafastabilidade da jurisdição

		Pública, indivíduos)	Art. 5º, LXVIII, LXIX, LXX, LXXII, LXXIII Art. 102 Art. 103 129, III
	Controle Social	Sociedade civil	Art. 5º, XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII (habeas data) e LXXIII (ação popular) Art. 29, X Art. 74, § 2º Art. 225.
3. Quanto ao momento em que o controle é exercido	Prévio	Executivo, Legislativo, Judiciário,	-
	Concomitante	Ministério Público, Tribunal de Contas,	
	Posterior	sociedade civil.	
4. Quanto ao impulso para o controle	Por provocação	Executivo, Judiciário, Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público.	-
	De ofício	Executivo, Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público.	
5. Quanto ao conteúdo sobre o qual o controle é exercido	Legalidade	Executivo, Legislativo, Judiciário,	-
	Mérito	Ministério Público, Tribunal de Contas, sociedade civil.	

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das classificações fornecidas pelos autores citados.

No que diz com a posição do órgão controlador em relação ao controlado, tem-se que o controle é externo quando “o órgão que o exerce é externo, em relação ao Poder a que pertence a autoridade que emite o ato controlado” (PONDÉ, 1998, p. 43). Portanto, conforme destaca Luciano Ferraz (1999, p. 98), o controle que o Poder Judiciário, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas realizam sobre os atos do Poder Executivo são exemplos dessa modalidade, possuindo contornos bem delimitados no texto constitucional.

Já o controle interno é um controle de natureza administrativa que cada Poder ou ente do poder público dotado de autonomia realiza sobre os próprios atos e atividades (SILVA, 2007, p. 751). Este tem por missão “apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional”, a teor do artigo 74 da CRFB de 1988.

Sob o enfoque de quem pratica o ato de controle, a Constituição Brasileira outorga competências – que podem ser de controle externo ou interno, a depender se compõe ou não a estrutura organizacional do ente controlado – ao Parlamento, ao Judiciário, ao Executivo, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Prevê, ainda, competências para o exercício do controle social por parte da cidadania.

Ressalte-se, por fim, que o controle externo ou interno, exercido pelos Poderes e por órgãos constitucionalmente dotados de autonomia, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, pode ocorrer de forma prévia, concomitante ou posterior ao ato controlado. Outrossim, quanto ao impulso para a atividade de controle, pode se dar “de ofício” (independentemente de provocação) ou por provocação, sendo esta última forma imprescindível para deflagrar o controle realizado pelo Poder Judiciário (COSTA, 2006, p. 55). No que diz respeito ao conteúdo, pode ser controle de legalidade ou de mérito<sup>14</sup>.

Especificamente quanto ao controle de cunho contábil, financeiro, operacional e patrimonial, a CRFB de 1988 denominou expressamente de controle externo<sup>15</sup>, deixando-o a cargo do Congresso Nacional (Poder Legislativo), com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 70, *caput*, e art. 71, *caput*, da CRFB de 1988). Além disso,

---

<sup>14</sup> A diferença entre controle de legalidade e controle de mérito analisada dentro do tópico 2.3.2.

<sup>15</sup> Na acepção do artigo 70, *caput*, da CRFB, o termo é tratado no presente trabalho como controle externo em sentido estrito, para fazer a contraposição ao controle externo decorrente dos mecanismos de freios e contrapesos entre Poderes delineados na carta constitucional, também denominado de controle político.

trouxe também competências próprias ao Tribunal de Contas no exercício dessa atividade (art. 71, incisos II, III, IV, primeira parte, V, VI, VIII, IX, X, XI).

Como se observa, a CRFB de 1988 estabelece um complexo sistema de controle político-institucional, aliado a controles de cunho financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, estes especificamente a cargo do Parlamento e do Tribunal de Contas. Este, ao lado de outros órgãos autônomos e independentes, realiza o controle externo no que diz com a aplicação de recursos públicos. Esse controle pode ser prévio, concomitante ou posterior, de ofício ou provocado, e levando em consideração aspectos de legalidade e o controle de resultados.

No próximo subcapítulo, é feito um panorama quanto às instituições que realizam o controle externo da Administração Pública, com base no desenho institucional estabelecido pela CRFB de 1988. Busca-se, novamente, delimitar o objeto do presente estudo dentre esse conjunto de instituições.

### 2.3 Panorama das Instituições de Controle Externo na Constituição Brasileira de 1988

O sistema de controle externo constitui-se, na definição de Fernandes (2003, p. 50), em um “conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos”. O texto constitucional, em diversos dos seus dispositivos, deixa transparecer uma forte desconfiança quanto aos poderes públicos, conforme se observa da profusão de instituições controladoras (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas).

Outrossim, o princípio da separação dos poderes do Estado em três funções (Executivo, Legislativo e Judiciário) não é suficiente para fazer frente às necessidades de controle democrático do exercício do poder. Com a CRFB de 1988, foi dado destaque a órgãos autônomos de fiscalização essenciais à democracia, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, os quais não integram qualquer um daqueles três Poderes tradicionais (GUERRA; PAULA, 1998, pp. 66-67). Conforme destaca Magalhães (2009, pp. 96-97):

Superando a clássica divisão de poderes (funções) do Estado, Legislativo, Judiciário e Executivo, podemos dizer que o Estado, hoje, necessita de um sistema mais sofisticado de exercício de funções que permita a garantia dos processos democráticos. A Constituição brasileira de 1988 reconheceu a necessidade de nova função de fiscalização, e embora o constituinte não tenha tido a iniciativa de mencionar um quarto poder, efetivamente, criou essa quarta função autônoma essencial para a democracia e para a garantia da lei e da Constituição, que é a função de fiscalização. O Ministério Público, encarregado dessa função, ao lado do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, para exercê-la de maneira adequada, necessita de efetiva autonomia em relação às outras funções (poderes), não pertencendo nem ao Executivo, nem ao Legislativo, tampouco ao Judiciário. O mesmo ocorre com os tribunais de contas, que, embora necessitem de nova forma de escolha de seus membros para que assumam esse novo status, não podem pertencer a nenhum dos poderes tradicionais para exercer com eficiência sua função fiscalizadora.

No seguinte subcapítulo, descreve-se um panorama das principais instituições que compõem o sistema de controle externo delineado pela CRFB de 1988, buscando compreender a profusão de entidades imbuídas de missão controladora, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas.

### 2.3.1 Controle pelo Legislativo

No Brasil, o Poder Executivo é “responsável por cerca de 96% dos gastos”, sendo o “grande executor do orçamento público” (TORRES, 2012, p. 302). Ao Poder Legislativo, constituído pelos representantes eleitos da sociedade<sup>16</sup>, a CRFB de 1988 atribuiu o controle sobre a burocracia pública, mediante a fiscalização orçamentária, a participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, a instauração de comissões de inquérito para averiguar equívocos em políticas públicas ou até mesmo para apurar atos de improbidade administrativa (ARANTES et al., 2010, pp. 119-120).

O controle sobre os atos do Poder Executivo está previsto no artigo 49, X, da CRFB de 1988. Segundo esse dispositivo, é competência exclusiva do Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos

---

<sup>16</sup> Art. 2º, parágrafo único, da CRFB de 1988: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Conforme Luciano Ferraz (1999, p. 78), a máxima expressão do controle político pelo Parlamento recai na possibilidade de perda do mandato do Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador da República e Advogado Geral da União pela prática de crimes de responsabilidade (arts. 51, I; 52, I; 85 e 86 da CRFB de 1988).

O artigo 49, IX, da CRFB de 1988 estabelece ser também competência exclusiva do Congresso Nacional o julgamento das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, bem como a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de governo. O artigo 51, II, da mesma Carta, estabelece competir à Câmara dos Deputados “proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa”.

O artigo 50 da CRFB de 1988, por sua vez, permite que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como qualquer de suas Comissões, convoquem Ministro de Estado ou “quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado”. Reputa a ausência a essa convocação, sem adequada justificativa, inclusive, como crime de responsabilidade.

Além disso, poderão ser instituídas comissões permanentes e temporárias pelo Congresso Nacional e suas Casas, às quais cabe, conforme a matéria de sua competência, “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas” e “apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer”, entre outras competências (art. 58, § 2º, IV e VI). Também, com fundamento no § 3º do artigo 58 da CRFB de 1988, poderão ser instauradas comissões parlamentares de inquérito (CPIs), “com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente. As conclusões decorrentes das CPIs poderão ser remetidas ao Ministério Público, para que promova as ações pertinentes.

Paralela às formas de controle direto pelo Parlamento, no artigo 70, *caput* e inciso I da CRFB de 1988 está previsto o controle parlamentar indireto, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Por meio deste, cabe ao Congresso Nacional o

juízo político das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas da União.

Esse desenho institucional se reproduz, simetricamente, para os demais níveis da federação, pelo qual as contas dos chefes do Poder Executivo nos Estados e Municípios são julgadas pelas Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores respectivamente, após parecer prévio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios.

Em que pese as funções amplas e abrangentes de controle acima retratadas, há uma descrença quanto à eficácia dessa fiscalização pelo Legislativo. Medauar (2006, p. 387) retrata que, salvo em situações pontuais, o controle parlamentar exercido sobre o Executivo e a Administração Pública são inefetivos, *in verbis*:

Paradoxal, assim, que se afirme, ao mesmo tempo, a relevância da função de controle do Legislativo e a escassez de resultados dessa atuação. Salvo atuações episódicas (no Brasil, *impeachment* de um Presidente da República), o controle parlamentar da Administração apresenta-se inefetivo. Vários fatores vêm apontados para justificar esse quadro: falta de interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, para não desagradar ao detentor do Poder Executivo; ausência, em geral, de sanção, pois nem o Congresso, nem suas comissões podem anular ou modificar atos administrativos ou aplicar sanções a administradores.

A ausência de sanção, no sentido apontado acima, possibilita justificar, em parte, as falhas do controle parlamentar; os mecanismos de controle, se concretizados, acarretariam consequências indesejáveis às autoridades administrativas, mesmo desprovidos da aptidão para desfazer atos.

Por sua vez, Torres (2012, p. 121) pontua que o Congresso até atua como instância controladora do Executivo, mas o faz mais como um “controlador político-partidário das ações” desse Poder. Não exerce efetivamente, dessa forma, o controle sobre a Administração Pública. Nas palavras do autor, “controle sobre o Executivo, o Legislativo exerce; entretanto, esse controle é efetuado sobre as autoridades *políticas* do Executivo, não sobre os burocratas” (TORRES, 2012, p. 121).

Dessa percepção de ineficiência na fiscalização exercida pelos representantes eleitos ressaí uma crise de confiança generalizada na representação política (ROSANVALLON, 2008, p. 4), a qual acaba por fortalecer outros mecanismos institucionais de controle. Isso justifica não só a existência de instituições outras de fiscalização, mas inclusive a ampliação no exercício de suas competências ao longo da história do País.

Rosanvallon (2008, p. 4) destaca, nesse sentido, que “um conjunto complexo de medidas práticas, de freios e contrapesos e contra-poderes sociais informais e institucionais evoluíram a fim de compensar a erosão da confiança, e fazê-lo através da desconfiança”. Esse fenômeno é observado, principalmente, a partir da atuação do Poder Judiciário e de instituições autônomas, externas à tradicional tripartição das funções do Estado, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

A desconfiança democrática, decorrente da ineficiência do controle exercido pelo Parlamento, resultou na ampliação não apenas do número de instituições que exercem controle e, assim, compõem uma rede de *accountability* quanto às ações do Poder Público, mas também na evolução das competências institucionais a elas consagradas.

### 2.3.2 Controle pelo Judiciário

O controle pelo Poder Judiciário tem fundamento no artigo 5º, XXXV, da CRFB de 1988, pelo qual se consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Para Di Pietro (2003, p. 640):

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.

O sistema de controle jurisdicional adotado no Brasil, consagrado no artigo anteriormente citado, é o da jurisdição una<sup>17</sup>. Os litígios em que a Administração Pública for parte compete a juízes e tribunais comuns, de forma que decisões proferidas em instâncias administrativas podem ser revistas por aqueles, sob os aspectos da legalidade e da constitucionalidade de atos e leis (MEDAUAR, 2006, p.

---

<sup>17</sup> Paralelamente a esse sistema, há o de jurisdição dupla, também denominado contencioso administrativo ou sistema de jurisdição administrativa, de origem francesa. Por esse sistema, há duas ordens de jurisdição paralelas? Uma jurisdição ordinária ou comum e a jurisdição administrativa, responsável pelo julgamento dos litígios que envolvem a Administração Pública (MEDAUAR, 2006, p. 392).

393). Ao controle judicial “é atribuída, constitucionalmente, a palavra final sobre a lesão de direito e, mesmo à sua ameaça” (MOREIRA NETO, 1990, p. 168).

Quanto à delimitação desse controle, há um posicionamento de parte da literatura clássica<sup>18</sup> no sentido de que o controle efetivado pelo Judiciário sobre os atos da Administração Pública deve cingir-se apenas a aspectos de legalidade<sup>19</sup>, sem adentrar razões de mérito (discricionariedade administrativa), afetas à oportunidade e conveniência (GASPARINI, 1995, p. 545). A inserção no chamado mérito administrativo, dessa forma, implicaria a substituição da decisão do administrador eleito pela do juiz, trazendo desequilíbrio aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 253).

De outro lado, há um número cada vez mais considerável de autores que, a partir da reconceitualização da discricionariedade administrativa, defendem uma ampliação ao controle exercido sobre a atuação pública. Di Pietro (2013, p. 6) salienta, nesse sentido, que o conceito de lei e de legalidade foram se ampliando com a evolução do Estado de Direito (constitucionalização do direito administrativo), trazendo como resultado inevitável a redução do âmbito da discricionariedade administrativa, com a consequente ampliação da sindicabilidade judicial (DI PIETRO, 2013, p. 6)<sup>20</sup>.

Um dos fatores que contribuiu para essa redução na discricionariedade administrativa foi a constitucionalização de diversos direitos sociais (educação, saúde, moradia, previdência, entre outros), inseridos como direitos e garantias fundamentais, e a compreensão de que se tratam de normas de aplicação imediata<sup>21</sup>. Consoante Di Pietro (2013, p. 9):

---

<sup>18</sup> Vertente clássica aqui exemplificada pelo magistério de Seabra Fagundes (FAGUNDES, 1951, pp. 1-16).

<sup>19</sup> Segundo o artigo 37, *caput*, da CRFB de 1988, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer ao princípio da legalidade. Em alguns casos, a regulação realizada pela lei não confere qualquer margem de liberdade ao administrador, devendo ser implementada com rigor absoluto. Há casos, entretanto, em que a norma confere certa esfera de liberdade ao administrador; é nesses casos em que se fala em discricionariedade administrativa, conferindo ao gestor os juízos de oportunidade e conveniência à prática do ato (MELLO, 2008, p. 945-946).

<sup>20</sup> Di Pietro destaca que, principalmente a partir da década de noventa, o direito administrativo brasileiro sofreu influência do direito alemão, espanhol e português quanto à teoria dos *conceitos jurídicos indeterminados*. Ou seja, o emprego, nas normas legais, de termos com sentido indeterminado, como moralidade, razoabilidade, urgência, interesse público, que inicialmente eram compreendidos como outorga de discricionariedade à Administração Pública, passaram a ser passíveis de interpretação, estando, pois, abertos à apreciação pelo Poder Judiciário, como intérprete da lei em última instância (DI PIETRO, 2013, p. 7).

<sup>21</sup> Art. 5º, § 1º da CRFB de 1988: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

[...] o dever do Estado de garantir tais direitos não pode ficar indefinidamente dependendo de leis e providências administrativas. Daí o entendimento de que as normas constitucionais que garantem esses direitos têm que ter um mínimo de eficácia decorrente diretamente da Constituição. Esse é outro aspecto da constitucionalização do direito administrativo: a concretização dos direitos sociais deixou de depender inteiramente do direito administrativo (leis e atos administrativos), podendo ser garantida por decisões judiciais tomadas em casos concretos.

Uma das consequências indicadas pela referida autora, inclusive, é a profusão de ações individuais em que cidadãos pleiteiam ao Judiciário a garantia de direitos à saúde (remédios, exames médicos, tratamentos), à educação, à infância (demanda por vagas em creches e na educação básica), com interferência direta em políticas públicas adotadas pelos governos de todas as esferas da federação. Isso está no cerne da chamada “judicialização da política”, que, para Arantes et al. (2010, p. 138), é um fenômeno decorrente não só da constitucionalização de *policies*, mas por mudanças no ordenamento jurídico que abriram espaço à representação judicial de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Ressalte-se que, para se exercer o controle jurisdicional, é sempre necessária a existência de um agente provocador, pois ao Judiciário não é dado agir de ofício (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 258).

### 2.3.3 Controle pelo Ministério Público

O Ministério Público se consolidou na CRFB de 1988 com uma posição de destaque como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e responsável pela defesa da ordem jurídica, situação de relevo inexistente em constituições anteriores (SILVA, 2007, pp. 597-598). Conforme destaca Citadini (1995, p. 100) “uma parcela das competências historicamente indicadas aos Ombudsman<sup>22</sup>, em países que dele dispõem, foi atribuída ao Ministério Público”.

---

<sup>22</sup> O Ombudsman é uma instituição de origem sueca, que se preocupa em defender os direitos individuais do cidadão contra a ação indevida do Estado (CITADINI, 1995, p. 96).

A instituição é dotada de independência e autonomia em relação aos Poderes do Estado, não integrando qualquer destes. Diferentemente do Poder Judiciário, o Ministério Público pode agir de ofício para a defesa dos interesses da sociedade. Dentre suas funções institucionais estão as listadas no artigo 129 da CRFB de 1988, das quais se destacam as seguintes:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

(...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Além dos controles institucionais imanentes à defesa do Estado Democrático de Direito, ao outorgar competência para zelar pelo respeito “dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição”, a carta constitucional viabiliza a atuação do Ministério Público como fiscal de políticas públicas (ARANTES et al., 2010, p. 139). Conforme destaca Ferraresi (2009, p. 63), “a legitimidade da atuação do Ministério Público no tema concernente a políticas públicas decorre da imanente *relevância social* que apresenta tal matéria, o que fundamenta e exige sua atuação” .

Como importantes ferramentas extrajudiciais para essa atuação tem-se o inquérito civil, com a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC). O inquérito civil se destina à apuração de elementos de prova para o ajuizamento da ação civil pública; contudo, muitas vezes ele acaba sendo suficiente para a resolução do problema, seja pela sua própria instauração, passando o investigado a garantir os direitos protegidos pelo Ministério Público, seja por resultar em um compromisso de ajustamento de conduta (ARNOLDI, 2012, pp. 37-38). Este último, o TAC, foi inserido na Lei da Ação Civil Pública pela Lei nº 8.069, de 1990, consistindo em um compromisso prestado pelo interessado de ajustar sua conduta às

exigências legais, com sanções no caso de seu descumprimento, sendo dotado de eficácia de título executivo (art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública).

O inquérito civil e o TAC vêm sendo utilizados como expedientes para controle e responsabilização dos agentes públicos, inclusive no que diz respeito à implementação de políticas públicas, como é o caso dos direitos à saúde e à educação, além de outros. Contudo, consoante ressalva feita por Arantes et al. (2010, p. 140), esses instrumentos não estão submetidos a controles de fiscalização ou supervisão, “podendo incorrer em excesso de discricionariedade ou mesmo abuso de poder”.

#### 2.3.4 Controle pelo Tribunal de Contas

A CRFB de 1988 estabelece, no capítulo referente ao Poder Legislativo, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária no seu artigo 70, *caput*. E estabelece ser esta de competência do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União.

Primeiramente, é necessário destacar que o Tribunal de Contas da União não integra o Poder Legislativo. Nesse sentido, é o magistério de Carlos Ayres Britto (2002, p. 98):

(...) o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.

Os Tribunais de Contas, no desenho da CRFB de 1988, são órgãos autônomos e independentes, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os demais poderes do Estado (COSTA, 2006, p. 66). Esses órgãos prestam auxílio ao Poder Legislativo (controle parlamentar indireto) apenas quando ocorre o julgamento das Contas dos chefes do Poder Executivo, sendo os responsáveis pela elaboração do parecer prévio.

Assim, ao Tribunal de Contas da União cabe a elaboração do parecer prévio, quanto à apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. E aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, onde houver, compete a elaboração de parecer prévio às contas dos Governadores e Prefeitos Municipais, as quais serão julgadas pela Assembleia Legislativa e pela Câmara Municipal, respectivamente.

Entretanto, além da elaboração do parecer prévio, em auxílio ao Poder Legislativo, o Tribunal de Contas possui competências próprias definidas no texto constitucional. Entre elas, o julgamento das contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, a realização, por iniciativa própria, de inspeções e auditorias de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, bem como a determinação de prazo para a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, entre outras.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas busca verificar se o poder público efetuou as despesas conforme determinado no orçamento e nas normas legais, verificando a probidade e o uso adequado dos recursos públicos. Além disso, a partir do controle de seus resultados, permite “não só acompanhar e avaliar os procedimentos, mas também examinar os aspectos substantivos que envolvem a eficiência e a efetividade das políticas públicas” (ARANTES et al., 2010, p. 129). Assim como o Ministério Público, age de ofício, independentemente de provocação, sendo importante instituição para o exercício do controle social, pois qualquer pessoa pode denunciar irregularidades a esses órgãos.

O Tribunal de Contas, portanto, ao lado do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, se coloca como mais uma das instituições imbuídas da missão de fiscalizar a Administração Pública, dentro do sistema de *accountability* desenhado pela CRFB de 1988.

#### 2.4 Considerações sobre os Órgãos de Controle

O controle do Estado, exercido desde as formas mais incipientes da organização política, transitou de preocupações gerenciais, limitadas à verificação do

uso dos recursos públicos, até a preocupação liberal de limitação do poder do Executivo (SPECK, 2000, p. 31) em proteção ao indivíduo, mediante mecanismos de pesos e contrapesos entre as instituições estatais. As instituições superiores de controle financeiro modernas oscilam, pois, entre essas motivações, com intensidade variada, momentos diversos e formatos distintos a depender do sistema político adotado.

No Brasil, os abusos de poder praticados por gestores públicos, ao longo da história, fruto de uma cultura política patrimonialista, conduziu gradualmente a um processo de “judicialização” da política (COSTALDELLO, 2010, p. 25) e à ampliação dos controles sobre a Administração Pública. A inserção dos direitos sociais na CRFB de 1988, sob o título dos direitos e das garantias fundamentais, abarcando a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à infância (DI PIETRO, 2013, p. 9), direitos esses dotados de eficácia imediata, decorrente da própria carta constitucional, deram espaço a que o Tribunal de Contas, juntamente com outras instituições de controle, sindicassem os atos do Poder Público também quanto à implementação dessas políticas.

Como visto no panorama das instituições que realizam controle externo no Brasil, há um grande número de órgãos com funções específicas nessa área. O Tribunal de Contas foi desenhado para realizar exclusivamente controle financeiro e patrimonial; mas a existência de mudanças institucionais com a CRFB de 1988 conferiu mais atribuições e mais poderes em relação ao controle do desempenho financeiro da administração (SPECK, 2000, p. 19).

Mas como os Tribunais de Contas migraram de um órgão meramente gerencial, adstrito à correção da despesa, para um órgão preocupado com a efetivação de direitos fundamentais, dentro do mecanismos de freios e contrapesos e do sistema de responsabilidade desenhado pela CRFB de 1988? Isso é visto dentro da perspectiva do desenvolvimento institucional e da discussão acerca da *accountability*<sup>23</sup> democrática.

---

<sup>23</sup> O termo é de língua inglesa e não possui uma tradução precisa para o português, razão pela qual foi mantido na grafia de origem. Ele representa uma manifestação de boa governança e consiste na responsabilidade dos governantes pelos atos realizados no desempenho da função. Conforme Dubnick (2014, p. 27), a origem etimológica da palavra estava associada com as ações de um indivíduo envolvido com a atividade de guarda-livros na profissão nascente de contabilidade. Com base no Dicionário Oxford de língua inglesa, *accountability* significa “a qualidade de ser responsável; a responsabilidade de prestar contas e responder pela sua conduta; desempenho de funções, etc.” (2014,

No próximo capítulo, portanto, analisa-se o desenvolvimento institucional desse órgão responsável pelo controle externo da administração pública brasileira, enfocando desde suas origens até as conjunturas desencadeadoras de uma nova trajetória institucional, que lhe permitiram ingerência inclusive quanto ao controle da implementação de políticas públicas. Como segundo referencial teórico, os Tribunais de Contas são tratados sob o prisma da *accountability*, retomando-se ainda a discussão sobre a existência de múltiplas instâncias de controle, com atribuições, por vezes, superpostas e sobre os riscos da chamada *accountability overload* ou excesso de *accountability*.

---

p. 26). Em uma de suas acepções, a qual está sendo enfocada neste estudo, a *accountability* está associada ao conceito de democracia: “um governo que presta contas dos seus atos é frequentemente entendido como mais democrático e vice-versa” (Dubnik, 2014, p. 31).

### **3 TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E DA ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA**

#### **3.1 O Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas: da Primeira Carta Republicana à CRFB de 1988**

As competências exercidas pelos Tribunais de Contas, no desenho da CRFB de 1988, são fruto do seu desenvolvimento institucional ao longo da história do país. De uma análise restrita à execução do orçamento público, estes órgão, com o amadurecimento democrático brasileiro, passaram também a se voltar ao controle de resultados dos recursos aplicados pelos administradores, fiscalizando, como decorrência, a implementação de políticas públicas definidas em lei.

No presente capítulo, busca-se observar a evolução das competências institucionais dos Tribunais de Contas, desde sua criação até o modelo definido na CRFB de 1988 e consolidado com a edição da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Para tanto, foi adotado como referencial teórico o conceito de desenvolvimento institucional retratado por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), com esteio em Paul Pierson (2004).

Conforme destacado pelos referidos autores, o desenvolvimento institucional é conceito mais amplo e específico que o de mudança institucional e difere também do conceito de escolha institucional. Enquanto o primeiro envolve alteração abrupta ou intempestiva e o segundo se origina de uma concepção no sentido de serem as instituições resultados das escolhas estratégicas de atores racionais, o conceito de desenvolvimento institucional busca explicar “transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade mais de longo prazo”, levando em conta “a sequência dos processos e as variações no ritmo das transformações, mais ou menos lentas e graduais” (LOUREIRO; TEXEIRA; MORAES, 2009, p. 741).

Referido conceito também considera que as transformações graduais das instituições são marcadas, com frequência, por situações de *path dependence*, ou seja, “processos históricos que se caracterizam por trajetórias ou caminhos que, uma vez tomados, são de difícil reversão” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 741). Contudo, mesmo levando em consideração esse processo marcado por situações

de difícil reversão, é imprescindível observar “os momentos ou conjunturas críticas que produzem mudanças significativas ou pontos de inflexão da trajetória anterior” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 741).

Salientam os autores que o período entre conjunturas críticas não é necessariamente de estabilidade, mas sim caracterizado por mudanças incrementais, por vezes pouco perceptíveis, que lentamente se acumulam até um novo momento crítico ser deflagrado por fatores exógenos. Estes se constituem nas conjunturas críticas e contextos políticos que favorecem a mudança institucional (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 11).

Por outro lado, constituem obstáculos à mudança institucional a capacidade de veto de atores ameaçados pela alteração do *status quo* e a incapacidade das forças de mudança se consolidarem e vencerem a estrutura de vetos (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 743). Nessa linha, “quanto mais antiga for uma ordem institucional mais resistente ela será e mais incrementais serão as mudanças aí ocorridas” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 743).

É por isso que as mudanças ocorridas nos Tribunais de Contas se deram de forma incremental, marcadas por fatores exógenos determinantes de uma nova trajetória institucional, que acabaram gerando situações irreversíveis. Nesse contexto, a Carta Constitucional de 1988 e a LRF são tomadas como dois momentos críticos, entre os quais houve um processo “lento e gradual de mudanças que se acumularam e se autorreforçaram” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 744). A LRF reforçou os processos surgidos com a CRFB de 1988 e que estavam em fase embrionária e desigual entre os Tribunais de Contas subnacionais.

Essa abertura trazida com a CRFB de 1988 e consolidada com a LRF (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 16), como será demonstrado, teve por consequência fortalecer institucionalmente esses órgãos de controle, conferindo-lhes maior autonomia, independência e competências mais amplas, do que foi corolário o controle do desempenho e dos resultados das ações do poder público inclusive em políticas sociais, como é o caso da educação. Nesse sentido, examinam-se nesta dissertação as competências dessas Cortes de Contas nas Constituições brasileiras de 1891 a 1967 para, após, serem contrastadas com as atribuições definidas na CRFB de 1988, cujo exercício foi efetivamente consolidado com a edição da LRF em 2000.

### 3.1.1 O Tribunal de Contas nas Constituições brasileiras de 1891 a 1967

Embora a criação de um órgão independente para exercer a fiscalização das contas públicas no Brasil já fosse defendida desde os primeiros anos de independência, com uma preocupação mais de otimizar o uso dos recursos públicos<sup>24</sup>, apenas com o advento do Regime Republicano que o Tribunal de Contas foi formalmente instituído pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

O órgão foi idealizado por Rui Barbosa, à época Ministro da Fazenda do Governo Provisório do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, como uma instituição superior de controle independente, atuante no controle das contas e finanças públicas. Na exposição de motivos do Decreto nº 966-A, Rui Barbosa salienta a necessidade de se recorrer a um órgão fiscalizador autônomo com a função de fazer observar escrupulosamente a execução orçamentária, *in verbis*<sup>25</sup>:

(...) a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (...) Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador

---

<sup>24</sup> Luciano de Araújo Ferraz, em breve resumo, salienta essas iniciais, mas frustradas, tentativas de criar um Tribunal de Contas no período que antecedeu a República: “No período do Primeiro Reinado, já depois da outorga da Constituição de 1824 (omissa com relação ao Tribunal de Contas), foi apresentado projeto de lei de iniciativa dos senadores Visconde de Barbacena e José Inácio Borges almejando a criação de um ‘Tribunal de Exame de Contas’, nos moldes do congênere francês (23/6/1826). A proposta não vingou, diante das severas críticas formuladas pelo senador Visconde de Baependi, ex-ministro da Fazenda. Em 1835, Manoel do Nascimento Castro e Silva defendeu a criação de um Tribunal de Contas ‘independente do Tesouro e só responsável ante a Assembleia Geral’. Em 1838, outro projeto similar, de autoria do então Ministro da Fazenda Marquês de Abrantes, foi rejeitado. Durante o Segundo Reinado, o Ministro Manoel Alves Branco (1945) propos, novamente em vão, a criação de Tribunal de Contas, com competência para julgar as contas de todos os responsáveis, independentemente do ministério a que pertencessem. Pimenta Bueno (1857), o Deputado José de Alencar (1861) e os Ministros da Fazenda Silveira Martins (1878), Visconde de Outro Preto (1879) e João Alfredo (1889), ainda antes da proclamação da República, também defenderiam a criação da Corte de Contas” (FERRAZ, 1999, p. 114).

Conforme destaca, ainda, Thiago Moraes, foram inúmeras as propostas de criação de um órgão de controle que acompanhasse a gestão do dinheiro público até final do império. Entretanto, tais propostas, feitas por autoridades ligadas ao Executivo, em especial Ministros da Fazenda, tinham “preocupações mais gerenciais em otimizar e racionalizar o uso dos recursos públicos do que o cuidado liberal em limitar o poder dos governantes”(MORAES, 2006, p. 27).

<sup>25</sup> Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. Disponível em [www.revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171](http://www.revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171). Acesso em 15-09-2018.

independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentarias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

Em 15 de novembro de 1891, o Tribunal de Contas foi então consagrado na primeira Constituição Republicana<sup>26</sup>. Tinha por atribuições verificar a legalidade das contas da receita e despesa do Executivo<sup>27</sup>, antes de serem prestadas ao Congresso, e seus membros eram nomeados pelo Presidente da República com a aprovação do Senado. Sua efetiva instalação, contudo, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, após ser regulamentado pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892<sup>28</sup> (BUGARIN, 2000, p. 338; COIMBRA, 2015, p. 1921).

Baseado no modelo francês<sup>29</sup>, o Tribunal de Contas então instituído não estava vinculado a qualquer dos Poderes do Estado, aparecendo na Carta Constitucional sob o título “Disposições Gerais”, em posição intermediária e equidistante em relação ao Legislativo e ao Executivo (SPECK, 2000, p. 45). Tinha ainda, como características básicas, a seleção de seus membros pelo Executivo, mediante aprovação do

---

<sup>26</sup> Artigo 89 da Constituição de 1891: É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serao noemados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

<sup>27</sup> Embora o Decreto nº 966-A tivesse adotado o modelo de exame prévio com veto limitado (por esse modelo, era facultado ao Presidente da República ordenar o registro do ato, sob protesto do Tribunal de Contas), pelo Decreto nº 1.166, de 1892 o controle exercido pelo Tribunal de Contas passou a ser prévio e de veto absoluto, ou seja, todos os atos do Executivo que pudessem criar despesa ou comprometer as finanças da República eram submetidos primeiro ao órgão de controle, que os registraria e lhes aporia o visto, caso não violassem a lei ou não excedessem créditos votados no orçamento; do contrário, havia a recusa do registro e a devolução do ato à origem, salvo algumas exceções (COTIAS E SILVA, 1999, pp. 46-47). Com o Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896, que aprovou novo regulamento do Tribunal, foi afastado o veto absoluto e restabelecida a fiscalização nos moldes idealizados por Rui Barbosa, com o registro sob protesto (COTIAS e SILVA, 1999, p. 50). Outras reformas foram realizadas, com alteração em sua estrutura institucional e ampliação de suas competências: “(...) pelos Decretos nº 392, de 08 de outubro de 1896, e 2.409, de 23 de dezembro de 1896, além de uma reorganização institucional, foi-lhe conferida competência para examinar atos atinentes à arrecadação de impostos e taxas; pelo Decreto nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911, ficou determinada a apresentação das contas do governo ao Congresso Nacional, sujeita à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas; em relação aos contratos, tornou-se obrigatória, pelos ministérios, a publicação dos contratos em dez dias, contados da assinatura; com o Decreto Legislativo nº 3.421, de 12 de dezembro de 1917, aos membros do Tribunal de Contas foi concedido o título de ministro” (CHEKER, 2009, p. 26).

<sup>28</sup> Apesar de já ter sido criado e de contar com atribuições definidas, em linhas gerais, na Lei nº 23, de 1891, o Tribunal de Contas ainda não existia de fato, o que apenas veio a ocorrer com a expedição do Decreto provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que veio em substituição ao Decreto nº 966-A.

<sup>29</sup> “A característica importante do modelo francês é a posição equidistante da instituição de controle financeiro de ambos os poderes” (SPECK, 2000, p. 35).

Legislativo, suas decisões serem tomadas de forma colegiada, o julgamento das contas dos administradores, o envio de relatório ao Legislativo sobre a execução financeira e, por fim, o registro prévio das ordenações de despesas dos administradores, para que se tornassem efetivas (MORAES, 2006, p. 29).

O cenário político deflagrado pela Revolução de 1930, entretanto, alterou a fisionomia do órgão, que teve importantes atribuições subtraídas pelo Poder Executivo (CASTARDO, 2007, p. 53). Já com a Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho, o Tribunal de Contas foi revitalizado. Suas delegações nos Estados<sup>30</sup> foram recriadas e suas atividades de acompanhar a execução orçamentária e de julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos foram retomadas. Apesar dos avanços obtidos com a Constituição de 1934, as alterações não tiveram tempo de ser consolidadas, tendo em vista a Carta outorgada de 1937, que novamente limitou suas atribuições (COTIAS E SILVA, 1999, p. 66; DECOMAIN, 2005, p. 22). Nessa época, o Tribunal de Contas atuou mais como órgão de assessoramento do chefe do Executivo do que propriamente uma instituição fiscalizadora da despesa pública (MORAES, 2006, p. 32).

A Constituição de 1946 restabeleceu as atribuições de 1934 e trouxe novas competências ao órgão de controle. Dentre as características da instituição no período, tem-se que: a) o Tribunal de Contas, pela primeira vez, foi inserido no capítulo que tratava do Poder Legislativo, dentro da seção referente ao orçamento; b) foram definidas como competências o acompanhamento e a fiscalização, diretamente ou por delegações, da execução do orçamento, o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, incluindo os das entidades autárquicas, o julgamento da legalidade dos contratos e, como outra novidade, o julgamento da legalidade de aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, incisos I a III); c) era responsável pela emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República; d) seus ministros passaram a ser equiparados aos juízes do Tribunal Federal de Recursos, quanto às prerrogativas e vencimentos, e não mais ao STF (MORAES, 2006, p. 33).

A Constituição de 1967 manteve o Tribunal de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo, dentro da seção que tratava da fiscalização financeira e

---

<sup>30</sup> As delegações regionais do Tribunal de Contas foram introduzidas pela primeira vez em 1918, para que os ordenadores locais de despesa, que até então não estavam sendo fiscalizados, ficassem também submetidos ao mecanismo de registro prévio (SPECK, 2000, p. 57). Essas delegações passaram a desfrutar de *status* constitucional com a Constituição de 1934 e constituem o embrião do que são hoje os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

orçamentária. As principais mudanças ocorridas na época foram a abolição do sistema de registro prévio da despesa e sua substituição pelo de fiscalização posterior, a realização de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União e a adoção de um sistema de controle interno, desvinculado do Tribunal de Contas e da administração (MORAES, 2006, p. 33).

Nesse sentido, foi pela primeira vez empregada no texto constitucional a expressão “controle externo”, para distingui-lo do sistema de controle interno a ser mantido pelo Poder Executivo. Conforme salienta Speck (2000, p. 70), com a separação entre controle interno e controle externo, as duas preocupações iniciais - gerencial e liberal - estariam alocadas em estruturas diferentes. O primeiro estaria encarregado de detectar falhas na implementação dos programas governamentais; o segundo, de responsabilizar os agentes públicos que ultrapassassem explicitamente os limites legais impostos aos cargos que exercessem.

A denominação Tribunal de Contas da União surgiu efetivamente com a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969<sup>31</sup>, a qual também realizou a primeira referência expressa, no texto constitucional, aos Tribunais de Contas Estaduais<sup>32,33</sup>, muito embora já existissem tribunais subnacionais no Brasil bem antes disso<sup>34</sup>, e autorizou a criação de Tribunais de Contas Municipais, desde que atendidos alguns requisitos<sup>35</sup> (CHEKER, 2009, pp. 29-30).

---

<sup>31</sup> Essa Emenda manteve os mesmos termos da Constituição de 1967 quanto aos Tribunais de Contas (BUGARIN, 2000, p. 240).

<sup>32</sup> Conforme Decomain, não havia na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 a previsão expressa da criação dos Tribunais de Contas dos Estados, mas a referência ali estabelecida no artigo 13, IX consagrava explicitamente a necessidade de sua existência, contendo, ainda, o número de componentes, que não poderia exceder a sete (DECOMAIN, 2005, p. 27).

<sup>33</sup> Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes:  
(...)

IX - a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do artigo 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete.

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fôr atribuída essa incumbência.

<sup>34</sup> Segundo José Cretella Júnior, ainda que sem previsão expressa nas constituições anteriores, vários Estados da Federação criaram seus Tribunais de Contas (2003, p. 94). O primeiro órgão de controle estadual foi criado no ano de 1892, no Piauí. Já no Rio Grande do Sul, a criação de um órgão de controle data de 1935, conforme levantamento realizado por Tiago Cacique Moraes (MORAES, 2006, p. 43).

<sup>35</sup> Art. 16. § 3º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Para melhor compreensão do desenvolvimento histórico das competências do Tribunal de Contas da União, tem-se o seguinte quadro comparativo, levando em consideração não apenas as atribuições definidas nos textos das Constituições brasileiras de 1891 a 1967, mas também a posição do órgão em relação aos poderes do Estado, a forma de recrutamento de seus membros, a nomenclatura dada aos cargos, os requisitos para ser investido na função e as garantias por eles usufruídas:

**Quadro 2 – Desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas no período de 1891 a 1967**

Tribunal de Contas	Constituições brasileiras de 1891 a 1967				
	1891	1934	1937	1946	1967 <sup>36</sup>
<b>Competências</b>	Liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.	Acompanhar, diretamente ou por delegações, a execução orçamentária; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos; e emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República	Acompanhar, diretamente ou por delegações, a execução orçamentária; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos; julgar a legalidade dos contratos celebrados pela União.	Acompanhar, diretamente ou por delegações, a execução orçamentária; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos; julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas; julgar da legalidade dos contratos; julgar da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões; emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.	Realizar auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União; julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis; emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República

<sup>36</sup> A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 reproduziu integralmente as mesmas disposições da Constituição de 1967.

<b>Posição em relação aos poderes do Estado</b>	Está em título apartado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (“Das disposições gerais”)	Está em título apartado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (“Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”)	Está no título referente ao Poder Judiciário (“Do Tribunal de Contas”)	Está no capítulo referente ao Poder Legislativo (“Do orçamento”)	Está no capítulo referente ao Poder Legislativo (“Da fiscalização financeira e orçamentária”)
<b>Forma de recrutamento dos seus membros</b>	Nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado	Nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal	Nomeados pelo Presidente da República	Nomeados pelo Presidente da República, com aprovação pelo Senado Federal	Nomeados pelo Presidente da República, com aprovação pelo Senado Federal
<b>Nomenclatura dada aos cargos</b>	Não consta	Ministros	Ministros	Ministros	Ministros
<b>Requisitos para se tornar membro</b>	Não consta	Não consta	Não consta	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos	Ser brasileiro, maior de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e

					notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública
<b>Mandato</b>	Vitalício	Vitalício	Vitalício	Vitalício	Vitalício
<b>Garantias dos membros</b>	Perda do cargo apenas por sentença judicial	Mesmas garantias conferidas aos Ministros da Corte Suprema	Mesmas garantias conferidas aos Ministros do Supremo Tribunal Federal	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

**Fonte:** Elaboração própria, com base nas Constituições brasileiras de 1891 a 1967 e em Loureiro, Teixeira e Moraes (2006) e Speck (2000)

Como se vê, o período foi marcado por pequenos avanços e retrocessos no desenho institucional do Tribunais de Contas<sup>37</sup>, que “exprimem as oscilações do regime político e a vulnerabilidade desses órgãos à interferência do Executivo nos períodos autoritários” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 746). Mas algumas características básicas da instituição se mantiveram estáveis durante quase todo o período antes retratado, como é o caso da nomeação dos seus membros pelo Executivo com a aprovação do Legislativo, o mandato vitalício e as garantias conferidas aos seus membros quanto à perda do cargo.

Quanto às competências, com algumas pequenas nuances no período, as funções do Tribunal se distribuíam entre a fiscalização da execução financeira mediante registro prévio das despesas<sup>38</sup> e a elaboração de parecer prévio sobre as contas do governo para julgamento do Congresso (SPECK, 2000, p. 51). Ressalte-se que tais funções não foram exercidas sem resistência por parte do Executivo. Embora a Constituição de 1891 já previsse a verificação da legalidade das contas antes de serem prestadas ao Parlamento<sup>39</sup>, essa providência só foi plenamente atendida depois de 1934, uma vez que o governo não apresentou nenhuma prestação de contas ao Tribunal. Isso apenas veio a ocorrer com a introdução explícita do dever de prestar contas no texto da Constituição de 1934 (SPECK, 2000, pp. 59-60), suprimido nos períodos autoritários.

O sistema de registro prévio foi abolido na reforma administrativa ocorrida durante o regime militar, quando foi então adotado um sistema de controle interno dentro da Administração, que seria responsável por essa análise. O controle do Tribunal passou a ser exercido *a posteriori*, por meio de inspeções ou auditorias, mas ainda limitado à correção contábil e à verificação da legalidade da despesa. Essa conjuntura sofreu substancial alteração a partir da CRFB de 1988, que coloca esses órgãos em uma nova trajetória institucional, dentro de uma ordem democrática.

---

<sup>37</sup> Em especial ao Tribunal de Contas da União, mas aplicável também aos Tribunais de Contas subnacionais, desde de quando passaram a existir no cenário nacional, em razão do princípio da simetria.

<sup>38</sup> As despesas deveriam ser registradas junto ao Tribunal antes que fossem efetuadas. Ou seja, era feito um controle prévio que condicionava as ordens de despesa ao registro pelo Tribunal de Contas, envolvendo-o no processo administrativo. Por esse motivo, Bruno Speck salienta que essa forma de controle transforma o Tribunal de Contas em um órgão quase-administrativo (SPECK, 2000, p. 53).

<sup>39</sup> Constituição de 1891. Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

### 3.1.2 A nova trajetória institucional dos Tribunais de Contas: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A CRFB de 1988, mediante a construção e o desenvolvimento de um sistema de instituições de *accountability*<sup>40</sup>, inaugura uma nova trajetória institucional ao Tribunal de Contas da União, com reprodução obrigatória aos Tribunais subnacionais (SILVA; BELLAN, 2011, pp. 55-56)<sup>41</sup>, dentro da nova ordem democrática. As competências destes órgãos, limitadas nos textos constitucionais anteriores à verificação da estrita legalidade da aplicação dos recursos públicos, como visto no período pré-1988, foram ampliadas na constituição cidadã, viabilizando atribuições mais significativas e com maior impacto fiscalizatório, levando em consideração também o controle de resultados dos dispêndios públicos (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 748).

Conforme narram Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 748), durante o processo constituinte, os Tribunais de Contas foram objeto de debate e muita controvérsia, mas “prevaleceu a estrutura de direção colegiada e autônoma em relação aos demais poderes” e a busca pela redução da ingerência do Executivo nas atividades do órgão, tão característica dos períodos precedentes. A experiência no controle das contas públicas viabilizou um desenho institucional para o Tribunal de Contas da União com atribuições amplas nas áreas de fiscalização, julgamento e sanção,

---

<sup>40</sup> Conforme salienta Vanice Lírio do Valle, “o Texto de 1988, no que toca à organização dos vetores de força presentes no agir do poder, optou tanto pela aposta em estruturas novas – como a Defensoria Pública em todos os níveis, a Advocacia Pública, entendida como função de Estado, etc. -; como também no incremento do *status* de instituições já conhecidas como o Ministério Público, que no sistema brasileiro, reforçado em muito em sua função e autonomia, veio a alcançar um papel de relevância no monitoramento do agir estatal e da compatibilidade dessa atuação com as prioridades traçadas no texto constitucional” (VALLE, 1997, p. 58).

<sup>41</sup> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

SILVA, Elóia Rosa da; BELLAN, Rosana Aparecida. A dupla função do tribunal de Contas na fiscalização das contas do Prefeito Municipal. In: Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 55-78, set. 2011.

relativamente ao controle financeiro, com espaço para autonomia (FONSECA, 2015, p. 48).

Enquanto no período pré-1988 os aspectos formais da despesa eram o objetivo mais importante do controle (SILVA, 1970, p. 11), com a redemocratização e a CRFB de 1988, a concreção de direitos fundamentais e sociais e a responsabilidade dos agentes públicos passam a ser a tônica do desenho das instituições estatais. As grandes mudanças introduzidas em relação aos Tribunais de Contas referem-se à forma de recrutamento dos seus membros, aos requisitos para investidura no cargo, bem como às suas atribuições.

Quanto à forma de recrutamento, o Executivo perdeu o monopólio da indicação dos membros do referido órgão, havendo maior equilíbrio com o Legislativo. Enquanto este poderia escolher 2/3 dos membros do Tribunal de Contas da União, aquele ficava responsável pela indicação de apenas 1/3 e com liberdade reduzida, já que dois deles deveriam ser recrutados “entre os auditores de carreira” e “os representantes do Ministério Público no órgão de controle de contas” (MORAES, 2006, p. 36)<sup>42</sup>.

Em que pese a CRFB de 1988 tenha previsto expressamente que as normas estabelecidas para o Tribunal de Conta da União se aplicavam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas subnacionais, alguns destes se recusaram a abarcar em suas constituições essa limitação na nomeação dos membros desses órgãos de controle pelo chefe do Executivo. Conforme relatado por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 750), em alguns estados o governador manteve o poder de indicar livremente 1/3 das vagas, como foi o caso do TCE-AC, TCE-SP, TCM-SP e TCM-RJ, até sua reversão pelo Supremo Tribunal Federal<sup>43</sup>, a exemplificar a resistência de atores institucionais ou sociais com poder de veto ao processo de mudança inaugurado em 1988.

No que diz aos requisitos para investidura no cargo, foi mantida a idade mínima de 35 e estabelecida a máxima de 65 anos, com o objetivo de reduzir práticas

---

<sup>42</sup> Tanto os auditores quanto os procuradores do Ministério Público de Contas deveriam ser selecionados por concurso público. Segundo Speck (2000, p. 79), “o recrutamento de auditores e procuradores para o cargo de ministro fortalece a ideia de um órgão técnico-profissional”, ainda que esse critério seja limitado a apenas algumas das vagas a serem preenchidas.

<sup>43</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 397-6, de 3 de agosto de 2005, impetrada pela Procuradoria Geral da República, e julgada pelo Supremo Tribunal Federal determinou que a constituição paulista observasse a forma de nomeação dos membros do TCE e TCM de São Paulo definidas na Constituição de 1988, por ser de reprodução obrigatória nos demais entes federativos.

clientelistas comuns, evitando-se, assim, a nomeação de correligionários políticos com idade próxima aos 70 anos para serem beneficiados com aposentadoria integral em seguida<sup>44</sup> (DECOMAIN, 2005, p. 96). Ademais, além da idoneidade moral e dos notórios conhecimentos jurídicos contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, passou-se a exigir reputação ilibada e 10 anos de exercício em atividade profissional na qual aqueles conhecimentos tenham sido empregados.

Por fim, concernente às atribuições dos Tribunais de Contas, destacam-se a ampliação de suas competências exclusivas, como é o caso do julgamento das contas de quaisquer responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, alcançando também a administração indireta e demais entidades que recebam ou gerenciem recursos públicos. Outro exemplo é a realização de auditorias e inspeções voltadas não apenas à verificação formal da regularidade da despesa, mas também à aferição dos resultados das políticas empreendidas pelos gestores públicos (ROCHA; ZUCOLOTTI, 2017, p. 77). A possibilidade de serem realizadas auditorias por iniciativa própria fortalece a autonomia e independência do órgão de controle, viabilizando também a investigação de denúncias provenientes da sociedade (MORAES, 2006, p. 39).

O quadro 3 ilustra esse comparativo entre as características predominantes do Tribunal de Contas da União no período de 1891 a 1967 com aquelas trazidas no modelo da CRFB de 1988, envolvendo aspectos como competência, critérios de controle, formas de recrutamento, requisitos para investidura na função e garantia dos membros, entre outros:

---

<sup>44</sup> Como alerta Decoiman, com a Emenda Constitucional n° 19/1998, a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade passou a ocorrer com vencimentos proporcionais ao tempo de contribuição.

**Quadro 3 – Comparativo das características do Tribunal de Contas da União antes e depois da CRFB de 1988**

<b>Tribunais de Contas</b>	<b>Características de 1891 até 1967</b>	<b>Características após a CRFB de 1988</b>
<b>Competências</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República;</li> <li>- julgar a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, incluídas as autarquias;</li> <li>- Realizar auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União;</li> <li>- Assinar prazo para a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no caso de ilegalidade de qualquer despesa, podendo sustar a execução do ato no caso de não atendimento, exceto em relação aos contratos;</li> <li>- Solicitar ao Congresso Nacional que determina a sustação dos contratos, o qual deliberará sobre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio;</li> <li>- 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;</li> <li>- 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;</li> <li>- fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;</li> </ul>

	<p>a solicitação, no prazo de 30 dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a Impugnação;</p> <p>- Julgar a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- 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;</li> <li>- 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;</li> <li>- assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;</li> <li>- sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;</li> <li>- no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de 90 dias, não efetivar as medidas previstas, o Tribunal decidirá a respeito.</li> <li>- representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos</li> </ul>
--	--	--

		<p>apurados;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;</li> <li>- apreciar as denúncias de irregularidades ou ilegalidades realizadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.</li> </ul>
<b>Critérios de controle</b>	Controle sob os aspectos financeiro e contábil	Controle sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.
<b>Posição em relação aos poderes do Estado</b>	Capítulo referente ao Poder Legislativo (“Da fiscalização financeira e orçamentária”)	Capítulo referente ao Poder Legislativo (“Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”)
<b>Forma de recrutamento</b>	Nomeados pelo Presidente da República, com aprovação pelo Senado Federal	2/3 indicados pelo Congresso Nacional; 1/3 indicado pelo Presidente, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os

		critérios de antiguidade e merecimento.
<b>Requisitos para ser investido na função</b>	Ser brasileiro, maior de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública	Ser brasileiro, com idade superior a 35 e inferior a 65 anos; de idoneidade moral e reputação ilibada; ter notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública; e mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos anteriormente mencionados.
<b>Duração do mandato</b>	Vitalício	Vitalício
<b>Garantias dos seus membros</b>	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.	Mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio). O auditor de carreira, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimento do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

**Fonte:** Elaboração própria, com base na CRFB de 1988, em Decoiman (2005) e em Speck (2000).

As mudanças inauguradas com a carta constitucional de 1988 buscaram conferir maior independência, autonomia e profissionalização aos Tribunais de Contas. Entretanto, tais modificações não foram imediatamente implementadas, por serem tais órgão “aparatos institucionais antigos no país (alguns com mais de 100 anos)”, apresentando “fortes mecanismos de resistência” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 756). Isso fez com que as alterações constitucionais necessitassem de longo período de maturação, ocorrendo de forma incremental.

Apenas com a LRF, cerca de 12 anos após a promulgação da CRFB de 1988, muitas dessas alterações puderam ser consolidadas. No intuito de amenizar o quadro de crise financeira do Estado à época, a LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, aplicáveis às três esferas de poder (ROCHA; ZUCOLOTTO, 2017, pp. 77-78).

No projeto, que depois se transformou na Lei, não havia referência aos Tribunais de Contas; entretanto, durante as audiências públicas no Congresso e após a argumentação do Instituto Rui Barbosa<sup>45</sup> (IRB), os congressistas foram convencidos de que esses órgãos de controle eram os únicos com “a capilaridade necessária para a implementação das exigências legais” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 753). Os Tribunais de Contas passaram então a ser os guardiões da LRF, o que constituiu um reforço à conjuntura crítica inaugurada com a Constituição de 1988.

Para desempenhar as complexas tarefas exigidas a partir da promulgação da LRF, e tendo em vista as grandes diferenças entre os Tribunais de Contas subnacionais, surgiu a necessidade de reformulá-los, capacitando-os para cumprimento tanto da missão constitucional quanto das disposições da nova legislação (ROCHA; ZUCOLOTTO, 2017, p. 72). No intuito de promover a modernização dos órgãos de controle foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, entre 2006 e 2013, o Programa de Modernização do Sistema do Controle Externo dos Estados e do Distrito Federal (PROMOEX), que envolveu os dirigentes e técnicos dos 33 Tribunais de Contas subnacionais e contou com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 57; SILVA; MÁRIO, 2018, p. 80).

---

<sup>45</sup> O Instituto Rui Barbosa (IRB) é uma associação civil fundada em 1973 pelos Tribunais de Contas do Brasil. São membros desse instituto os Tribunais de Contas subnacionais (estaduais, municipais e distrital) e também o Tribunal de Contas da União. Informação disponível em [https://www.irbcontas.org.br/files/ESTATUTO\\_IRB\\_APROVADO%2002\\_07\\_2015.pdf](https://www.irbcontas.org.br/files/ESTATUTO_IRB_APROVADO%2002_07_2015.pdf). Acesso em 16-01-2019.

O PROMOEX tinha por objetivo reformular a gestão dos Tribunais de Contas, buscando modernizá-los para que desfrutassem de maior eficiência e efetividade, além de se tornarem instrumentos para a transparência da ação governamental e a concreção da *accountability* democrática (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 58). Em pesquisa encomendada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão à Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2004, sobre a imagem dos Tribunais de Contas junto a atores estratégicos (Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, Ministério Público e sociedade civil, por meio de ONGs, OAB, imprensa, universidade, entre outros), foram realizadas entrevistas para levantar a percepção destes quanto às propostas do PROMOEX para reformulação dos órgãos de controle subnacionais (ROCHA; ZUCOLOTTI, 2017, p. 75).

Os maiores problemas apontados pelos entrevistados diziam respeito ao déficit de comunicação desses órgãos com os atores do Executivo, à falta de uma maior aproximação da população e à ausência de transparência nas suas ações. Também a falta de agilidade, o excesso de burocracia e a necessidade de exercer, com maior ênfase, a função de avaliação e controle de resultados foram enfatizados (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 80).

Dentre os impactos positivos gerados pelo PROMOEX, com repercussão nas práticas dentro da própria instituição, estão a modernização tecnológica e as mudanças nas relações internas entre Conselheiros<sup>46</sup> e corpo técnico. Os técnicos da instituição, especialmente os auditores substitutos, ao liderarem o desenvolvimento do PROMOEX em seus Tribunais, aumentaram seu peso nos processos decisórios (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 754).

Com o impulso conferido pela LRF, novos aparatos institucionais foram construídos para aproximar os Tribunais de Contas da sociedade, como é o caso das ouvidorias, das escolas de contas e de serviços de “disque denúncia”, “canal do cidadão” e “fale com o presidente”. As escolas de contas, por sua vez, foram

---

<sup>46</sup> Nomenclatura dada aos membros dos Tribunais de Contas Estaduais, Distrital e Municipais, em número de 7, a teor do artigo 75 da CRFB de 1988.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Já os membros do Tribunal de Contas da União, denominados Ministros, são em número de 9, a teor do art. 73 da CRFB. Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

responsáveis por aproximar as relações entre os Tribunais de Contas e seus jurisdicionados, na medida em que promove estudos e disponibiliza treinamentos, buscando uma atuação mais educativa e pedagógica, calcada na prevenção (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 755).

Também houve significativos avanços na transparência desses órgãos, em especial com a edição da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI); muitos deles contam atualmente com portais de fácil acesso ao cidadão, disponibilizando dados sobre obras, receitas, despesas, licitações, contratos, entre outras informações relevantes, tanto dos atos praticados pelos jurisdicionados quanto os do próprio Tribunal, inclusive em formato aberto<sup>47</sup>.

Em que pese a modernização tecnológica, a maior aproximação com a sociedade e os jurisdicionados e a valorização dos quadros técnicos tenham reduzido a capacidade de veto dos que queriam a manutenção do *status quo* no interior da instituição, práticas políticas não republicanas ainda resistem nos Tribunais de Contas brasileiros, como o nepotismo, o clientelismo, além de casos de corrupção<sup>48</sup> (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 755). Na avaliação feita por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 768), inclusive, os pontos de resistência têm sido maiores que os de inovação.

É bem verdade que os Tribunais de Contas ainda precisam seguir um longo percurso para se firmarem como instituições efetivas de *accountability*. Contudo, como os próprios autores antes citados reconhecem, isso não anula ou descaracteriza as mudanças que gradualmente estão ocorrendo ao longo do tempo. A ampliação das competências fiscalizatórias, a aproximação com a sociedade, a adoção de práticas de

---

<sup>47</sup> Em estudo realizado pelos pesquisadores Andreiwid Scheffer Correa, da USP, Pär-Ola Zander, da Aalborg University, da Dinamarca e Flávio Soares Correa da Silva, da USP, apresentado durante a 19ª Conferência anual dg.o, da Digital Government Society, na Universidade de Tecnologia de Delft, na Holanda, de 3.152 portais examinados, a plataforma Dados Abertos do TCE-RS ficou em 9º lugar entre as maiores do mundo, com 31.637 conjuntos de dados (Investigating open data portals automatically: a methodology and some illustrations). Disponível em <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=3209281.3209292>.

<sup>48</sup> Em todo país, 15% dos conselheiros de Tribunais de Contas respondem a ações penais ou inquéritos (4 ministros do Tribunal de Contas da União e 37 conselheiros de Tribunais de Contas estaduais estão sob escrutínio de algum tipo de investigação). Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/06/tcu-e-tces-tem-41-integrantes-investigados.html>. Acesso em 16-01-2019. Em caso recente, 5 dos 7 Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro foram presos temporariamente na Operação Quinto do Ouro, em 29 de março de 2017. Afastados das funções no TCE-RJ, eles são suspeitos de fazer parte de um esquema de cobrança de propina que pode ter desviado até 20% dos valores dos contratos firmados com órgãos públicos. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/ministerio-publico-federal-denuncia-cinco-conselheiros-afastados-do-tce-rj.ghtml>. Acesso em 16-01-2019.

transparência, o fortalecimento dos quadros técnicos do órgão e das relações com outras instituições são marcas indelévels de um caminho de difícil reversão, ainda que existam pontos de veto.

Principalmente, a ampliação nas atribuições desses órgãos, com enfoque para o resultado das ações governamentais, tem efeitos práticos para as políticas públicas, já que viabiliza corrigir os rumos na sua implementação, com redução de eventuais prejuízos financeiros aos cofres públicos (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009, p. 767). Nesse contexto, os procedimentos de fiscalização dos Tribunais de Contas que se concentram no acompanhamento e na avaliação dos resultados das políticas públicas constituem uma ferramenta de fortalecimento democrático, em que, ao mesmo tempo que possibilita um trabalho conjunto e articulado com os gestores públicos, viabiliza a proteção de direitos fundamentais da população.

### 3.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA *ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICA

A recente democracia brasileira, altamente imperfeita, convive com graves distorções e fragilidades, do que são exemplos os casos de corrupção impunes, a ausência de transparência dos atos governamentais, o uso impróprio e o desperdício de recursos públicos, entre outros (WILLEMANN, 2013, p. 227). Nesse contexto, o controle dos cidadãos, exercido por meio do voto, se mostra insuficiente para suprir a corrosão da confiança depositada nas lideranças políticas, o que demanda sejam agregados ao sufrágio outros mecanismo de controle dos governantes (WILLEMANN, 2013, p. 225).

A análise do desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas, desde sua criação até as modificações trazidas com a CRFB de 1988 e consolidadas pela LRF, demonstrou o fortalecimento institucional desse órgãos de controle, aos quais foi conferida maior autonomia e importância. Esse empoderamento das Cortes de Contas na nova ordem democrática, assim como de outras instituições de controle dentro do Estado (conforme demonstrado no panorama sobre instituições de controle no capítulo precedente), buscou responder justamente a essa demanda pela institucionalização e pulverização dos instrumentos de controle, vigilância e

monitoramento. A essa desconfiança institucionalizada em relação a todos que exercem qualquer parcela de poder, Rosanvallon (2008, pp. 70-71) denomina *watchdog democracy* ou democracia dos cães de guarda.

A caracterização da desconfiança democrática como elemento do sistema político traz o tema da *accountability*. O objetivo dessa desconfiança é “assegurar que as autoridades eleitas mantenham suas promessas e abrir caminhos para que se pressione o governo a servir o bem comum” (ROSANVALLON, 2008, p. 8). Também Campos (1990, p. 33) relaciona a *accountability* à democracia (representação, legitimidade do poder): quanto mais avançado o estágio democrático, maior a *accountability* dos governantes.

Na medida em que se desenvolvem estruturas burocráticas para o atendimento das responsabilidades do Estado, isso acarreta a necessidade de proteção dos direitos do cidadão contra os usos do poder pelo governo ou por indivíduos investidos em funções públicas (CAMPOS, 1990, p. 33). Em uma democracia imperfeita como a brasileira, em que há déficit de *accountability*, os instrumentos de controle proliferam e se superpõem.

Nesse capítulo, analisa-se, inicialmente, o conceito de *accountability*, nas dimensões trazidas por O’Donnel, bem como sua relação com os direitos fundamentais e o reflexo no controle das políticas públicas. Agrega-se, ainda, ao debate a reflexão sobre a profusão dos mecanismos de controle e os riscos do excesso de *accountability*, com prejuízo à gestão pública. Por fim, são analisadas as competências que viabilizam a atuação dos Tribunais de Contas como agentes que fiscalizam e controlam a implementação de tais políticas.

### 3.2.1 *Accountability*, direitos fundamentais e políticas públicas

O tema da *accountability* ganha relevância, no Brasil, com a nova ordem constitucional de 1988, que consagra a democracia como princípio fundamental do sistema (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013, p. 746). Conforme destaca Rocha (2013, p. 903), trata-se de um termo estrangeiro não incorporado ao

vocabulário nacional, cujo significado em nosso sistema se aproximaria da expressão “prestação de contas”<sup>49</sup>.

Buscando aclarar o vocábulo, Pinho e Sacramento procuraram pelo seu significado nos dicionários de língua inglesa para verificar sua possível tradução para o português. Segundo os autores, o termo traz consigo as ideias de prestação de contas e de responsabilização pelos atos praticados, de maneira que inexiste uma única palavra capaz de definir no português o que seja *accountability* (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1347 e 1348). Como a democracia se exerce mediante representantes eleitos, estes passam a assumir, no exercício da representação política, uma responsabilidade delegada (pelos eleitores), nascendo daí a exigência de que prestem contas dos seus atos e por eles possam ser responsabilizados (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1349-1350)

Rocha (2011, p. 84) identifica como um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos justamente o desenvolvimento de processos de avaliação e permanente responsabilização dos agentes públicos que viabilizem ao cidadão o controle do poder concedido aos seus representantes. Segundo ele, o conceito de *accountability* encerraria então a obrigação de vigilância por parte dos cidadãos e, ao mesmo tempo, o dever dos governantes de prestar contas das ações adotadas. Nesse sentido, a *accountability* é tida como elemento central para a afirmação das democracias representativas, uma vez que “os governantes são cobrados por suas promessas e instados a prestar contas de seus atos” (ROCHA, 2013, p. 74).

Delimitando melhor o conceito, Scott Mainwaring (MAINWARING, 2003, p. 7) esclarece que, em uma relação de *accountability* política, “um agente público presta contas do cumprimento de seus deveres públicos a atores que, formalmente, têm a capacidade de exigir tal prestação de contas e/ou de impor sanções ao agente”. Mas, conforme questiona Campos (1990, p. 33), quem fora do detentor da função pública deveria ser reconhecido como tendo poder de declarar alguém responsável? Um eleitor, um burocrata de nível elevado, um legislador, um Tribunal?

---

<sup>49</sup> Cabe destacar que a expressão “prestação de contas”, por si só, é muito limitada para exprimir o fenômeno da *accountability*, dado o sentido formal e o caráter restritivo assumido em nosso país. Conforme Rocha, “prestação de contas” e *accountability*, embora com uma raiz comum, definem e descrevem fenômenos distintos, que no Brasil assumem características próprias e permitem enfatizar que a *accountability* não se resume à questão legal ou à prestação formal de contas. (ROCHA, 2013, p. 64).

Esse questionamento é aclarado a partir da distinção desenvolvida por O'Donnell (1998, p. 28) entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal<sup>50</sup>. A vertical se realiza, precipuamente, por meio das eleições, sendo verificada também em reivindicações sociais e na cobertura regular pela mídia.

Conforme alertam Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 50), o controle exercido pelos cidadãos é altamente imperfeito na maior parte das democracias, já que o voto, exercido apenas uma única vez dentro de um período temporal, é insuficiente para controlar as milhares de decisões tomadas pelo governo que afetam o bem-estar dos indivíduos; afinal “não se pode controlar milhares de alvos com apenas um instrumento” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999, p. 50).

Em razão de tais deficiências na *accountability* eleitoral (*accountability* vertical), foi desenvolvido o conceito de *accountability* horizontal (O'DONNEL, 2003, p. 44). Enquanto a primeira é exercida por atores que estão fora da estrutura estatal (eleitores, imprensa, organizações não governamentais, entre outras), a segunda é exercida no interior do próprio Estado por diversos órgãos e agências estatais investidos desse poder e efetivamente capacitados para realizar ações que vão da supervisão de rotina à aplicação de sanções legais (O'DONNEL, 1998, p. 40). Segundo esse autor:

(...) para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder mas também, *de facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização de prestações de contas (O'DONNEL, 1998, pp. 42-43).

---

<sup>50</sup> Consoante destaca Mainwaring, o conceito de *accountability* está longe de ser consensual, existindo diferenças na literature, ainda mais por ser um termo usado em inúmeros contextos (educação, negócios, administração pública, política (MAINWARING, 2003, p. 7). Não se pretende neste trabalho explorar as demais classificações trazidas por outros autores quanto ao tema, para o que se faz remissão aos trabalhos de MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA (2013) e de MAINWARING (2003). No presente trabalho, adota-se como referencial o trabalho de O'DONNEL (1998 e 2003), uma vez que o autor teve importante contribuição para o entendimento e conceitualização da *accountability* nas novas democracias ou poliarquias na América Latina e também por trazer sistematização aplicável à caracterização dos Tribunais de Contas dentro da estrutura de *accountability* definida na Constituição de 1988.

Para a efetividade dessa forma de *accountability* não basta que as agências atuem de forma isolada com questões específicas, mas devem constituir uma rede, em que se inclua tribunais comprometidos com a sua realização (O'DONNEL, 1998, p. 46). Nesse sentido, Figueirêdo (2012, p. 4), com esteio na classificação proposta por O'Donnel (1998), afirma que os Tribunais de Contas integram essa rede de instituições que atuam na *accountability* horizontal, constituindo verdadeiro mecanismo de transparência e promoção da ética na gestão pública.

A CRFB de 1988 previu diversos instrumentos de *accountability* sobre o setor público e seus agentes, dentre os quais se insere a ampliação das competências, poderes e autonomia dos Tribunais de Contas (ROCHA, 2013, p. 905). Por serem os destinatários das prestações de contas dos agentes públicos, tais órgãos possuem função destacada no contexto constitucional, podendo ampliar o controle e a participação social a partir da transparência das informações governamentais, de forma extensa e completa (ROCHA, 2013, p. 906).

Como faceta da *accountability* horizontal, os Tribunais de Contas atuam na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, tanto nos municípios<sup>51</sup>, quanto nos estados<sup>52</sup>, no Distrito Federal<sup>53</sup> e na União<sup>54</sup>, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. É por meio dos recursos públicos, fiscalizados pelos Tribunais de Contas, que o Estado garante um mínimo existencial para a população, representado por prestações (serviços públicos) no campo da educação, saúde e assistência social, entre outros (CUNDA, 2011, p. 114).

Os direitos sociais (direitos positivos ou de prestação) estão previstos no artigo 6º da CRFB de 1988 e, juntamente com os direitos individuais<sup>55</sup> (direitos negativos ou de abstenção), integram o rol dos direitos fundamentais do indivíduo, desfrutando de especial proteção no ordenamento jurídico<sup>56</sup>. Para tanto, o Estado necessita implementar ações e programas que garantam os serviços necessários à efetivação

---

<sup>51</sup> Por meio dos Tribunais de Contas dos respectivos estados ou de Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

<sup>52</sup> Tribunais de Contas Estaduais.

<sup>53</sup> Tribunal de Contas do Distrito Federal.

<sup>54</sup> Tribunal de Contas da União.

<sup>55</sup> Art. 5º da CRFB de 1988.

<sup>56</sup> A tais direitos se conferiu um núcleo duro de proteção na Constituição de 1988. Inserem-se dentro das chamadas cláusulas pétreas, pois não podem ser abolidas ou suprimidas por Emenda Constitucional (art. 60, §4º, da CRFB de 1988).

daqueles direitos, ou seja, mediante políticas públicas<sup>57</sup> (BARCELLOS, 2005, p. 90).

A alguns desses, inclusive, como é o caso da educação, tema tratado neste estudo, a carta constitucional estabelece a aplicação de percentuais mínimos<sup>58</sup> para sua garantia, a revelar a supremacia do tratamento conferido a essa prestação. A educação, assim como a saúde, constitui direito inerente à cidadania e determinante da plena participação dos indivíduos na sociedade, sendo, por isso, uma política social<sup>59</sup> (HÖFLING, 2001, p. 31).

É bem verdade que a escolha das prioridades alocativas, considerada a

---

<sup>57</sup> Não se desconhece a profusão de conceitos de políticas públicas, enfocando os diferentes aspectos que a sua multidisciplinariedade envolve. Entretanto, para os fins do presente estudo, utiliza-se como referência a síntese de Celina de Souza, a qual define a política pública como “o campo do conhecimento que busca ‘colocar o governo em ação’, e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (2006, p. 26). Os governos democráticos devem traduzir suas promessas eleitorais em programas e ações que deverão ter impacto no mundo real.

<sup>58</sup> A aplicação de percentuais mínimos determinada para a educação e também para saúde.

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.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

Art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

I – no caso da União: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

<sup>59</sup> Segundo Höfling (2001, p. 31), as políticas públicas são um conceito mais amplo, é o Estado “implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Nem todas as políticas públicas são políticas sociais. Estas se voltam a ações de proteção social, “visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (p. 31).

restrição das receitas públicas disponíveis para investimento, deve ser realizada pelo Legislativo e pelo Executivo e isso deve ser respeitado pelos órgãos de controle (QUEIROZ, 2009, p. 71). A estes cabe apenas a tarefa de verificar se o resultado das ações empreendidas pelo governo estão atingindo os objetivos escolhidos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, emitindo recomendações para melhoria no curso de ação, quando necessário.

Mas cabe lembrar que, no Estado Democrático de Direito, os governantes estão submetidos às disposições da Constituição, de forma que as políticas a serem priorizadas devem observar os mandamentos constitucionais. Nesse sentido, como alerta Barcellos (2005, p. 90), se a Constituição determina que deve ser oferecida educação básica obrigatória à população, de forma gratuita (art. 208, I, da CRFB de 1988), deve ser feita previsão orçamentária consentânea a esse atingimento gradual, com a efetiva alocação de recursos financeiros. Políticas que não desfrutam de prioridade do ponto de vista constitucional, deverão aguardar o cumprimento das que são prioritárias (BARCELLOS, 2005, p. 90).

Uma vez que “as escolhas em matéria de gastos públicos não são completamente livres à discricionariedade política” (BARCELLOS, 2005, p. 90), tanto que há a previsão de percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação, abre-se então a possibilidade de que os Tribunais de Contas possam, dentro da *accountability* horizontal, exercer controle, inclusive, sobre a omissão do governo quanto à implementação de políticas sociais. No mesmo sentido, cabe trazer ao debate a lição de Marianna Willeman (2017, p. 286):

sendo os Tribunais de Contas os órgãos constitucionais dotados de autoridade para o exercício da fiscalização financeira do Estado, resta pouco espaço para que se questione a possibilidade de tais órgãos virem a controlar a implementação de políticas públicas. Essa tarefa já integra a própria essência da missão constitucional confiada a tais instituições. Assim, a questão não reside tanto em teorizar a respeito da possibilidade ou não de controle, mas sim em buscar ferramentas e parâmetros que, conciliados aos imperativos democráticos, possam efetivamente favorecer a concretização dos direitos fundamentais.

Dessa forma, seja pelo viés do controle de resultados dos programas governamentais, seja pelo viés da análise de legitimidade dos gastos públicos, diante das exigências constitucionais de salvaguarda de direitos sociais fundamentais, o controle exercido pelo Tribunal de Contas, dentro do que foi aqui caracterizado como

*accountability horizontal*, tem direta relação com o controle de políticas públicas e com a proteção de direitos fundamentais.

Em que pese a envergadura da missão constitucional conferida aos Tribunais de Contas, inclusive quanto ao zelo pela efetivação de direitos fundamentais por meio do controle de políticas públicas, alguns estudos<sup>60</sup> demonstram que tais órgãos ainda não concretizam a substância da *accountability*, por se limitarem a uma verificação meramente formal da ação dos agentes públicos (ROCHA, 2013, p. 906).

De fato, as mudanças que vêm ocorrendo nessas Cortes se dão de forma incremental, existindo resistência à alteração nas rotinas de fiscalização. Entretanto, cada vez mais se têm caminhado no sentido de utilizar os mecanismos de controle postos ao seu alcance pela Constituição.

Nisso se incluem as auditorias operacionais (auditorias de desempenho), cuja utilização vem desfrutando de maior importância a cada dia no cotidiano dessas instituições. Antes de adentrar nas competências dos Tribunais de Contas que viabilizam o controle de políticas públicas, cabe uma reflexão sobre se esse tipo de fiscalização, tendo em vista a existência de mais atores institucionais que o realizam, tem gerado o que a literatura chama de *accountability overload* ou *excesso de accountability*.

### 3.2.2 Instituições de controle superpostas e o risco do excesso de *accountability*

Como visto, a corrupção o desperdício, ineficiência e a precariedade na prestação de serviços fundamentais à população, problemas históricos do nosso país, trouxeram consigo uma crise de confiança generalizada na representação política (ROSANVALLON, 2008, p. 8). O exercício do voto (*accountability vertical*) não se

---

<sup>60</sup> ROCHA, 2013, p. 69-70; SILVA e MÁRIO, 2018, p. 93-94. Segundo estes autores, “Um dos pontos frágeis pontuados no diagnóstico efetuado pela FGV, o baixo grau de contribuição dos Tribunais de Contas ao alcance de resultados para a gestão pública, no cenário mais recente torna-se ainda mais crítico. Graves crises fiscais eclodiram em estados brasileiros bem representativos (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) notadamente ao ponto de não haver recursos para pagamento da folha dos servidores. A pergunta que se faz é: qual foi a atuação dos Tribunais de Contas nesse sentido? Houve alguma sanção ou responsabilização de gestores públicos? Os Tribunais de Contas conseguiram atuar de forma preventiva ou concomitante? Ou deixaram a situação chegar a um ponto crítico para depois instaurar procedimentos de fiscalização?” (2018, p. 93-94).

mostrou suficiente como instrumento de responsabilização dos administradores públicos.

Com a restauração do regime democrático em 1988 e a erosão da confiança no Parlamento, a carta constitucional fortaleceu e remodelou instituições já existentes, conferindo-lhes a missão de supervisionar e vigiar os atos, principalmente, do poder Executivo. A isso O'Donnel (1998) chamou de *accountability* horizontal e sua importância está associada justamente à extensa experiência com a falta de *accountability* governamental. Segundo Mainwaring (2003, pp. 4-5), se os agentes públicos não precisam prestar contas de suas ações, tornam-se irresponsivos às necessidades dos cidadãos e ao bem comum.

Rosanvallon (2008, p. 4) destaca, nesse sentido, que “um conjunto complexo de medidas práticas, de freios e contrapesos e contra-poderes sociais informais e institucionais evoluíram a fim de compensar a erosão da confiança, e fazê-lo através da desconfiança”. Esse fenômeno é observado, principalmente, a partir da atuação do Poder Judiciário e de instituições autônomas, externas à tradicional tripartição das funções do Estado, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Também se pode incluir aqui, apenas para dar mais alguns exemplos, os controles internos (com especial destaque à Controladoria-Geral da União), a defensoria pública, a imprensa, o controle social, por meio de denúncias nas ouvidorias dos órgãos públicos, além de organizações não governamentais como os observatórios, que também fiscalizam os atos estatais.

Entretanto, conforme alerta O'Donnel (2003, p. 49), “muito de algo bom, pode ser ruim”; ou seja, o excesso da *accountability* horizontal pode levar a um impasse e gerar baixa capacidade de decisão. No momento em que Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros, vigiam as ações governamentais e controlam a implementação de políticas públicas, cada um dentro de sua esfera de competência, em que pese possa ser um mecanismo poderoso para bloquear a implementação de medidas desastrosas (MAINWARING, 2003, p. 5), isso pode também trazer elevados custos ao governante quanto à sua liberdade de ação (OLIVEIRA, 2012, p. 55). O constante monitoramento “questiona a sua autoridade e o força, por vezes, a mudar sua agenda” (WILLEMANN, 2013, p. 241). A superposição de instâncias de *accountability* podem acabar gerando, assim, externalidades negativas à atividade administrativa. Nas palavras de Willeman (2017, p. 293):

A tomada de decisão pública submete-se a tantas instâncias de controle hoje em dia que o administrador público chega a ser desencorajado a pensar em soluções criativas e heterodoxas para os problemas enfrentados, tantos são os riscos que acaba por assumir. De certa forma, o excesso de controle inibe o administrador público, que muitas vezes prefere permanecer em sua 'zona de conforto', ainda que isso acarrete a estagnação e a paralisia da administração pública. Assim, 'como consequência inevitável da retração do administrador, instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública

Portanto, conforme destaca Mainwaring (2003, p. 4), tanto a *accountability* quanto a efetividade governamental são características desejáveis nos sistemas políticos, mas ambas estão sempre em conflito. A tarefa enfrentada, portanto, não é simplesmente construir mecanismos de *accountability* mais efetivos, mas sim melhorar a *accountability* e, ao mesmo tempo, promover a efetividade governamental.

A esse fenômeno Arie Halachmi (2014, p. 560) denomina de excesso de *accountability* (*accountability overload*). Segundo o autor, a sobrecarga de demandas de *accountability* debilita a produtividade, a capacidade de resposta e a qualidade dos serviços. Em casos extremos, pode dissuadir inovações. Como contraponto, Shillemans e Bovens (2011, p. 5), ao analisar de forma qualitativa a prática de múltipla *accountability* de agências executivas na Holanda, argumentam que a redundância de múltipla *accountability* pode contribuir, em alguns casos, positivamente para a boa governança de agências do executivo, a partir do aumento no nível informacional e da possibilidade de serem incorporados diversos valores legítimos às práticas de governo.

Com referência às particulares do Brasil, Filgueiras (2018, p. 82) salienta que de um vazio institucional foram criadas “instituições de *accountability* horizontal pulsantes e atuantes”, às quais a CRFB de 1988 concedeu maior poder especialmente quanto ao combate à corrupção. Entretanto, salienta o autor que a atuação dessas instituições “tem sido marcada por forte descoordenação e por uma disputa política pela opinião pública e pelo controle da informação” (FILGUEIRAS, 2018, p. 82).

Uma forma de minimizar os efeitos adversos da superposição de instâncias de controle seria, conforme Marianna Willeman (2017, p. 294), o estabelecimento de um diálogo interinstitucional, privilegiando ações concertadas e colaborativas. O fortalecimento de uma atuação conjunta dessas instituições que atuam na *accountability* horizontal permitiria “minimizar as contradições e incoerências inevitavelmente produzidas quando múltiplos órgãos possuem autoridade para exercer

controle sobre um mesmo campo de ação”.

Em recente estudo realizado por Filgueiras e Aranha (2016, p. 32), buscando compreender a interação entre as instituições de *accountability* federal no Brasil, foram entrevistados dirigentes da Controladoria-Geral da União, do Ministério Público Federal, do Tribunal de Contas da União e da Polícia Federal, que lidavam diretamente com ações de controle da administração pública e enfrentamento da corrupção.

Dentre os achados da pesquisa, está a baixa eficiência no exercício do controle da burocracia e das instituições políticas, em razão da ausência de um processo cooperativo ou coordenado de ação mútua entre as instituições de *accountability* horizontal, “uma vez que as organizações lutam racionalmente por reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos” (FILGUEIRAS; ARANHA, 2016, p. 21). Dessa forma, a informação produzida e retida por essas entidades serviria a elas “como recurso estratégico para assegurar a concretização de seus interesses na luta pela opinião pública” (FILGUEIRAS; ARANHA, 2016, p. 21).

Por outro lado, há estudos indicando que muitos Tribunais de Contas subnacionais ainda não concretizam a *accountability* horizontal em sua essência (IOCKEN, 2017, pp. 180-181; ROCHA, 2013, p. 69; SILVA; MÁRIO, 2018, pp. 92-93). Dessa forma, se há um déficit na atuação dessas instituições quanto à *accountability*, não parece lógico que se possa falar efetivamente em um bloqueio na atividade governamental decorrente de sua fiscalização. Pesquisas empíricas, portanto, se revelam necessárias para analisar se a atuação de órgãos como o Ministério Público, Poder Judiciário e o Tribunal de Contas, no tema do controle de políticas públicas, estão causando essa patologia, levando também em consideração variáveis como a capacidade burocrática em âmbito municipal, estadual e federal<sup>61</sup>.

De qualquer forma, a necessidade de cooperação e coordenação interinstitucional é imperativa. Segundo O’Donnel (1998, p. 46), o funcionamento efetivo da *accountability* horizontal depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas de uma rede dessas agências que inclui tribunais

---

<sup>61</sup> A capacidade gerencial do Estado é diretamente afetada também por uma baixa ou alta capacidade burocrática. Conforme Filgueiras, “as capacidades estatais no Brasil são fluidas e diversas, em que no âmbito da administração federal convivem instituições que mantêm alta e baixa capacidade burocrática” (...) “essa diversidade multifacetada das capacidades estatais no Brasil revelam a persistência da agenda de profissionalização do serviço público, o reconhecimento da meritocracia, o desenvolvimento de carreiras e o fortalecimento da autonomia de órgãos da administração em relação ao personalismo”. (FILGUEIRAS, 2018, p. 80).

comprometidos com o apoio a esse tipo de *accountability*.

Portanto, é necessário estreitar o contato institucional do Tribunal de Contas com os demais órgãos que integram o sistema de *accountability*, em todas as esferas federativas de governo, buscando-se verdadeiramente uma atuação em rede e não apenas colaborações pontuais, fundadas no contato pessoal e em trocas informais (FILGUEIRAS; ARANHA, 2016, p. 36). Isso permitirá não apenas reduzir eventuais riscos de sobrecarga de *accountability*, com uma atuação coordenada e mais integrada em prol de um objetivo comum, mas também fortalecer efetivamente o mecanismo de *accountability* horizontal e a transparência das ações governamentais.

No próximo tópico, examinam-se as competências dos Tribunais de Contas que viabilizam o controle de políticas públicas.

### 3.2.3 O acompanhamento da implementação de políticas públicas por meio das competências conferidas aos Tribunais de Contas

Primeiramente, convém novamente enfatizar que, quando a CRFB de 1988 estabelece que os Tribunais de Contas prestam auxílio ao Legislativo no exercício do controle externo<sup>62</sup>, isso não significa que exista qualquer subordinação do primeiro ao segundo. O trabalho colaborativo desenvolvido com o Poder Legislativo ocorre quando há a emissão de parecer prévio às contas prestadas ao Chefe do Executivo (art. 71, I, da CRFB de 1988) e, no caso do TCU, quando a Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional solicitar seu pronunciamento, no caso de não serem prestados os devidos esclarecimentos pela autoridade responsável diante de indícios de despesas não autorizadas (art. 72, §1º, da CRFB de 1988)<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...).

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. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

<sup>63</sup> Disposição semelhante pode ser contemplada em relação aos Tribunais de Contas subnacionais.

Mesmo nesses casos, esse auxílio não se dá de modo subalterno (BRITTO, 2011, p. 22). Isso porque esses órgãos têm autonomia administrativa, orçamento próprio, competências normativas reguladoras, além de que “seus membros possuem garantias constitucionais idênticas às dos magistrados, embora não componham o Poder Judiciário” (ROCHA, 2013, p. 66)<sup>64</sup> e tudo no intuito de viabilizar a sua atuação institucional, livre de interferências governamentais (WILLEMANN, 2013, p. 245). Além disso, as cortes de contas são responsáveis por julgar as contas dos agentes do próprio Legislativo, o que corrobora a inexistência de qualquer submissão<sup>65</sup>.

Assim, a expressão “com o auxílio” significa: “o Congresso Nacional não pode controlar o Poder Executivo, senão com o auxílio dos Tribunais de Contas”, mas não há hierarquia entre eles (BRITTO, 2011, p. 22)<sup>66</sup>. Inclusive, não há subordinação a qualquer dos outros poderes.

Com relação ao parecer prévio, trata-se de instrumento que torna “inteligível e visível [...] para os governantes eleitos, assim como para os cidadãos, como foi o desempenho do mandato num determinado intervalo temporal, o do exercício financeiro” (IOCKEN, 2017, p. 176). Essa apreciação contempla a análise da gestão fiscal, em atendimento a preceitos da LRF, e verifica o planejamento e a execução da lei orçamentária.

Por se tratar do documento que antecede o julgamento político das contas do chefe do poder executivo pelo Parlamento, sua análise deveria incluir também as opções adotadas e os resultados alcançados quanto às políticas públicas empreendidas pelo governo, dando transparência a essas ações e estimulando a participação da sociedade. Nas palavras de Sabrina Iocken (2017, p. 179):

O controle que se exerce pelo parecer prévio aprecia a responsabilidade dos governantes com relação ao passado sob a perspectiva da *accountability*, da justificação das ações realizadas e das decisões tomadas, além da avaliação das políticas planejadas e implementadas, constituindo-

---

<sup>64</sup> A isso, Carlos Ayres Brito refere que a Constituição aparelhou os tribunais de contas de modo surpreendente: deu a eles “dignidade de Tribunais Judiciários” (BRITTO, 2011, p. 21).

<sup>65</sup> Conforme José Graciosa, essa é “uma razão ontológica para a não submissão hierárquica dos tribunais de contas ao Poder Legislativo. (...) É como se imaginássemos um magistrado julgando as contas de quem está com a espada de Dâmocles sobre a cabeça daquele”. (GRACIOSA, 2011, p. 48).

<sup>66</sup> No julgamento da ADI nº 4.190-RJ, o Ministro Celso de Mello consignou que “os tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico”.

se assim, num controle sobre a competência do governo na execução do orçamento público.

Essa, contudo, não é a realidade de muitos dos Tribunais de Contas do país. Em estudo realizado por Arlindo Carvalho Rocha (2013, p. 918) quanto aos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, dentre os resultados observados, verificou-se inexistir avaliações a respeito do desempenho dos governos, limitando-se praticamente ao tratamento da “conformidade e legalidade da ação administrativa”, aspectos mais formais do controle. Além disso, muito embora fossem produzidos em meio eletrônico, os pareceres prévios não eram sequer divulgados no sítio do próprio Tribunal.

Também no estudo de Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, p. 72), a partir das respostas de gestores e técnicos do Executivo, constatou-se que, na percepção desses atores, “o acompanhamento contábil, realizado *a posteriori*, e, muitas vezes, meramente formal dos gastos públicos não contribui para o aperfeiçoamento da administração pública”. Dessa forma, a atividade dos Tribunais de Contas deveria ir além disso para que se coloque como “agente fiscalizador da efetividade das ações de governo” (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 72).

Em recente pesquisa desenvolvida por Sabrina Iocken (2017, pp. 180-181), nas contas de Governo do Estado do exercício de 2015 de 27 Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, no intuito de apurar se o resultado de algumas avaliações de políticas públicas passaram a ser contemplados nos pareceres prévios, constatou-se a pouca relevância dada ao exame das políticas públicas, além da falta de transparência dos pareceres em alguns Tribunais<sup>67</sup> e a falta de indicador relacionado à participação cidadã.

Os relatórios produzidos nos pareceres prévios, dessa forma, ao se limitarem à análise da gestão fiscal, da previsão e execução orçamentária, da aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação, perdem uma excelente oportunidade de avaliar as políticas planejadas e implementadas pelo governo, trazendo uma visão complexa da atividade administrativa, que permita ampla transparência e conhecimento à sociedade. Perdem, assim, força como efetivos instrumentos de *accountability*. Espera-se que, com o desenvolvimento institucional dessas

---

<sup>67</sup> Na pesquisa, não foram localizados os pareceres prévios nos *sites* do TCE-AC, TCE-AM, TCE-AP, TCE-MA, TCE-PB, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SE e TCE-TO.

instituições, esse tipo de análise possa ser incorporado também ao exame dos pareceres prévios, que integram as Contas de Governo dos chefes do Executivo.

Além das competências prestadas em colaboração com o Legislativo, o órgão de controle externo possui também competências exclusivas, dentre essas, se revestem de especial relevância para o controle de políticas públicas a realização de auditorias e inspeções<sup>68</sup>. Inaldo Araújo (2004, p. 13) conceitua auditoria como “a comparação imparcial entre o fato concreto e o desejado, com o intuito de expressar uma opinião ou de emitir comentários, materializados em relatórios de auditoria”.

Dentro da auditoria governamental, são identificados três tipos de procedimentos de auditoria: (i) financeira, que se refere à fidedignidade dos registros contábeis; (ii) de legalidade, que envolve a conformidade com as leis (*compliance*); e (iii) de desempenho ou operacional ou, ainda, de performance, que verifica o resultado da gestão dos recursos públicos (AQUINO; LINO, 2018, p. 29). Enquanto as duas primeiras realizam o controle legal-contábil, baseadas na verificação da conformidade de “determinados procedimentos com regras preestabelecidas”, a última tenta “medir a qualidade e o efeito de determinados procedimentos para suscitar um debate sobre melhorias possíveis” (SPECK, 2000, p. 157). Na mesma linha, Araújo (2004, p. 17) sinaliza que a auditoria de performance (ou ainda auditoria *value for money*) faz a avaliação do desempenho da organização, tendo por objetivo “formular recomendações e comentários que contribuirão para melhorar os aspectos de economia, eficiência e eficácia”.

A utilização das auditorias operacionais teve início com o Tribunal de Contas da União, sofrendo particular incremento a partir de 1988, quando iniciou o Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional, em cooperação com o Reino Unido. Após, passou a ser o paradigma para os demais tribunais subnacionais (NAVES, 2012, p. 62).

---

<sup>68</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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 (...)

Esse dispositivo, embora trate especificamente do Tribunal de Contas da União, é aplicável a todos os Tribunais de Contas subnacionais por simetria (art. 75 da CRFB).

No manual do Tribunal de Contas da União, alinhado aos *standards* internacionais<sup>69</sup>, a auditoria operacional é definida como “o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência<sup>70</sup>, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”<sup>71</sup>.

A economicidade é a minimização dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (SILVA, 2015, p. 44). Consoante Francisco Eduardo Carrilho Chaves (2007, p. 61), para controlar a economicidade deve-se verificar a relação custo-benefício dos atos dos responsáveis.

A eficiência, por sua vez, busca mensurar a relação entre os produtos obtidos e os recursos empregados, mediante exame da “minimização dos custos, da otimização de insumos e da análise do tempo despendido” (SILVA, 2015, p. 45). Ao procurar também a minimização dos custos envolvidos, a eficiência guarda estreita relação com a economicidade, sendo esta uma faceta sua.

Já a eficácia guarda relação com o “grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”<sup>72</sup>. Ou seja, seria a “capacidade de fazer as coisas certas, alcançando os objetivos ou metas estabelecidos” (RODRIGUES, 2014, p. 57). Por fim, a efetividade seria verificar se as mudanças na população-alvo poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado, se ele produziu efeitos, se produziu consequências (SILVA, 2015, p. 45).

Também a legitimidade é outro aspecto a ser considerado na fiscalização operacional, por exigência dos artigos 70 e 71 da CRFB de 1988. Nesse sentido, é válida a lição de Queiroz (2009, p. 78), quando destaca que “a legitimidade seria o ponto por onde os direitos fundamentais, inclusive os sociais, penetrariam na atividade do órgão”, permitindo ao Tribunal de Contas verificar se a omissão ou execução de uma determinada política pública encontra legitimidade à luz dos direitos fundamentais sociais.

---

<sup>69</sup> Esses standards, apesar de não possuírem caráter vinculativo, são definidos pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).-

<sup>70</sup> Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, foi introduzida a eficiência como princípio constitucional para balizar a atuação da Administração Pública.

<sup>71</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/controlo-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em 20-01-2019.

<sup>72</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional, 3º ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprong), 2010, p. 12.

Conforme destaca Harley Cobra (2014, p. 25), para analisar o desempenho das ações e programas governamentais, sob os mencionados aspectos, a auditoria operacional requer uma equipe multidisciplinar, com conhecimentos técnicos especializados. Além disso, enquanto a auditoria de conformidade tem prazo, a operacional não possui duração predefinida.

Como se vê, quando a CRFB de 1988 viabilizou que a fiscalização dos Tribunais de Contas incidisse também sobre a gestão operacional do Estado, abriu-se a possibilidade de que o desempenho de políticas públicas fosse também controlado. Mas o enfoque desse tipo de fiscalização, de forma distinta das auditorias de conformidade, tem por objetivo o desenvolvimento da gestão, mediante o apontamento de falhas, para correção dos rumos, o que é feito via emissão de recomendações, determinações ou até aplicação de multas (QUEIROZ, 2009, p. 80).

Nesse sentido, enquanto nas fiscalizações de regularidade ou conformidade as conclusões revestem caráter coercitivo, com a determinação de sanções dirigidas aos administradores responsáveis, nas auditorias voltadas à análise de desempenho, os achados são formalizados a partir do encaminhamento de recomendação ao órgão jurisdicionado (WILLEMAN, 2017, p. 287). Conforme Dye e Stapenhurst (1998, p. 5), essa prática decorre da visão mais moderna de que o caráter educativo na auditoria, mediante o aprendizado com os erros, é mais construtivo do que a aplicação de penalidades.

Essa relação dialógica deve ser mantida através de canais de interlocução com o administrador público, seja por meio das escolas de contas, seja a partir de reuniões interinstitucionais ou mesmo pelo contato com o controle interno dos órgãos controlados, para que a atividade de planejamento e execução de programas e ações de governo tenham por base as análises e diagnósticos realizados pelo órgão de controle. Assim, uma vez identificadas falhas, imprecisões ou omissões que possam comprometer a implementação ou efetividade de uma determinada política pública, poderá o Tribunal de Contas exortar o gestor a promover as correções de rumos necessárias (WILLEMAN, 2017, p. 288). Entretanto, conforme alerta a autora, quando as alternativas dialógicas se esgotam, sem que os administradores públicos adotem providências para correção das omissões ou falhas indicadas pelos TCs na implementação das políticas públicas, pode o gestor público se sujeitar à sua atuação sancionatória.

De tudo aqui analisado, pode-se concluir que os achados da auditoria operacional, levados à análise das contas do chefe do executivo, permitem um exame mais minudente dos programas e ações de governo, com um efetivo *feedback* dessas ações ao Executivo, ao Parlamento e à sociedade. Entretanto, em que pese tenha ocorrido o aprimoramento quanto às auditorias operacionais, os resultados nelas obtidos, na maioria das vezes, não são levados para as contas de governo (IOCKEN, 2017, p. 182 e 183).

Muitos Tribunais ainda possuem dificuldades para incluir o controle de políticas públicas em seus pareceres prévios (ROCHA, 2013, p. 69), limitando-se, por vezes, à simples verificação da aplicação dos percentuais mínimos em saúde e educação, à análise da execução orçamentária e ao cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, com o desenvolvimento institucional desses Tribunais, cada vez mais tem havido iniciativas de fiscalização com viés mais operacional, de análise de performance.

Dessa forma, cabe indagar se, do ponto de vista empírico, esse tipo de fiscalização para controlar a implementação de políticas públicas, quando realizada, tem apresentado resultados na retroalimentação do planejamento das gestões federal, estaduais e municipais, com repercussão na melhoria da oferta de serviços públicos pelos governantes. Para testar essa realidade, pretende-se fazer esse exame a partir da fiscalização promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), desde 2008, quanto à implementação da política de educação infantil, a partir de uma abordagem quantitativa.

A importância desse tipo de avaliação se revela, no contexto do desenvolvimento institucional das Cortes de Contas, a partir de uma reflexão crítica sobre o impacto desse tipo de atividade e, em caso de sucesso, com a possibilidade de difusão a outros TCs das práticas de controle que eventualmente contribuam para a melhoria nas gestões de serviços públicos de relevância social.

No próximo capítulo, examina-se, inicialmente, o tema da educação infantil, a partir dos dispositivos constitucionais e legais que determinam sua concreção pelos gestores públicos. Após, busca-se analisar a atuação específica do TCE-RS quanto ao tema para, então, estabelecer as bases sobre as quais vai se dirigir a pesquisa quantitativa aqui desenvolvida.

#### **4 A EXPERIÊNCIA DO TCE-RS NO CONTROLE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

O controle quanto à implementação de políticas públicas realizado pelos Tribunais de Contas pode ser uma ferramenta de grande importância para a concretização da *accountability* horizontal preconizada na CRFB de 1988. Essa atuação, quando fornece dados aos entes jurisdicionados, permitindo retroalimentar o planejamento e induzir a priorização orçamentária de políticas sociais definidas no texto constitucional, pode repercutir na melhoria da oferta de serviços públicos aos cidadãos.

Para testar essa realidade do ponto de vista empírico, examina-se a fiscalização promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, desde 2008, quanto à implementação da política de educação infantil, a partir de uma abordagem quantitativa. Para tanto, inicialmente é contextualizada a temática da educação infantil dentro da história do país, desde sua origem, com cunho assistencial, até se tornar efetivamente um direito fundamental das crianças de 0 a 5 anos de idade na CRFB de 1988, incluído no sistema de ensino como primeira etapa da educação básica.

Além disso, se observa como foi realizado o financiamento para essa etapa de ensino e os planos e programas federais que estimulam o atendimento da população nessa faixa etária. Destacam-se, ainda, os estudos que sinalizam a necessidade de se investir na primeira infância, com retornos muito maiores do que em outras fases da vida.

Após, examina-se o trabalho de monitoramento realizado pelo TCE-RS, desde 2008, com o objetivo de acompanhar o processo de implementação dos Planos Nacionais de Educação de 2001 a 2011 e de 2014 a 2024 no que diz respeito à educação infantil.

##### **4.1 A Política Nacional de Educação Infantil e o Desafio da Descentralização Federativa**

Houve um longo percurso histórico até o reconhecimento da educação voltada

à primeira infância como um direito da criança a ser garantido pelo Estado. Em sua origem, o atendimento às crianças em idade pré-escolar possuía caráter assistencial, destinado aos filhos de mulheres trabalhadoras e, ainda, para crianças órfãs ou abandonadas (MOREIRA; LARA, 2012, pp. 82-83; NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 17).

Conforme Becker (2008, pp. 143-144), a educação infantil (creches e pré-escolas) e, em particular, as creches, eram destinadas ao atendimento de crianças pobres, por meio de entidades religiosas e filantrópicas e por órgãos governamentais de assistência. Esses serviços, longe de serem um direito das crianças e de suas famílias, eram realizados como forma de doação, com cunho de assistência social, sem intuito pedagógico e, portanto, sem grandes investimentos (SENE; LIRA, 2017, p. 320).

Pascoal e Machado (2009, p. 82) destacam que o alto índice de mortalidade infantil, a desnutrição generalizada e o número significativo de acidentes domésticos fez com que setores da sociedade (religiosos, empresários e educadores) “começassem a pensar num espaço de cuidados da criança fora do âmbito familiar”. É com essa preocupação que se dá o início do atendimento das crianças de 0 a 6 anos, no Brasil.

Fruto da inspiração dos países da Europa Ocidental, difundem-se, na década de 1870, no país, instituições de atendimento à infância. Entretanto, inaugura-se aí uma visão dicotomizada. De um lado, as creches, que visavam, predominantemente, “ao cuidado físico, saúde, alimentação, formação de hábitos de higiene, comportamentos sociais” e se destinavam às crianças das famílias pobres, descendentes de escravos, abandonadas, órfãs, com deficiência (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 17). De outro, o jardim de infância, instituição privada com caráter educacional, voltado ao desenvolvimento físico, social, afetivo e cognitivo das crianças “das classes média e alta, dos brancos, dos proprietários” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 18). Nesse sentido, vale reproduzir a lição de Kuhlmann Jr. sobre o tema:

[...] as creches quase sempre atenderam crianças de 0 a 6 anos, ou mesmo as com mais idade – excluídas da escola regular ou em período complementar a esta. De outra parte, sempre existiram pré-escolas apenas para crianças acima de 3 ou 4 anos. A instituição educacional criada para as crianças até 3 anos, a creche, surgiu posteriormente àquelas destinadas às crianças maiores. Froebel, fundador do jardim-de-infância, na

Alemanha, em 1840, chegou a escrever sobre a educação desde a mais tenra idade, como no seu livro para as mães com sugestões de cantigas, brincadeiras e cuidados com os bebês. Mas o jardim-de-infância não foi pensado para esses pequenos (KUHLMANN Jr., 2000, p. 7).

Em 1970, essa dicotomia ganhou novo impulso a partir da abordagem da privação cultural<sup>73</sup> e da educação compensatória, sob inspiração de programas desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 18). As políticas educacionais da época se voltam, então, à compensação de carências culturais, linguísticas e afetivas das crianças provenientes das camadas populares, as quais acabavam apresentando desempenho escolar insuficiente (KRAMER, 1982, p. 56; MOREIRA; LARA, 2012, pp. 82 e 83).

Por outro lado, a influência de organismos internacionais, como UNESCO e UNICEF, em que pese tenha pressionado o governo a voltar a atenção para a primeira infância, reforçou esses modelos “não formais” de baixo investimento público e ampla cobertura, com mão de obra mal remunerada e de pouca qualificação (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 22; ROSEMBERG, 2002, p. 29).

Sob essa concepção compensatória e com inspiração no modelo de educação infantil a baixo custo propagado pela UNICEF e pela UNESCO<sup>74</sup>, entre os governos militares Geisel e Figueiredo foram criados dois grandes programas de massa de educação pré-escolar administrados por organismos federais: o Projeto Casulo, implantado por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Programa Nacional de Educação Pré-escolar, realizado pelo Ministério da Educação (ROSEMBERG, 2002, p. 37).

O primeiro foi operacionalizado, a partir de 1977, mediante convênios celebrados com Secretarias de Assistência Social dos Estados e com associações comunitárias e instituições privadas, que mantinham crianças de baixa renda em

---

<sup>73</sup> Conforme destaca Kramer, um primeiro pressuposto da abordagem da privação cultural consiste na crença de que “as crianças provenientes das classes dominadas fracassam na escolar por apresentarem ‘desvantagens sócio-culturais’, ou seja, elas detêm carencias de ordem social e cultural” (KRAMER, 1982, p. 56). Assim, os programas compensatórios teriam por função reduzir ou eliminar essas desvantagens, por meio da intervenção precoce. Essa abordagem traça uma relação direta entre o desenvolvimento da criança e sua origem sócio-econômica.

<sup>74</sup> Inicialmente, as recomendações emanadas na XXVI Conferência Internacional da Instrução Pública da UNESCO, de 1961, enfatizavam o caráter essencialmente educativo da pré-escola, que deveria adotar um modelo formal, com atendimento de preferência público e gratuito, adequado à idade da criança. Além disso, o corpo docente deveria equivaler na sua formação e remuneração aos da escola primária. Conforme Rosemberg, essa mudança na concepção de educação infantil nos documentos posteriores produzidos pelo órgão decorreu de uma mudança no corpo de assessores da organização (1999, p. 17)

creches e pré-escolas. Esse programa sofreu rápida expansão, superando a meta de atendimento de 70 mil crianças no ano de implantação (ROSEMBERG, 1999, p. 18). Em quatro anos, alcançou 1,8 milhão de crianças (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 24). A estratégia para essa expansão no número de vagas se deu pela diminuição do valor *per capita* mensal para custeio da criança (ROSEMBERG, 1999, p. 19). Para tanto, foram utilizados espaços ociosos disponíveis nas localidades, bem como professoras sem formação, atuando em condições precárias (BARRETO, 2003, p. 56).

O segundo, conforme relata Rosemberg (1999, p. 19), foi lançado em 1981 e implantado por intermédio da estrutura administrativa e rede capilar do Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos (MOBRAL). Seguiu a mesma linha do anterior, como modelo para compensação de carências da população empobrecida, nas mesmas zonas e regiões prioritárias para intervenção, e sob o mesmo princípio de redução de investimentos governamentais (ROSEMBERG, 1999, p. 19).

Esses modelos, em que pese tenham provocado incremento significativo nas matrículas pré-escolares, principalmente para a faixa etária a partir dos 4 anos, trouxeram como efeitos perversos o aumento do número de professores sem formação, bem como a retenção de crianças com 7 anos ou mais no pré-escolar (ROSEMBERG, 2002, p. 38), uma vez que passou a ser entendida como educação anterior à compulsória, “independentemente da idade da criança, fato atestado pelo número significativo de crianças tendo de sete a onze anos nos estabelecimentos de creche/pré-escola” (ROSEMBERG, 1999, p. 20). Em consequência, promoveu diferenciação no padrão de oferta tanto do ponto de vista do desenvolvimento regional à época (regiões mais carentes, em especial Norte e Nordeste), quanto em relação aos segmentos raciais (ROSEMBERG, 1999, p. 24). Conforme salienta Rosemberg (1999, p. 24):

A opção por expandir a educação infantil com um modelo não formal apoiado nos baixos salários de professoras leigas, prioritariamente para as regiões Norte e Nordeste, diferenciou o padrão de oferta do atendimento não só quanto ao desenvolvimento regional mas, também, quanto aos segmentos raciais.

Kramer (2006, p. 801) relata que a insatisfação quanto a essas propostas de baixo custo se manifestou nas universidades, nos centros de pesquisa, nos sistemas de ensino e na luta de movimentos organizados, que denunciaram sua precariedade e

exigiram educação com qualidade. A pressão exercida por esses grupos, que promoveram o movimento “Criança e Constituinte”<sup>75</sup>, durante a Assembleia Nacional Constituinte, possibilitou que se incluísse, na CRFB de 1988, a creche e a pré-escola no sistema de ensino, como um direito da criança.

E mais, a CRFB de 1988, desde sua redação original, assegura a esse direito absoluta prioridade<sup>76</sup>, a ser efetivado pelo Estado mediante garantia de atendimento em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos<sup>77</sup>. A educação pública pré-escolar deixa de constituir caridade para se tornar obrigação do Estado e direito fundamental da criança, desde o nascimento: as instituições não apenas devem cuidá-las, mas propriamente desenvolver um trabalho educacional e pedagógico (BECKER, 2008, PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 85). A nova Constituição inaugura, no país, um federalismo trino, incluindo os municípios como entes federativos, e cooperativo entre as esferas de governo. No processo de descentralização e redistribuição de competências, caberia aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”.<sup>78</sup> Para tanto, o texto constitucional determinou a vinculação de recursos mínimos a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e

---

<sup>75</sup> Conforme Didonet (1992, p. 26), a Comissão Nacional Criança e Constituinte era formada por sete ministérios (Ministério da Educação, da Saúde, do Trabalho, da Previdência e Assistência Social, da Justiça, da Cultura e Secretaria de Planejamento da Presidência da República) e por oito organizações não governamentais (UNICEF, OMEP - Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar, OAB - Ordem dos Advogados do Brasil, FENAJ - Federação Nacional de Jornalistas, SBP - Sociedade Brasileira de Pediatria, CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, FNDC - Frente Nacional dos Direitos da Criança e MNMMR - Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua). Segundo o autor, “A importância política e social do Movimento Criança e Constituinte residiu principalmente na sua capacidade de mobilização em torno dos direitos da criança; desde associações de moradores, clubes de serviço, sindicatos, entidades comunitárias, igrejas, escolas, órgãos públicos, universidades, institutos de pesquisa, federações e confederações até os meios de comunicação social, em rede nacional e nas veiculações locais. Constatou-se que a criança pode ser assunto de interesse nacional e polarizar um sem número de instituições e pessoas. O avanço na legislação não foi, portanto, o resultado de uma negociação ou simples pressão de lobby, mas a consequência de um novo patamar que a criança alcançou na consciência social brasileira” (DIDONET, 1992, p. 26).

<sup>76</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (na redação original da CRFB de 1988).

<sup>77</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (na redação original da CRFB de 1988).

<sup>78</sup> Art. 30, VI, da CRFB de 1988, na redação original. Também o art. 211, § 2º estabelecia a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar.

Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>79</sup>.

Entretanto, o texto foi vago ao tratar das competências e atribuições dos níveis de governo na elaboração e implementação das políticas de educação. Previu a organização dos sistemas de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em regime de colaboração (artigo 211), mas sem especificar de que forma essa articulação e cooperação intergovernamental se estabeleceria, o que apenas foi disciplinado na legislação infraconstitucional (RIBEIRO, 2013, p. 153).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), por sua vez, estabeleceu competir aos municípios oferecer educação infantil, em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, sendo permitida a sua atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem plenamente atendidas as necessidades de sua área de competência (ABRAMOWICZ, 2003, p. 14; CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014, pp. 209-210). Foi a primeira vez que a legislação vigente utilizou o termo “educação infantil”, a qual foi então colocada como primeira etapa, não obrigatória, da educação básica, englobando as creches, para crianças até 3 anos, e as pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos. Essas instituições se constituem em “espaços não domésticos com uma função educativa que abrange a indissociabilidade entre o cuidado e a educação” (BARBOSA et al., 2014, p. 506).

Na mesma linha, a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, em vigor a partir de janeiro de 1997, explicita que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. E, para viabilizar a distribuição de recursos para esse cumprimento, dispõe sobre a criação de um fundo, de natureza contábil, de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério, o FUNDEF (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014, pp. 209-210).

O FUNDEF distribuía recursos para os estados e municípios, de acordo com o número de crianças matriculadas, tendo por objetivo diminuir as desigualdades na atuação desses entes no ensino fundamental. Passou a vincular 15% dos recursos da educação a essa etapa de ensino; ou seja, já era prevista na CRFB de 1988 a vinculação de 25% das receitas dos estados e municípios à educação e, com essa

---

<sup>79</sup> 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.

emenda, “60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficavam reservados ao ensino fundamental. Os municípios poderiam utilizar os 10% restantes na educação infantil” (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014, p. 211).

Dessa forma, grande percentual dos recursos foi destinado ao ensino fundamental, relegando a educação infantil, etapa não obrigatória, à disponibilidade orçamentária (BECKER, 2008, p. 146). Esse mecanismo, dada a precariedade dos estados e municípios das regiões mais pobres, foi o grande responsável pela municipalização do ensino fundamental no país; entretanto, agravou a já delicada situação do financiamento da educação infantil (BECKER, 2008, p. 146; CORRÊA, 2011, p. 27; CRUZ, 2011, p. 84).

Inclusive, consoante Barbosa e Craidy (2012, p. 22), muitos municípios passaram a antecipar o ingresso das crianças de 6 anos no ensino fundamental, justamente para receber uma cota maior do fundo. Tanto é que a Lei nº 11.114, de 2005, tornou obrigatória a matrícula aos 6 anos no ensino fundamental, seguida pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que aumentou o ensino fundamental para 9 anos, com matrícula obrigatória para as crianças a partir dos 6 anos de idade.

Essa falha no financiamento da educação infantil apenas foi corrigida com a extinção do FUNDEF e a criação do Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB) pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que passou a destinar recursos de acordo com o total de matrículas em todas as etapas da educação básica (BECKER, 2008, p. 147). Outra mudança foi a elevação de 15% para 20% da subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados e municípios (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014, p. 214). Além disso, os fundos estaduais que não alcançarem o valor mínimo por aluno-ano, definido nacionalmente, recebem complementação da União (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 37).

Assim, creches e pré-escolas foram incluídas na composição desses recursos, “embora o montante não expresse as necessidades específicas do trabalho com crianças na faixa de 0 a 6 anos”, como alerta Corrêa (2011, p. 27). A referida Emenda Constitucional também reduziu a idade das crianças atendidas em creches e pré-escolas no texto constitucional, que passou a ser de 0 a 5 anos.

A União, no desenho federativo, assumiu o papel de formuladora e articuladora da política nacional de educação, exercendo funções normativas, redistributivas e supletivas em relação às demais instâncias (CRUZ; FARAH;

SUGIYAMA, 2014, p. 209). De um lado, regulamentou o financiamento para estados e municípios por meio de fundos; de outro, definiu diretrizes, metas e programas para a política educacional.

Nesse sentido, a educação infantil passou a integrar diversos planos, programas e ações, entre os quais o Plano Nacional de Educação. Em que pese a LDB, desde 1997, já determinasse à União encaminhar ao Congresso Nacional esse plano, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, isso apenas foi cumprido em 09 de janeiro de 2001, com a edição da Lei Federal nº 10.172 (PNE/2001), primeiro Plano Nacional de Educação com força de lei.

Especificamente quanto à educação infantil, o objetivo do PNE/2001 era torná-la efetiva como primeira etapa da educação básica (SOUZA, 2014, p. 152). Dessa forma, contemplou como meta o seguinte:

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (SOUZA, 2014, p. 152).

Conforme Barbosa et al., (2014, p. 506), o plano de caráter decenal possui destacada importância na definição dos rumos das políticas educacionais, “podendo contribuir no processo de efetivação da educação como política de Estado e na superação de marcas históricas da provisoriedade das políticas emergenciais que caracterizaram (...) as proposições para a educação das crianças menores de seis anos no Brasil”.

Em 2007, no intuito de fomentar os investimentos municipais na educação infantil e de contribuir para o alcance da meta do PNE/2001, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). Por esse projeto, o Governo Federal destinava recursos às prefeituras municipais para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas.

Entre 2007 e 2011, conforme noticiam Ramos e Schabbach (2017, p. 445), “municípios de todos os estados brasileiros já haviam sido contemplados pelo PROINFÂNCIA, sendo que em seis estados mais da metade das prefeituras receberam recursos para a construção de escolas infantis”. Entretanto, os desafios da articulação federativa se mostram na implementação do projeto, já que dos 2.350

convênios celebrados, apenas 312 foram entregues naquele mesmo período (MARTINS; BARRETO, 2017, p. 178), existindo um grande número de obras paradas e inacabadas<sup>80</sup>.

Nesse contexto, fruto das dificuldades de financiamento, verificou-se o baixo cumprimento das metas do PNE/2001 (vigente de 2001 a 2011) por estados e municípios, que sequer haviam editado seus respectivos planos de educação, em consonância com as diretrizes nacionais (AGUIAR, 2010, p. 724).

Cabe registrar que, durante a vigência do PNE/2001, foi estabelecida a obrigatoriedade de atendimento desde os 4 anos de idade, a partir da Emenda Constitucional n° 59, de 2009<sup>81</sup>. Apenas para as crianças de 0 a 3 anos se manteve o direito de opção da família em relação à inserção em creches.

Para Sene e Lira (2017, pp. 339-340), a obrigatoriedade em relação à pré-escola vem como uma forma de preparo para os anos seguintes da escolarização e também com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais. Com relação à creche, Campos destaca que sua particularidade se fundamenta no fato de não possuir apenas caráter educacional, mas consistir em “um apoio da sociedade às famílias com filhos pequenos e, ligada a essa necessidade, o direito da mulher mãe de participar, em igualdade de condições com o homem, do mercado de trabalho, das oportunidades educacionais e culturais e do exercício da cidadania” (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014, p. 333).

Ultrapassada a vigência do PNE/2001, em 2011, inaugurou-se amplo debate com a sociedade (VIEIRA, 2010, p. 811), que resultou na aprovação da Lei Federal n° 13.005, de 2014 (PNE/2014), com vigência entre 2014 e 2024. No PNE/2014, a mesma meta para a educação infantil, em relação às creches, foi repetida (ampliar a oferta de vagas a, pelo menos, 50% da população de 0 a 3 anos em creches, com prazo até 2024). Já para a pré-escola, referendando a Emenda Constitucional n° 59, de 2009, estabeleceu-se a universalização do acesso à população de 4 e 5 anos, com prazo até 2016 (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014, p. 334).

---

<sup>80</sup> Conforme os autores, “o secretário-executivo do MEC, José Henrique Paim, chamou a atenção quanto a *limitação técnica de alguns municípios, principalmente na condução de processos de licitação e na dificuldade generalizada de comprovar a regularidade do terreno e da demanda de crianças na localidade escolhida para a instalação da escolinha*”. (MARTINS e BARRETO, 2017, 178).

<sup>81</sup> A Lei n° 12.796, de 2013, incorporou essa previsão ao texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

De fato, houve um avanço inegável na legislação referente à educação infantil, que, de um caráter assistencialista, foi alçada a um direito da criança com *status* constitucional, e inserida no sistema educacional como etapa da educação básica, sendo obrigatória em relação à faixa etária de 4 e 5 anos (pré-escola). Entretanto, ainda é necessário que se garantam todas as condições para o pleno exercício desse direito, uma vez que seu acesso é bastante desigual, com ampla disparidade “em relação à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e escolaridade dos pais/responsáveis” (VIEIRA, 2010, p. 817)

Ainda muito atual o alerta de Marcelino Rezende Pinto (2014, pp. 628-629) no sentido de que “a existência de um plano, legalmente aprovado, não é garantia da sua implementação”, como, aliás, mostra o exemplo do PNE 2001-2011. Para tanto, é necessário um sistema permanente de planejamento, que envolva os entes federativos, de forma articulada, e não apenas para resolver problemas emergenciais; além disso, é necessário um papel mais atuante por parte da União na suplementação financeira (PINTO, 2014, p. 643).

Estudos nacionais e internacionais indicam, em profusão, os efeitos positivos da frequência em creches e pré-escolas, seja sobre a vida acadêmica posterior<sup>82</sup>, seja sobre outros aspectos da vida social. Conforme Rossel, Rico e Filgueira (2015, p. 83-84), pesquisas em neurociência indicam o profundo impacto que as condições iniciais na primeira infância e infância apresentam no desenvolvimento futuro.

Oportunidades desiguais no início da vida acabam tornando-se habilidades desiguais ao longo das próximas fases, com menor possibilidade de reversão, tornando o custo-benefício de investir na primeira infância mais impactante do que esforços em etapas posteriores. Conforme James Heckman (2006, p. 1902), investir em crianças em situação de desvantagem social é uma iniciativa pública que não apenas promove a justiça social, mas incentiva a produtividade na economia e na sociedade. Os retornos de investir na primeira infância, segundo o autor, são muito maiores que intervenções em outras fases da vida.

Frente a esse cenário de escassez de recursos e tendo por objetivo a implementação das Leis Federais que estabeleceram uma política nacional em prol da ampliação na oferta de vagas em creches e pré-escolas (PNE 2001 a 2011 e PNE 2014

---

<sup>82</sup> CAMPOS; BHERING; ESPOSITO; GIMENES; ABUCHAIM; VALLE; UNBEHAUM, 2011, p. 18; CAMPOS, 1997, p. 116; VASCONCELLOS e FELICIO, 2007, p. 16; CURI e MENZES-FILHO, 2006, p. 19.

a 2024), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a partir do ano de 2008, passou a fiscalizar um número progressivo de Municípios quanto às taxas de atendimento em educação infantil, mediante procedimento de auditoria e elaboração de relatório com essa inconformidade<sup>83</sup>.

O objetivo desse trabalho foi fornecer, inicialmente, informações aos municípios quanto aos seus percentuais de atendimento, estimulando o planejamento e a priorização dos recursos para essa etapa. No tópico seguinte, é examinado em detalhes esse trabalho desenvolvido, desde 2008, quanto ao controle da implementação da política de educação infantil pelos municípios gaúchos.

#### 4.2 O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o Controle da Política de Ampliação de Vagas em Educação Infantil

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) foi criado pelo Decreto Estadual nº 5.975, de 26 de junho de 1935. Em 7 de julho de 1939, com o Decreto Estadual nº 7.858, devido à implantação do Estado novo, o órgão foi extinto, permanecendo nessa situação até 1945, quando foi então retomada a sua função de fiscalizar a administração pública<sup>84</sup>.

Conforme consta nos registros históricos do TCE-RS, sua reativação por meio do Decreto-Lei nº 947, de 24 de outubro de 1945, foi articulada pelo então Interventor Federal, General Ernesto Dornelles, pela necessidade urgente de controlar a administração pública. Desde então, foi mantida a sua existência.

No seu formato atual, dado pela CRFB de 1988, pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, pela sua Lei Orgânica (Lei Estadual nº 11.424, de 06

---

<sup>83</sup> Conforme disposto na Radiografia da Educação Infantil edição 2012 (dados 2011): “Além disso, a contar de 2008, o TCE-RS deu início a um processo de acompanhamento com foco específico na Educação Infantil, a partir do qual já podem ser medidos resultados efetivos em termos de avanços no seu atendimento (v., adiante, título I – Evolução das matrículas de 2008 a 2011). No particular, tem-se priorizado o exame das situações consideradas mais críticas em relação à necessidade de criação de vagas. Atento aos aspectos da maior criticidade, o TCE-RS, gradativamente, vem aumentando o número de Municípios acompanhados, sendo que, no Plano Operativo de auditorias desenvolvido a partir de 2011, passou-se de 72 para 124 Municípios. Esse grupo, que concentra cerca de 2/3 da população do Estado, é responsável por 75% das vagas não criadas em creche e 88% daquelas faltantes para a pré-escola.” Radiografia da Educação Infantil 2012 (dados 2011). Disponível em [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/educacaotce\\_2012.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/educacaotce_2012.pdf), acesso em 18-02-2018.

<sup>84</sup> <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/historico>. Acesso em 06-02-2019.

de janeiro de 2000) e seu Regimento Interno (Resolução nº 1.028, de 01 de junho de 2015), o TCE-RS é composto por sete Conselheiros<sup>85</sup>, que integram o colegiado do Tribunal (MACHADO, 2012, p. 114). Destes, cabe à Assembleia a livre indicação de quatro e ao Governador a de três<sup>86</sup>: um de sua livre indicação e os outros dois, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

Da mesma forma que no modelo federal, os Conselheiros devem preencher os requisitos de idade mínima de 35 anos e máxima de 65 anos, ter idoneidade moral e reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, além de possuir mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija esses conhecimentos. Além dos Conselheiros, são recrutados, também em número de sete, os Auditores Substitutos de Conselheiro ou Conselheiros Substitutos, dentre Bacharéis em Ciências Jurídicas e Sociais, por concurso público de provas e títulos.<sup>87</sup>

Atua junto ao Tribunal um Ministério Público especial, o Ministério Público de Contas, composto por um Procurador e por três Adjuntos de Procurador<sup>88</sup>, estes últimos também recrutados por concurso público. A eles é conferida independência funcional e as mesmas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio previstas aos membros do Ministério Público. O MPC tem por atribuições promover a defesa da ordem jurídica, comparecer às sessões do TCE, sob pena de nulidade das deliberações, propor a instauração de tomadas de contas especiais e a realização de auditorias e inspeções, entre outras (LAUREANO et al., 2017, p. 96).

---

<sup>85</sup> Até 1970, eram denominados de Ministros.

<sup>86</sup> Em sua redação original, a Constituição Estadual previa, em seu art. 74, que cinco seriam escolhidos pela Assembleia Legislativa, sendo apenas dois escolhidos pelo Governador, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. O dispositivo foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 892, face à violação do modelo federal do TCU, de observância compulsória pelos Tribunais subnacionais (STF, ADI 892-7 Rio Grande do Sul, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-04-2002).

<sup>87</sup> Art. 74. § 2.º Os Auditores Substitutos de Conselheiro, em número de sete, nomeados pelo Governador do Estado após aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo Tribunal de Contas, na forma de sua Lei Orgânica, terão as mesmas garantias e impedimentos dos Conselheiros, e subsídios que corresponderão a noventa e cinco por cento dos subsídios de Conselheiros, e quando em substituição a esses, também os mesmos vencimentos do titular. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 51, de 30/11/05) (Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, com alterações posteriores).

<sup>88</sup> Conforme previsto na Lei Estadual nº 11.160, de 1998.

Também compõe a estrutura do TCE-RS o denominado corpo técnico, formado, em sua maioria, por Auditores Públicos Externos e Oficiais de Controle Externo, selecionados por concurso público<sup>89</sup>. Àqueles cabe a realização de “inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes do Estado e dos Municípios, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública Estaduais, nos termos constitucionais vigentes”<sup>90</sup>. Portanto, é o corpo técnico, em especial os Auditores Públicos Externos, que realizam as inspeções e auditorias que irão compor os processos julgados pelo colegiado do TCE-RS, sendo responsáveis também pela instrução técnica dos processos e pela realização de estudos e pesquisas (LAUREANO et al., 2017, p. 96).

Ao todo, o TCE-RS exerce jurisdição sobre 1.258 órgãos da esfera municipal e estadual, incluindo os 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul<sup>91</sup>. Relativamente aos processos que tramitam na instituição, até a Resolução nº 943, de 28-05-2012, eles eram divididos em Prestação de Contas<sup>92</sup> e Tomada de Contas<sup>93</sup>. O primeiro se dirigia aos chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal (Governador do Estado e Prefeitos), resultando na emissão de Parecer Prévio Favorável ou Desfavorável à aprovação das contas, o qual era encaminhado ao Legislativo para julgamento. Independentemente do parecer proferido, poderia haver também aplicação de multa ou débito ao gestor responsável. O segundo, por sua vez, envolvia todos os administradores das esferas estadual e municipal, à exceção dos chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal, os quais tinham suas contas julgadas pelo próprio TCE-RS, podendo haver também aplicação de multa ou débito ao responsável<sup>94</sup>.

A partir da vigência da referida Resolução, em 2012, foi alterada a sistemática processual da Casa. Esses processos passaram a ser denominados Contas de Governo e Contas de Gestão. Da mesma forma que no modelo anterior, enquanto este último se aplica às contas de todos os administradores das esferas estadual e municipal, o

---

<sup>89</sup> Lei Estadual nº 13.268, de 22-10-2009, art. 4º, I e III.

<sup>90</sup> Art. 9º, I, da Lei Estadual nº 13.268, de 2009.

<sup>91</sup> Disponível em [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/area\\_de\\_atuacao](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/area_de_atuacao). Acesso em 03-02-2019.

<sup>92</sup> Denominado de Processo de Contas – Executivo, a partir do exercício de 2007.

<sup>93</sup> Denominado de Processo de Contas – Outros, a partir do exercício de 2007.

<sup>94</sup> Nesse caso, as decisões poderiam ser de: i) julgamento de contas regulares; ii) baixa da responsabilidade com ressalva; ou iii) contas irregulares.

processo de Contas de Governo se destina exclusivamente aos chefes do Poder Executivo Estadual (Governador) e Municipal (Prefeitos).

Nas Contas de Gestão, a competência para exame é do próprio Tribunal, o qual pode julgar as contas dos administradores regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, não sendo necessário submeter a decisão ao Poder Legislativo. Para instruir o processo, são apresentados documentos pelos gestores, bem como realizadas auditorias e instruções pelo Auditores Públicos Externos da Casa. A decisão é proferida, de forma colegiada, pelos Conselheiros. Dentre as punições que podem ser aplicadas, estão a multa, o débito e a emissão de recomendações.

Já nas Contas de Governo, é elaborado um parecer prévio pelo corpo técnico, a partir dos documentos trazidos pelo Chefe do Executivo. No referido parecer, são considerados os seguintes aspectos: gestão fiscal, aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde, atingimento das metas do Plano Plurianual (PPA)<sup>95</sup>, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>96</sup> e Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>97</sup>, entre outros.<sup>98</sup>

No exame das Contas de Governo, a estrita legalidade cede espaço para o exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. O foco do exame é na conduta do Administrador no exercício das funções de planejamento,

---

<sup>95</sup> Conforme informação da Câmara dos Deputados, o Plano Plurianual (PPA) “é um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei. Nele são identificadas as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte. O projeto do PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto de primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Sua vigência vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem do PPA de um governo para outro visa promover a continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado.” Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>. Acesso em 03-02-2019.

<sup>96</sup> “A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos”. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>. Acesso em 03-02-2019.

<sup>97</sup> “É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano (...). Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em 03-02-2019.

<sup>98</sup> Resolução nº 1.099/2018 do TCE-RS.

organização, direção e controle, bem como quanto às políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) <sup>99</sup>.

Por envolver o exame do desempenho dos atos governamentais, o parecer prévio constitui uma opinião técnica do Tribunal sobre a regularidade das contas apresentadas, que pode ser favorável ou desfavorável, sendo então encaminhado para o julgamento político realizado pelo Poder Legislativo (Assembleia Legislativa ou Câmaras Municipais).

Em relação aos municípios, o parecer prévio do Tribunal apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, a teor do artigo 31, § 2º, da CRFB de 1988; possui, portanto, “conteúdo de efeito decisório e quase que vinculativo” para os Legislativos Municipais (MILESKI, 2011, p. 318). Por outro lado, diferentemente da sistemática anterior, não é cabível a imposição de multa ou débito.

Especificamente quanto ao controle de políticas públicas, o órgão tem realizado diversas auditorias, seja de regularidade ou mesmo operacionais, com enfoque na destinação dos recursos aplicados em saúde, educação, transporte público, entre outros<sup>100</sup>. Tais procedimentos de auditoria podem ser utilizados para embasar os exames tanto em processos de contas de governo quanto em processos de contas de gestão (art. 66, § 2º, da Resolução nº 1.028, de 2015<sup>101</sup>).

Em relação à educação infantil, temática selecionada neste trabalho para testar empiricamente a atuação do TCE-RS quanto ao monitoramento de políticas públicas, verifica-se que o exame das taxas de atendimento em creches e pré-escolas dos municípios gaúchos foi incluído nas diretrizes específicas de fiscalização do órgão a partir da competência de 2007 (Radiografia da Educação Infantil, edição 2011).

Um estudo deflagrado pelo Ministério Público de Contas, que contou com o auxílio de técnicos da Casa, trouxe a temática para o exame da Corte. Intitulado “Educação Infantil: a primeira infância à sua própria (má) sorte”, o trabalho, de junho de 2007, fez um apanhado dos compromissos assumidos na Legislação brasileira com a primeira infância, apresentou dados estatísticos sobre o déficit de vagas nos

---

<sup>99</sup> [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/ead/ead\\_imagens/quadro.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/ead/ead_imagens/quadro.pdf). Acesso em 03-02-2019.

<sup>100</sup> A relação de auditorias operacionais e das auditorias em execução está disponível em <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas>. Acesso em 03-02-2019.

<sup>101</sup> Embora essa referência não conste expressamente no Regimento Interno do TCE-RS em relação aos processos de Contas de Governo dos Executivos Municipais, entende-se a providência igualmente aplicável a estes, conforme tem sido a prática da Casa.

municípios gaúchos e demonstrou a grande distância desses números em relação à meta 1 do PNE/2001, vigente à época<sup>102</sup>.

Como decorrência, o então Procurador Geral do Ministério Público de Contas, hoje Conselheiro, Cezar Miola, ofereceu uma representação com o objetivo de incluir a matéria no âmbito da fiscalização realizada pelo Tribunal<sup>103</sup>. A Representação MPC n° 0031/2007 foi acolhida pelo Tribunal Pleno, passando a ser acompanhado o tema a partir do Plano Operativo<sup>104</sup> de 2008.

Desde então, o exame quanto ao déficit de vagas em educação infantil, que já era conduzido, de forma pontual, por alguns Auditores dentro da Casa, passou a ser inserido formal e permanentemente nos procedimentos de auditoria. Em pesquisa realizada por Karin Comandulli Garcia (2017, p. 80), sobre o papel dos Ministério Público Estadual e do TCE-RS na implementação dessa política, com base em documentos desta instituição e de entrevistas com os servidores que trabalham diretamente com esse tema, foi identificada a origem da preocupação com a primeira infância já em trabalhos de auditoria de 2001 ou 2002, elaborados por Auditores Públicos Externos lotados, à época, no Serviço Regional de Auditoria de Passo Fundo.

Conforme menciona Garcia (2017, p. 81), em 2008, com a inclusão desse exame no Plano Operativo do Tribunal, a temática passou a ser tratada de forma centralizada por dois Auditores Públicos Externos lotados no Setor de Apoio e Supervisão Municipal de Porto Alegre. Eles ficaram responsáveis pela elaboração dos relatórios com apontamento de déficit de vagas em educação infantil, bem como pela produção do estudo “Radiografia da Educação Infantil”, divulgado a partir de 2011. Nas palavras da autora (GARCIA, 2017, p. 81):

Conforme relato dos auditores públicos externos entrevistados, que então trabalhavam em Porto Alegre no Setor de Apoio e Supervisão Municipal, eles reivindicaram ao seu supervisor que a realização do estudo passasse a ser centralizada na capital, e foram atendidos, ficando o citado setor

---

<sup>102</sup> Estudo realizado sob a orientação do Procurador-Geral à época, Cezar Miola, que contou com a participação dos Auditores Públicos Externos Ana Lúcia Xavier Siqueira, Paulo Barrufi Silveira e Valtuir Pereira Nunes, além de contribuições do Auditor Público Externo Hilário Royer. Disponível em <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/educacaoinfantil.pdf>. Acesso em 03-02-2019.

<sup>103</sup> Conforme divulgação realizada, em 2012, pelo TCE-RS. Texto de auditoria do Auditor Público Externo Paulo Ricardo Ceni Barreto, Assessor da Presidência à época. Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/imprensa/artigos/2012/6A113F6273A53FE2E053970210AC8BD8>. Acesso em 03-02-2019.

<sup>104</sup> O Plano Operativo constitui um planejamento com as diretrizes e a programação das auditorias a serem realizadas pelo órgão.

responsável pela elaboração dos relatórios da educação infantil de todo o estado do Rio Grande do Sul.

Ainda de acordo com a percepção dos auditores, essa atribuição centralizada de trabalhar com os dados teria sido uma vitória, pois segundo entendimento preponderante do TCE/RS de então, o monitoramento dos investimentos municipais era uma análise fria do quanto de recurso de determinada rubrica foi empregado em determinada finalidade, sem qualquer preocupação com informações que permitissem aferir a eficácia da política pública e a eficiência no emprego do recurso.

Na visão da auditora pública externa (entrevista 7), a mentalidade preponderante no TCE/RS da época era “um tanto burguesa, de considerar que as crianças deveriam ficar com suas famílias”. Segundo ela, caso o trabalho de elaboração dos relatórios fosse delegado à cada Divisão Regional, como defendia o Supervisor dos auditores entrevistados, haveria um esvaziamento da proposta, pois em razão desta mentalidade não se poderia esperar um real esforço ou adesão à realização dos levantamentos. Sendo assim, era importante que a atribuição de elaboração dos relatórios que passariam a isolar os dados da educação infantil ficasse centralizada em um único setor, em razão da necessidade de padronização no tratamento dos dados, dentro de uma nova metodologia.

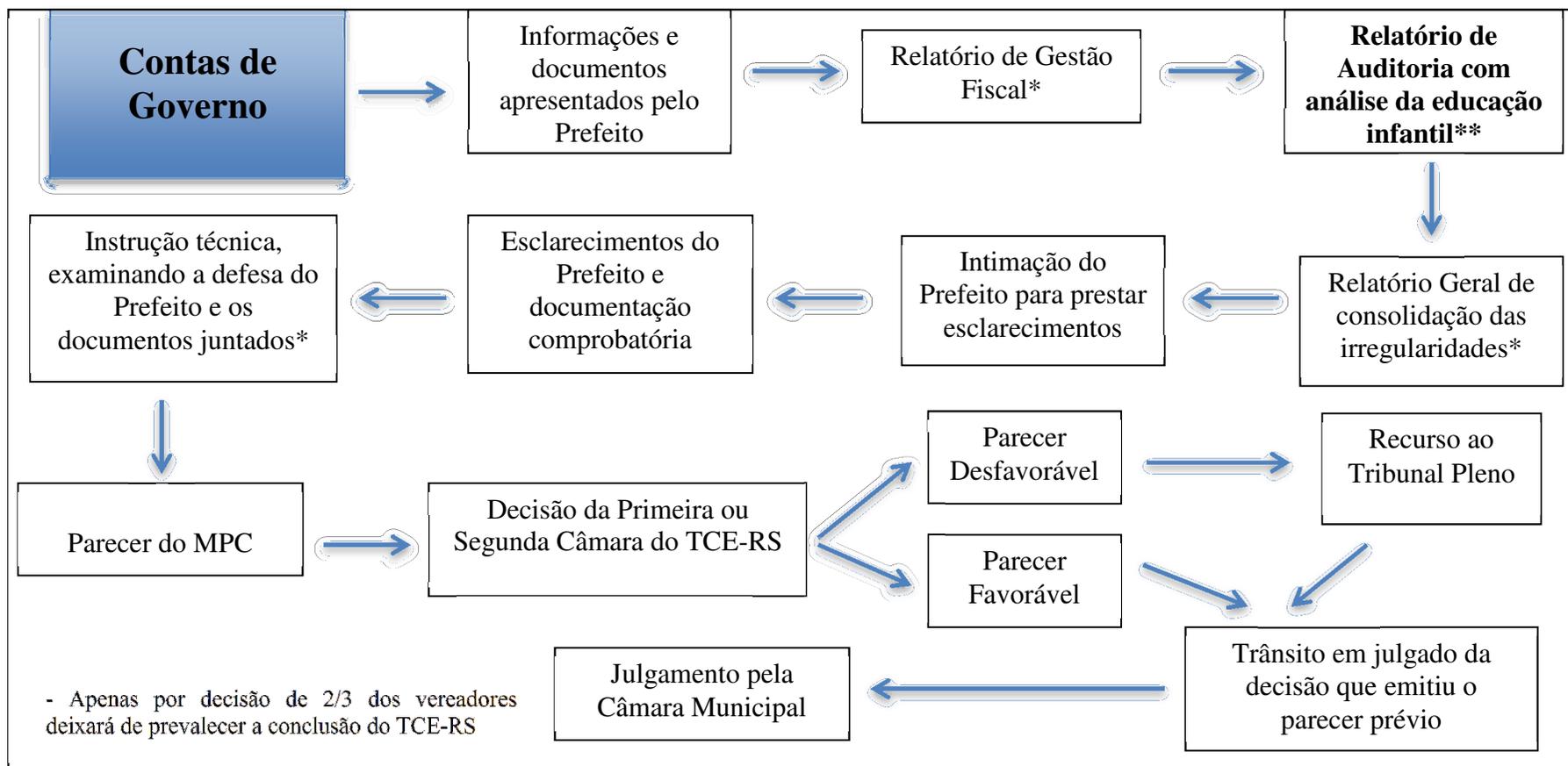
Assim, a partir de 2008, foram 45 municípios auditados, que receberam relatório de auditoria apontando déficit de vagas em creches e pré-escolas. Esse número foi aumentando, progressivamente, ao longo dos anos, tendo seu pico em 2013 e 2014, com 242 e 227 municípios, respectivamente, sendo fiscalizados<sup>105</sup>. O relatório de auditoria produzido na temática da educação infantil passou a integrar o exame dos Processos de Prestação de Contas, que, como já mencionado, a partir da Resolução nº 943, de 2012, passaram a ser denominados de Contas de Governo.

Para compreender como se insere o relatório de auditoria com análise na educação infantil dentro do fluxo dos processos de Contas de Governo dos Chefes dos Executivos Municipais, tem-se a seguinte figura esquemática:

---

<sup>105</sup> A relação completa dos municípios auditados em cada ano, entre 2008 e 2016, foi fornecida pelo TCE-RS e consta no Anexo I deste trabalho.

**Figura 1 – Relatório com análise da educação infantil nos processos de Contas de Governo dos Executivos Municipais gaúchos**



\*Elaborado por Auditores Público Externos.

\*\*Conforme monitoramento progressivo realizado pelo TCE-RS.

Fonte: elaboração própria, com base na Resolução n° 544/2000 (substituída pela n° 1.028/2015) e na consulta processual.

Além disso, a partir 2011, o TCE-RS passou a divulgar, no seu Portal<sup>106</sup>, o estudo “Radiografia da Educação Infantil”, pelo qual, anualmente, eram mostrados dados sobre a situação dos municípios gaúchos quanto à oferta de vagas e à aplicação de recursos do FUNDEB em creches e pré-escolas, mesmo daqueles que não receberam relatório de auditoria com a inconformidade. Tanto no relatório de auditoria, quanto nesse estudo, o percentual de atendimento das crianças naquelas etapas de ensino é obtido a partir do cruzamento do número de crianças matriculadas em cada ano, nas faixas de 0 a 3 e de 4 a 5 anos (Censo Escolar/INEP/MEC), com o total da população nessas mesmas faixas etárias (Datatus em 2012, com base no Censo Demográfico do IBGE de 2010).

Essa metodologia decorre da própria meta 1 dos PNEs/2001 e 2014, que estabelecem a ampliação de vagas a 50% das crianças de 0 a 3 anos, prorrogada até 2024, bem como a oferta de vagas a 80% das crianças de 4 a 5 anos, até 2011, devendo, a partir de 2016<sup>107</sup>, ser universalizado esse acesso.

O objetivo desse monitoramento, conforme mencionado pelos Auditores responsáveis pelos relatórios e pela elaboração do estudo, era mostrar não apenas o quanto e como se gastava, mas se o que estava sendo aplicado em educação infantil estava atendendo à finalidade pública, consubstanciada na carta constitucional e demais leis que regem o tema (GARCIA, 2017, p. 82). Isso demonstra o desenvolvimento institucional do órgão de controle local, a partir da mudança de trajetória inaugurada pela CRFB de 1988, viabilizando a adoção de novas práticas pelo seu corpo técnico, conforme já tratado no capítulo precedente.

Por outro lado, em que pese os relatórios de auditoria com análise da educação infantil não constituam, em si, um processo de auditoria operacional, eles ostentam essa natureza. Tanto isso é verdade que, em diversos julgamentos realizados pelo colegiado do TCE-RS, além da emissão de recomendações para correção da falha, observou-se a exigência de apresentação de plano de ação pelos gestores públicos, os quais deveriam indicar as medidas a serem adotadas para superação do déficit de vagas<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Disponível em [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil). Acesso em 04-02-2019.

<sup>107</sup> Na verdade, o acesso já deveria ser universalizado desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que tornou a pré-escola etapa obrigatória dentro da educação básica.

<sup>108</sup> Processo de Contas de Governo nº 002573-0200/15-4, Executivo Municipal de Paraíso do Sul, exercício de 2015, julgado pela Primeira Câmara em 04-07-2017: “A Primeira Câmara, por

Tal providência é peculiar às auditorias de natureza operacional, que buscam aferir o desempenho das ações e programas de governo. Isso ficou mais claro a partir da edição da Resolução nº 1.004, de 05-02-2014<sup>109</sup>, a qual, disciplinando a auditoria operacional no âmbito do TCE-RS, dispôs, em seu art. 3º, que essa forma de fiscalização “pode ser realizada em processo próprio ou concomitantemente com a Auditoria de Regularidade nos Processos de Contas ou Inspeções”.

Verifica-se, assim, que o trabalho realizado pela Instituição busca controlar a implementação da política definida na CRFB de 1988 e regulamentada, em nível federal, pelos Planos de Educação de 2001 e 2014. Conforme destacado na Radiografia da Educação Infantil de 2018 (dados de 2016 e 2017, p. 2)<sup>110</sup>:

A atuação do TCE-RS na verificação da Educação Infantil vai além da avaliação financeira, abarcando a implementação da política pública de educação infantil, prevista como dever do Estado no artigo 208, IV, da Constituição Federal, bem como no artigo 54, inciso IV, da Lei no 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e no artigo 4o, inciso II, da Lei no 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Inclusive, nas radiografias divulgadas pelo órgão, são enfatizados os resultados positivos dessa fiscalização<sup>111</sup>, observados a partir do incremento nas taxas

---

unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, (...), decide: (...) c) determinar ao atual Administrador, com fulcro no artigo 71, inciso IX, da Constituição da República, que, no prazo de 60 dias, apresente a este Tribunal Plano de Ação com atividades concretas e respectivo cronograma de implantação acerca das medidas que pretende adotar com vistas a dar atendimento à Meta 01 do Plano Nacional de Educação, tanto no respeitante às crianças de 0 a 3 anos – creche (em relação às quais o prazo ainda flui), quanto àquelas de 4 e 5 anos – pré-escola (cujo atendimento deveria ter-se dado em 2016), sendo que a implementação do referido Plano de Ação deverá ser examinada por esta Casa no próximo procedimento de fiscalização a ser realizado junto ao Município de Paraíso do Sul”. No mesmo sentido: Processo de Contas de Governo nº 003098-0200/15-8, Executivo Municipal de Três Cachoeiras, exercício de 2015, julgado pela Primeira Câmara em 20-06-2017; Processo de Contas de Governo nº 002793-0200/15-4, Executivo Municipal de Santa Maria, exercício de 2015, julgado pela Primeira Câmara em 23-05-2017, apenas para exemplificar.

<sup>109</sup> Disponível em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1004-2014-dispoe-sobre-a-auditoria-operacional-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-rio-grande-do-sul?q=Auditoria%20Operacional>. Acesso em 04-02-2019.

<sup>110</sup> Disponível em [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_e\\_ducacao\\_infantil\\_2016\\_2017/analise\\_geral\\_2016\\_2017.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_e_ducacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf). Acesso em 04-02-2019.

<sup>111</sup> Na Radiografia da Educação Infantil edição 2016, com dados de 2015, constou o seguinte na página 12: “A atuação do TCE-RS nessa seara vem apresentando resultados positivos. Em 2008, o Estado ocupava a 19ª posição em termos de taxa de atendimento de matrículas na Educação Infantil, avançando, em 2015, para a sétima posição.” (com grifo no original). No mesmo sentido, a radiografia da Educação Infantil, edição 2018, com dados de 2016 e 2017: “A atuação do TCE-RS nessa seara vem apresentando resultados positivos. Em 2008, o Estado ocupava a 19ª posição em termos de taxa de atendimento de matrículas na Educação Infantil, avançando, em 2016 e 2017, para a quarta posição”. (com grifo no original). Documentos disponíveis em [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil). Acesso em 04-02-2019.

de atendimento em creches e pré-escolas<sup>112</sup>, desde 2008. Em decorrência de tal atuação, Garcia defende que os auditores do TCE-RS vêm desenvolvendo, dentro do ciclo de políticas públicas, o papel de *fixers* da implementação (2017, p. 58).

Segundo Secchi (2015, p. 43), a visão do ciclo de políticas públicas, ou *policy cycle*, organiza a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes. A implementação é a fase em que os resultados concretos da política pública são produzidos (SECHI, 2015, p. 55), representando a conversão de novas leis e programas na prática (KNILL; TOSUN, 2008, p. 17).

Se não houver uma implementação adequada, a política acaba não apresentando significado ou substância. Secchi (2015, p. 56) salienta, inclusive, que são muitos os exemplos de “leis que não pegam, programas que não vingam ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação”.

Nesse sentido, Garcia (2017, p. 58), com apoio em Bardach (1977), afirma que o *fixer* seria “uma pessoa ou grupo, com prestígio, visibilidade e legitimidade para facilitar, vetar ou barganhar a fim de que a execução da política prossiga sem problemas”. Conforme Vaquero (2007, p. 148), o “fixer” corrige o rumo que uma determinada política está tomando, devendo, para tanto, deter poder, autoridade formal, recursos e conhecimento da área.

Nas palavras de Bardach (1977, p. 277), responsável por cunhar esse conceito<sup>113</sup>:

O *fixer* dever ser capaz de interferir efetivamente, mas ele ou ela devem ser capazes de saber também onde, quando e sobre o quê. Para saber isso, ele ou ela deve ter acesso a uma grande quantidade de informações e ter o fluxo de informações sumarizado, interpretado e validado para que ele ou ela possam dar sentido a isso.

Williams (1980, p. 19), por sua vez, esclarece que a correção envolve ajustes, reparos, modificações, de forma que o processo de implementação necessita de um “reparador”, que possa manter o grupo na direção certa, ao descobrir onde ir e como proceder.

---

<sup>112</sup> Essa taxa de atendimento obtida pelo TCE-RS leva em conta a razão entre o número de crianças matriculadas de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos (Censo Escolar/INEP/MEC), e o total da população nessas mesmas faixas etárias (Datusus em 2012, com base no Censo Demográfico do IBGE de 2010).

<sup>113</sup> No original: “The fixer must be able to intervene effectively, but he or she must also be able to know where, when, and about what. To know these things, he or she must have access to a great deal of information and have the flow of information summarized, interpreted, and validated so that he or she can make sense of it”. (tradução livre da autora).

De fato, quando os Auditores Públicos Externos do TCE-RS levantam as informações quanto aos investimentos e quanto às vagas em creches e pré-escolas que necessitam ser criadas, eles possibilitam que os Administradores Públicos se apropriem desses dados e possam planejar suas ações, com o intuito de corrigir os rumos da implementação da política. Isso é fortalecido a partir dos julgamentos do colegiado do TCE-RS, determinando a elaboração de planos de ação pelos administradores públicos, para superar os déficits de atendimento em educação infantil. Essa noção é consistente com o papel de *fixer* ou reparador referido por Bardach (1977, p. 277).

Ressalte-se que o caráter desse trabalho, no momento, reveste-se muito mais de uma natureza de acompanhamento e de oferta de subsídios aos gestores públicos para implementar a política, do que efetivamente de uma sanção ou punição. É claro que os Administradores que se mantiverem omissos quanto aos deveres de aplicação e priorização dos recursos em educação impostos pela Constituição e pelo PNE/2014 poderão receber a emissão de parecer desfavorável<sup>114</sup>.

Entretanto, diferentemente de outros órgãos públicos de controle, como é o caso do Ministério Público Estadual e do Poder Judiciário, essa intervenção tem caráter menos invasivo, ainda mais considerando que o julgamento final do parecer prévio emitido pelo TCE-RS é da competência do Poder Legislativo (QUEIROZ, 2009, p. 67; WILLEMAN, 2017, pp. 286-287).

Não se questiona a importância do relatório de auditoria na temática da educação infantil, tratando-se de inegável avanço institucional do TCE-RS, no sentido de atuar em prol da correção de rumos do processo de implementação da política. Entretanto, esse trabalho possui limitações, tanto do ponto de vista metodológico, quanto do exercício da *accountability* pelo Tribunal.

Com relação à metodologia, porque os dados de população infantil utilizados são os do Censo Demográfico do IBGE de 2010, com a estimativa populacional

---

<sup>114</sup> Isso inclusive está previsto na Resolução n° 1.009, de 19-03-2014, do TCE-RS, a qual dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas de gestão dos administradores. Art. 2º. A prática dos seguintes atos de governo e de gestão, arrolados exemplificativamente, poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos pelo Tribunal de Contas do Estado: (...) XVII - não atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. Disponível em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1009-2014-dispoe-sobre-os-criterios-a-serem-observados-na-apreciacao-das-contas-de-governo-para-fins-de-emissao-de-parecer-previo-e-no-julgamento-das-contas-de-gestao-dos-administradores-e-demais-responsaveis-por-bens-e-valores-publicos-da-administracao-direta-e-indireta-e-da-outras-providencias?q=1009>. Acesso em 05-02-2019.

produzida pelo Datasus até 2012, ou seja, há clara defasagem nessas informações. Registre-se que, em relação a municípios com menor população, essa defasagem pode gerar distorções em relação ao percentual de atendimento apurado e a realidade existente no local. Além disso, o estudo não identifica se é realizada ou não a busca ativa pelos municípios auditados, que permitiria a correção do dado populacional.

A busca ativa é uma estratégia prevista no PNE/2014 em relação à meta 1, que determina que o poder público, em parceria com órgãos de assistência social, saúde e proteção à infância, identifique, principalmente, crianças em situação de pobreza, abandono ou vulnerabilidade, trazendo-as para o sistema escolar. Em relação às creches, há ainda a opção da família; isso, contudo, não mais ocorre quanto à pré-escola, cuja frequência é obrigatória para todas as crianças da localidade.

Com relação ao exercício da *accountability* pelo Tribunal, a limitação reside no fato de que apenas a meta 1 do PNE é fiscalizada, estando fora da análise o ensino fundamental e médio, que também compõem a educação básica (metas 2 e 3 do PNE/2014, respectivamente), e de que apenas a perspectiva do acesso, mediante aferição estatística da taxa de atendimento, é tratada.

Em que pese o Tribunal realize, em procedimentos específicos, importantes análises compreendendo o exame da qualidade da educação infantil e de outras etapas de ensino<sup>115</sup>, muitas vezes essas conclusões não integram o exame das Contas de Governo do Administrador. Como exemplo, em uma Inspeção Especial realizada no município de Porto Alegre, abrangendo os exercícios de 2013 e 2014, foram analisados diversos temas relacionados à educação infantil, que envolveram não apenas o acesso às creches e pré-escolas, mas também a qualidade da infraestrutura das escolas que prestavam o serviço, os custos por aluno matriculados e o comparativo quanto à qualidade das instituições de ensino da rede própria municipal e das instituições comunitárias conveniadas. A política de conveniamento, herdada do Projeto Casulo, conforme Rosemberg (2007, p. 11) constitui na educação infantil brasileira uma das principais vias de diferenciação da qualidade do atendimento.

---

<sup>115</sup> No mesmo sentido, a Inspeção Especial n. 004040-0200/16-2, Executivo Municipal de Porto Alegre, exercícios de 2015 e 2016, julgado pela Primeira Câmara, em 18-04-2017. Nesse processo foi realizada uma auditoria, com viés operacional, no ensino fundamental do Município de Porto Alegre. Foi realizado um amplo estudo e diagnóstico da rede municipal de ensino fundamental do município, abrangendo o diagnóstico do corpo docente, exame do quadro de investimentos e do clima escolar, com comparações entre Porto Alegre e as demais capitais. Em que pese a importância das análises, referentes ao desempenho de ações e programas do governo, a inspeção especial arquivada, tendo sido determinada a instauração de processo administrativo para permitir o acompanhamento.

Apesar dessa importante abordagem, e de ter sido determinado plano de ação para que o Administrador à época informasse como pretendia solucionar as inconsistências apuradas, não houve determinação de repercussão da matéria nas Contas do Administrador. Isso vai ao encontro do defendido por Rocha (2013, p. 917), em sua análise dos pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina, no sentido de que os pareceres prévios produzidos “não utilizam nem exploram as potencialidades e o potencial que a legislação lhes coloca à disposição” e de que “não contribuem mais amplamente no julgamento político dos chefes de governos municipais”.

Mesmo com essas limitações, é inegável a importância do trabalho e de sua divulgação, reconhecida, inclusive, em trabalhos acadêmicos. Conforme destaca Maria Luiza Rodrigues Flores (2015, p. 6) <sup>116</sup>:

Observou-se, a partir da coleta de dados para este estudo de caso, que os levantamentos divulgados pelo TCE-RS constituíram-se em instrumentos para apropriação de vários setores acerca dos dados relativos à oferta de educação infantil em cada município, se configurando em matéria prima para a ação outros órgãos e entidades do estado e fora dele.

Em junho de 2018, o TCE-RS editou a Resolução nº 1.093<sup>117</sup>, que estabelece normas acerca do controle a ser exercido pela instituição na temática da educação. A partir dessa normativa, os relatórios de auditoria com análise da educação infantil passarão a compor processos de Inspeção Especial que serão abertos para cada um dos municípios gaúchos e para a Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul (art. 3º).

Essas inspeções, além do atendimento na educação infantil, concentrarão todos os procedimentos de fiscalização realizados em cada ente jurisdicionado, envolvendo, entre outras matérias, a compatibilização das peças orçamentárias às metas do PNE, bem como o acompanhamento das 20 metas nele previstas, dentro da sua esfera competência. Essa norma prevê, ainda, que essas matérias poderão ter repercussão nos processos de contas (art. 7º). Trata-se de um importante avanço na sistemática de

---

<sup>116</sup> Disponível em <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT07-4598.pdf>. Acesso em 05-02-2019.

<sup>117</sup> Disponível em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1093-2018-estabelece-normas-acerca-do-controle-a-ser-exercido-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-quanto-ao-cumprimento-das-leis-federais-no-9-394-de-20-de-dezembro-de-1996-11-494-de-20-de-junho-de-2007-e-13-005-de-25-de-junho-de-2014-e-legislacao-correlata?q=plano%20nacional%20de%20educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 05-02-2019.

atuação do Tribunal quanto ao tema da educação, que pode corrigir as limitações antes evidenciadas, desde que as auditorias realizadas possam integrar o exame das Contas de Governo dos administradores.

Buscando verificar, de forma empírica, o impacto do monitoramento de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, adotou-se, como referencial para a análise, esse trabalho realizado pelo TCE-RS, desde 2008, no controle da implementação da política de educação infantil pelos executivos municipais gaúchos. No próximo capítulo, é detalhada a metodologia para a condução dessa avaliação, com o delineamento da pesquisa, os dados coletados pela pesquisadora, as variáveis utilizadas e a estratégia analítica empregada.

## 5 METODOLOGIA

### 5.1 Delineamento da Pesquisa

O estudo destinou-se a evidenciar, de forma empírica, se o alargamento das competências das Cortes de Contas possibilitou uma atuação indutora desses órgãos em relação à implementação de políticas públicas pelos gestores municipais. Dessa forma, para testar empiricamente a atuação dos Tribunais de Contas como *fixers* da implementação, adotou-se como indicador o trabalho de monitoramento realizado na meta 1 do PNE 2001 e 2014 pelo TCE-RS, conforme descrito no capítulo precedente.

Optou-se, nesse trabalho, por restringir o exame à taxa de atendimento em pré-escola como indicador da atuação do TCE-RS, uma vez que, além de constar como meta do PNE/2001 e PNE/2014, com atendimento de 80% e 100% para a população de 4 e 5 anos, respectivamente, passou a ser etapa da educação básica, desde a Emenda Constitucional n° 59, de 2009, sendo mandatória a sua universalização a partir de então<sup>118</sup>. A creche, por sua vez, em que pese a orientação quanto à garantia de oferta de vagas a, pelo menos, 50% da população de 0 a 3 anos, determinada nos Planos de Educação de 2001 (PNE/2001) e de 2014 (PNE/2014), continua sendo uma opção da família, sem caráter obrigatório como é a pré-escola<sup>119</sup>. Dessa forma, toda referência que for feita no decorrer desse estudo à educação infantil, entenda-se limitada à etapa da pré-escola pelos motivos acima declinados.

Apenas a título de esclarecimento, o relatório de auditoria do TCE-RS realiza o acompanhamento da taxa de atendimento ou cobertura em pré-escola, calculada pela razão de crianças de 4 e 5 anos matriculadas na escola (Censo Escolar/INEP), independentemente da etapa de ensino (taxa por idade), sobre a população total na

---

<sup>118</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 59, de 2009).

(...)

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

<sup>119</sup> Lei n. 13.005, de 2015, estratégia 1.15: “promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, **preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos**” (sem grifo no original).

faixa etária (IBGE/2010, com estimativa do Datasus de 2012)<sup>120</sup>. Nesta pesquisa, contudo, utiliza-se como variável dependente a taxa de atendimento bruta, obtida a partir da razão entre o número de crianças que estão matriculadas na pré-escola e a população total de 4 e 5 anos. Essa opção foi feita, pois permite evidenciar se as vagas existentes na etapa são suficientes para a cobertura dessa faixa etária.

Por envolver o número de crianças matriculadas na pré-escola em comparação com do total da população na faixa etária de 4 e 5 anos, esse indicador evidencia também o déficit de matrículas ou de vagas nessa etapa. Por exemplo, se em um município existem 38 crianças de 4 e 5 anos e há apenas 28 vagas ou matrículas na pré-escola, a taxa de atendimento bruta é de 73,68%, restando ausentes de cobertura 10 crianças (déficit de vagas).

Portanto, quando se fizer referência à taxa de atendimento ou taxa de cobertura, significa a razão entre o número de crianças matriculadas em pré-escola sobre o total da população infantil de 4 e 5 anos. E, quando se mencionar o déficit na oferta de vagas ou de matrículas, significa que no município não são disponibilizadas vagas ou matrículas que possam abarcar todas as crianças na faixa etária referida.

O objetivo na utilização do indicador taxa de atendimento é verificar se, a partir da intervenção do TCE-RS (consistente na produção de relatório de auditoria destinado ao prefeito municipal, informando o número de vagas que deveriam ser criadas em pré-escola para as crianças e 4 e 5 anos<sup>121</sup>), houve melhoria por parte dos municípios que receberam esse tratamento, em comparação com aqueles que não receberam, na taxa de cobertura em pré-escola ao longo do tempo.

O trabalho consistiu em uma pesquisa quase-experimental (CANO, 2002, p. 25), pois visou levantar uma relação causal a partir de uma intervenção (apontamento em relatório de auditoria do TCE-RS quanto ao déficit de matrículas em pré-escola para a população de 4 e 5 anos, evidenciado a partir das taxas de atendimento) que não foi definida pela pesquisadora de forma aleatória, mas sim a partir de critérios não aleatórios estipulados pela instituição de controle.

---

<sup>120</sup> “Para o cálculo do número de vagas a serem criadas na Creche e na Pré-Escola para o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos e de 100% daquelas de 4 a 5 anos, considerou-se a taxa por idade (população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos que frequenta escolar, independentemente da etapa em que estão efetuadas as matrículas)” (Radiografia da Educação Infantil edição 2016, dados 2015).

<sup>121</sup> “Levando em conta o atendimento de 34,81% das crianças de 0 a 3 anos e de 75,42% das de 4 a 5 anos, chega-se à necessidade de criação de 89.849 vagas em creche e de 66.642 vagas na Pré-escola, totalizando 156.491 na Educação Infantil” (Radiografia da Educação Infantil edição 2016, dados 2015).

A partir de 2008, o TCE-RS iniciou um processo de acompanhamento com foco específico nas taxas de atendimento em creches e pré-escolas, buscando a implementação da política pública instituída pela meta 1 do PNE/2011<sup>122</sup> e posteriormente replicada na meta 1 do PNE/2014. O critério de escolha dos municípios que seriam fiscalizados inicialmente foram os que apresentavam as piores taxas de cobertura, a partir do cruzamento dos dados de matrícula das crianças de 4 e 5 anos no censo escolar com o quantitativo total da respectiva população infantil na localidade (IBGE 2000 e 2010 e evolução populacional realizada pelo Datasus em 2012), como já referido.

O número de crianças que não estão matriculadas, em comparação com a meta (80% para anos finais do PNE/2001) e com a determinação constitucional (100% a partir da EC nº 59/2009), constitui, como antes retratado, o déficit aferido pelo Tribunal. Tal informação consta destacada na Radiografia da Educação Infantil, edição 2011 (dados 2010)<sup>123</sup>:

A partir da competência 2007, o Tribunal de Contas do Estado incluiu, entre as suas diretrizes específicas de fiscalização, o exame das taxas de atendimento da educação infantil em todos os Municípios gaúchos. O foco foi estabelecido a partir das análises técnicas realizadas pela instituição, que apontavam um profundo distanciamento entre as metas fixadas pelo PNE e o desempenho dos indicadores em todo o estado. Em 2008, o exame foi direcionado aos 45 Municípios que representavam 70% do déficit de atendimento na área. Isso porque, conforme a Constituição Federal, cabe aos Municípios atuar prioritariamente na educação infantil, com a cooperação técnica e financeira da União, embora a Constituição Gaúcha chegue a determinar que o próprio Estado ofereça atendimento em creches e em pré-escolas, “em cada Município”. Em 2011, as ações de fiscalização serão conduzidas nos 72 Municípios, que representam 80% da necessidade de criação de vagas para a educação infantil.

Isso demonstra que os municípios monitorados, em número progressivo de 2008 a 2016, não foram selecionados aleatoriamente (sorteio)<sup>124</sup>, mas a partir das informações obtidas quanto ao desempenho de cada um deles na taxa de atendimento em educação infantil. Em 2008, receberam relatório de auditoria os 45 municípios que

---

<sup>122</sup> Apesar de existirem relatórios de auditoria para 16 municípios, já em 2007, o TCE-RS considera que o processo de acompanhamento com foco específico na educação infantil iniciou em 2008, conforme relatado na Radiografia da Educação Infantil edição 2012 (dados 2011). Disponível em [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/educacaotce\\_2012.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/educacaotce_2012.pdf), acesso em 18-02-2018.

<sup>123</sup> Radiografia da Educação Infantil edição 2011 (dados 2010). Disponível em [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/radiografia\\_e\\_duacao\\_infantil\\_2010.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/radiografia_e_duacao_infantil_2010.pdf), acesso em 18-02-2018.

<sup>124</sup> O que seria feito num desenho experimental.

representavam 70% do déficit de atendimento na área. E o número de municípios acompanhados foi recebendo aumento gradativo tendo em vista a situação de criticidade, consoante destacado na Radiografia da Educação Infantil, edição 2012 (dados 2011) <sup>125</sup>:

Atento aos aspectos da maior criticidade, o TCE-RS, gradativamente, vem aumentando o número de Municípios acompanhados, sendo que, no Plano Operativo de auditorias desenvolvido a partir de 2011, passou-se de 72 para 124 Municípios. Esse grupo, que concentra cerca de 2/3 da população do Estado, é responsável por 75% das vagas não criadas em creche e 88% daquelas faltantes para a pré-escola.

Os municípios monitorados foram selecionados, portanto, com base nas informações do órgão de controle quanto à situação de criticidade de cada jurisdicionado quanto à taxa de atendimento em educação infantil. Tal fato permite comparar os resultados apresentados pelo grupo que sofreu o tratamento (auditoria do TCE-RS) com os do grupo controle (não sofreu auditoria).

Conforme informações obtidas junto ao TCE-RS, entre 2008 <sup>126</sup> e 2016, foi produzido o seguinte quantitativo de relatórios de auditoria com apontamentos por déficit de matrículas na educação infantil <sup>127</sup>:

**Tabela 1 – Municípios Gaúchos com Relatórios de Auditoria no tema da Educação Infantil**

Ano	Municípios com Relatórios de Auditoria no tema da Educação Infantil (Processo de Contas de Governo)
2008	45 Municípios
2009	65 Municípios
2010	72 Municípios

<sup>125</sup> Radiografia da Educação Infantil 2012, dados 2011. Disponível em [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/educacaotce\\_2012.pdf, p. 2](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/educacaotce_2012.pdf, p. 2). Acesso em 18-02-2018.

<sup>126</sup> Apesar de existirem 16 municípios que receberam relatório de auditoria na temática da educação infantil, já em 2007, o TCE-RS considera que apenas a partir de 2008 foi iniciado o processo de acompanhamento com foco específico na Educação Infantil (Radiografia da Educação Infantil, edição 2011, dados 2010). Por tal razão, não foram incluídas na tabela a listagem referente aos municípios auditados em 2007.

<sup>127</sup> A listagem completa com os municípios que receberam relatórios de auditoria consta do Anexo I deste trabalho.

2011	124 Municípios
2012	208 Municípios
2013	242 Municípios
2014	227 Municípios
2015	227 Municípios
2016	170 Municípios

Fonte: TCE-RS

A listagem completa, incluindo cada município que recebeu relatório de auditoria em cada ano, consta do Anexo I deste trabalho. A partir desses dados, foi possível comparar os resultados apresentados pelo grupo que sofreu o tratamento (recebeu relatório de auditoria do TCE-RS) com os do grupo controle (não recebeu relatório de auditoria), ao longo do tempo.

Foram, então, listados e agrupados os municípios que sofreram a ação de controle no período de 2008 a 2016, buscando compará-los com os que não sofreram essa intervenção. As unidades de análise foram os 496 municípios gaúchos<sup>128</sup>.

## 5.2 Coleta de Dados

No intuito de obter os subsídios necessários para a construção das variáveis independentes e da dependente desta pesquisa, foram coletados dados secundários, referentes a cada um dos municípios do RS, de sites que disponibilizam dados públicos. As informações relacionadas à variável independente, ou seja, os municípios que sofreram ou não a intervenção do TCE-RS (relatório de auditoria apontando déficit de matrículas na pré-escola) entre os anos de 2008 e 2016, foram prestadas pela próprio órgão, como já referido.

As informações a respeito da taxa de atendimento em pré-escola, que constitui a variável dependente, foram extraídas do censo escolar respectivo (2007 a 2017),

<sup>128</sup> O município de Pinto Bandeira não conta com dados do censo escolar para realizar a evolução ao longo do período.

cruzadas com os dados referentes à população total de 4 e 5 anos. Com relação às variáveis independentes de controle<sup>129</sup> tem-se que:

a) Os dados populacionais foram extraídos do IBGE com base nos censos demográficos 2000 e 2010 e nas estimativas populacionais produzidas pelo órgão. Dada a ausência de estimativas populacionais por faixa etária detalhada para os municípios, foi mantida a mesma proporção da população de 4 a 5 anos, ao longo dos anos, com base nos censos demográficos e estimativas populacionais do IBGE.

b) Os municípios foram organizadas por região geográfica imediata, região geográfica intermediária e ainda a partir de tipologia levando em conta ser de predominância rural ou urbana. Tais dados foram extraídos do IBGE.

c) Os dados referentes ao PIB e PIB *per capita* foram obtidos da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE) e atualizados pelo IPCA (para dezembro de 2017), sendo que os anos de 2016 e 2017 foram estimados a partir da variação estadual.

d) A renda *per capita* de 2007 a 2009 foi obtida a partir do Censo do IBGE de 2000, enquanto a do período de 2010 a 2016 a partir do Censo do IBGE de 2010.

e) O coeficiente de Gini foi produzidos pelo IPEA, com os dados dos Censos do IBGE de 2000 e 2010.

f) Os dados de desenvolvimento humano municipal (IDHM) foram extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>130</sup>, produzidos a partir dos Censos do IBGE de 2000 e 2010.

g) Os partidos políticos a que estavam ligados os gestores no período analisado (2007 a 2016) foram extraídos da base de dados usada em Marengo, Strohschoen e Joner (2017).

h) As receitas orçamentárias e receita orçamentária *per capita* referentes aos anos de 2007 a 2012 foram também extraídas de base de dados utilizada em Marengo, Strohschoen e Joner (2017). As informações dizentes com a receita orçamentária e receita orçamentária *per capita* no período de 2013 a 2017 foram obtidas no Sistema SIAPC do TCE-RS.

---

<sup>129</sup> São usadas nos modelos de análise, uma vez que os municípios são muito diferentes entre si, o que poderia viesar a análise de efeito dado que, para compararmos aqueles com e sem a intervenção, eles devem ser definidos aleatoriamente (o que não é o caso aqui) ou analisados levando-se em conta as diferenças que existam entre eles e possam afetar a variável dependente.

<sup>130</sup> <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em 28-12-2018.

i) As informações quanto ao programa Proinfância, no período de 2007 a 2013, foram extraídas de banco de dados utilizado em Ramos e Schabbach (2017).

j) A proporção de estatutários (servidores de carreira) em relação ao total do quadro de funcionários dos municípios foi obtida a partir dos microdados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (“Munic”) realizada pelo IBGE. Essa medida da profissionalização da burocracia foi tomada como *proxy*<sup>131</sup> da capacidade estatal de implementação de políticas públicas (CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013, p. 10).

l) Os dados de matrícula em pré-escola foram obtidos a partir do Censo Escolar (INEP/MEC) referente a cada ano utilizado.

As informações acima foram coletadas nas fontes antes indicadas e reunidas em planilha no SPSS, no período de maio a agosto de 2018.

### 5.3 Variáveis Utilizadas na Pesquisa

A variável independente principal identifica se sofreu ou não auditoria por parte do Tribunal de Contas, ou seja, se o município recebeu, em cada ano, relatório de auditoria com análise da educação infantil. A variável dependente relaciona-se à taxa de atendimento ou de cobertura em pré-escola.

O objetivo foi verificar se a exposição de cada município à atuação do TCE-RS (relatório de auditoria) apresentou correlação com o incremento nas matrículas em pré-escola, ao longo do tempo. No caso, a exposição ao tratamento não foi uniforme, já que não houve aleatorização. Nesse cenário, uma das melhores estratégias para aferição do impacto da atividade do TCE-RS consiste em “medir o grau de exposição de cada pessoa (*no caso, cada município*) e relacioná-lo com a sua melhora entre o pré-teste e o pós-teste” (CANO, 2002, p. 73). Para essa finalidade, foi criada uma variável da diferença, consistente na subtração da taxa de atendimento do ano de 2017 (ano posterior ao da determinação de universalização do acesso em pré-escola, que

---

<sup>131</sup> Conforme Ramos, as *proxies* são “medidas aproximadas e indiretas para catarmos determinados fenômenos”. (2013, p. 57). Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/132102/000901271.pdf?sequence=1>. Acesso em 09-02-2019.

era em 2016) em relação à taxa de atendimento do ano de 2007, que é o ano anterior ao do início do monitoramento do TCE-RS.

A comparação entre o desempenho do grupo que sofreu a intervenção (tratamento) com o que não sofreu (controle ou contrafactual), no momento antes e após, permite separar o efeito dessa ação de controle de outros aspectos que possam interferir no resultado investigado (RAMOS, 2009, p. 99).

Ainda, buscando isolar o efeito de outros fatores que pudessem afetar o resultado pesquisado (se a intervenção do TCE-RS trouxe ou não melhoria na taxa de matrícula em educação infantil ao longo do tempo nos municípios gaúchos que receberam o tratamento), foram levantadas variáveis de controle, já mencionadas, as quais levam em consideração aspectos como predominância de população rural ou urbana, desigualdade de renda (coeficiente de Gini), desenvolvimento humano (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM) receita orçamentária *per capita*, renda *per capita*, existência de repasses de programas federais (Proinfância<sup>132</sup>), aplicação do percentual constitucionalmente previsto para ações de educação (MDE), a proporção de servidores estatutários no quadro de funcionários do município, além da realização de ajustamento de conduta entre os municípios e o Ministério Público.

Buscou-se, com essa medida, isolar o efeito da atividade de fiscalização do TCE-RS sobre os resultados e evoluções apresentados pelos municípios, que poderiam ser atribuídas a tais variáveis explicativas. Isso foi feito a partir do levantamento de dados secundários, mediante utilização das bases de dados do IBGE, INEP, FEE, MEC, SIAPC-TCERS, entre outras, conforme anteriormente descrito.

Para melhor visualização das bases antes mencionadas, foi elaborado o quadro a seguir com as variáveis dependentes e independentes, acompanhadas de suas respectivas descrições e fonte de onde foram coletadas:

---

<sup>132</sup> O programa Brasil Carinhoso, embora conste do banco de dados, não foi utilizado na análise, uma vez que se destina exclusivamente às creches. “Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família”. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>. Acesso em 08-01-2019.

**Quadro 4 - Variáveis utilizadas no estudo**

<b>1. Variável Independente</b> <sup>133</sup>	<b>Codificação</b>	<b>Fonte dos Dados</b>	<b>Hipótese</b>
Auditoria do TCE-RS	0 – Não 1 – Sim	TCE-RS	Os municípios que receberam relatório de auditoria do TCE-RS apontando déficit na oferta de vagas em pré-escolas tiveram, ao longo do tempo, melhoria no provimento de vagas em comparação com os municípios que não sofreram essa intervenção
<b>2. Variável Dependente</b>	<b>Codificação</b>	<b>Fonte dos Dados</b>	<b>Hipótese</b>
Taxa de atendimento ou taxa de cobertura em pré-escola	Variável quantitativa, medida pela razão entre o número de matrículas das crianças em pré-escola (Censo Escolar) e o total da população de 4 e 5 anos (IBGE/2010 e estimativas)	Censo escolar INEP/MEC (variáveis TP_Etapa_Ensino e CO_Município). Estimativa populacional na faixa etária de 4 e 5 anos realizada a partir da proporção dessa população auferida no censo demográfico do IBGE de 2000 e 2010 e na estimativa populacional total do ano.	Os municípios que receberam relatório de auditoria do TCE-RS apontando déficit na oferta de vagas em pré-escolas tiveram, ao longo do tempo, melhoria no provimento de vagas em comparação com os municípios que não sofreram essa intervenção
<b>3. Variáveis de controle</b>	<b>Codificação</b>	<b>Fonte dos Dados</b>	<b>Hipótese</b>
Região geográfica imediata	1 – Caxias do Sul 2 – Ijuí 3 – Passo Fundo	IBGE	

<sup>133</sup> Tal variável foi desmembrada em outras, as quais se referem a intensidade da ação do TCE (se em todos os anos ou não e se foi alta ou baixa a intensidade) para além da dicotômica sim e não, isso é explicado na página 125.

	4 – Pelotas 5 – Porto Alegre 6 – Santa Cruz do Sul-Lajeado 7 – Santa Maria 8 – Uruguaiana		-
Tipologia rural-urbana	1 – Intermediário adjacente 2 – Intermediário remoto 3 – Rural Adjacente 4 – Rural Remoto 5 – Urbano	IBGE, com base no censo de 2010.	Municípios com população predominantemente rural tendem a apresentar piores resultados na oferta de vagas em educação infantil.
População geral	Variável quantitativa	Censo demográfico do IBGE de 2000 e 2010.	Municípios com menor população tendem a apresentar melhores resultados na oferta de vagas na educação infantil.
População infantil estimada	Variável quantitativa	Estimativa produzida a partir da proporção dessa população aferida no censo demográfico do IBGE de 2000 e 2010 e na estimativa populacional total do ano.	Municípios com menos crianças na faixa de 0 a 5 anos tendem a apresentar melhor desempenho no provimento de vagas em pré-escolas.
PIB dos municípios do Rio Grande do Sul em reais (R\$)	Variável quantitativa	FEE/RS	Municípios do Estado com maior PIB apresentam maior evolução na oferta de vagas em educação infantil em comparação aos de menor PIB.
PIB <i>per capita</i> nos municípios do Rio Grande do Sul em reais (R\$)	Variável quantitativa	FEE/RS	Municípios do Estado com maior PIB <i>per capita</i> apresentam maior evolução na oferta de vagas em educação infantil em comparação

			aos de menor PIB <i>per capita</i> .
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Variável quantitativa	Cálculo realizado pelo PNUD Brasil, IPEA e Fundação João Pinheiro a partir das informações dos censos demográficos do IBGE de 2000 e 2010.	Municípios com maior índice de desenvolvimento tendem a apresentar melhor desempenho no provimento de vagas em pré-escolas.
Renda <i>per capita</i>	Variável quantitativa	Censos do IBGE de 2000 (renda <i>per capita</i> de 2007 a 2009) e 2010 (renda <i>per capita</i> de 2010 a 2017).	Municípios em que a população apresenta maior renda <i>per capita</i> tendem a apresentar melhor desempenho na oferta de vagas em pré-escolas.
Coefficiente de Gini	Variável quantitativa	Censo do IBGE de 2000 (Gini de 2007 a 2009) e de 2010 (Gini de 2010 a 2017)	Municípios com distribuição de renda mais igualitária apresentam melhores resultados na oferta de matrículas em educação infantil.
Receita orçamentária	Variável quantitativa	Para os anos de 2007 a 2012 foram extraídos da base de dados utilizada em MARENCO, STROHSCHOEN e JONER (2017). Para os anos de 2013 a 2017, foram obtidos do SIAPC do TCE-RS.	A maior receita orçamentária dos municípios para custear a ampliação do número de matrículas pode explicar a melhoria na oferta de vagas em pré-escolas.
Receita orçamentária <i>per capita</i>	Variável quantitativa	Para os anos de 2007 a 2012 foram extraídos da base de dados utilizada em MARENCO, STROHSCHOEN e JONER (2017).	A maior receita orçamentária por habitante dos municípios pode explicar o melhor desempenho na oferta de vagas em pré-escolas.

		Para os anos de 2013 a 2017, foram obtidos do SIAPC do TCE-RS.	
Adesão ao programa proinfância, destinado à construção de creches e pré-escolas	0 – Não 1 – Sim	Dados extraídos da base de dados utilizada em RAMOS e SCHABBACH (2017), a partir de informações do FNDE.	Participação em programa federal para custear ampliação do número de matrículas em pré-escola pode explicar a melhoria na oferta de vagas nessa etapa.
Celebração de termo de ajustamento de conduta com o MP-RS	0 – Não 1 – Sim	Ministério Público do Estado do RS	Celebração de termo de ajustamento de conduta com o MP-RS pode estimular os gestores públicos a adotar providências para melhoria da oferta de vagas.
Aplicação do mínimo constitucional previsto para ações de educação (MDE)	0 – Não 1 – Sim	Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) do TCE-RS	Municípios que cumpriram o mínimo constitucional previsto para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino apresentaram melhores resultados na ampliação de vagas em pré-escolas.
Valores destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em reais (R\$)	Variável quantitativa	SIAPC do TCE-RS	Municípios que mais aplicam recursos em MDE tendem a apresentar melhores resultados na oferta de vagas em pré-escolas.
Partido político do prefeito	1 – DEM 2 – PDT 3 – PFL 4 – PHS 5 – PL	MARENCO, STROHSCHOEN e JONER (2017).	A linha ideológica partidária do gestor municipal pode explicar a melhoria na oferta de vagas em educação infantil.

	6 - PMDB 7 - PP 8 - PPS 9 - PSB 10 - PSC 11 - PSD 12 - PSDB 13 - PT 14 - PTB 15 - PV 16 - Outros		
Capacidade burocrática como proporção de funcionários estatutários (proporção estatutários)	Variável quantitativa	Microdados Munic do IBGE. Foram utilizados os dados de funcionários estatutários de 2008 para 2007; de 2009 para 2010 e de 2015 para 2016.	A existência de alta proporção de servidores de carreira, com caráter profissional e permanente, pode justificar a maior taxa de matrículas em pré-escola.

## 5.4 Estratégia Analítica

As informações antes descritas foram reunidas em planilha estatística organizada no programa denominado SPSS. Este foi utilizado para realizar distribuições de frequências (verificar se as variáveis possuem distribuição normal), além de testes estatísticos para observar o perfil dos municípios que sofreram ou não a intervenção do TCE-RS.

Para observar a existência de relação causal entre o aumento na taxa de atendimento em pré-escola e a intervenção do TCE-RS, ao longo do tempo, foram realizadas regressões lineares multivariadas no citado *software*, utilizando a técnica da “diferença da diferença” ou “dupla diferença”. Segundo Ramos (2009, p. 103), referido procedimento permite a “utilização de dados em painel (através do tempo), aplicados para um conjunto de grupos, nos casos em que alguns desses estão expostos a variáveis causais de interesse e outros não”. Além disso, ressalta a autora que a estratégia permite utilizar informações de participantes (grupo tratamento) e não participantes (grupo controle), coletadas antes da intervenção, comparadas com aquelas informações coletadas após (RAMOS, 2009, p. 103).

Nessa pesquisa, o grupo tratamento, conforme já dito, foi constituído pelos municípios que sofreram a ação de fiscalização do TCE-RS, enquanto o grupo controle foi composto pelos municípios que não sofreram a fiscalização. O momento anterior à intervenção comporta as taxas de atendimento em pré-escola (matrículas em pré-escola, divididas pela população total de 4 e 5 anos), apuradas para cada um dos municípios pesquisados, com base nos dados do censo escolar e do censo demográfico referentes ao ano de 2007. Esses percentuais foram então comparados com as taxas de atendimento verificadas após a intervenção do TCE-RS, em 2017, a partir da subtração das diferenças.

O objetivo do método da diferença da diferença, como já diz o nome, é subtrair duas diferenças. A primeira se refere à diferença de média da variável dependente entre o período anterior e posterior à intervenção do TCE-RS<sup>134</sup>, tanto

---

<sup>134</sup> Em que pese a atuação do TCE-RS na educação continue nos períodos posteriores, foi utilizado 2016 como ponto de corte, tendo em vista que nesse ano se exauriu o prazo conferido aos municípios pelo PNE/2014 para a universalização do acesso da população de 4 e 5 anos à pré-escola.

para o grupo de tratamento, quanto para o grupo controle (taxa de atendimento em pré-escolas do município de 2017 menos a taxa de atendimento em pré-escola em 2007, tanto daqueles que receberam quanto daqueles que não receberam relatório de auditoria com análise da educação infantil). A segunda diz com a diferença do resultado da primeira diferença citada acima entre esses dois grupos (tratamento e controle): ou seja, o resultado da diferença entre as taxas de atendimento em pré-escola dos municípios que sofreram a ação de controle e dos que não sofreram são subtraídos um do outro (RAMOS, 2009, p. 103).

A variável dependente, como já mencionado, se constituiu na diferença quanto às taxas de atendimento em pré-escola no período anterior e posterior à fiscalização. Tendo em vista que a intervenção do TCE-RS não ocorreu de forma igual para todos os municípios, foram criados modelos com dois grupos que compõem a variável independente.

O primeiro grupo, criado a partir da variável “semprenuncaauditoria” abarca aqueles municípios que receberam relatório de auditoria todos os anos entre 2008 e 2016 (26 casos – “sempre auditoria”) e aqueles que nunca receberam (153 casos – “nunca auditoria”). Para o segundo grupo foi criada a variável “IntervTCE”, em que identificados os municípios que não tiveram nenhum apontamento entre 2008 e 2016 (“nenhuma intervenção” – 153 casos), que receberam relatório indicando déficit de matrículas em pré-escola de 1 a 4 anos (“baixa intervenção” – 209 casos) e de 5 a 9 anos (“alta intervenção” – 135 casos).

Essa distinção permitiu incluir todos os municípios gaúchos, dividindo-os conforme o número de anos que receberam ou não o tratamento, possibilitando examinar, assim, se a intensidade da intervenção – nenhuma, baixa (de 1 a 4 anos) e alta (de 5 a 9 anos) –, ainda que intermitente, trouxe impactos no incremento das taxas de atendimento em pré-escola para a população de 4 e 5 anos.

Primeiro foi utilizada a variável “semprenuncaauditoria” como independente, codificada como “sempre auditoria” (1) ou “nunca auditoria” (0). Após foi utilizada a variável “intervTCE” como independente, codificada como “nenhuma intervenção” (0), “baixa intervenção” (1) e “alta intervenção” (2). Para viabilizar a regressão, cada uma dessas variáveis foi dicotomizada e testada no modelo, para que seja realizada a técnica da diferença da diferença.

Essas variáveis dicotomizadas (sofreu e não sofreu auditoria; nenhuma auditoria e outros; baixa intervenção e outros; alta intervenção e outros), as quais

buscam explicar a variável quantitativa (diferença na taxa de atendimento em pré-escola), foram utilizadas, em diferentes modelos, na seguinte equação de regressão linear geral que foi utilizada:

$$Y = A + B + X$$

Onde:

Y = diferença no percentual de matrículas no ano posterior em relação ao ano anterior.

A = constante

B = aqueles que sofreram a intervenção do TCE-RS em comparação com quem não sofreu, ao longo do tempo.

B vai identificar o impacto da intervenção do TCE-RS para os que participaram em relação aos que não participaram (ou em outros modelos de acordo com a intensidade da participação) ao longo do tempo.

X= variáveis de controle

## **6 A FISCALIZAÇÃO DO TCE-RS NAS TAXAS DE ATENDIMENTO EM PRÉ-ESCOLA DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS NO PERÍODO DE 2008 A 2016**

### **6.1 Perfil dos Municípios Alvo da Ação do TCE-RS**

Com base nos dados secundários coletados dos 496 municípios gaúchos<sup>135</sup>, elaborou-se um perfil comparativo entre os que não sofreram a auditoria do TCE-RS (grupo controle) e os que receberam relatório de auditoria apontando o déficit de matrículas em pré-escola (grupo tratamento). Para tanto, conforme descrito na metodologia, foram criados dois grupos, no objetivo de identificar as nuances entre o recebimento de relatório de auditoria pelos municípios todos os anos e o recebimento dessa intervenção em apenas alguns poucos anos ou em diversos anos.

O primeiro grupo é composto pelos municípios que receberam relatório de auditoria todos os anos com apontamento referente ao déficit de matrículas em pré-escolas, bem como pelos municípios que nunca receberam relatório de auditoria do TCE-RS no tema. Nesse sentido, como já mencionado, criou-se a variável dicotômica “sempre auditoria e nunca”, em que identificados os municípios que tiveram apontamento em relatório de auditoria com análise da educação infantil todos os anos (“todos os anos com auditoria”) e em nenhum dos anos (“nenhum ano com auditoria”).

O segundo grupo permite incluir todos os municípios gaúchos, dividindo-os conforme o número de anos que receberam ou não o tratamento. Foi, portanto, criada a variável “IntervTCE”, em que identificados os municípios que não tiveram nenhum apontamento entre 2008 e 2016 (“nenhuma intervenção”), que receberam relatório indicando déficit de matrículas em pré-escola de 1 a 4 anos sob intervenção (“baixa intervenção”) e de 5 a 9 anos sob intervenção (“alta intervenção”).

Utilizando o banco de dados no SPSS, foi examinada a relação dos grupos acima mencionados com as demais variáveis, a partir de distribuições de frequência e cruzamentos, utilizando-se os testes qui-quadrado (para variáveis categóricas), teste t (independent sample – para variável dicotômica e variável quantitativa) e análise de

---

<sup>135</sup> Pinto Bandeira foi o único município que não apresentou dados para todos os anos da série aqui examinada.

variância ou ANOVA (para variável categórica com, pelo menos, 3 categorias e variável quantitativa). Foram realizadas apenas comparações e correlações, ainda não sendo possível se falar em relações causais.

Como pressuposto para essas análises, todas as variáveis quantitativas utilizadas possuem distribuição normal (em alguns casos, foram suprimidos os *outliers* para viabilizar o exame). Ressalte-se que, para o segundo grupo (“IntervTCE”), todos os testes realizados, independentemente de terem significância estatística, são válidos para o caso, uma vez que se está trabalhando com o universo dos municípios gaúchos<sup>136</sup>. Assim, nesse caso, não há necessidade de se inferir da amostra para a população. O mesmo não ocorre para o primeiro grupo (“semprenuncaauditoria”), uma vez que o número de casos abrange apenas 179 municípios<sup>137</sup>, sendo necessário verificar quanto a estes se as diferenças foram estatisticamente significativas.

#### 6.1.1 Municípios com intervenção permanente do TCE-RS

##### 6.1.1.1 Comparativo entre os Municípios que sempre receberam apontamento do TCE-RS (tratamento) e que nunca receberam (controle), no período de 2008 a 2016.

Ao longo de todo o período de monitoramento do TCE-RS, objeto do presente estudo (2008 a 2016), foram 26 municípios que receberam, anualmente, relatório com análise da educação infantil, aqui denominado grupo tratamento. Por outro lado, foram 153 municípios que nunca sofreram essa ação de fiscalização, ora referido como grupo controle (variável “sempreauditoriaenunca”).

Observando-se o ano anterior ao do início do monitoramento do TCE-RS, ou seja, 2007, e o último ano de monitoramento considerado neste estudo, 2016, verificaram-se, no comparativo entre os grupos, as seguintes características:

##### a) População geral

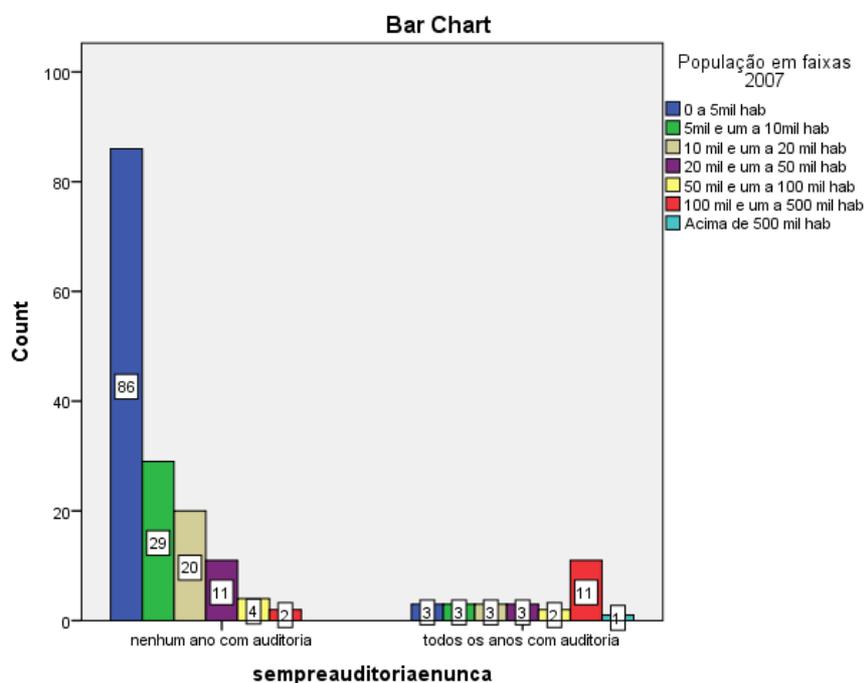
---

<sup>136</sup> Apenas Pinto Bandeira não dispunha de dados para todos os anos analisados no estudo.

<sup>137</sup> 26 municípios que sempre receberam relatório com análise de educação infantil e 153 que nunca receberam.

Enquanto no grupo tratamento houve predomínio de população geral entre 100 mil e um e 500 mil habitantes (42,3% em 2007 e 2016), no grupo controle predominaram municípios com população geral até 5 mil habitantes (56,6% em 2007 e 54,2% em 2016). A diferença foi estatisticamente significativa. O gráfico abaixo ilustra a diferença no período:

**Gráfico 1 – População em faixas 2007**



As divisões de população utilizadas para a variável (“população em faixas 2007”) são as da classificação do IBGE<sup>138</sup> (“classes de tamanho da população dos municípios”).

O resultado evidencia que as ações de intervenção do órgão de controle se concentraram, com maior ênfase, em municípios mais populosos. Conforme estudo

<sup>138</sup> [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm). Acesso em 27-12-2018.

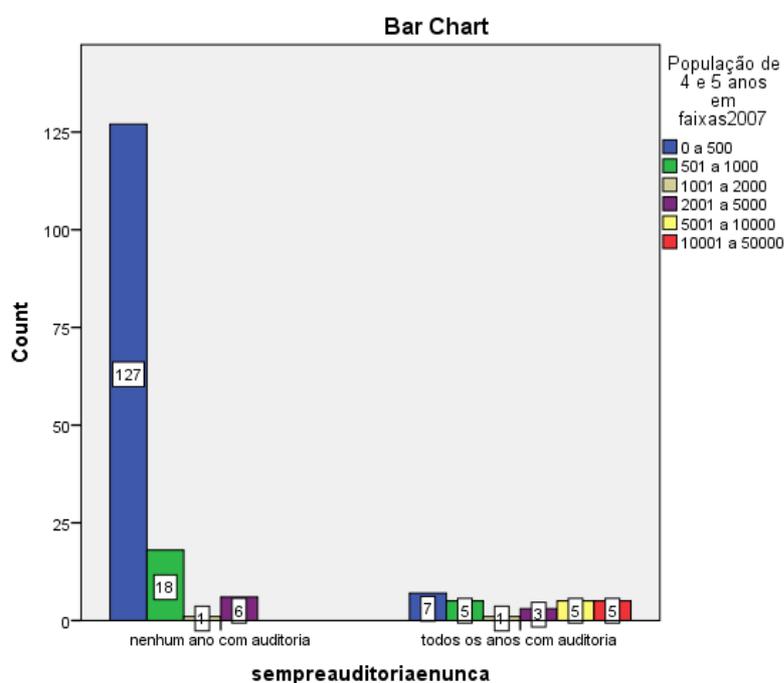
realizado pela UNICEF sobre a exclusão escolar, as regiões mais populosas, em média, concentram o maior número de crianças fora da escola<sup>139</sup>.

b) População infantil (4 e 5 anos)

Com relação à população infantil de 4 e 5 anos, o grupo tratamento apresentou maior concentração nas faixas de 0 a 500 e de 501 a 1000 habitantes (46,15% em 2007 e 2016), ao passo que o grupo controle tinha predomínio dessa população infantil na faixa até 500 habitantes (83,6% em 2007 e 87,5% em 2016). Diferença relevante entre os grupos se deu em relação às faixas de 5.001 a 10.001 habitantes e de 10.001 a 50.001 habitantes, uma vez que o grupo controle não tinha municípios enquadrados nessas categorias, enquanto o grupo tratamento contava com 39,46% dos municípios distribuídos nessas duas faixas.

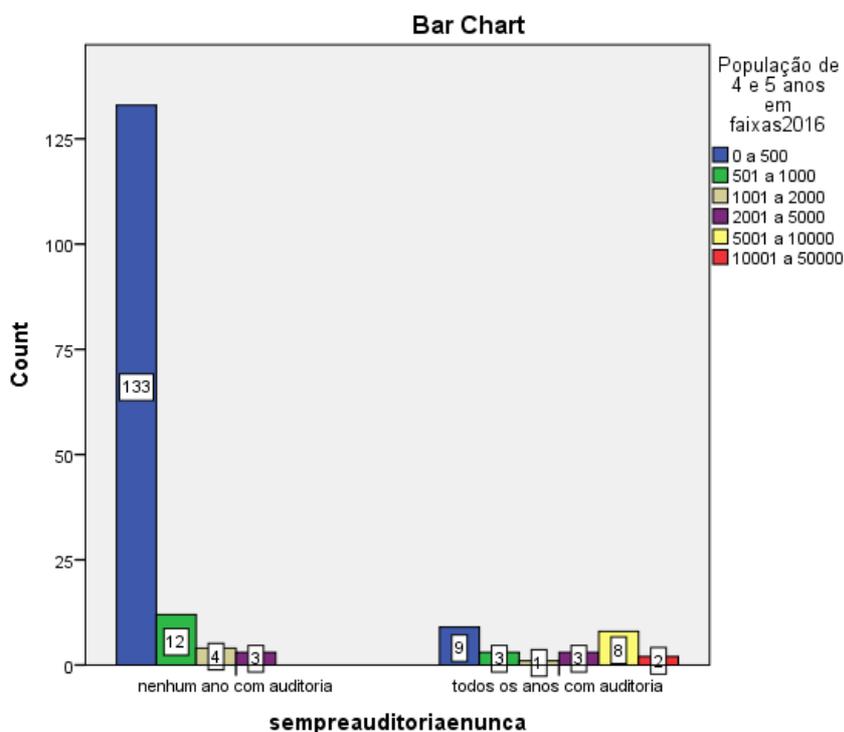
O resultado foi estatisticamente significativo. Isso demonstra que o grupo controle tinha menos população infantil para ser atendida na pré-escola, em comparação ao grupo tratamento. Os gráficos abaixo ilustram a diferença no período:

**Gráfico 2 – População de 4 e 5 anos em faixas 2007**



<sup>139</sup> Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Cenário da exclusão escolar no Brasil, 2017, p. 5. Disponível em <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf>. Acesso em 14-02-2019.

**Gráfico 3 – População de 4 e 5 anos em faixas 2016**



As divisões de população utilizadas para a variável (“população em faixas 2007”) foram adaptadas da classificação do IBGE<sup>140</sup> (“classes de tamanho da população dos municípios”). Considerando que o município com maior população infantil de 4 e 5 anos tinha 44.642 crianças, foi tomado como máximo para a classificação o total de 50.000.

<sup>140</sup> [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm).

Acesso em 27-12-2018.

Até 500

De 501 a 1.000

De 1.001 a 2.000

De 2.001 a 5.000

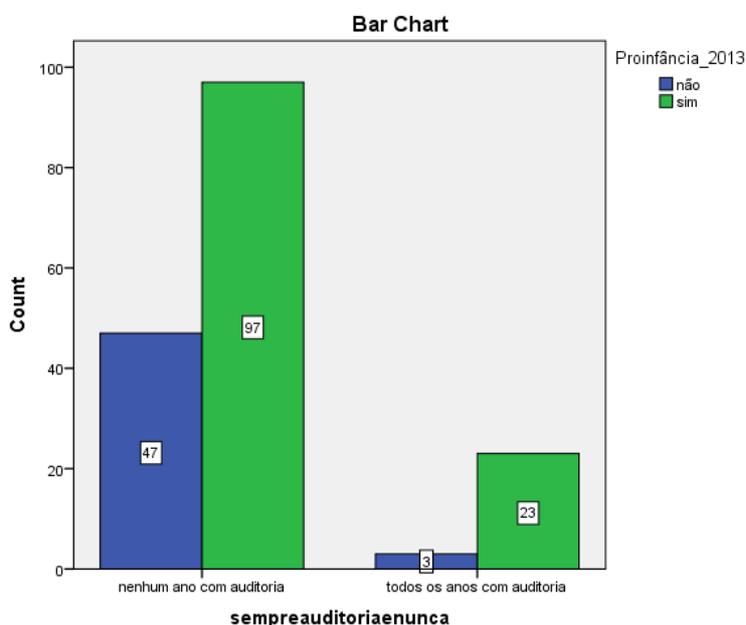
De 5.000 a 10.000

De 10.001 a 50.000

### c) Adesão ao Proinfância

Em ambos os grupos houve predomínio na adesão ao Proinfância (88,5% do grupo tratamento e 67,4% do grupo controle), também com significância estatística. No comparativo entre os grupos, o que recebeu apontamento de auditoria todos os anos do TCE-RS concentrou a maior proporção de municípios que aderiram ao programa. O gráfico abaixo ilustra a diferença no período:

**Gráfico 4 – Proinfância 2007 a 2013**



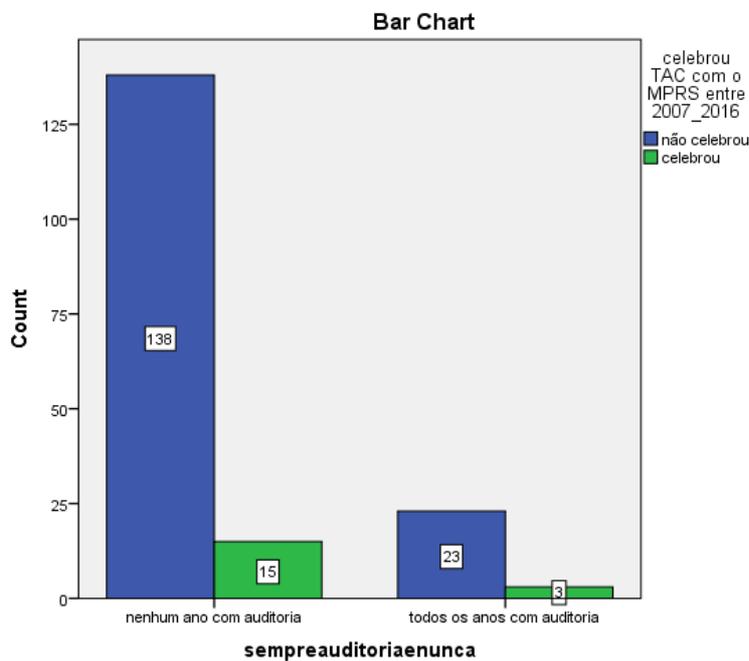
O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24-04-2007, teve por objetivo a construção de creches e pré-escolas, mediante assistência técnica e financeira do FNDE, além da aquisição de mobiliários e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil<sup>141</sup>.

<sup>141</sup> <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>. Acesso em 27-12-2018.

d) Termo de ajustamento de conduta (TAC) celebrado com o MP-RS

Com relação à celebração de TAC com o MP-RS, no período de 2007 a 2016, houve pequeno percentual de municípios que o fizeram em ambos os grupos. O grupo tratamento concentrou o maior percentual de municípios que firmaram o instrumento (11,5% em 2016) no comparativo com o grupo controle (1,3% em 2007 e 9,8% em 2016). O resultado não foi estatisticamente significativo.

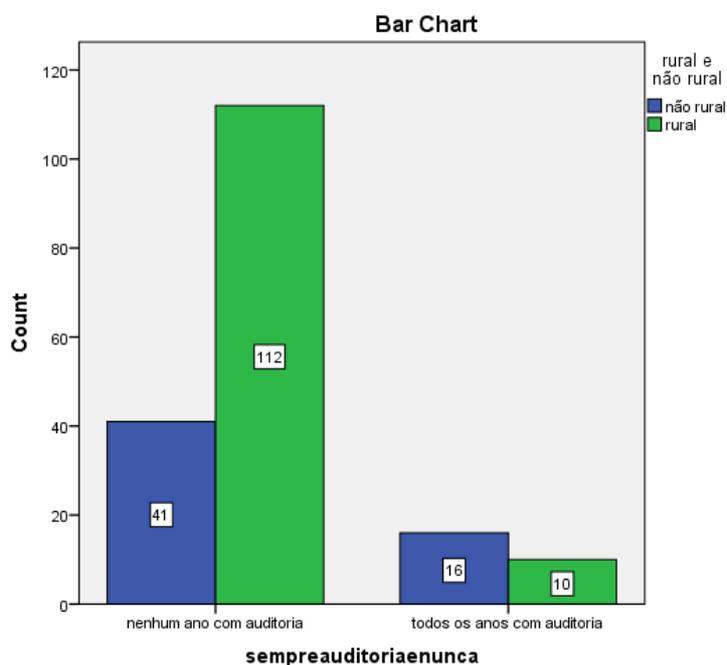
**Gráfico 5 – TACs com o MPRS entre 2007 e 2016**



e) Tipologia urbana ou rural

Em relação à tipologia, 61,5% dos municípios do grupo tratamento não eram rurais, estando localizados em espaços intermediários ou predominantemente urbanos. Já em relação ao grupo controle, 73,2% dos municípios eram rurais, estando localizados em espaços rurais adjacentes e rurais remotos. O resultado foi estatisticamente significativo.

**Gráfico 6 – Rural e não rural**



A tipologia adotada neste estudo é a elaborada pelo IBGE<sup>142</sup> (variável “tipologia do município”), que classifica os municípios em urbano, intermediário adjacente a centros urbanos de maior hierarquia, intermediário remoto a centros urbanos de maior hierarquia, rural adjacente e rural remoto. Dessa forma, foi criada a variável “ruralnãorural” pela qual foram conjugadas as classificações rural adjacente e rural remoto como rural, e as demais (urbano, intermediário adjacente e intermediário remoto), como não rural.

Conforme relatório da UNICEF, os maiores percentuais de exclusão escolar se concentram, em média, na zona rural. Esse fato, entretanto, não restou evidenciado no comparativo acima, uma vez que a focalização das auditorias em educação infantil ocorreu em municípios localizados em espaços intermediários ou predominantemente urbanos<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> Conforme o IBGE, “A definição da tipologia efetuou-se segundo um processo de classificações e cruzamentos matriciais sucessivos com base nos seguintes critérios: população em áreas de ocupação densa, proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total e localização.” Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em 28-12-2018.

<sup>143</sup> Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Cenário da exclusão escolar no Brasil, 2017, p. 5. Disponível em <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf>. Acesso em 14-02-2019.

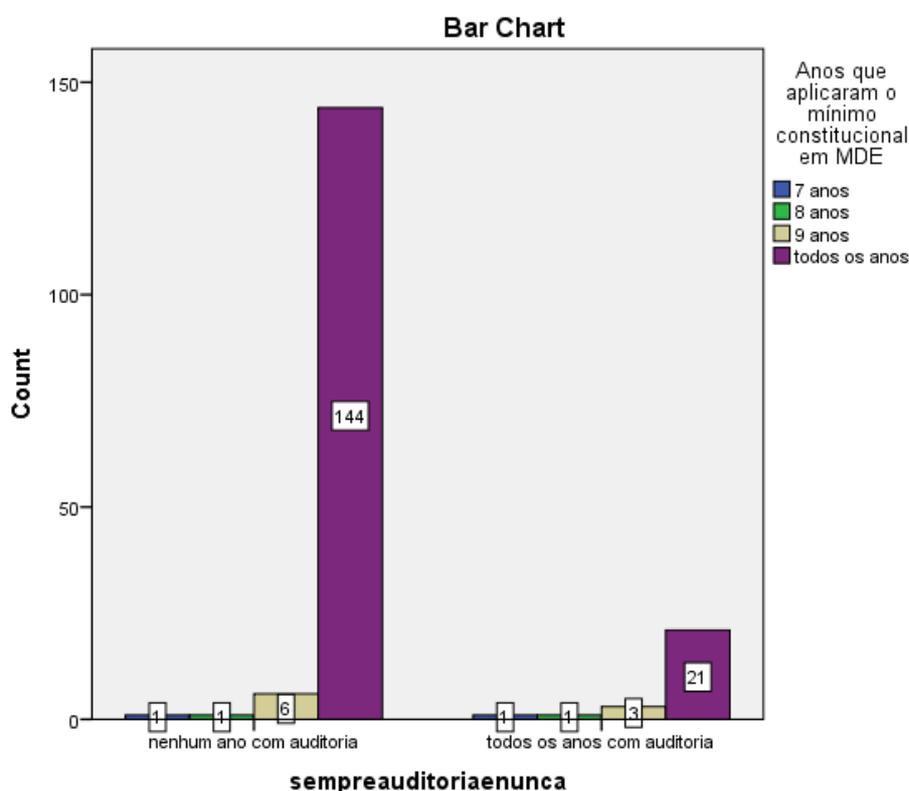
f) Atendimento ao mínimo constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

No que diz com a aplicação dos recursos com MDE, os dois grupos apresentaram atendimento ao mínimo constitucional. No grupo tratamento todos os municípios cumpriram com o mínimo constitucional em 2007, sendo que, até 2016, 80,8% dos municípios atendeu essa exigência todos os anos.

Já no grupo controle, todos os municípios cumpriram com o mínimo constitucional no ano de 2007, sendo que, até 2016, 94,7% dos municípios atenderam o mínimo constitucional todos os anos.

Dessa forma, o grupo tratamento teve a maior proporção de municípios que deixaram de atingir o piso constitucional em um ou mais anos no comparativo com o grupo controle. A menor destinação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino pode estar associada a piores desempenhos nas taxas de atendimento em educação infantil. O resultado não apresentou significância estatística. O gráfico abaixo demonstra esse comparativo:

**Gráfico 7 – Anos em que aplicou o mínimo em MDE 2007 a 2016**



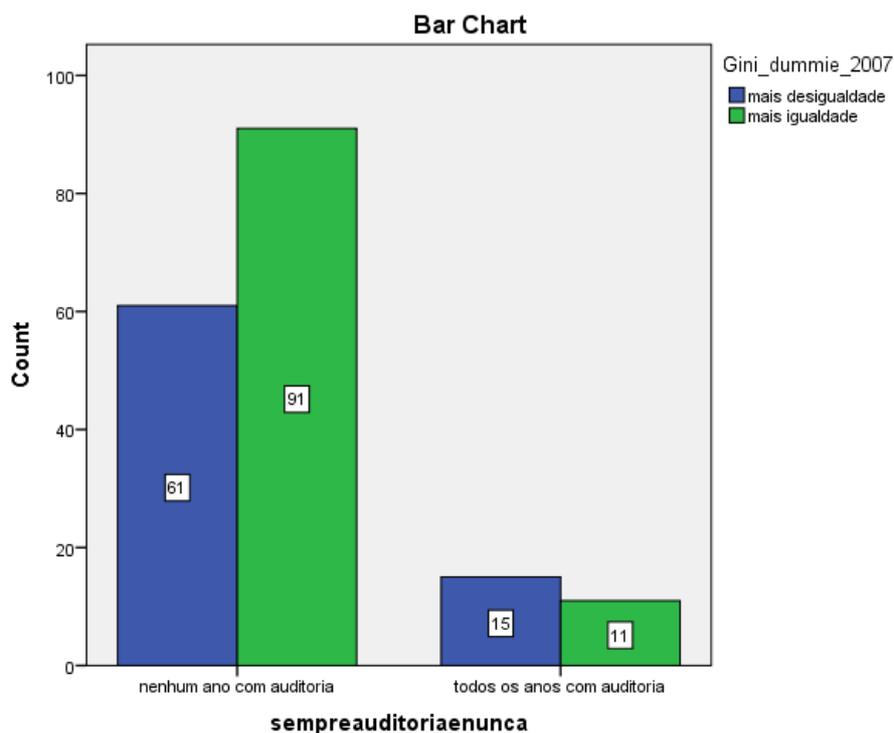
A CRFB de 1988, no seu art. 212, *caput*, exige que os municípios apliquem, no mínimo, 25% de sua receita resultante de impostos e transferências em MDE. Para essa aferição, foi utilizada a variável “atende\_mínimo\_constitucional”, para identificar os municípios que cumpriram com essa determinação ou não.

g) Coeficiente de Gini (mede a concentração de renda)

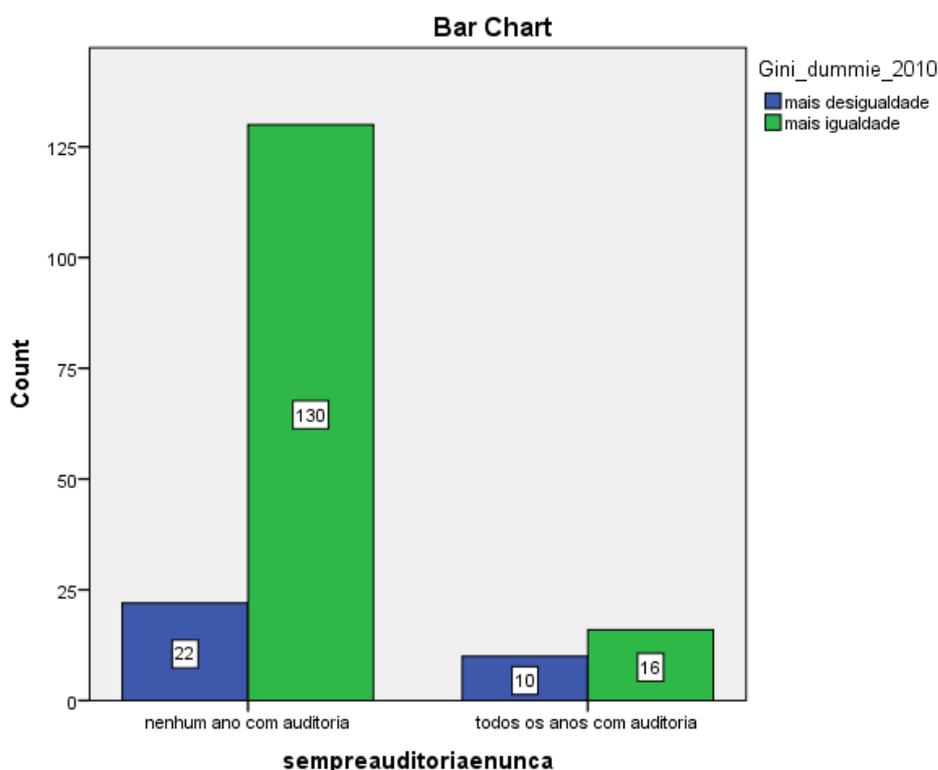
Concernente ao coeficiente de Gini, os municípios do grupo tratamento apresentaram maior desigualdade em comparação aos do grupo controle. Em 2007, enquanto 57,7% dos municípios que sempre receberam relatório de auditoria tinham maior desigualdade, 59,9% dos municípios que nunca receberam apontamento com análise da educação infantil apresentaram situação de mais igualdade.

Em 2016, 61,5% dos municípios do grupo tratamento passaram a apresentar situação de mais igualdade, comparado a 85,5% dos do grupo controle. O resultado foi estatisticamente significativo quanto ao ano de 2010. Os gráficos a seguir esboçam essas diferenças:

**Gráfico 8 – Gini 2007**



**Gráfico 9 – Gini 2016**



Esse índice, obtido a partir dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010, mede o grau de concentração de renda em um determinado grupo, variando de zero (igualdade) a 1 (desigualdade) <sup>144</sup>. Os municípios focalizados pelo tratamento do TCE-RS eram também os que tinham maior desigualdade no período. Esse fator pode estar correlacionado a piores taxas de atendimento em pré-escola.

h) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

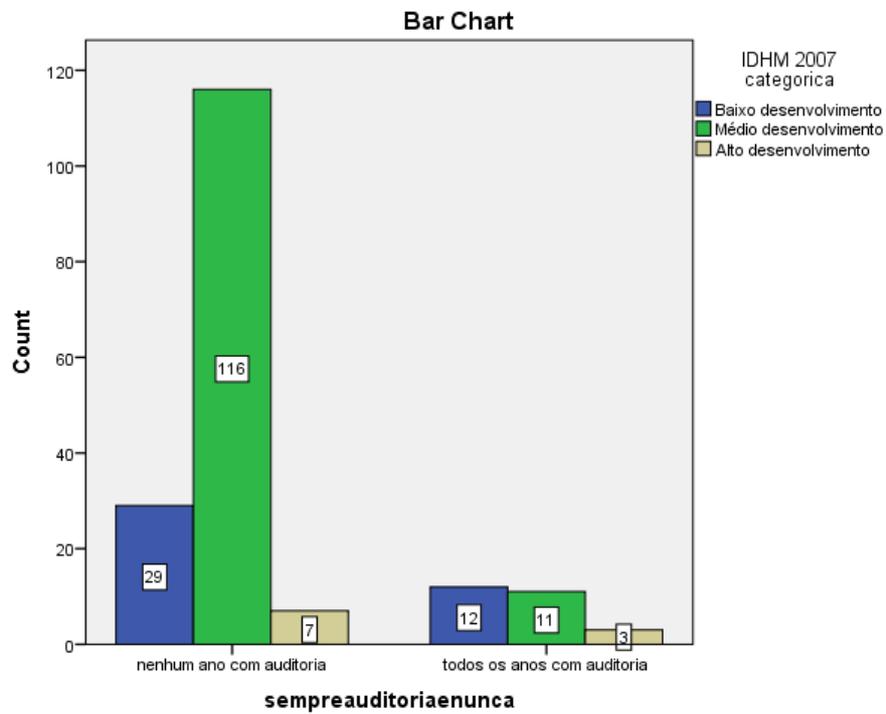
Com relação ao IDHM, no grupo tratamento, em 2007, 46,2% dos municípios apresentaram baixo desenvolvimento e 42,3% apresentaram desenvolvimento médio. Em 2016, esse grupo de municípios apresentou médio (50%) e alto desenvolvimento (46,2%). Já no grupo controle, 76,3% dos municípios apresentou, em 2007, médio desenvolvimento, sendo que, em 2016, 89,5% apresentou alto desenvolvimento.

Portanto, os municípios do grupo tratamento tinham desenvolvimento humano menor, quando comparados aos do grupo controle, tanto em 2007 quanto em 2016.

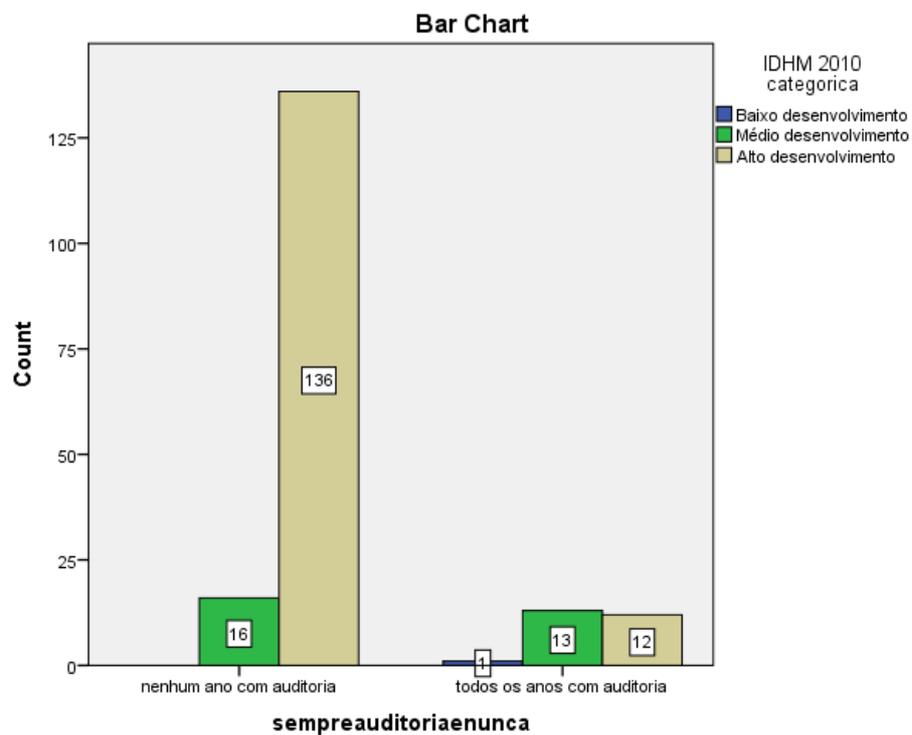
<sup>144</sup> [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28). Acesso em 28-12-2018.

O resultado foi estatisticamente significativo. A diferença entre os grupos pode ser observada pelos gráficos abaixo:

**Gráfico 10 – IDHM 2007**



**Gráfico 11 – IDHM 2016**



O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) constitui uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Quanto mais próximo de 1, mais alto é o desenvolvimento humano<sup>145</sup>. Para viabilizar essa análise, foram criadas as variáveis “IDHM 2007 categórica” e “IDHM 2010 categórica”, com as categorias baixo (muito baixo + baixo), médio e alto (alto + muito alto).

i) Partido do prefeito

Enquanto no grupo tratamento, 46,2% dos municípios tinham gestores filiados a partidos de esquerda, em 2007 e em 2016, no grupo controle predominaram as linhas ideológicas de direita (38,6% em 2007 e 34,6% em 2016) e de centro (35,9% em 2006 e 35,3% em 2016). O resultado não apresentou significância estatística. Abaixo o gráfico que esboça essas diferenças entre os grupos.

---

<sup>145</sup> <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em 29-12-2018.

De 0 a 0,499 muito baixo

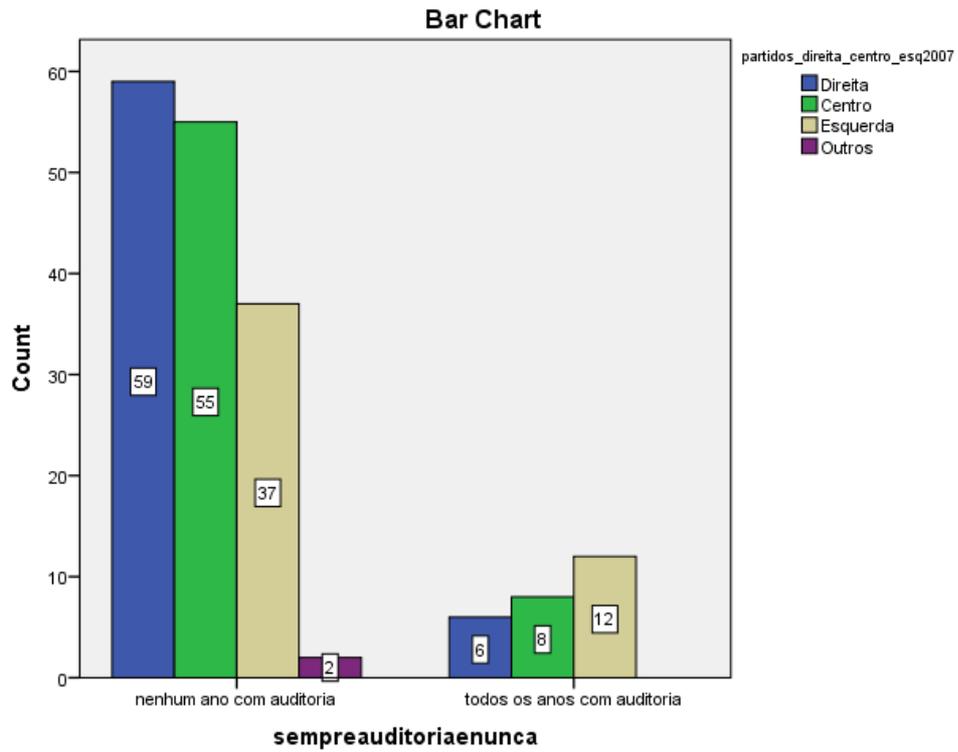
De 0,500 a 0,599 baixo

De 0,600 a 0,699 médio

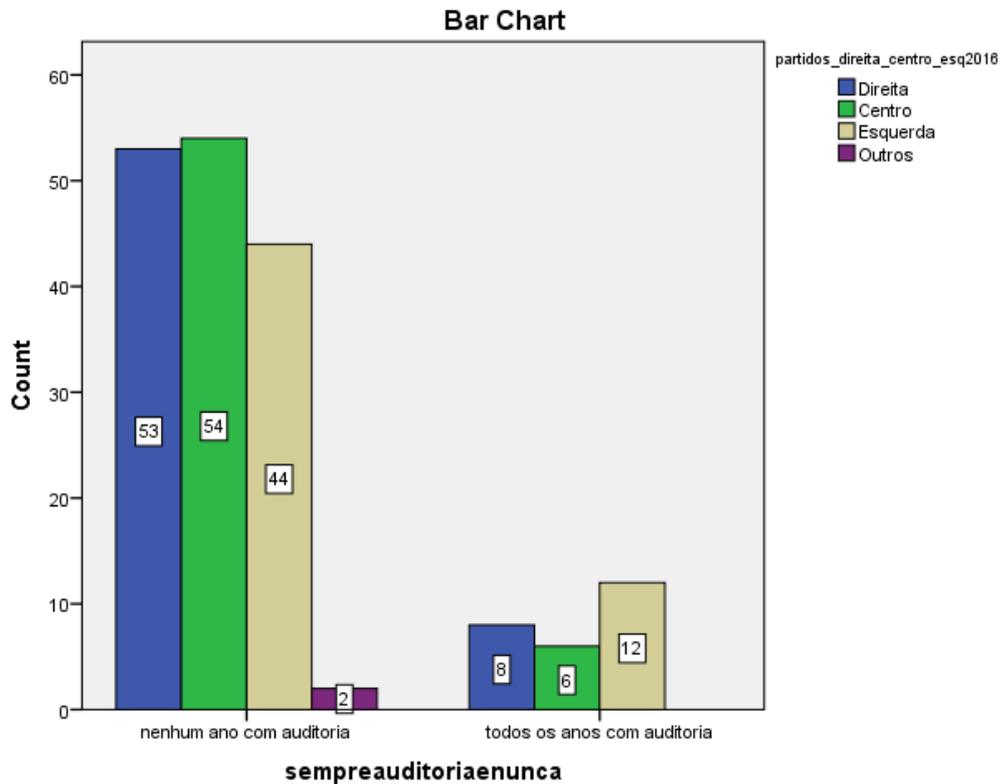
De 0700 a 0,799 alto

De 0,800 a 1 muito alto

**Gráfico 12 – Partidos de direita, centro ou esquerda 2007**



**Gráfico 13 – Partidos de direita, centro ou esquerda 2016**



Conforme Batista (2008, p. 661) governos de esquerda majoritários gastam mais em política social do que governos de direita. Para esse exame, a variável “partido”, com 16 categorias, foi agrupada em apenas quatro categorias, classificando os partidos no eixo direita-centro-esquerda<sup>146</sup> (CARREIRÃO, 2006, pp. 136-163), compondo, então, a variável “partidos\_direita\_centro\_esquerda”<sup>147</sup>.

j) Proporção de servidores estatutários

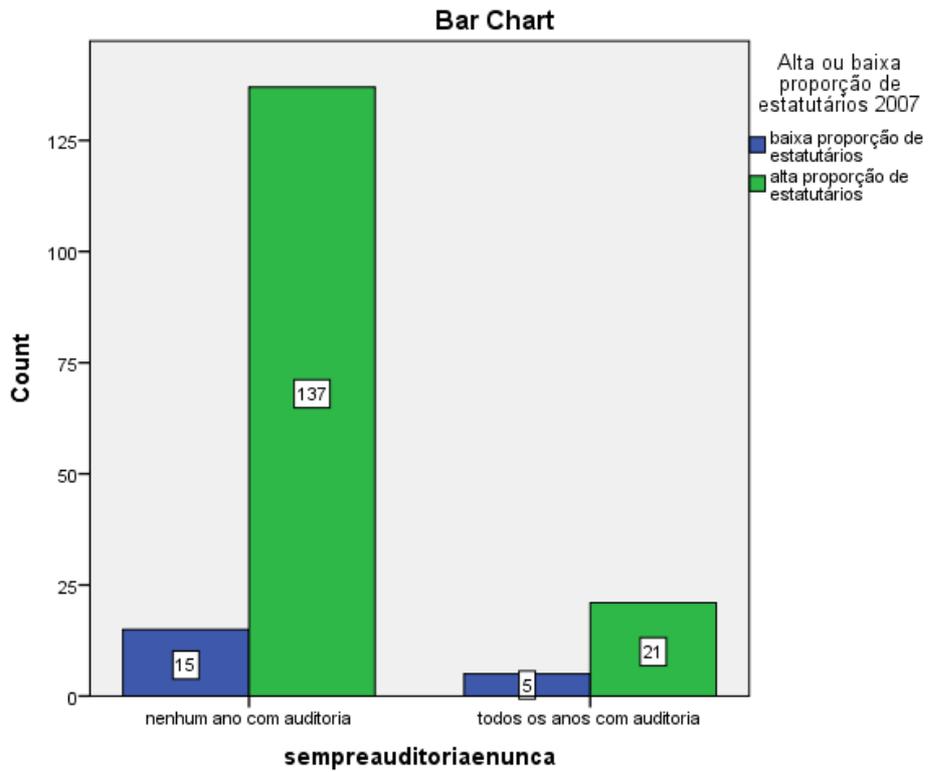
Em relação à capacidade burocrática, medida a partir da proporção de servidores estatutários, no grupo tratamento, 80,8% dos municípios tinha alta proporção no ano de 2007, chegando a 92,3% em 2016. Já no grupo controle, 90,1% dos municípios tinha alta proporção em 2007, o que foi reduzido para 86,3% em 2016. O resultado não foi estatisticamente significativo. Os gráficos abaixo demonstram esses comparativos:

---

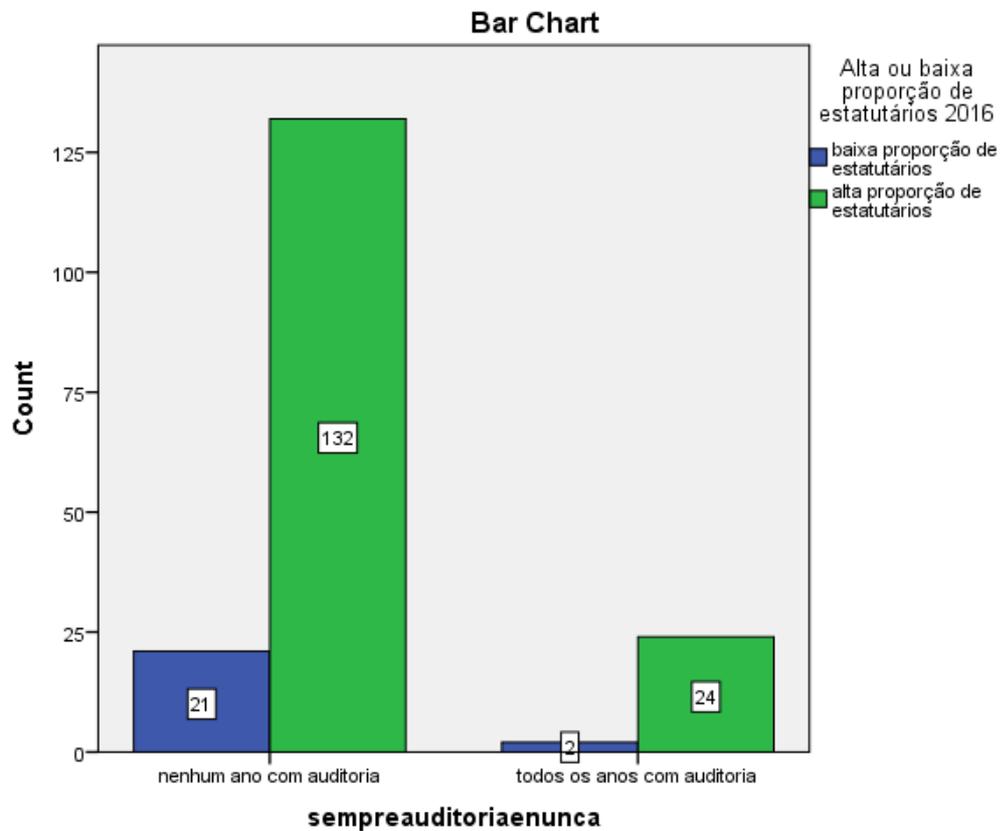
<sup>146</sup> “Com base na literatura mencionada acima e especialmente nas classificações formuladas nos estudos de Kinzo (1990), Novaes (1994), Figueiredo e Limongi (1999), Fernandes (1995) e Rodrigues (2002), tomo como definição operacional inicial a seguinte classificação dos partidos no Brasil, no eixo direita-esquerda: Direita: PP (PPB; PPR; PDS), PFL; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e PRONA; Centro: PMDB e PSDB; Esquerda: PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN”.

<sup>147</sup> Categorias numeradas de 1 a 4. Direita (1): DEM, PFL, PL, PP, PSC, PSD, PTB; Centro (2): PMDB, PSDB; Esquerda (3): PDT, PPS, PSB, PT e PV; Outros (4): PHS e outros.

**Gráfico 14 – Alta ou baixa proporção de estatutários 2007**



**Gráfico 15 – Alta ou baixa proporção de estatutários 2016**



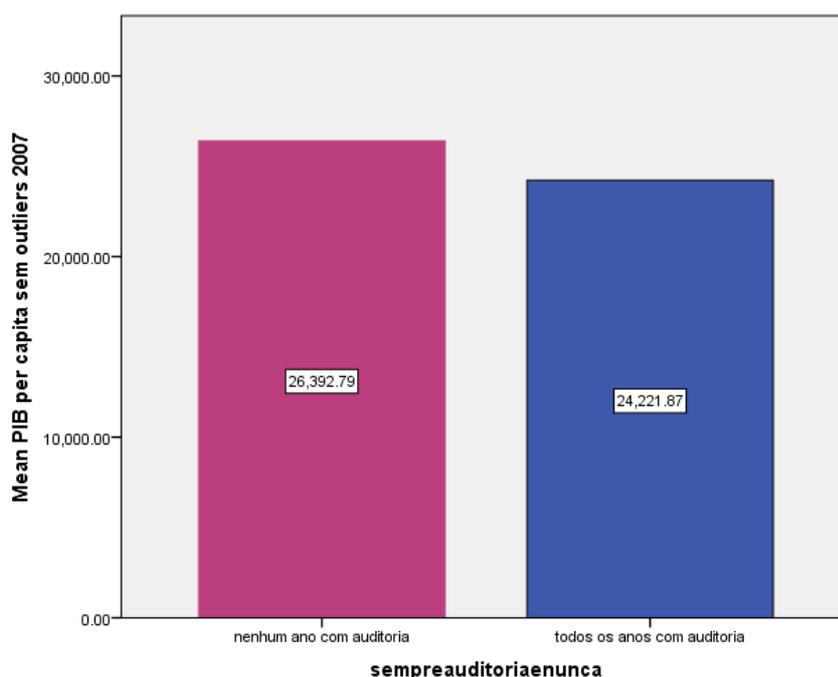
A presença de uma burocracia profissional nos municípios aumenta mais as chances quanto à implementação de políticas públicas no comparativo com aqueles com menor participação daquele grupo de funcionários (MARENCO, 2017, p. 1047). Para essa aferição, a variável quantitativa “proporção estatutários” foi recodificada na categórica “alta ou baixa proporção de estatutários”<sup>148</sup>.

### 1) PIB *per capita*

Nos municípios do grupo tratamento, o PIB *per capita* médio foi de R\$ 24.221,87 em 2007, aumentando para R\$ 29.912,24 em 2016. Já para o grupo controle foi de R\$ 26.392,79, aumentando para R\$ 36.475,21 em 2016.

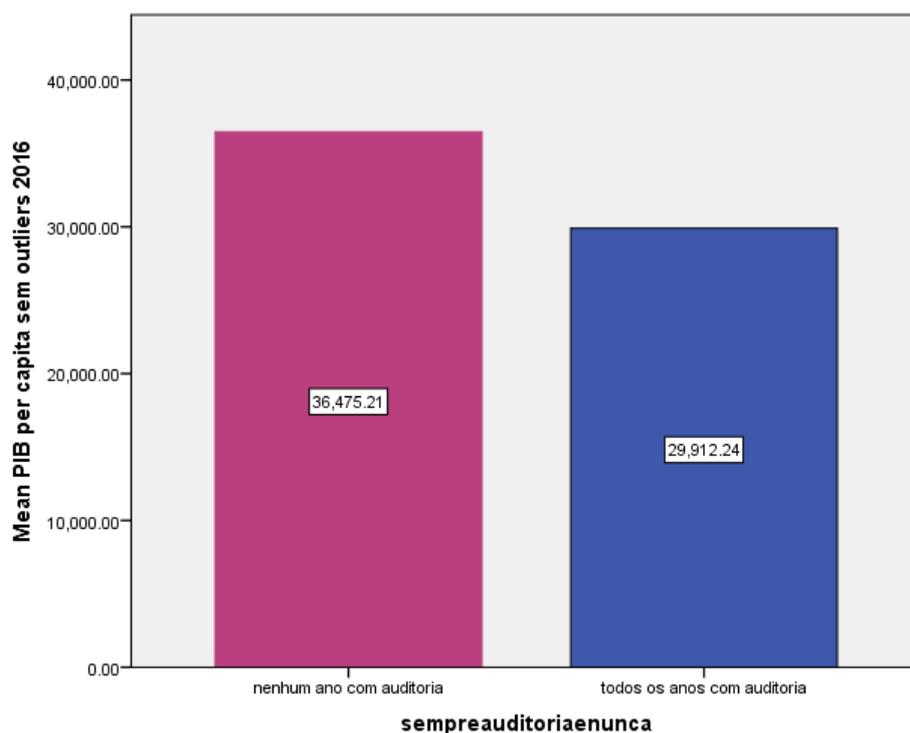
O grupo focalizado pelo TCE-RS, em média, era o que apresentava os menores valores de PIB *per capita* em relação ao grupo controle. O resultado foi estatisticamente significativo para o ano de 2016. Abaixo, os gráficos esboçam essa diferença.

**Gráfico 16 – PIB *per capita* 2007**



<sup>148</sup> De 0 a 59% foi considerada baixa proporção, enquanto de 60 a 100% foi considerada alta proporção de estatutários.

**Gráfico 17 – PIB *per capita* 2016**

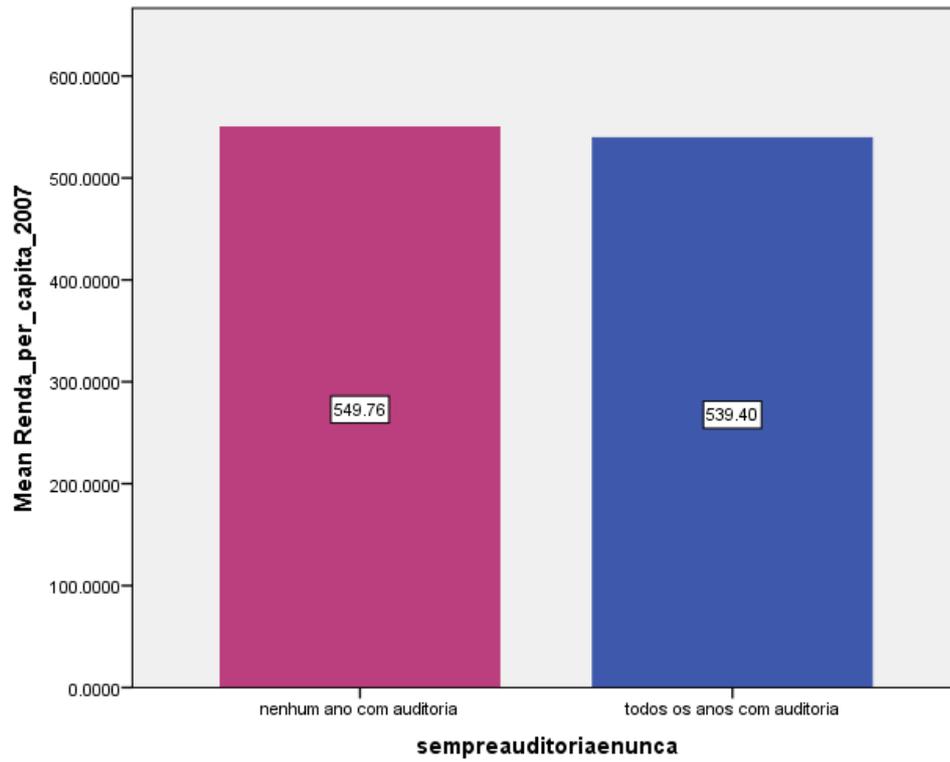


m) Renda *per capita*

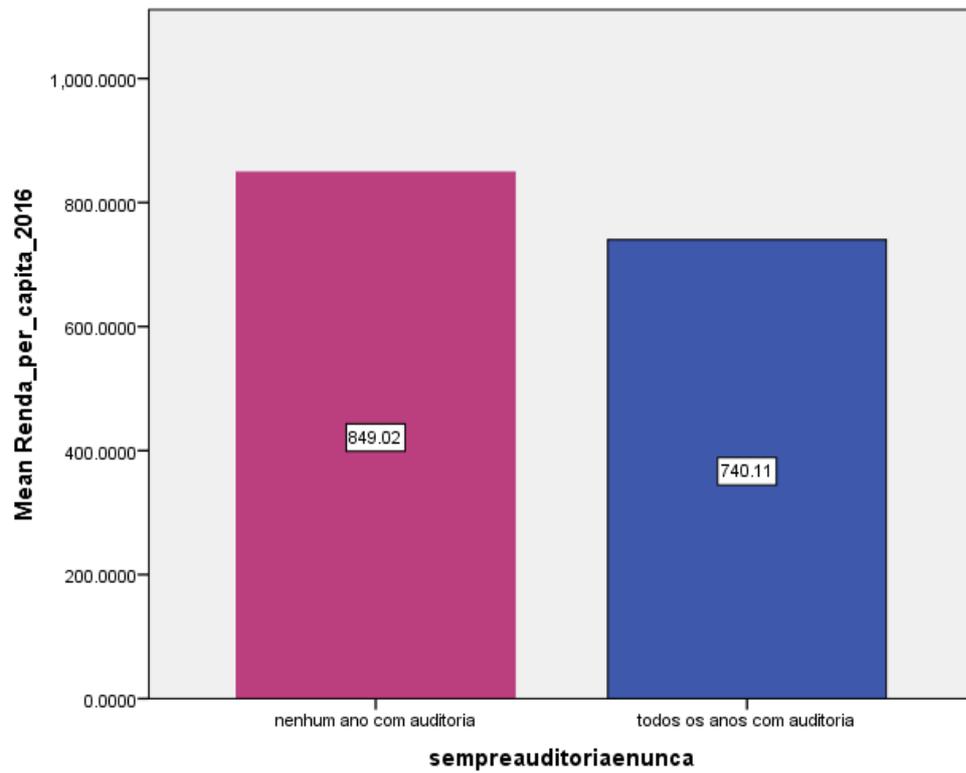
Nos municípios do grupo tratamento, a renda *per capita* média dos habitantes foi de R\$ 539,40, em 2007, aumentando para R\$ 740,11 em 2016. Já no grupo controle, foi de R\$ 549,76, em 2007, aumentando para R\$ 849,11 em 2016.

Observa-se também aqui a existência de maior renda *per capita*, em média, nos habitantes que compõem os municípios do grupo controle. Isso corrobora que a intervenção do TCE-RS foi focalizada em municípios com menos recursos para esse indicador. O resultado, contudo, não teve significância estatística. Abaixo, os gráficos representam esse comparativo:

**Gráfico 18 – Renda per capita 2007**



**Gráfico 19 – Renda per capita 2016**

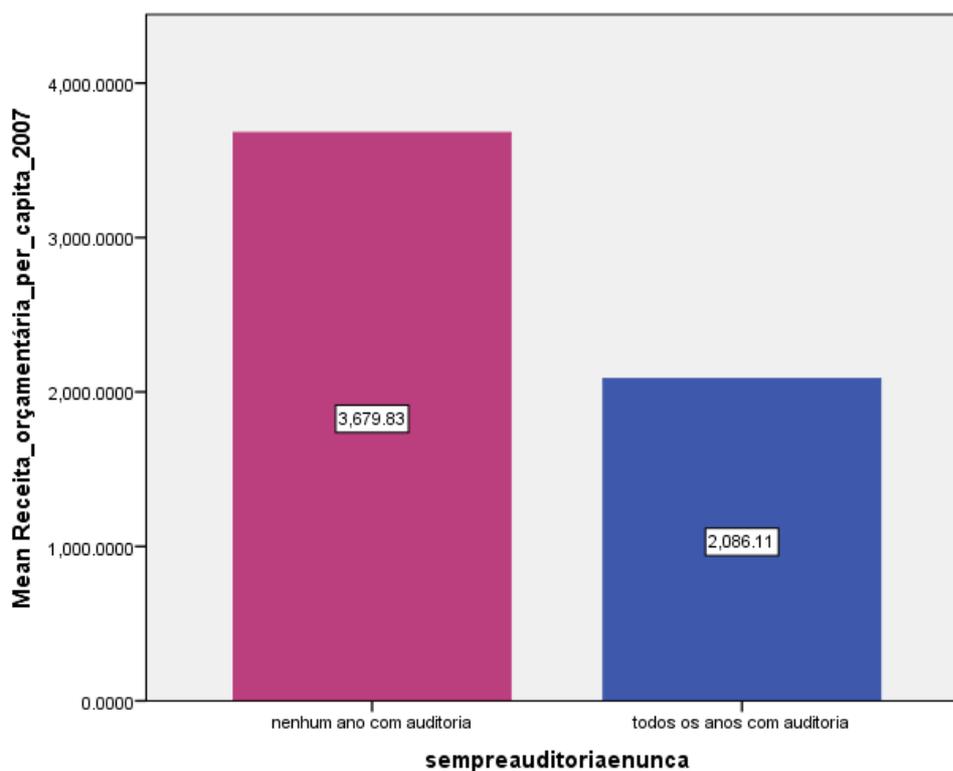


n) Receita orçamentária *per capita*

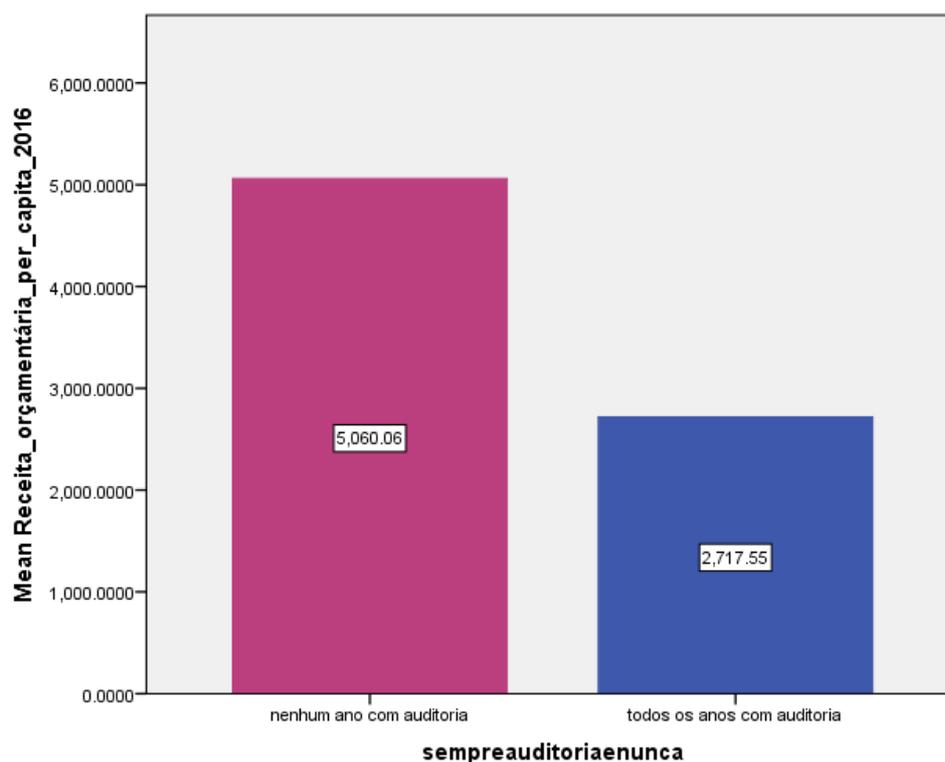
Nos municípios do grupo tratamento, a renda orçamentária *per capita* média dos habitantes foi de R\$ 2.086,11, em 2007, aumentando para R\$ 2.717,55 em 2016. Já no grupo controle, foi de R\$ 3.679,83, em 2007, aumentando para R\$ 5.060,06 em 2016.

Também com relação a essa variável verifica-se que a atuação do TCE-RS enfocou os municípios que apresentaram menores valores, em média, de receita orçamentária *per capita*. Com menos recursos orçamentários, diminuem também os investimentos em políticas sociais. O resultado foi estatisticamente significativo para ambos os anos. Abaixo, os gráficos representam esse comparativo:

**Gráfico 20 – Receita orçamentária *per capita* 2007**



**Gráfico 21 – Receita orçamentária *per capita* 2016**



o) Déficit de atendimento em pré-escola

Quanto ao atendimento da população de 4 e 5 anos na pré-escola, 96,2% dos municípios do grupo tratamento apresentavam, no ano de 2007, situação crítica quanto à taxa de atendimento (maiores déficits de atendimento). No ano de 2016, 57,7% já estavam em situação intermediária e 30,8% em situação quase regular ou regular. No tocante ao grupo controle, 52,6% dos municípios estavam em situação intermediária, no ano de 2007, sendo que, em 2016, 87,5% dos municípios tinha situação quase regular ou regular.

Para essa aferição, a variável “cobertura\_pré\_escola” foi recodificada na variável “cobertura\_pré\_escola\_categórica” (situação crítica, intermediária e quase regular ou regular) <sup>149</sup>.

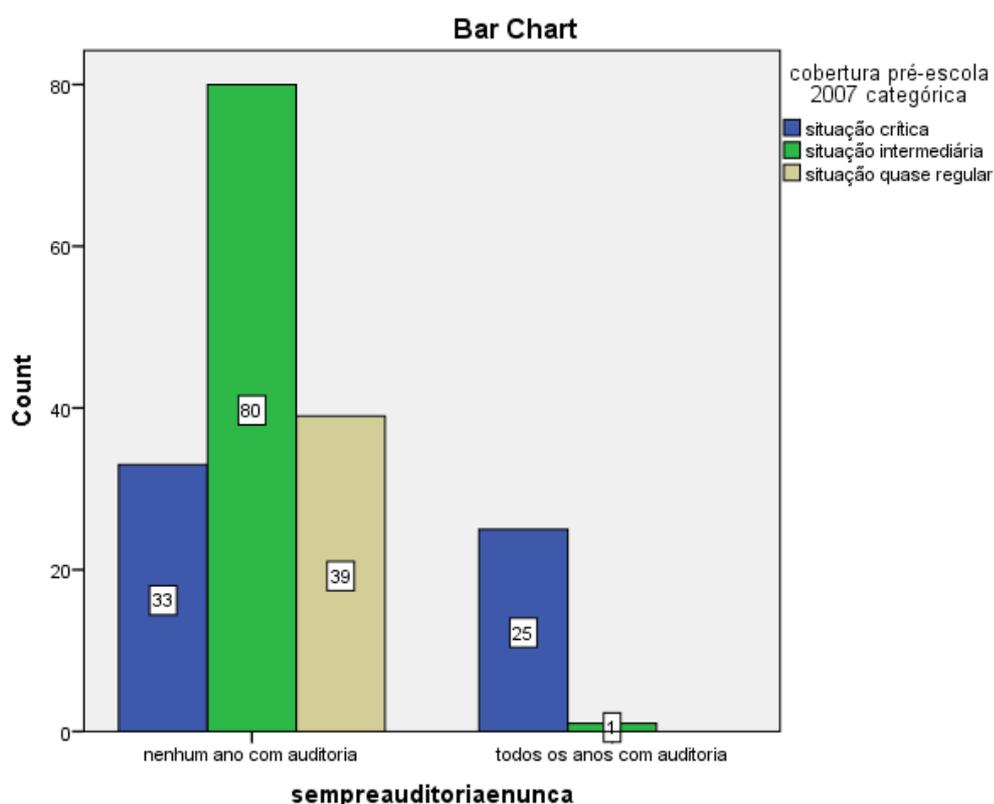
Verifica-se, portanto, que, no grupo tratamento, houve maior proporção de municípios em situação mais crítica quanto ao atendimento de crianças em pré-escola

<sup>149</sup> Situação crítica: De 0 a 50% da população de 4 e 5 anos matriculada. Situação intermediária: mais de 50% a 75% da população de 4 e 5 anos matriculada. Situação quase regular ou regular: mais de 75% da população de 4 e 5 anos matriculada.

(96,2% tinham menos de 50% da população de 4 e 5 anos matriculada), no comparativo com o grupo controle, em que havia predomínio de municípios em situação intermediária (52,6% tinham entre 50% e 75% da população de 4 e 5 anos matriculada) ou quase regular (25,6% com mais de 75% da população de 4 e 5 anos matriculada).

A diferença apresentou significância estatística, evidenciando, ainda, que a intervenção do TCE-RS foi, de fato, focalizada em municípios com piores taxas de atendimento da população de 4 e 5 anos na pré-escola. Isso significa que, desde o início, os esforços de controle foram concentrados em municípios com situação mais crítica no atendimento das crianças em pré-escola. A diferença pode ser observada no gráfico abaixo:

**Gráfico 22 – Cobertura em pré-escola 2007**



Ressalte-se que, na vigência do PNE/2001, a meta para a pré-escola era de matrícula de 80% da população infantil de 4 e 5 anos, sendo que, a partir de 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, essa etapa da educação básica passou a ser

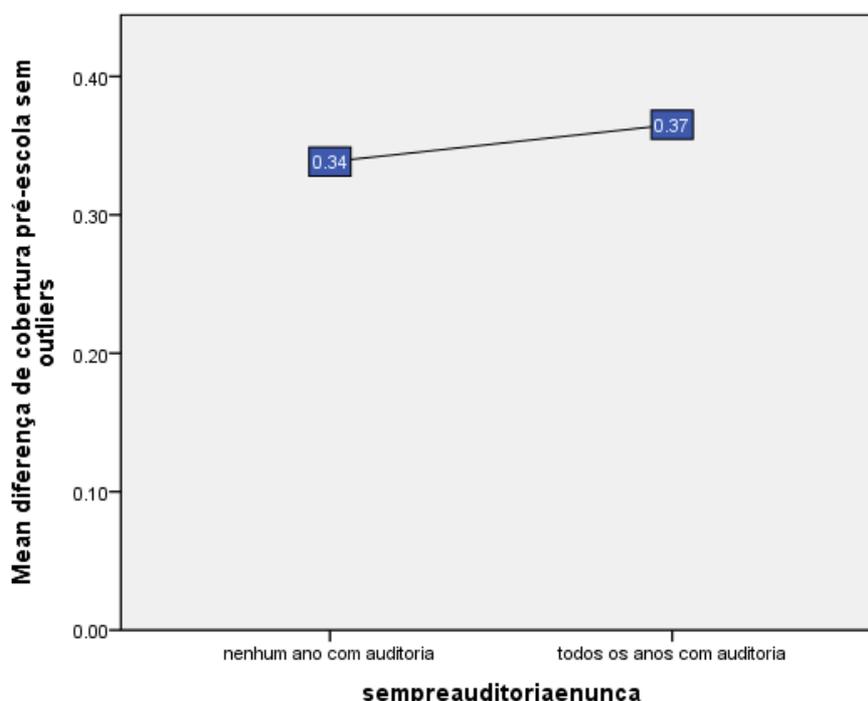
obrigatória. O PNE/2014 reforçou essa previsão ao estabelecer a necessidade de universalizar o acesso da população de 4 e 5 anos na pré-escola até 2016.

p) Diferença quanto à taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2016

No comparativo da média de ambos os grupos, quanto à diferença das taxas de atendimento em pré-escola entre o último ano aqui analisado (2016) e o período anterior ao início do monitoramento (2007), observa-se que o grupo tratamento obteve incremento no percentual de 36,51%, enquanto o grupo controle teve incremento menor, de 33,84%. Embora não se possa ainda falar em relação causal, percebe-se existir correlação entre uma maior elevação nas taxas de atendimento da população de 4 e 5 anos no período de 2007 a 2016 e o fato de ter existido apontamento todos os anos por parte do TCE-RS.

A diferença, contudo, não apresentou significância estatística no teste de médias (teste t *independente sample*), não podendo ser extrapolado para a população. O gráfico abaixo demonstra esse comparativo:

**Gráfico 23 – Diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2016**



## 6.1.2 Municípios com intervenção intermitente do TCE-RS

Além de verificar a diferença entre os grupos que sofreram ou não a intervenção do TCE-RS no período estudado, é relevante observar se a intensidade da intervenção – baixa (de 1 a 4 anos) e alta (de 5 a 9 anos) –, ainda que intermitente, trouxe impactos no incremento das taxas de atendimento em pré-escola para a população de 4 e 5 anos.

Ao longo do período de monitoramento de 2008 a 2016, foram 153 municípios que nunca receberam relatório de auditoria do TCE-RS em educação infantil, conforme visto no subitem precedente. Por outro lado, foram 209 municípios que receberam apontamento quanto ao tema de 1 a 4 anos, no que se convencionou chamar de baixa intervenção do TCE-RS, e 135 que sofreram essa ação do TCE-RS por mais de 5 anos, ao que se denominou alta intervenção (variável “IntervTCE”).

Neste tópico, foram comparados os três grupos antes referidos, aproveitando-se as mesmas observações realizadas anteriormente quanto às variáveis utilizadas.

### 6.1.2.1 Comparativo entre os grupos nenhuma, baixa (1 a 4 anos) e alta intervenção (5 a 9 anos).

Observando-se o ano anterior ao do início do monitoramento do TCE-RS, ou seja, 2007, e o último ano de monitoramento considerado neste estudo, 2016, verificou-se que os grupos controle (nenhuma intervenção), tratamento com baixa intervenção e tratamento com alta intervenção apresentaram as seguintes características:

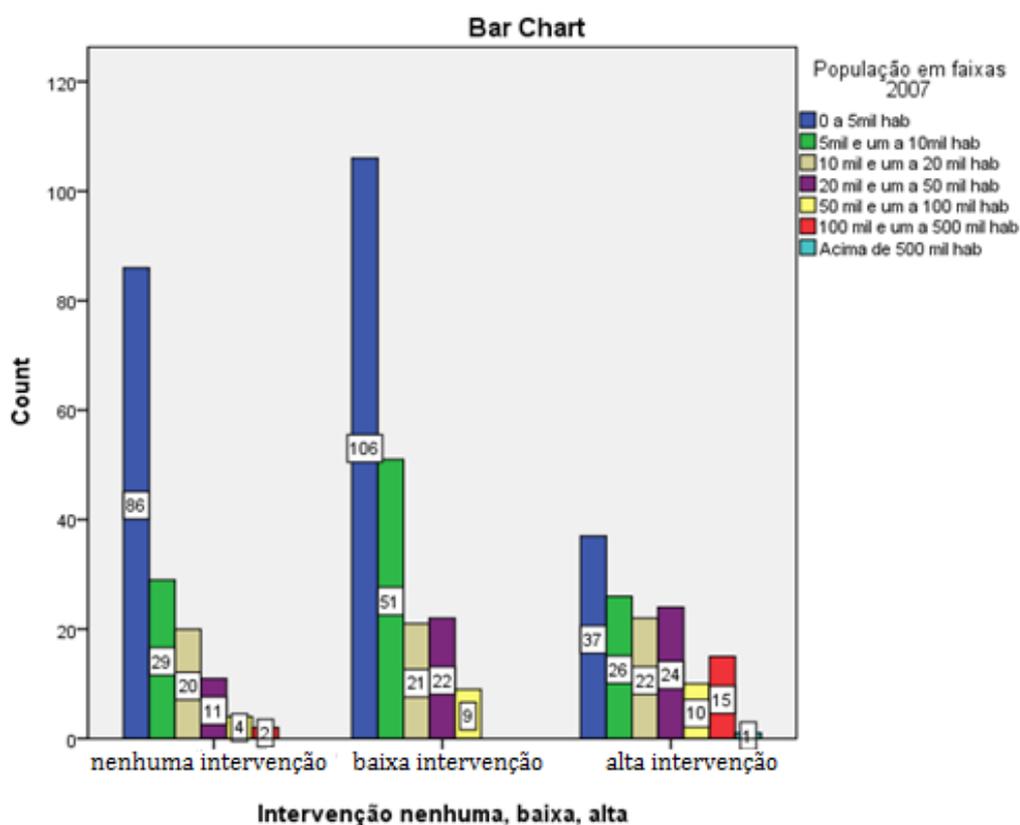
#### a) População geral

Enquanto no grupo controle (56,6% em 2007 e 54,2% em 2016) e no grupo tratamento com baixa intervenção (50,7% em 2007 e 50,2% em 2016) predominaram municípios com população geral até 5 mil habitantes, no grupo com alta intervenção os municípios tinham população mais distribuída entre as faixas populacionais. Nos dois primeiros grupos, não chegava a 5% a proporção de municípios com população entre 50 mil e 500 mil habitantes. Já no grupo tratamento com alta intervenção,

19,25% dos municípios tinha população nessas faixas. Isso demonstra que os municípios que tiveram alta intervenção do TCE-RS eram mais populosos, no comparativo com os outros grupos.

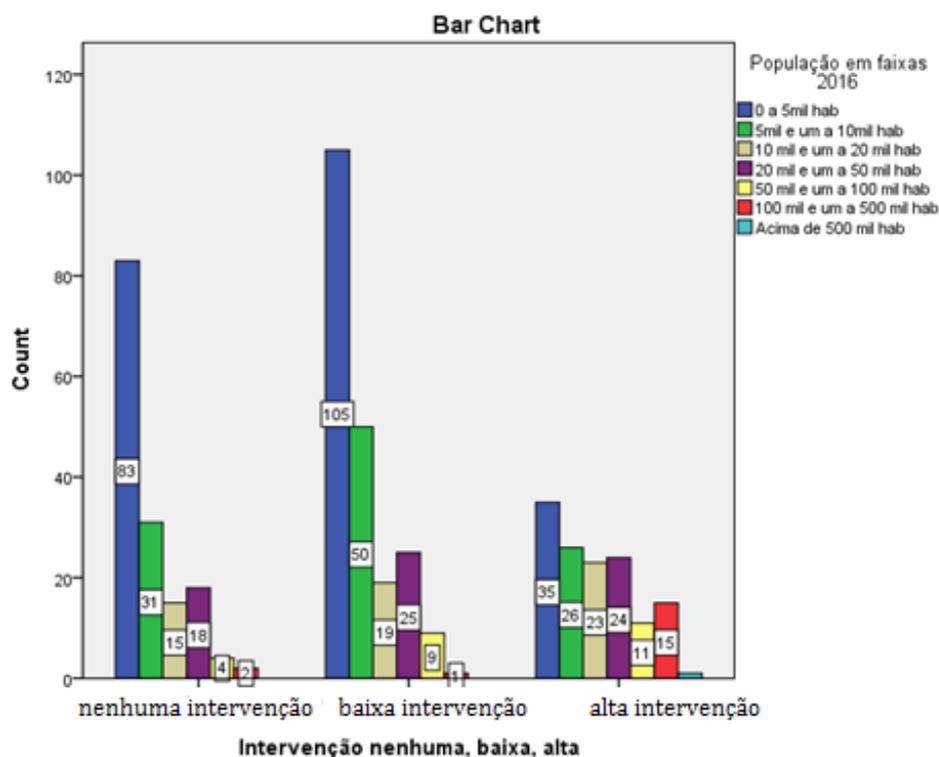
Conforme já destacado anteriormente, as regiões mais populosas, em média, concentram o maior número de crianças fora da escola<sup>150</sup>. Os gráficos a seguir demonstram essas diferenças:

**Gráfico 24 – População em faixas 2007**



<sup>150</sup> Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Cenário da exclusão escolar no Brasil, 2017, p. 5. Disponível em <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf>. Acesso em 14-02-2019.

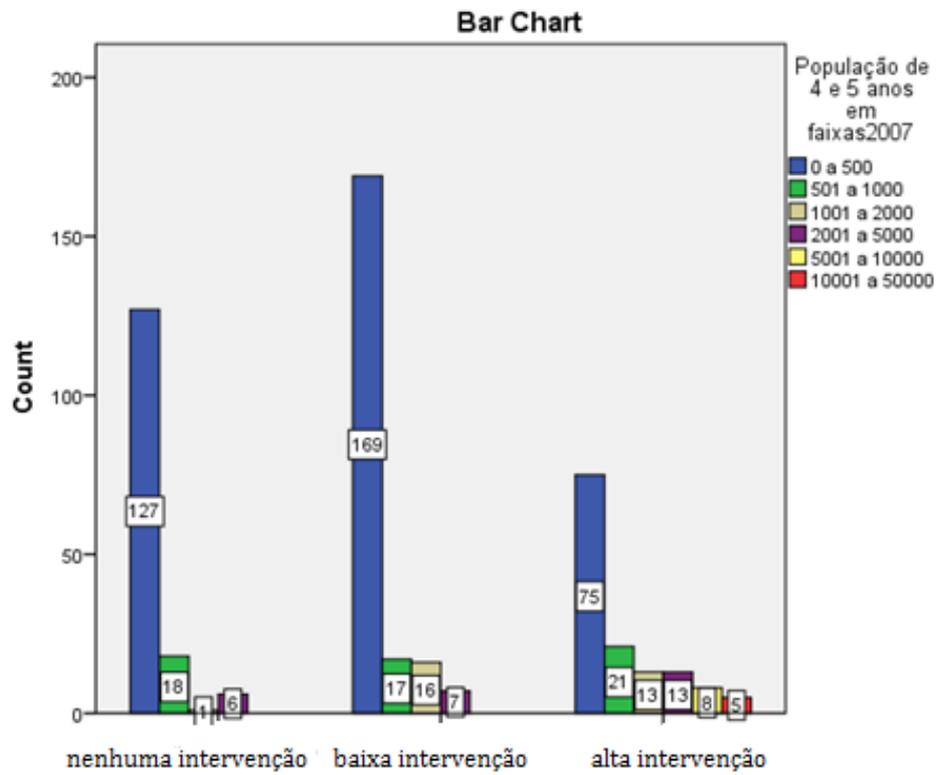
**Gráfico 25 – População em faixas 2016**



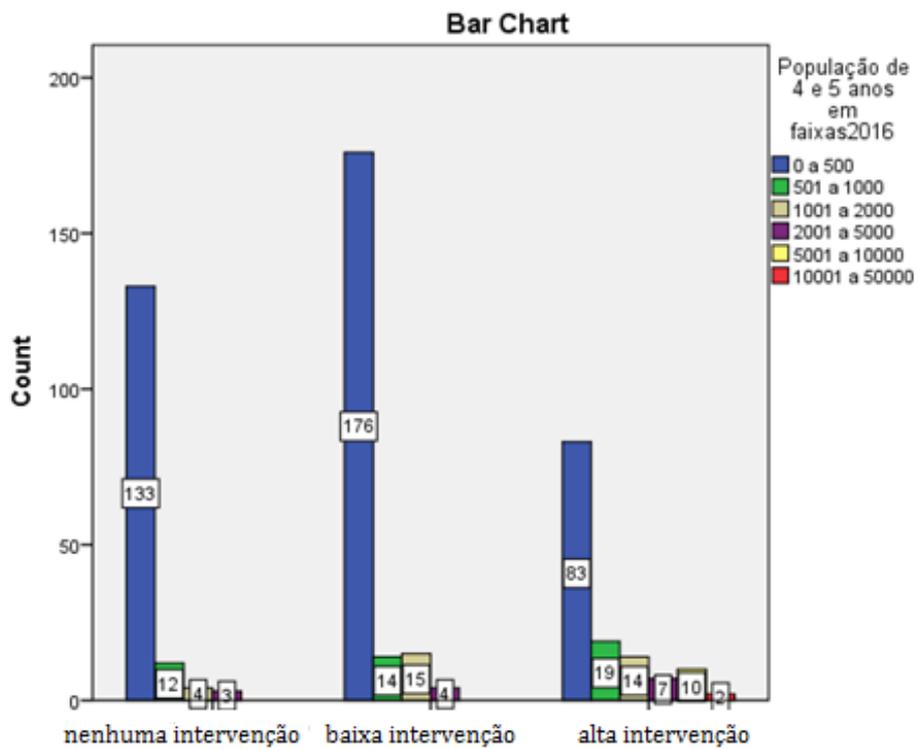
b) População infantil

Relativamente à população infantil de 4 e 5 anos, os grupos controle (83,6% em 2007 e 87,5% em 2010), tratamento com baixa intervenção (80,9% em 2007 e 84,2% em 2016) e tratamento com alta intervenção (55,6% em 2007 e 61,5% em 2016) tiveram predomínio dessa população na faixa até 500 habitantes. Diferença relevante entre os grupos se deu quanto às faixas de 5 mil a 50 mil habitantes, uma vez que nem o grupo controle, nem o grupo tratamento com baixa intervenção tinham municípios enquadrados nessas categorias, enquanto o grupo tratamento com alta intervenção contava com 9,6% dos municípios distribuídos nessas duas faixas (8,9% em 2016). Os municípios do grupo que sofreu alta intervenção do TCE-RS tinham, proporcionalmente, maior população infantil a ser atendida em pré-escola, em comparação aos demais grupos. A diferença pode ser observada nos gráficos a seguir:

**Gráfico 26 – População de 4 e 5 anos em faixas 2007**



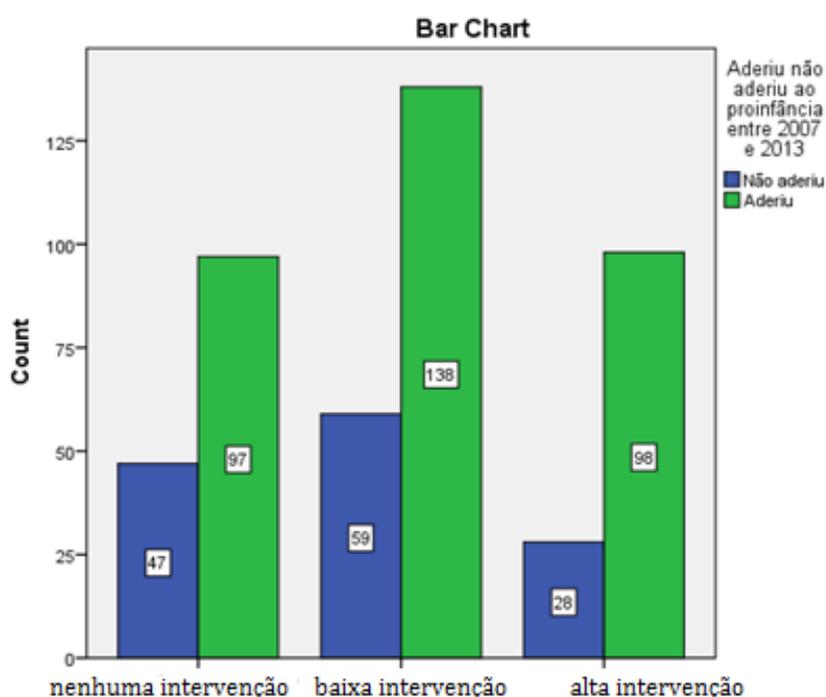
**Gráfico 27 – População de 4 e 5 anos em faixas 2016**



### c) Adesão ao Proinfância

Em todos os grupos houve predomínio na adesão ao Proinfância (67,4% do grupo controle, 70,1% do grupo tratamento com baixa intervenção e 77,8% do grupo tratamento com alta intervenção). Na comparação entre os grupos, o que sofreu alta intervenção concentrou a maior proporção de municípios com adesão a esse programa. As diferenças estão representadas no gráfico abaixo:

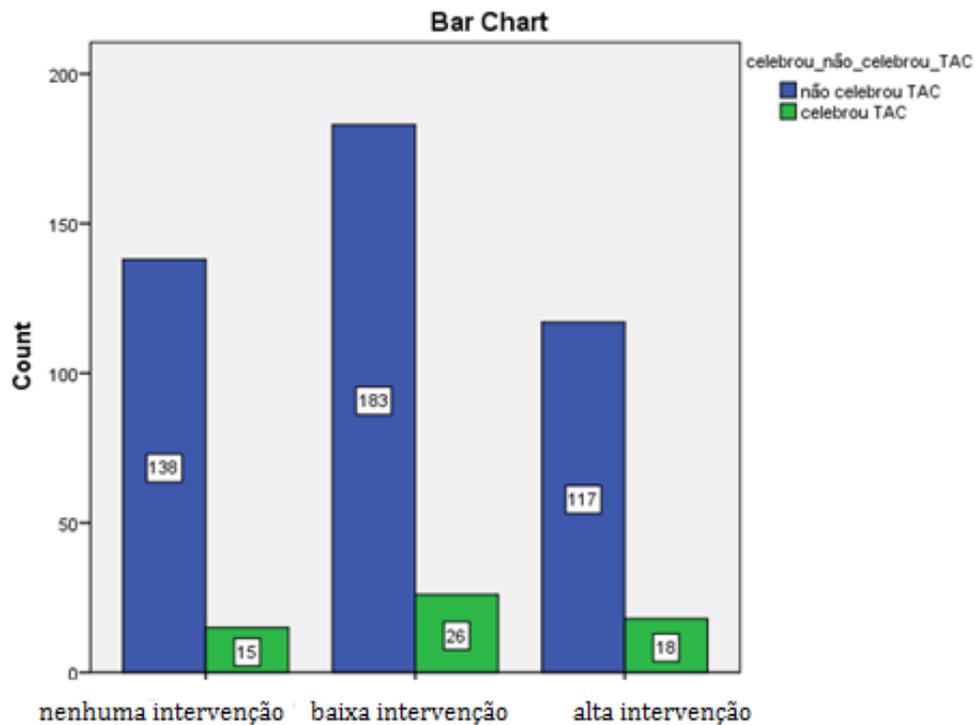
**Gráfico 28 – Proinfância 2007 a 2013**



### d) Termo de ajustamento de conduta (TAC) celebrado com o MP-RS

No tocante à celebração de TAC com o MP-RS, no período de 2007 a 2016, houve pequeno percentual de municípios que o fizeram em todos os grupos. Dentre eles, o que mais concentrou municípios com maior percentual de termos firmados com o MP-RS foi o grupo tratamento com alta intervenção (13,3%). O gráfico a seguir demonstra esse comparativo:

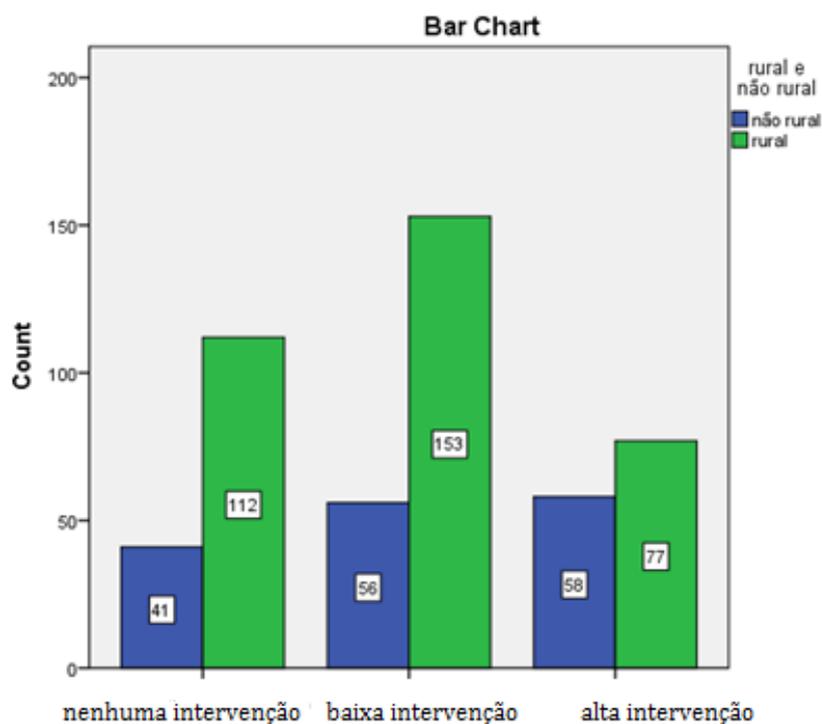
**Gráfico 29 – TACs com o MPRS entre 2007 e 2016**



e) Tipologia dos municípios

Quanto à tipologia, houve predomínio de municípios rurais em todos os grupos (73,2% no grupo controle, 73,2% no grupo tratamento com baixa intervenção e 57% no grupo tratamento com alta intervenção). Na comparação entre eles, o que tinha maior proporção de municípios não rurais foi o grupo com alta intervenção (43%). O resultado pode ser evidenciado no gráfico abaixo:

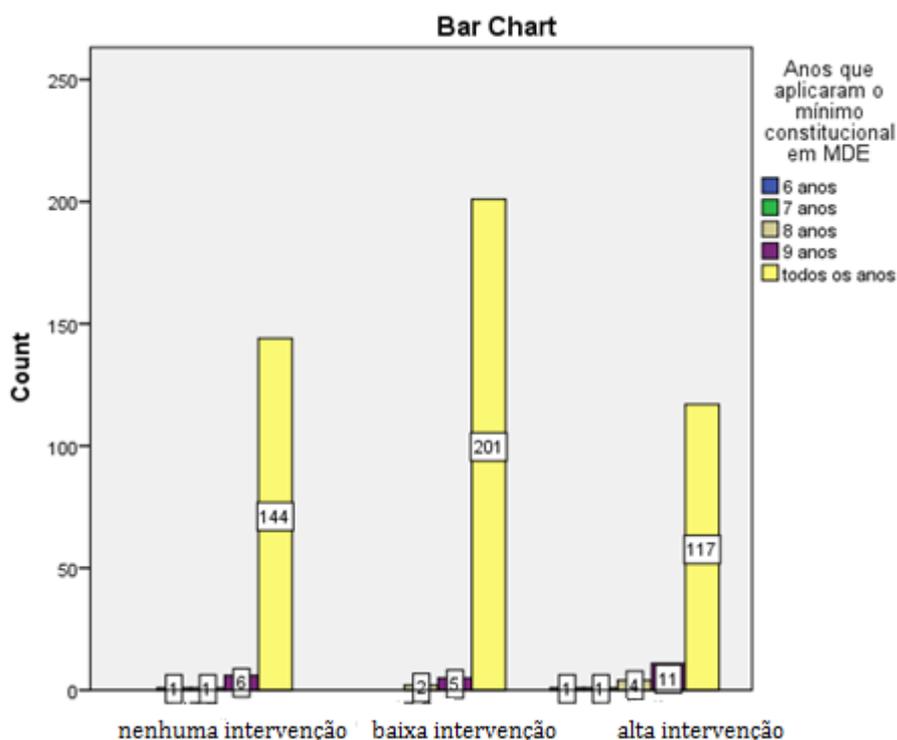
**Gráfico 30 – Rural e não rural**



f) Atendimento ao mínimo constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

No que diz com a aplicação dos recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino, os três grupos apresentaram alto atendimento ao mínimo constitucional (94,7% dos municípios do grupo controle aplicaram o mínimo todos os anos, assim como 96,6% dos do grupo tratamento com baixa intervenção e 87,3% dos do grupo tratamento com alta intervenção). Na análise entre eles, o que teve a maior proporção de municípios que deixaram de atingir o mínimo constitucional em um ou mais anos, no comparativo com os demais, foi o grupo que sofreu alta intervenção do TCE-RS (12,7% deixaram de atingir o mínimo constitucional por um ou mais anos). O gráfico a seguir ilustra essas diferenças:

**Gráfico 31 – Anos em que aplicou o mínimo em MDE 2007 a 2016**



g) Coeficiente de Gini

Concernente ao coeficiente de Gini, os municípios dos grupos tratamento com baixa intervenção e tratamento com alta intervenção apresentaram maior desigualdade em comparação aos do grupo controle. Em 2007, enquanto 53,6% dos municípios do primeiro e 71,1% dos municípios do segundo tinham situação de mais desigualdade, 59,9% dos municípios que nunca receberam apontamento pelo déficit de matrículas em pré-escola apresentaram situação de mais igualdade. Já em 2016, o grupo com maior desigualdade ainda era o que teve alta intervenção, no comparativo com os demais. Isso pode ser observado nos gráficos a seguir:

Gráfico 32 – Gini 2007

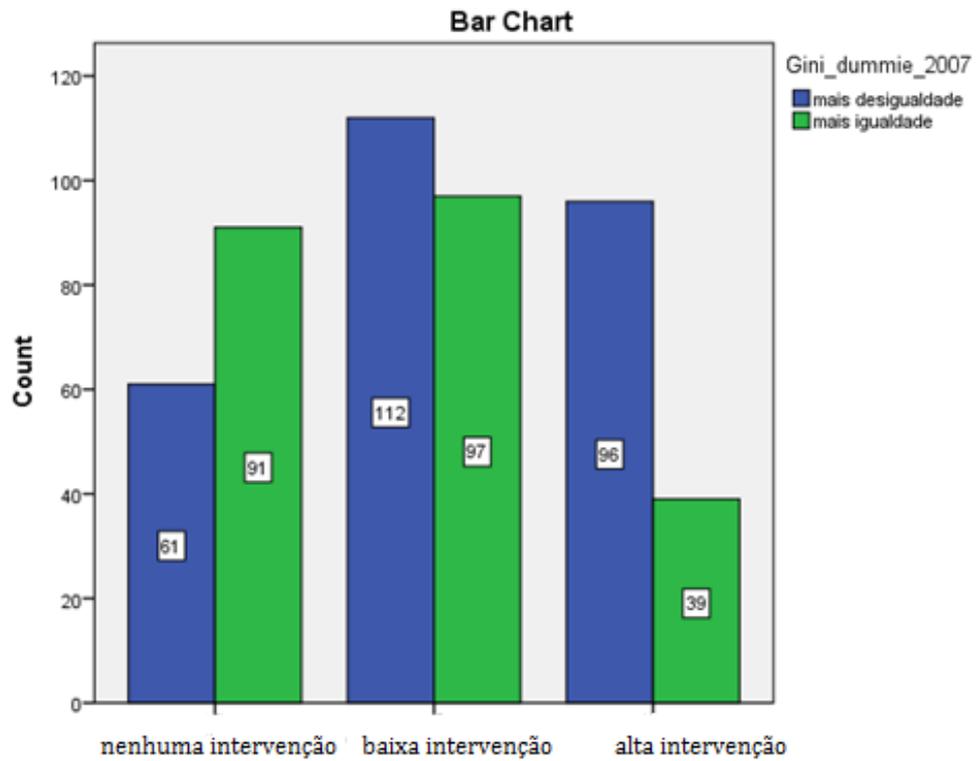
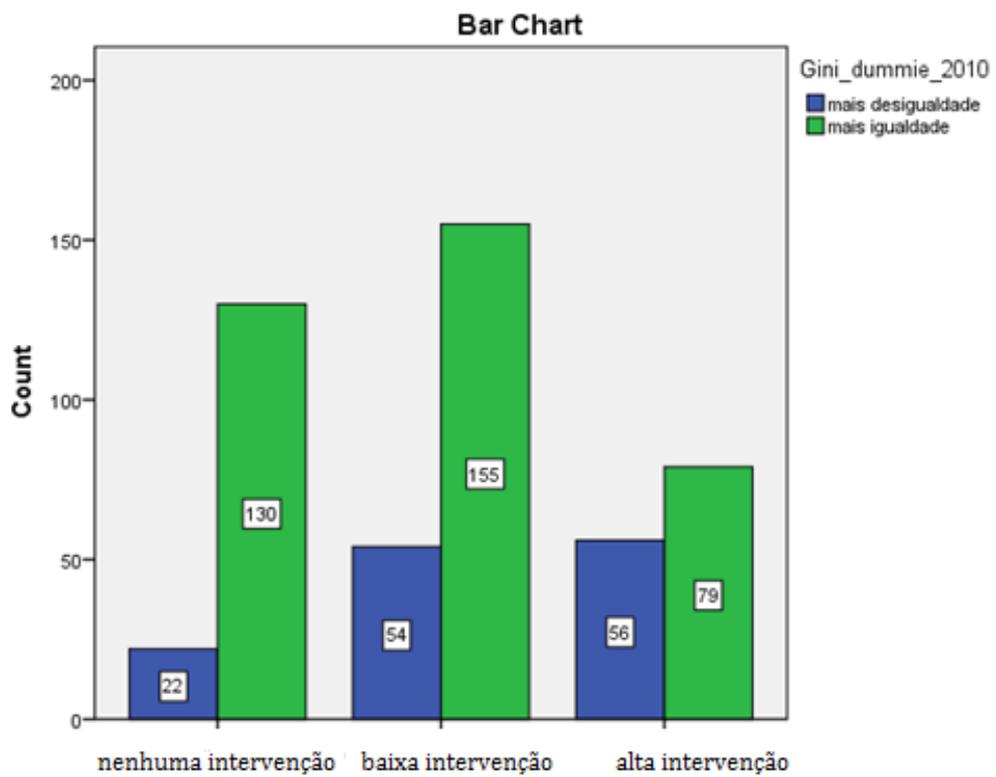


Gráfico 33 – Gini 2016



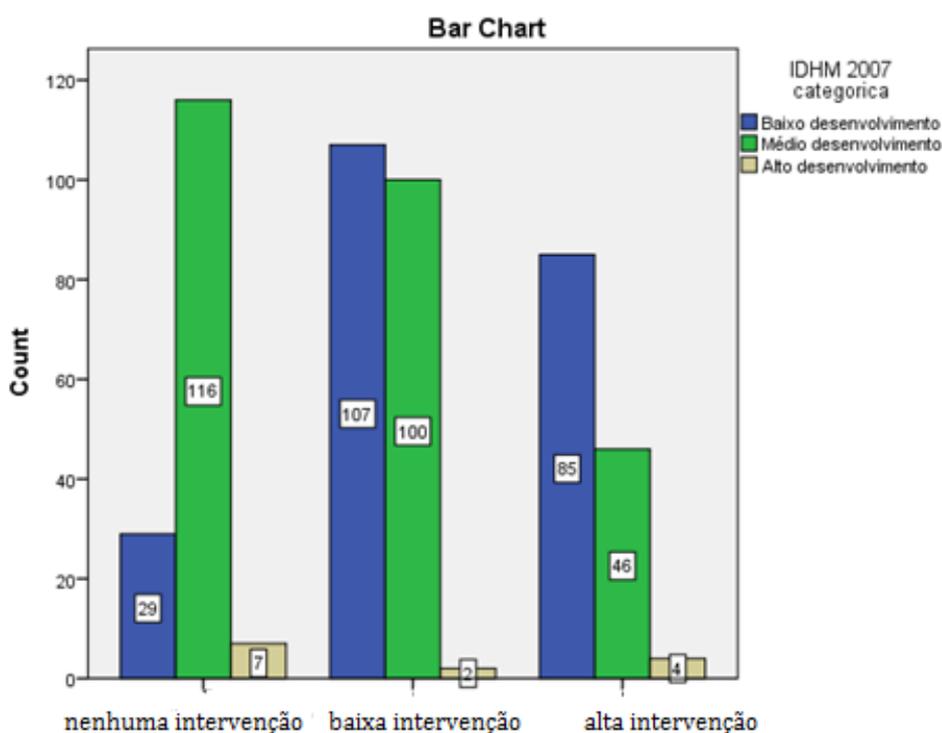
## h) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

Situação semelhante foi observada quanto ao IDHM, uma vez que os municípios dos grupos tratamento com baixa intervenção e tratamento com alta intervenção tinham desenvolvimento humano menor, quando comparados aos do grupo controle, tanto em 2007 quanto em 2016.

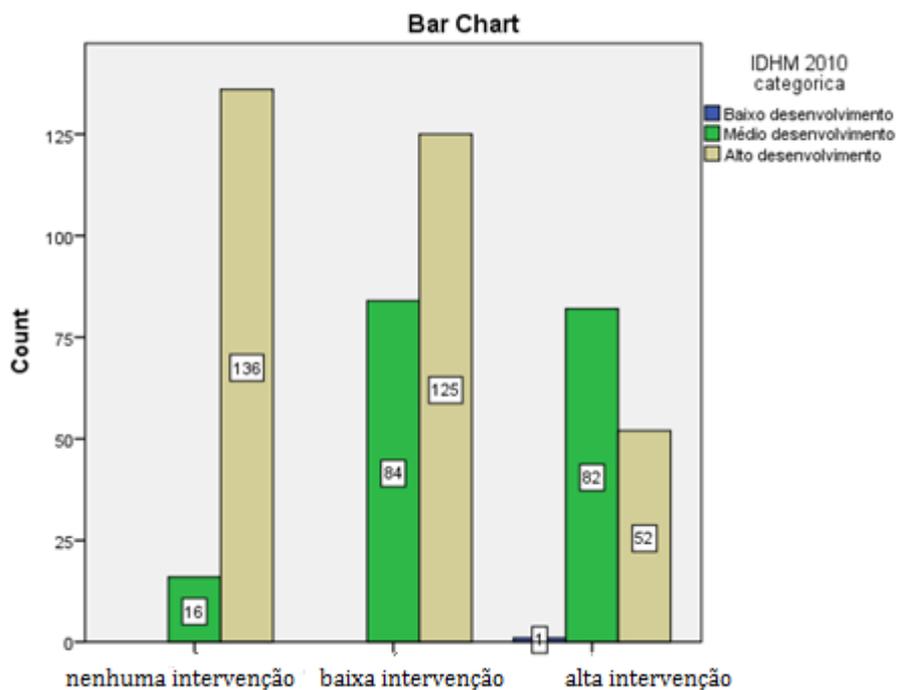
No grupo controle 76,3% dos municípios já apresentavam, em 2007, médio desenvolvimento, sendo que, em 2016, 89,5% teve alto desenvolvimento. No grupo baixa intervenção, 51,2% dos municípios apresentavam baixo desenvolvimento e 47,8% médio desenvolvimento; em 2016, esse grupo passou a apresentar alto desenvolvimento (59,8%). Por fim, no grupo alta intervenção 63% dos municípios tinham baixo desenvolvimento, passando, em 2016, para 60,7% com médio desenvolvimento.

Portanto, o grupo tratamento com alta intervenção apresentou o pior desempenho no comparativo com os demais ao longo do período (63% baixo desenvolvimento em 2007 e 60,7% médio desenvolvimento em 2016). Os gráficos abaixo ilustram essas diferenças:

**Gráfico 34 – IDHM 2007**



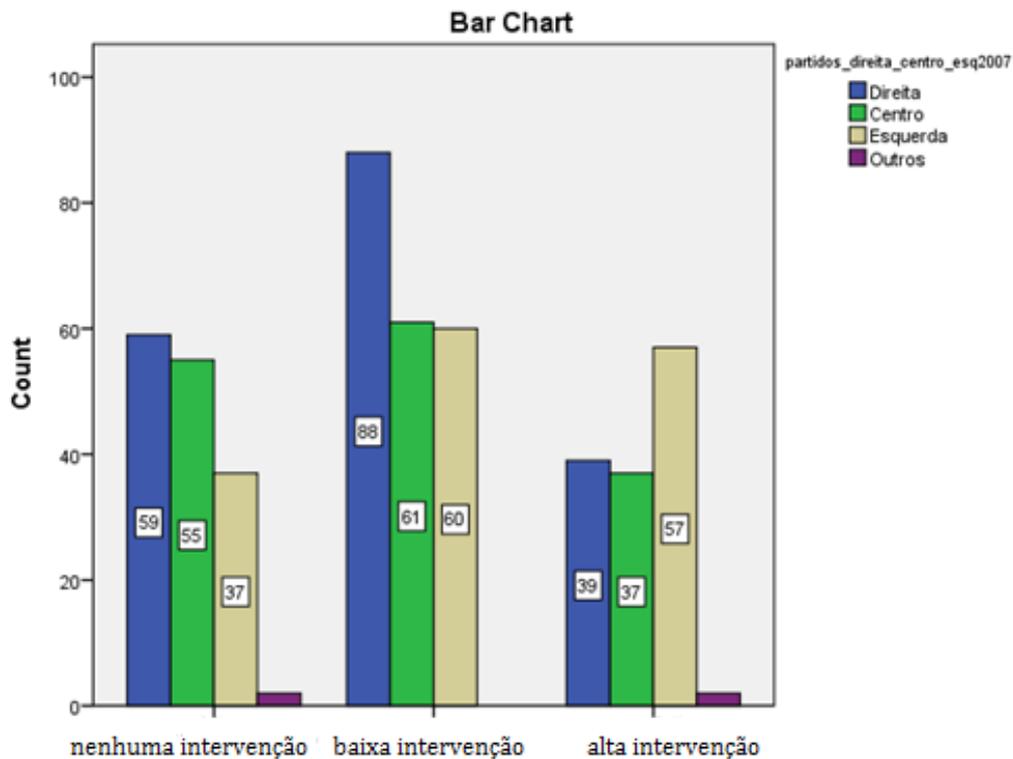
**Gráfico 35 – IDHM 2016**



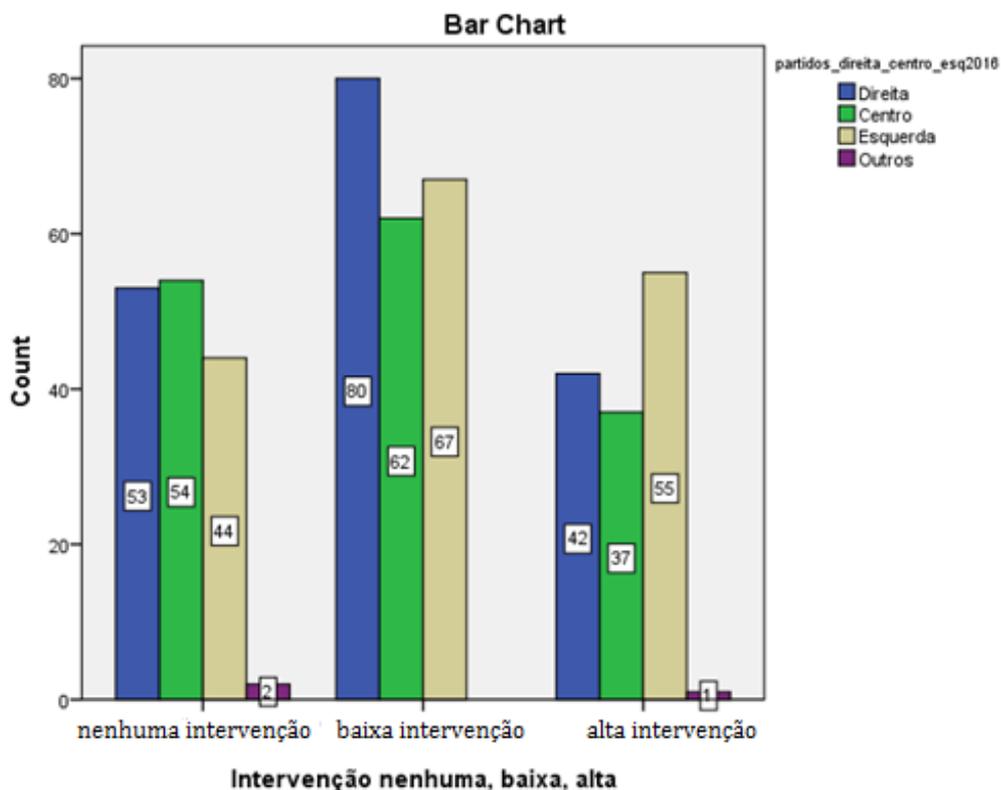
i) Partido do prefeito

Em relação à ideologia do partido do Prefeito, em 2007, nos grupos controle e tratamento com baixa intervenção, houve mais concentração de municípios com partidos de direita (38,6% e 42,1%, respectivamente), enquanto no grupo tratamento com alta intervenção houve predomínio de partidos de esquerda (42,2%). Já em 2016, os grupos estavam bem distribuídos entre as três linhas ideológicas, conforme demonstrado nos gráficos abaixo:

**Gráfico 36 – Partidos de direita, centro ou esquerda 2007**



**Gráfico 37 – Partidos de direita, centro ou esquerda 2016**

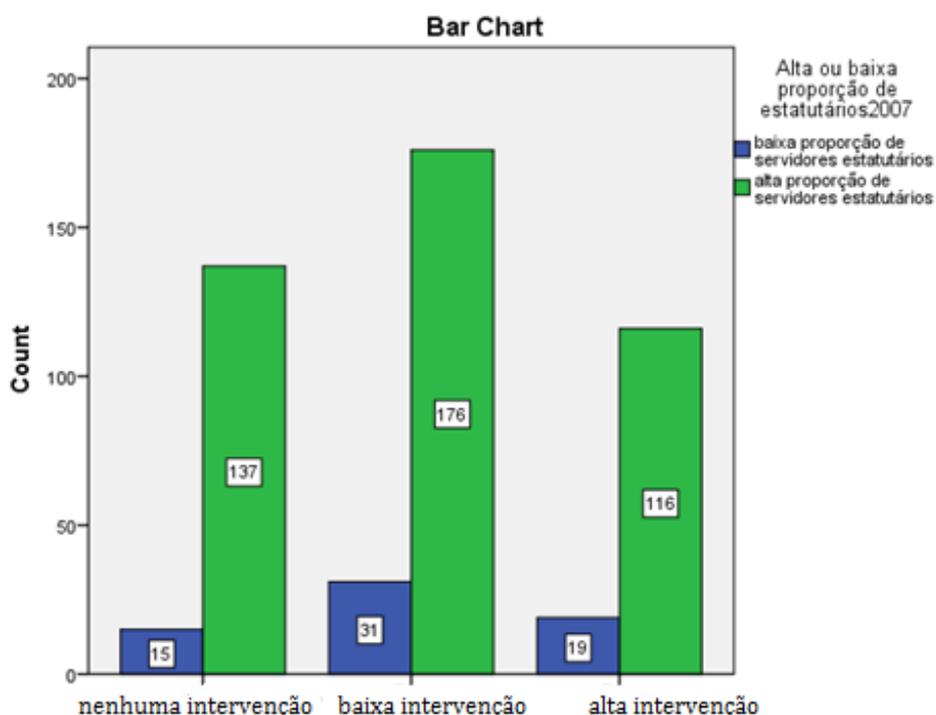


#### j) Proporção de servidores estatutários

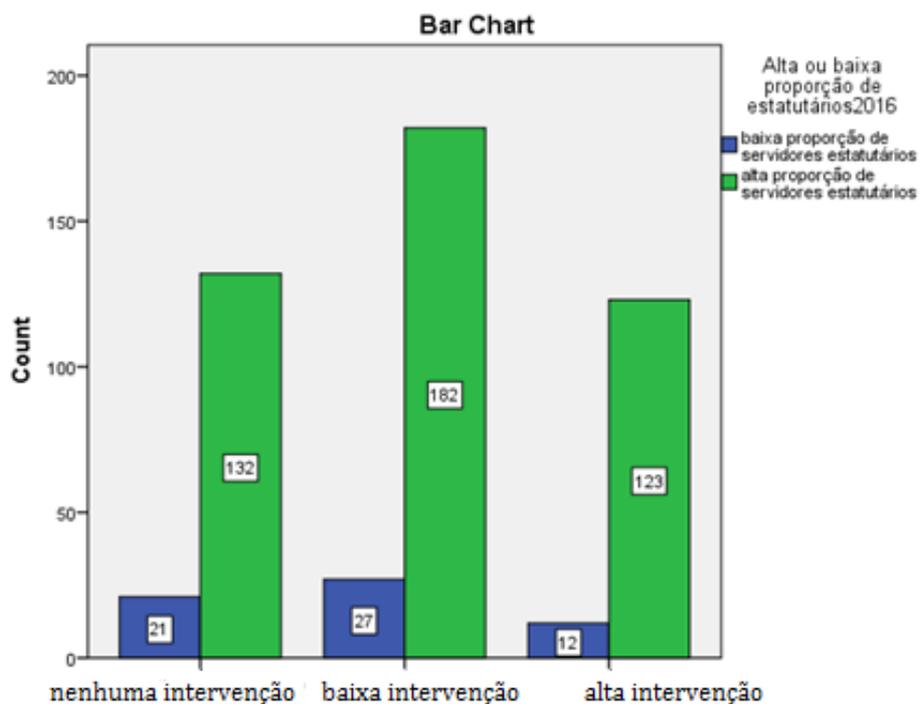
Com referência à capacidade burocrática, todos os grupos apresentaram alta proporção de estatutários em 2007 e 2016. No grupo controle, correspondia a 90,1% dos municípios, em 2007, e a 86,3% em 2016. No grupo tratamento com baixa intervenção, 85% dos municípios tinham alta proporção de estatutários, em 2007, aumentando para 87,1% em 2016. Já o grupo tratamento com alta intervenção tinha alta proporção de estatutários em 85,9% dos municípios, aumentando para 91,1% em 2016.

Portanto, o grupo tratamento com baixa intervenção tinha a menor proporção de estatutários no comparativo com os demais (85% alta proporção de estatutários), no ano de 2007. Já em 2016, o grupo controle apresentou a menor proporção de estatutários (86,3% alta proporção de servidores estatutários). Municípios com maior presença de uma burocracia profissionalizada possuem maiores chances quanto à implementação de políticas públicas (MARENCO, 2017, p. 1047). O gráfico 38 ilustra essas distinções:

**Gráfico 38 – Alta ou baixa proporção de estatutários 2007**



**Gráfico 39 – Alta ou baixa proporção de estatutários 2016**

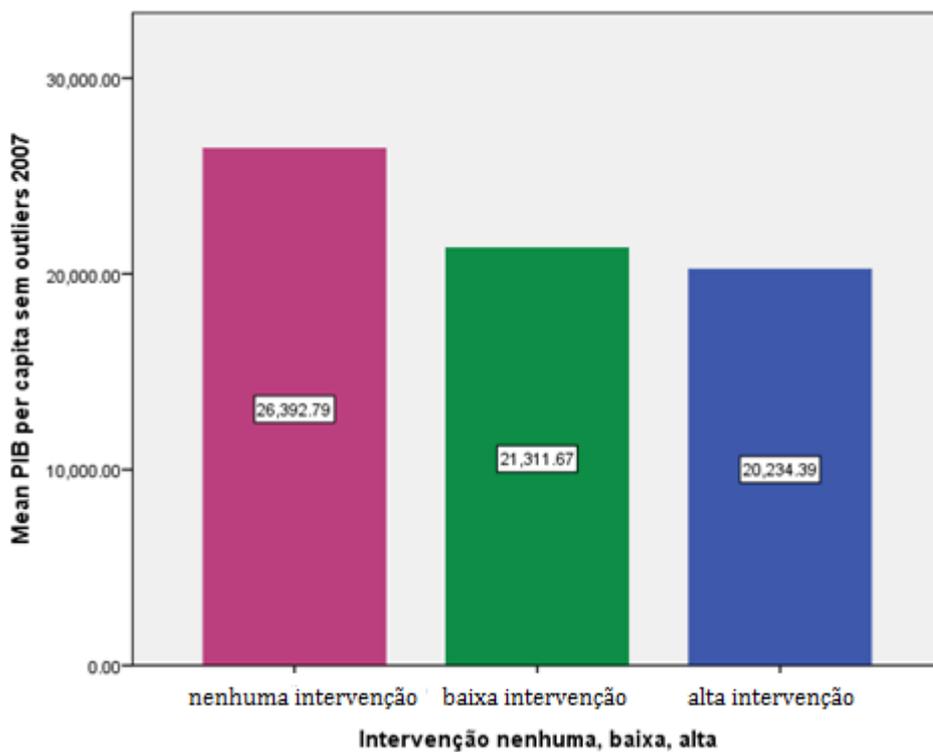


1) PIB *per capita*:

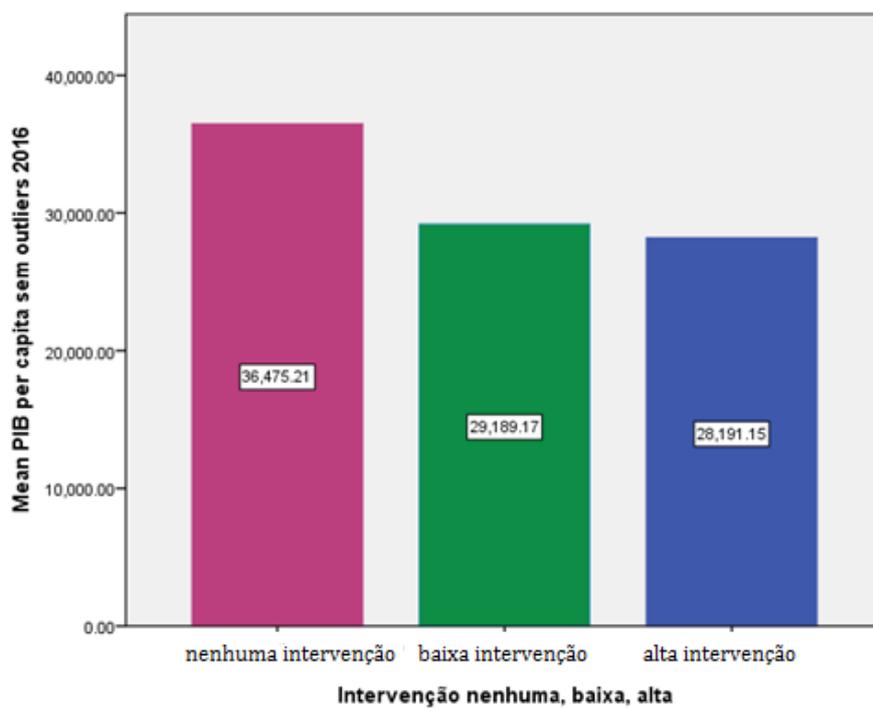
Com relação ao PIB *per capita*, a média dos municípios do grupo controle foi de R\$ 26.392,79, em 2007, e de R\$ 36.475,21, em 2016. No grupo tratamento com baixa intervenção, foi de R\$ 21.311,67, em 2007, aumentando para R\$ 29.189,17, em 2016. Por fim, a média do grupo tratamento com alta intervenção foi de R\$ 20.234,39, em 2007, e de R\$ 28.191,15, em 2016.

Observa-se, dessa forma, a existência de mais recursos financeiros, em média, nos municípios do grupo controle, com maiores valores no PIB *per capita* em comparação aos dos dois grupos tratamento. O grupo que, em média, teve os menores valores de PIB *per capita*, foi o de alta intervenção. Isso demonstra que os municípios focalizados pelo monitoramento do TCE-RS eram também os que tinham menores recursos financeiros. Os gráficos abaixo ilustram essas diferenças:

**Gráfico 40 – PIB per capita 2007**



**Gráfico 41 – PIB per capita 2016**

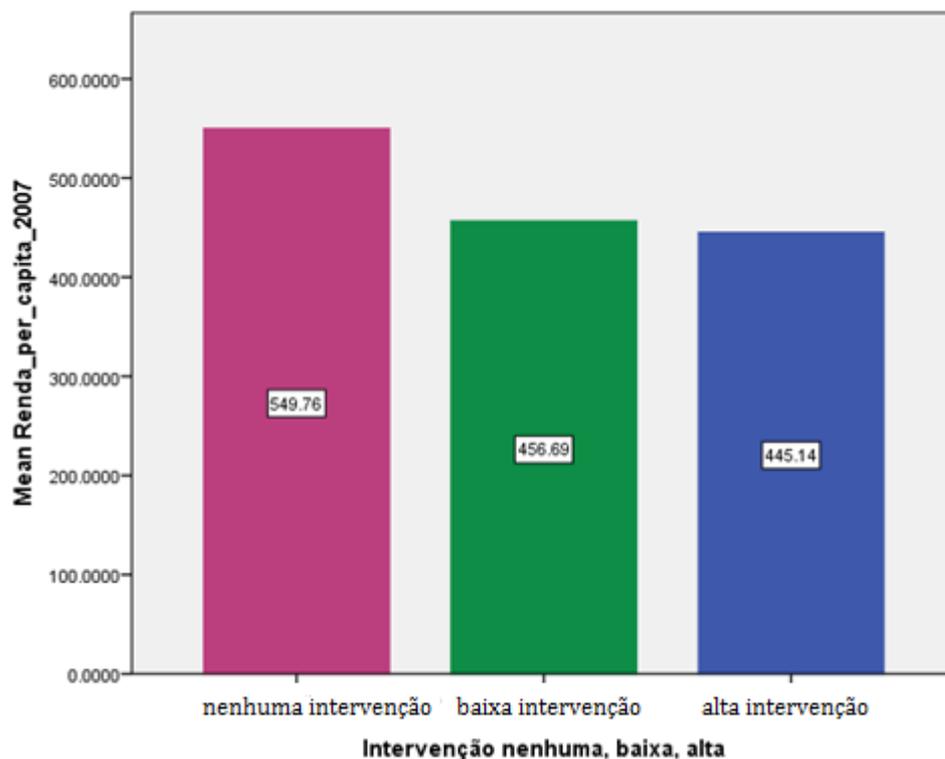


m) Renda *per capita*

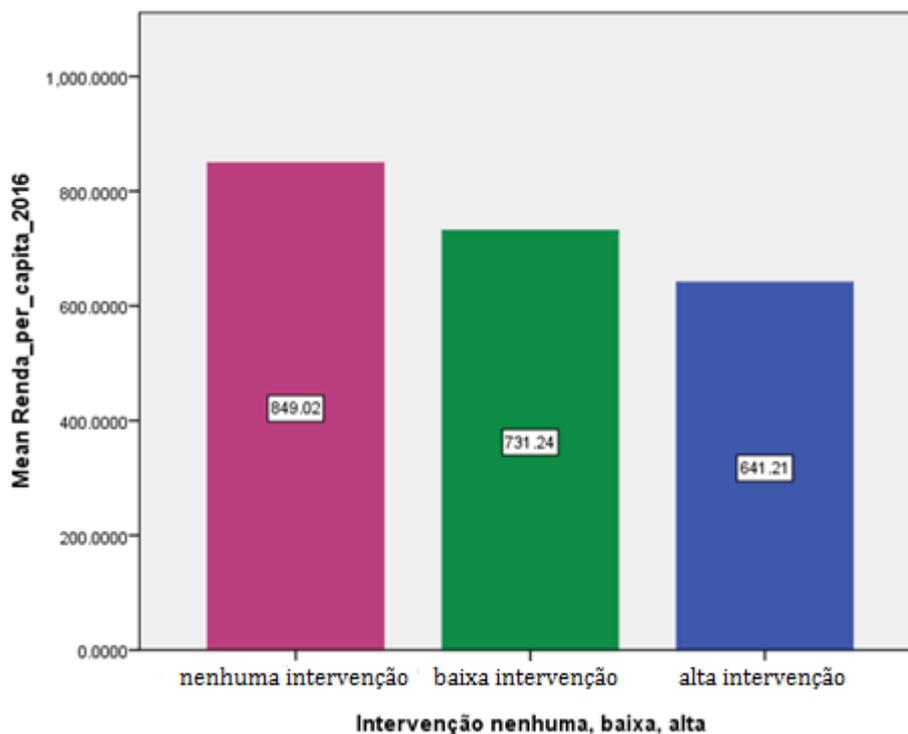
No grupo controle, a renda *per capita* média dos habitantes desses municípios foi de R\$ 549,76, em 2007, aumentando para R\$ 849,02 em 2016. No grupo tratamento com baixa intervenção, foi de R\$ 456,69, em 2007, aumentando para R\$ 731,24, em 2016. Em relação ao grupo tratamento com alta intervenção, foi de R\$ 445,14, em 2007, passando para R\$ 641,21, em 2016.

Da mesma forma, observa-se a existência de mais recursos financeiros, em média, nos municípios do grupo controle, que apresentaram maiores valores em comparação aos dos grupos tratamento. O grupo que, em média, teve os menores valores de renda *per capita* foi o grupo tratamento com alta intervenção. Isso reforça mais uma vez que os municípios focalizados pelo monitoramento do TCE-RS eram também os que tinham menores recursos financeiros. Os gráficos a seguir exprimem essas diferenças:

**Gráfico 42 – Renda *per capita* 2007**



**Gráfico 43 – Renda *per capita* 2016**

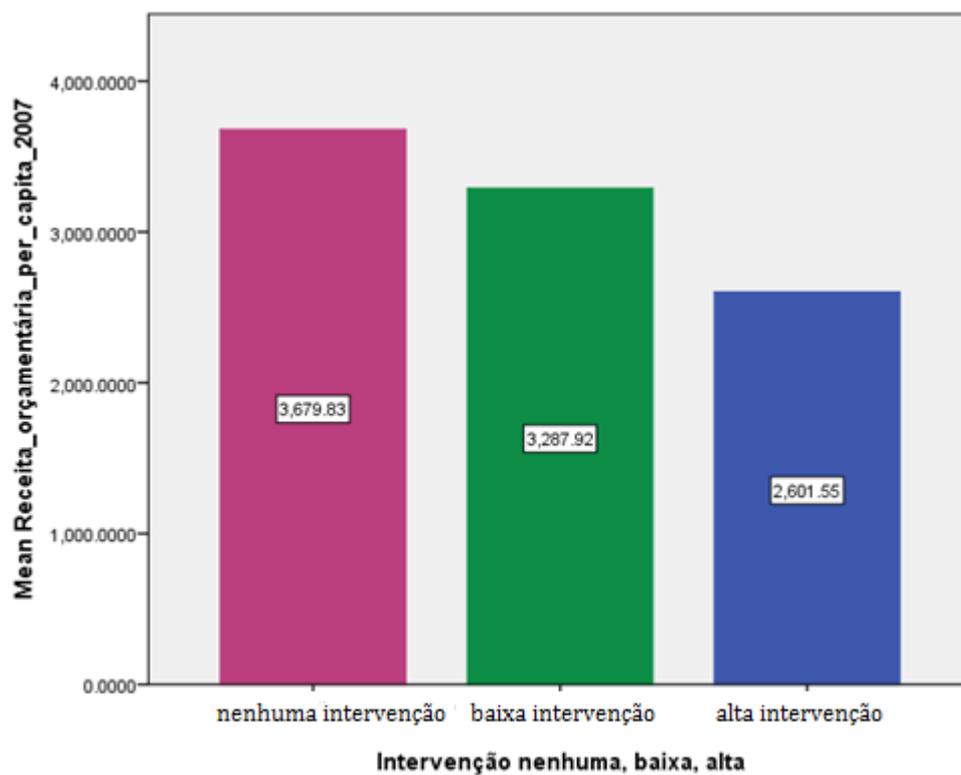


n) Receita orçamentária *per capita*

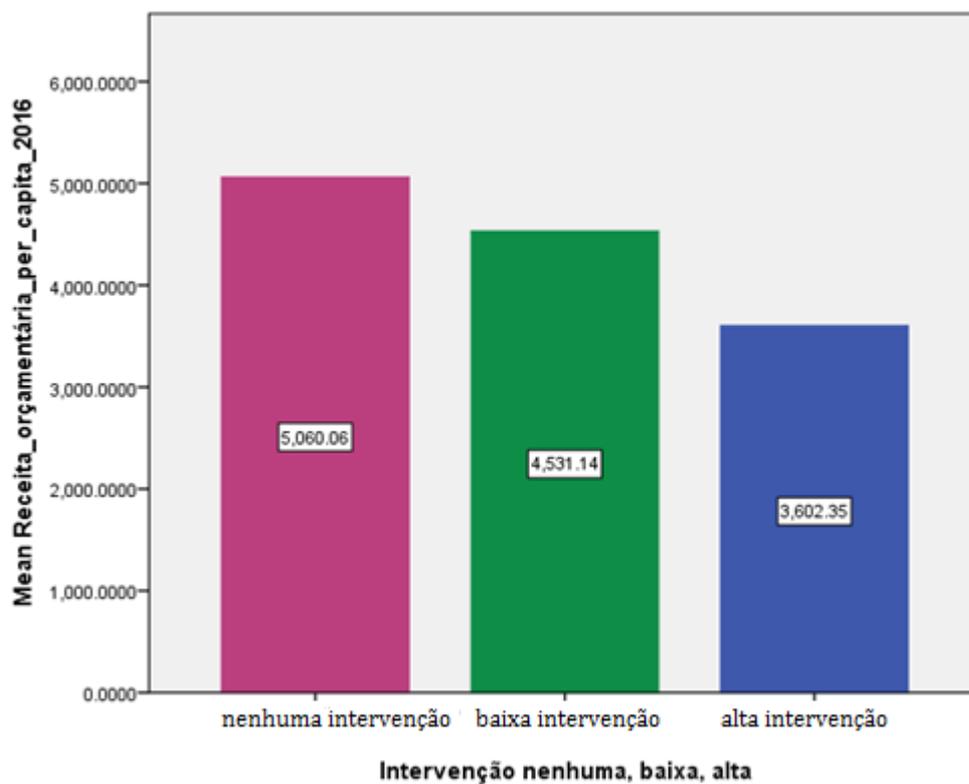
No grupo controle, a receita orçamentária *per capita* média dos habitantes desses municípios foi de R\$ 3.679,83, em 2007, aumentando para R\$ 5.060,06 em 2016. No grupo tratamento com baixa intervenção, foi de R\$ 3.287,92, em 2007, aumentando para R\$ 4.531,14, em 2016. Em relação ao grupo tratamento com alta intervenção, foi de R\$ 2.601,55, em 2007, passando para R\$ 3.602,35, em 2016.

Aqui também, com relação à receita orçamentária *per capita*, observa-se a existência de mais recursos financeiros, em média, nos municípios do grupo controle, que teve maiores valores em comparação aos dos grupos tratamento. Isso demonstra que os municípios focalizados pelo monitoramento do TCE-RS eram também os que tinham menos recursos financeiros. Os gráficos abaixo evidenciam esse comparativo:

**Gráfico 44 – Receita orçamentária *per capita* 2007**



**Gráfico 45 – Receita orçamentária *per capita* 2016**

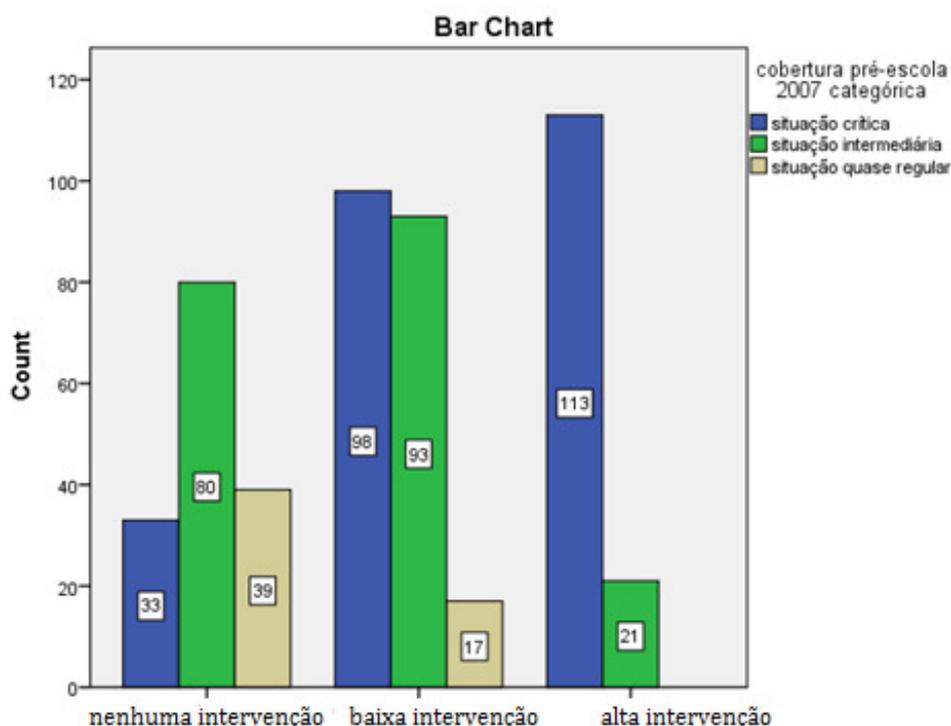


o) Déficit de atendimento em pré-escola

Relativamente à cobertura da população de 4 e 5 anos na pré-escola, no comparativo entre os grupos no ano de 2007, observou-se que a maior proporção de municípios em situação crítica quanto ao atendimento estava no grupo tratamento com alta intervenção (84,3% tinha menos de 50% da população de 4 e 5 anos coberta). No grupo controle havia predomínio de municípios em situação intermediária (52,6% tinha entre 50% e 75% da população de 4 e 5 anos coberta). Por outro lado, no grupo tratamento com baixa intervenção havia distribuição dos municípios entre situação crítica (47,1% com 50% ou menos da população de 4 e 5 anos coberta) e situação mais intermediária (44,7% entre 50% e 75% da população infantil de 4 e 5 anos coberta).

O dado corrobora que a intervenção do TCE-RS foi, de fato, focalizada em municípios com piores taxas de atendimento da população de 4 e 5 anos em pré-escola.

**Gráfico 46 – Cobertura em pré-escola 2007**

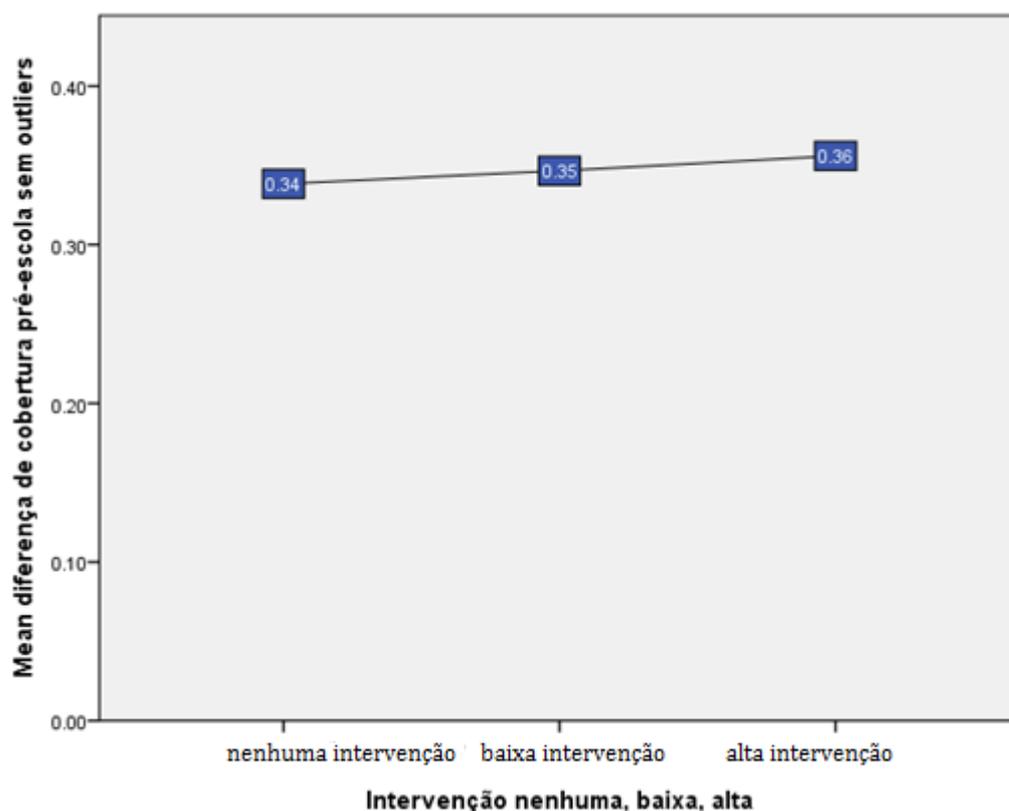


p) Diferença quanto à taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2016

Comparando a média dos grupos, quanto à diferença entre o último ano aqui analisado (2016) e o ano anterior ao do início do monitoramento (2007), observa-se que houve um incremento escalonado, conforme o nível de intervenção do TCE-RS, na taxa de atendimento em pré-escola. Enquanto o grupo tratamento com alta intervenção obteve incremento de 36,51%, o grupo tratamento com baixa intervenção obteve aumento de 35,6%, e o grupo controle teve incremento ainda menor, de 33,84%.

Embora não se possa ainda falar em relação causal, percebe-se existir correlação entre o aumento na taxa de atendimento em pré-escola no período de 2007 a 2016 e uma maior ou menor intervenção do TCE-RS, conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 47 – Diferença no percentual de matrículas entre 2007 e 2016**



## 6.2 Condicionantes do Aumento na Taxa de Atendimento em Pré-Escola: o Impacto da Ação do TCE-RS na Fiscalização da Oferta de Vagas em Educação Infantil à População de 4 e 5 Anos

Os testes estatísticos antes mencionados demonstram existir uma correlação positiva entre maiores taxas de atendimento em pré-escola e a intensidade da intervenção do TCE-RS. Entretanto, as análises realizadas não possibilitam estabelecer uma relação causal entre essas variáveis, visto que, conforme já dito na metodologia, os grupos (tratamento e controle) não foram aleatoriamente designados, isto é, existem diferenças entre eles, as quais não permitem isolar o efeito da intervenção.

Com esse intuito, foram produzidos diversos modelos de regressão linear multivariada, utilizando o *software* SPSS, buscando-se, assim, verificar se a variação na taxa de atendimento em pré-escola (dependente) pode ser explicada a partir de um conjunto de variáveis (independentes), entre as quais, a independente principal: a intervenção do TCE-RS.

Para tanto, de forma a obter o impacto dessa atuação, foram consideradas as variáveis no tempo anterior à fiscalização do TCE-RS (2007) e no tempo após (2017). Muito embora o órgão continue realizando esse monitoramento, o ano de 2017 se mostra relevante por ser o ano posterior ao prazo determinado no PNE/2014 para a universalização do acesso à pré-escola, que era 2016.

A equação matemática que estima a linha de regressão multivariada é a seguinte:

$$Y = A + B + X$$

“Y” é a variável dependente, correspondente à diferença entre a razão entre o atendimento das crianças em pré-escola e a população total de 4 e 5 anos, multiplicada por 100 para se obter o percentual. No entanto, no presente modelo de regressão, como se busca apurar a diferença entre os grupos que sofreram a intervenção do TCE-RS e que não sofreram, a variável dependente será a diferença entre as taxa de atendimento em pré-escola no tempo posterior (2017) e no tempo anterior (2007) à fiscalização.

“B”, por sua vez, é a variável que demonstra o impacto. Indica a diferença nas taxas de atendimento daqueles que sofreram a intervenção do TCE-RS em comparação com quem não sofreu, ao longo do tempo. Se for positiva, o impacto será positivo.

“X” representa as variáveis de controle. A partir de sua utilização, busca-se levar em consideração as condições iniciais dos municípios que sofreram ou não a ação de fiscalização, uma vez que são grupos heterogêneos e sua escolha não foi aleatória, conforme já referido na metodologia.

Os modelos foram rodados para os grupos de variáveis independentes principais utilizados neste estudo, que representam a atuação do TCE-RS de forma contínua e de forma intermitente. O primeiro grupo é representado pela variável dicotômica “sempreremissão”, que inclui os 26 municípios que receberam relatório de auditoria com análise da educação infantil durante todos os anos entre 2008 e 2016 (1), e os 153 (0) que nunca receberam.

O segundo grupo corresponde à variável “IntervTCE”, que abarca os 153 municípios que não receberam relatório de auditoria no tema entre 2008 e 2016 (“nenhuma intervenção”), os 209 municípios que receberam o relatório de 1 a 4 anos (“baixa intervenção”) e os 135 municípios que receberam esse mesmo relatório de 5 a 9 anos (“alta intervenção”). Quanto a este último, para ser possível realizar a análise de regressão, essa variável foi transformada em 3 dicotômicas, quais sejam: i) alta intervenção (1) e nenhuma intervenção (0); ii) alta intervenção (1) e baixa intervenção (0); e iii) baixa intervenção (1) e nenhuma intervenção (0).

Em relação às variáveis independentes de controle (conforme quadro na seção metodologia), foi rodada uma matriz de correlação, a qual demonstrou estarem altamente correlacionadas as variáveis “renda *per capita*” e “IDHM”. Dessa forma, os modelos foram concebidos de forma a sempre excluir uma dessas variáveis da análise.

Analisa-se, agora, os resultados obtidos nos modelos de regressão linear rodados no SPSS para cada um dos grupos de variáveis independentes principais referido, bem como a existência de impacto ou não quanto a essa atividade de monitoramento de política pública realizada pelo TCE-RS nos municípios gaúchos.

### 6.2.1 O impacto da constância na ação do TCE-RS na taxa de atendimento à pré-escola

Foram produzidos 59 modelos de regressão linear multivariada, envolvendo a variável independente principal “semprenuncaauditoria”, além de outras variáveis independentes de controle (conforme quadro na seção da metodologia). Entretanto, nenhum modelo apresentou significância estatística, o que é possível ser creditado à existência de poucos casos com auditoria realizada pelo órgão de controle durante todos os anos, no período de 2008 a 2016, já que apenas 26 municípios cumpriam esse requisito.

Dessa forma, com essa variável independente principal, não houve como verificar se a diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017 tem implicação causal com a atuação contínua do TCE-RS, já que não houve significância estatística nos modelos testados.

### 6.2.2 O impacto da baixa intensidade da ação do TCE-RS na taxa de atendimento à pré-escola

No comparativo entre os grupos de baixa (1 a 4 anos com relatório de auditoria) e nenhuma intervenção do TCE-RS (nenhum ano com relatório de auditoria), foram também produzidos 59 modelos estatísticos, envolvendo variáveis independentes de controle. Entretanto, nenhum dos modelos apresentou significância estatística.

Portanto, também aqui não houve como verificar se a diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017 tem implicação causal com a atuação do TCE-RS.

### 6.2.3 O impacto da alta intensidade versus baixa intensidade da intervenção do TCE-RS nas taxas de atendimento em pré-escola

Quando a regressão foi realizada com os grupos alta (5 a 9 anos de relatório de auditoria) e baixa (1 a 4 anos) intervenção, 23 dos 59 modelos produzidos apresentaram significância estatística. Dentre eles, o que teve maior poder explicativo e mais variáveis significativas no modelo foi o seguinte:

**Tabela 2 – Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e baixa intervenção do TCE”**

Model	Coefficients <sup>a</sup>				
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	.201	.057		3.503	.001
Alta e baixa intervenção do TCE	.052	.025	.115	2.088	.038
Diferença Gini 20102007	.108	.192	.031	.564	.573
Diferença IDHM 20102007	.930	.385	.135	2.413	.016
Diferença percentual educação 20172007	-.204	.342	-.033	-.597	.551
Diferença proporção estatutários 20162007	-.144	.074	-.106	-1.932	.054
Diferença PIB per capita 20172007	2.935E-006	.000	.124	2.271	.024
Diferença receita orçamentária 20172007	2.614E-005	.000	.112	2.018	.044
Celebrou não celebrou TAC 2007 a 2017	-.021	.035	-.033	-.601	.549
aderiu nãoaderiu_proinfância20072013	.002	.028	.004	.079	.937

a. Dependent Variable: Diferença de taxa de atendimento pré\_escola 20172007

R<sup>2</sup> ajustado: 0,47

P ≤ 0,05

O modelo foi estatisticamente significativo, uma vez que  $sig \leq 0,05$ . O “R2 ajustado” (coeficiente de correlação múltipla) indica quanto por cento da variação da dependente é explicado pelas independentes em conjunto. Nesse caso, o poder explicativo do modelo é de apenas 4,7%.

Conforme os dados, o grupo que sofreu alta intervenção apresentou, em média, diferença na taxa de atendimento em pré-escola 5,2% maior que o grupo de baixa intervenção, ao longo do tempo. Isso foi estatisticamente significativo, podendo ser generalizado da amostra para a população.

O resultado leva em consideração a diferença no IDHM entre 2007 e 2010, no coeficiente de Gini entre 2000 e 2010, na proporção de estatutários entre 2007 e 2016, no PIB *per capita* dos habitantes entre 2007 e 2017, no percentual investido em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino entre 2007 e 2017, na receita orçamentária *per capita* entre 2007 e 2017 do grupo alta intervenção em relação ao baixa intervenção e, ainda, se houve adesão ao proinfância no período de 2007 a 2013 e se foi celebrado termo de ajustamento de conduta com o MP-RS entre 2007 e 2017.

Para cada aumento na diferença do IDHM entre 2007 e 2010, aumenta, em média, 93% a diferença nas taxas de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. Esse resultado foi estatisticamente significativo.

Para cada aumento no PIB *per capita* entre 2007 e 2017, aumenta a diferença na taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. O resultado apresentou significância estatística.

Para cada aumento na diferença da receita orçamentária entre 2007 e 2017, aumenta a taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. O resultado foi estatisticamente significativo. As demais variáveis utilizadas no modelo não apresentaram relevância estatística.

Com os betas, podemos ver que os maiores impactos estão, em ordem de importância, nas seguintes variáveis: IDHM, PIB *per capita* e alta intervenção do TCE-RS versus baixa intervenção. Assim, conclui-se que os municípios que sofreram alta intervenção (5 a 9 anos com relatório de auditoria com análise em educação

infantil) tiveram diferença média na taxa de atendimento em pré-escola 5,2% superior em comparação aos municípios de baixa intervenção.

Vê-se, ainda, uma preponderância dos fatores associados à renda impactando os resultados para esse modelo. Quanto maior a diferença no PIB *per capita* entre 2007 e 2017, maior a diferença na taxa de atendimento em pré-escola no mesmo período. O mesmo pode ser observado para o IDHM, que mede o desenvolvimento socioeconômico municipal. Os que apresentaram maior desenvolvimento médio no período de 2007 a 2017 também sofreram maior incremento nas diferenças entre as taxas de atendimento em pré-escola no mesmo período.

#### 6.2.4 O Impacto da alta intensidade da ação do TCE versus nenhuma ação em comparação com a ausência da intervenção do TCE

Em relação aos grupos alta (5 a 9 anos de relatório de auditoria) e nenhuma intervenção, 31 dos 59 modelos rodados apresentaram significância estatística. Dentre eles, o que teve maior poder explicativo e com mais variáveis significativas foi o seguinte:

**Tabela 3 – Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e nenhuma intervenção do TCE”**

Model	Coefficients <sup>a</sup>					
	Unstandardized Coefficients			Standardized Coefficients		
	B	Std. Error	Beta	t	Sig.	
(Constant)	.585	.164		3.571	.000	
Alta e nenhuma intervenção TCE	.088	.035	.185	2.503	.013	
Diferença Gini 20102007	-.846	.297	-.222	-2.847	.005	
Diferença receita orçamentária 20172007	5.428E-005	.000	.183	2.814	.005	
Difereça renda per capita 20172007	.000	.000	.262	2.997	.003	
percentual_educacão_2007	-1.097	.532	-.129	-2.063	.040	
Proinfância_2007	-.057	.035	-.108	-1.653	.100	
Celebrou não celebrou TAC 2007 a 2017	.014	.048	.019	.287	.774	
Todos os 10 anos com partido centro20072017	.021	.049	.026	.430	.667	
Todos os 10 anos com partidos de direita 20072017	-.078	.055	-.089	-1.409	.160	
PIB_per capita 2007_sem outliers	-1.973E-006	.000	-.092	-1.351	.178	
rural e não rural	-.014	.035	-.028	-.396	.693	
região Caxias	.013	.058	.016	.218	.828	
região Ijuí	-.115	.059	-.163	-1.945	.053	
<u>1</u> região Passo Fundo	-.057	.048	-.108	-1.182	.238	

região Pelotas	-0.092	.068	-0.093	-1.368	.172	.762	1.313
região Santa Cruz do Sul_Lajeado	-0.049	.054	-0.066	-.894	.372	.647	1.545
região Santa Maria	-0.031	.060	-0.037	-.519	.604	.687	1.456
região Uruguaiana	-.126	.088	-.091	-1.426	.155	.862	1.160

a. Dependent Variable: Diferença de taxa de atendimento pré\_escola 20172007

Categoria de referência: região Porto Alegre

R2 ajustado: 0,69

$P \leq 0,05$

O modelo foi estatisticamente significativo, uma vez que  $sig \leq 0,05$ . O R<sup>2</sup> ajustado (coeficiente de correlação múltipla) indica quanto por cento da variação da dependente é explicado pelas independentes em conjunto. Nesse caso, o poder explicativo do modelo é de apenas 6,9%.

Conforme os dados, o grupo que sofreu alta intervenção (tratamento) apresentou, em média, diferença na taxa de atendimento em pré-escola da população de 4 e 5 anos 8,8% maior que o grupo nenhuma intervenção (controle), ao longo do tempo. Isso foi estatisticamente significativo, podendo ser generalizado da amostra para a população.

O resultado leva em consideração a diferença dos municípios quanto ao coeficiente de Gini entre 2000 e 2010, à receita orçamentária *per capita* entre 2007 e 2017 e à renda *per capita* entre 2007 e 2017; ainda, se houve adesão ao proinfância em 2007, se foi celebrado termo de ajustamento de conduta com o MP-RS entre 2007 e 2017; bem como o percentual investido em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2007, o PIB *per capita* dos habitantes em 2007, os partidos dos prefeitos no período (em comparação a partidos de esquerda) e as regiões geográficas imediatas onde estão localizados esses municípios (em comparação a Porto Alegre).

Para cada aumento na diferença do Gini entre 2007 e 2010, diminui, em média, 84,6% a diferença nas taxas de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017, levando em consideração os grupos alta e nenhuma intervenção e as demais variáveis. Esse resultado foi estatisticamente significativo.

Para cada aumento na diferença da receita orçamentária entre 2007 e 2017, aumenta, em média, a diferença na taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e nenhuma intervenção e as demais variáveis. O resultado apresentou significância estatística.

Quanto à diferença da renda *per capita*, embora o resultado tenha sido estatisticamente significativo, não houve impacto na diferença do percentual de atendimento em pré-escola.

Por fim, para cada aumento no percentual aplicado em educação em 2007, reduziu, em média, 109% a diferença na taxa de atendimento em pré-escola. O resultado foi estatisticamente significativo. Já as demais variáveis utilizadas no modelo não apresentaram relevância estatística.

As variáveis que mais impactaram no modelo (maiores betas) foram, em primeiro lugar, a renda *per capita*, em segundo lugar, o coeficiente de Gini e, em terceiro lugar, a alta intervenção do TCE-RS versus nenhuma.

## 7 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA O TEMA

A presente pesquisa analisou a atuação dos Tribunais de Contas quanto ao controle de políticas públicas, a partir de uma avaliação sobre o impacto do monitoramento realizado pelo TCE-RS, de 2008 a 2016, quanto à implementação da política nacional de ampliação de vagas em educação infantil, definida na CRFB de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases e nos Planos Nacionais de Educação de 2001 (com vigência até 2011) e de 2014 (com vigência até 2024).

Inicialmente, foram retomadas as origens históricas do controle do Estado, presente desde as primeiras organizações sociais. Demonstrou-se que a fiscalização das contas públicas, inicialmente uma necessidade gerencial de racionalização dos recursos e de controle das despesas pelo soberano, passou a ser um instrumento de limitação do poder do Estado e de sua submissão à lei, em benefício dos direitos fundamentais e da democracia. Dessa forma, também os Tribunais de Contas brasileiros oscilaram, ao longo de sua história, entre essas duas preocupações: a administração dos recursos financeiros do Estado e a necessidade de limitar o poder dos governantes, coibindo eventuais abusos praticados no desempenho da função pública. Essa última faceta foi adotada no desenho das competências desses órgãos pela CRFB de 1988.

Buscando dar os devidos contornos ao objeto de estudo, os Tribunais de Contas foram situados dentro de uma tipologia dos controles exercidos sobre a Administração Pública, já na perspectiva da carta constitucional de 1988. Com origem no latim fiscal medieval, a palavra controle é definida, com apoio em Di Pietro (2013, p. 87), como o poder de fiscalização e correção que se exerce sobre a Administração Pública, “com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”. É assim que, dentro da sistematização da doutrina, o controle exercido pelos Tribunais de Contas é classificado como externo (quanto à sua posição em relação aos órgãos controlados), com cunho contábil, financeiro, operacional e patrimonial, podendo ser prévio, posterior ou concomitante (quanto ao momento de seu exercício), por provocação ou de ofício (quanto ao impulso para o controle) e de legalidade ou de mérito (quanto ao conteúdo sobre o qual é exercido).

Ainda, esses Tribunais foram contextualizados dentro das principais

instituições que exercem controle externo sobre o Executivo no modelo definido pela CRFB de 1988, como é o caso dos poderes Legislativo e Judiciário (controle político dentro do sistema de pesos e contrapesos), e ainda do Ministério Público (órgão autônomo e independente, essencial à democracia). Nessa linha, destacou-se a crise de confiança na representação política, que abriu espaço para o fortalecimento das Cortes de Contas, assim como de outras instituições de controle, com ampliação nas suas competências.

Com base na contribuição de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), foi possível observar a evolução nas competências dos Tribunais de Contas sob a perspectiva do desenvolvimento institucional. Este conceito busca explicar as “transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade mais de longo prazo”, levando em conta “a sequência dos processos e as variações no ritmo das transformações, mais ou menos lentas e graduais”. Nesse aspecto, foram analisadas as atribuições desempenhadas por esses órgãos de fiscalização nas constituições de 1891 a 1967, pontuando-se, a partir da CRFB de 1988, as substanciais modificações ocorridas, de forma a caracterizar essa carta constitucional como uma nova trajetória institucional para os Tribunais de Contas.

Percebeu-se que as mudanças realizadas na nova constituição conferiram maior independência, autonomia e profissionalização àqueles órgãos; contudo, por serem aparatos institucionais antigos, marcados por fortes mecanismos de resistência, essas alterações necessitaram de longo período de maturação, ocorrendo de forma incremental. A aprovação da LRF, dessa forma, constituiu um reforço à conjuntura crítica inaugurada pela Constituição de 1988, uma vez que permitiu que as alterações por ela promovidas pudessem ser consolidadas.

Enfatizou-se, também, que, para exercer as complexas tarefas exigidas pela LRF, da qual os Tribunais de Contas se tornaram guardiões, foi necessário um grande esforço de reformulação e capacitação dessas instituições. Por tal razão, o Ministério do Planejamento, entre 2006 e 2013, promoveu o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e do Distrito Federal (PROMOEX), com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esse programa permitiu a modernização tecnológica e a mudança nas relações internas entre Conselheiros e corpo técnico, reduzindo os pontos de veto que impediam a implementação das suas plenas competências.

Considerou-se, ainda, com fundamento na pesquisa de Loureiro, Teixeira e

Moraes (2009), que os pontos de resistência dentro dessas instituições ainda têm sido maiores que os de inovação, com prejuízo à sua efetividade; entretanto, reconheceu-se que isso não anula ou descaracteriza as mudanças que gradualmente estão ocorrendo ao longo do tempo. A ampliação das competências fiscalizatórias, viabilizando o controle do resultado das ações governamentais, a aproximação com a sociedade, a adoção de práticas de transparência, o fortalecimento dos quadros técnicos do órgão e as relações com outras instituições foram tidos como marcas de um caminho de difícil reversão na trajetória desses Tribunais. Compreendeu-se, como fator de extrema relevância nesse cenário, que a adoção de procedimentos de fiscalização que viabilizam o acompanhamento e a avaliação dos resultados de políticas públicas possui grande potencial para o fortalecimento democrático e a concretização de direitos fundamentais.

Na sequência, ressaltou-se que o destaque conferido às Cortes de Contas na nova ordem democrática foi uma resposta à demanda por instrumentos de controle, vigilância e monitoramento das ações dos governantes, tendo em vista a erosão da confiança na representação política e a necessidade de outros mecanismos institucionais capazes de concretizar o postulado da *accountability*. Nesse contexto, com base em Pinho e Sacramento (2009), a *accountability* foi definida, em sua relação com a democracia, como o dever que os representantes eleitos têm de prestar contas dos seus atos e por eles serem responsabilizados.

Salientou-se, ainda, a distinção do conceito desenvolvida por O'Donnell (1998) entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Enquanto a primeira se realiza, precipuamente, por meio das eleições e é exercida por atores que estão fora da estrutura estatal (eleitores, imprensa, organizações não governamentais), a segunda se exerce no interior do próprio Estado por órgãos e agências estatais investidos de poder e efetivamente capacitados para supervisionar as atividades dos administradores e aplicar-lhes sanções, quando necessário. Com base nesse fundamento teórico, identificou-se os Tribunais de Contas dentre as instituições que exercem *accountability* horizontal no Brasil, tendo em vista serem os destinatários das prestações dos agentes públicos, com poder para aplicar sanções.

Após, relacionando-se as competências desses Tribunais com o controle de políticas públicas, considerou-se que tais políticas, que concretizam direitos fundamentais dos cidadãos, necessitam de recursos para sua realização. Assim, na medida em que são atribuídas às Cortes de Contas a fiscalização contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, incumbiria a tais órgãos analisar a adequada destinação dos recursos públicos afetos àquelas finalidades. Destacou-se, ainda, que os direitos à saúde e à educação receberam tratamento prioritário no texto constitucional, a partir da vinculação de percentuais mínimos de impostos e transferências.

Dessa forma, argumentou-se que, considerada a restrição de receitas públicas disponíveis para investimento, as políticas públicas a serem priorizadas devem observar necessariamente os mandamentos constitucionais, inexistindo, nesse aspecto, discricionariedade para os governantes. Isso, conforme se concluiu, acaba por viabilizar que os Tribunais de Contas, na dimensão da *accountability* horizontal, exerçam controle, inclusive, sobre a omissão do governo quanto à implementação das políticas definidas como prioritárias, como é o caso dos já referidos direitos à saúde e à educação.

Ainda dentro do tema da *accountability* horizontal, buscou-se problematizar se esse controle realizado pelos Tribunais de Contas sobre políticas públicas, considerando a existência de mais atores institucionais que o realizam, tem gerado o que Arie Halachmi (2014) denomina de excesso de *accountability* ou *accountability overload*. Tendo em vista a existência de estudos indicando déficit na atuação dos Tribunais de Contas quanto à *accountability* (IOCKEN, 2017; ROCHA, 2013; SILVA; MÁRIO, 2018), entendeu-se não ser razoável falar em um bloqueio na atividade governamental decorrente dessa fiscalização.

Nesse sentido, concluiu-se pela necessidade de pesquisas empíricas que permitam esclarecer se a atuação de órgãos como o Ministério Público, o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas, no tema do controle de políticas públicas, pode estar causando essa patologia, levando em consideração outras variáveis, como a capacidade burocrática em âmbito municipal, distrital, estadual e federal. De qualquer forma, para reduzir eventuais riscos de sobrecarga de *accountability*, salientou-se a necessidade de cooperação e coordenação entre as instituições de controle, cujas relações têm sido marcadas por colaborações pontuais, fundadas no contato pessoal e em trocas informais (FILGUEIRAS; ARANHA, 2016).

Observou-se, na sequência, quais as competências que viabilizam o controle de políticas públicas por esses Tribunais, identificando-se nas auditorias operacionais essa possibilidade. Tratou-se, ainda, da necessidade de os pareceres prévios emitidos para instruir o julgamento político das contas do chefe do poder executivo pelo

Parlamento contemplarem também os resultados alcançados quanto às políticas públicas empreendidas pelo governo. Entendeu-se que a ausência dessa providência e o enfoque limitado a questões de conformidade e legalidade da ação administrativa vulneram o papel dos Tribunais de Contas como órgãos de *accountability*. Em relação às iniciativas promovidas por esses Tribunais no controle de políticas públicas indagou-se se esse tipo de fiscalização, quando realizada, tem apresentado impacto.

Para responder a esse questionamento a partir de uma análise empírica, foi adotado como indicador o trabalho de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objetivo a implementação das normas constitucionais e Leis Federais que estabeleceram uma política nacional em prol da oferta de vagas em educação infantil. A partir do ano de 2008, o TCE-RS passou a fiscalizar um número progressivo de municípios quanto aos percentuais de atendimento em creches e pré-escolas, mediante procedimento de auditoria e elaboração de relatório indicando déficit de cobertura para a população de 0 a 3 e de 4 e 5 anos.

Dessa forma, inicialmente foi feito um exame histórico a respeito da educação pré-escolar e do seu reconhecimento como direito fundamental da criança a partir da CRFB de 1988, bem como foram examinadas as leis que definiram uma política nacional de ampliação das vagas em creches e de universalização do acesso em pré-escola. Em seguida, foi examinado, de forma mais aprofundada, o trabalho de monitoramento realizado pelo TCE-RS no municípios gaúchos, entre 2008 e 2016, e como os relatórios de auditoria produzidos na temática da educação infantil se inseriram dentro do fluxo de processos que tramitam na instituição. Ainda, entendeu-se por focar na análise empírica apenas a atuação quanto à pré-escola, por constituir etapa obrigatória da educação básica para as crianças de 4 e 5 anos, a ser universalizada até 2016. Assim, conforme dito, as creches não foram objeto da investigação, por se tratar ainda de uma opção da família, o que poderia provocar distorções nos dados.

Com relação aos resultados obtidos, verificou-se que, dentre as variáveis independentes principais utilizadas, a que apresentou maior poder explicativo nos modelos produzidos foi a que comparou a diferença nas taxas de atendimento dos grupos com alta (5 a 9 anos com relatório de auditoria com análise da educação infantil) e nenhuma intervenção entre 2007 e 2017. Ainda, quando comparados os grupos alta e baixa intensidade, a primeira também apresentou maior impacto na

diferença da taxa de atendimento em pré-escola. Esse achado demonstra que monitoramentos que tenham uma continuidade no tempo são muito mais impactantes do que ações de fiscalização isoladas ou empreendidas em curto espaço.

Lima e D'Ascenzi (2013, p. 102), fazendo uma revisão da literatura, mencionam duas abordagens hegemônicas sobre implementação de políticas públicas, uma que tem por foco a análise do processo de formulação da política (normas que a estruturam) e uma que enfatiza os elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada (espaços locais e burocracias implementadoras). A atuação do TCE-RS guarda relação com a segunda abordagem, uma vez que a fiscalização, mediante relatório de auditoria com análise da educação infantil, se destina ao controle e à correção das ações praticadas pelos Prefeitos e respectivas secretarias municipais de educação.

Bardach (1977, p. 3) salienta que os perigos principais no momento da implementação dizem respeito ao baixo desempenho, aos atrasos e aos custos financeiros crescentes envolvidos no processo. Conforme destaca o mencionado autor, à medida que tais sintomas ocorram, é necessário que alguém ou algum grupo esteja disposto a colocar a política de volta ao seu curso. Essa atividade, portanto, consiste em corrigir ou reparar o jogo da implementação (BARDACH, 1977, p. 5). Nesse sentido, quando o TCE-RS mantém um processo contínuo de acompanhamento quanto à oferta de vagas em educação infantil, mediante a emissão de relatório de auditoria com dados sobre o resultado dessa política, isso provoca a adoção de medidas pelo poder público tendentes a corrigir esse cenário, seja mediante emissão de recomendações ou mesmo pela exigência de plano com ações destinadas a esse objetivo. Isso exemplifica a atividade descrita por Bardach (1977) em busca da correção dos rumos da política (*fixer*). E no estudo aqui realizado, o resultado obtido indica que essa atividade de correção dos rumos da política entabulada pelo TCE-RS apresentou maior impacto quando realizada de forma contínua em comparação a intervenções em menor intervalo de tempo.

O modelo alta intervenção versus nenhuma intervenção apresentou significância estatística e demonstrou que as variáveis que mais impactaram no aumento do percentual de atendimento em pré-escola foram: 1º) renda *per capita*, 2º) coeficiente de Gini e 3º) intervenção do TCE-RS. Em relação a esta, obteve-se que o grupo que recebeu alta intervenção teve taxas de atendimento em pré-escola 8,8% maiores que as do grupo nenhuma intervenção.

Já quando comparados os grupos alta intervenção versus baixa intervenção, as variáveis com maior impacto na taxa de atendimento em pré-escola foram: 1º) IDHM, 2º) PIB *per capita*, 3º) intervenção do TCE-RS. Em relação a este, o grupo que recebeu alta intervenção teve taxas de atendimento em pré-escola 5,2% maiores que as do grupo baixa intervenção.

Com esse achado, observa-se que indicadores de desenvolvimento, desigualdade econômica e renda importam para a diferenciação dos impactos do TCE-RS. Os municípios que apresentaram maior diferença nas taxas de atendimento em pré-escola foram também os que tiveram evolução nesses aspectos. Isso pode contribuir para que o órgão de controle possa pensar em ações de monitoramento que não apenas levem em conta a sua continuidade no tempo, mas também que sejam diferenciadas para os municípios, levando em consideração esses indicadores. Vê-se que desenvolvimento econômico e redução das desigualdades são fatores de risco diretamente associados ao melhor ou pior atendimento em educação infantil, sugerindo-se que sejam considerados em futuros desenhos de fiscalização a serem definidos pelo órgão de controle.

Quanto às limitações encontradas na pesquisa, destaca-se o baixo poder explicativo, em termos estatísticos, dos modelos de regressão linear. Isso porque apenas 6,9% da variação da variável dependente é explicada pelas independentes em conjunto, quanto ao modelo de alta intervenção versus nenhuma intervenção. Esse percentual cai para 5,2% quando considerado o modelo de alta intervenção versus baixa intervenção. Como melhoramentos para exames futuros, acredita-se que uma pesquisa qualitativa poderia identificar outras variáveis de impacto que não foram consideradas pela pesquisadora.

Outra limitação diz respeito à própria base de dados utilizada. Como o IBGE não produz estimativas para os municípios, englobando faixas etárias detalhadas, foi necessário realizar uma estimativa dos dados de população infantil, mantendo-se a proporção das crianças de 4 a 5 anos em relação à evolução da população geral. Essa defasagem na informação fragiliza os dados de pesquisa, podendo haver distorções nas taxas de atendimento encontradas nos municípios gaúchos.

Na mesma linha, em relação aos TACs celebrados pelos municípios com o Ministério Público, no período de 2007 a 2017, a informação encaminhada pelo mencionado órgão foi parcial, em razão de não haver um banco centralizado com todos os anos em que essa avença foi celebrada. Em contato telefônico com a

instituição, a servidora do Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude (CAO Infância) esclareceu que o acompanhamento dos TACs são realizados por cada uma das promotorias regionais, o que dificultava o atendimento da solicitação enviada pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

Saliente-se também que o percentual investido em MDE, informado pelo TCE-RS, leva em conta o que foi despendido também com os inativos. Isso decorre de interpretação do órgão de controle que não corresponde ao determinado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nos arts. 70 e 71. Todos esses elementos podem trazer fragilidades para a análise aqui produzida.

Entretanto, os resultados aqui comentados, ainda que com baixo poder estatístico explicativo, sinalizam que existe impacto na atuação do TCE-RS quanto ao maior incremento nas taxas de atendimento em pré-escola naqueles municípios que tiveram fiscalização ostensiva (de 5 a 9 anos). Espera-se que isso possa servir de incentivo para que o órgão de controle não só realize mais trabalhos nesses moldes em outras áreas de atuação prioritária como também expanda o âmbito de análise no monitoramento já realizado, levando em consideração aspectos associados ao desenvolvimento econômico, às desigualdades e à renda dos municípios objeto da intervenção.

Ainda, a presente pesquisa teve o intuito de contribuir com um melhor entendimento sobre as novas competências dos Tribunais de Contas que viabilizam avaliar a efetividade e eficiência de programas e políticas governamentais. Espera-se que os dados e informações produzidos nesta pesquisa possam servir de subsídio para uma análise crítica quanto à atuação dos Tribunais de Contas, visando a que atuem de forma mais efetiva como instâncias de *accountability* horizontal. Espera-se também que esse trabalho contribua para a difusão a outros Tribunais de práticas de controle dirigidas à implementação de políticas públicas, a exemplo do TCE-RS.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças à educação infantil. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 3 (42), p. 13-24, set-dez de 2003. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/issue/view/1037/showToc>. Acesso em 20-01-2019.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul-set de 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>. Acesso em 19-01-2019.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. In: **ENAP Cadernos**. Brasília, n. 44, 2016. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2561>. Acesso em 20-12-2018.

ARANTES, Rogério Bastos Arantes; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, vol. 56, n° 1, p. 57-83, jan-mar de 2005.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio Gonçalves. ; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 109-147, 2010.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ARAÚJO, Marcos Valério. Tribunal de Contas: O controle do governo democrático. **Curso nacional de monografias**. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1993.

ARNOLDI, Nicole Gonzalez Colombo. Ministério Público: instrumentos extrajudiciais e a implementação de políticas públicas. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Estadual Paulista. Franca, 2012.

BARBOSA, Ivone Garcia; ALVES, Nancy Nonato de Lima; SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; SOARES, Marcos Antônio. A educação infantil no PNE:

novo plano para antigas necessidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 505- 518, jul-dez. 2014.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 240, abril-junho, 2005, p. 83-103. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em 09-01-2019.

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 53-65, set-out-nov-dez, 2003.

BATISTA, Cristiane. Partidos políticos, ideologia e política social na América Latina: 1980-1999. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 647-686, 2008. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582008000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em 13-02-2019.

BECKER, Fernanda da Rosa. A educação infantil no Brasil: a perspectiva do acesso e do financiamento. **Revista Iberoamericana de Educación**, 47, p. 141-155, maio-agosto 2008.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. revista e atualizada, 7ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1999.

BORGES, Alice Gonzáles. O controle jurisdicional da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 192, p. 49-60, abr.-jun, 1993.

BOVENS, M.A.P.; SCHILLEMANS, T. The Challenge of multiple accountability. In: DUBNICK, M.J., Frederickson, H.G. (eds.). **Accountable Governance: Problems and Promises**, p. 3-21, 2011.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Promulgada em 16 de julho de 1934. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937). Promulgada em 10 de novembro de 1937. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946). Promulgada em 18 de setembro de 1946. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). Promulgada em 24 de janeiro de 1967. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 18-08-2018

BRASIL. Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. “Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda”. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1986. “Aprova o regulamento do Tribunal de Contas”. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2409-23-dezembro-1896-514244-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19-09-2018.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. “Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes à receita e despeza da Republica”. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Promulgada em 20-10-1969. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em 18-08-2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). D.O.U de 05 de maio de 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 19-09-2018.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. D.O.U de 23 de dezembro de 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 08-01-2019.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (PNE/2001). D.O.U de 10 de janeiro de 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em 08-01-2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20-09-2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE/2014). D.O.U de 26 de junho de 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em 10-02-2019.

BRASIL. Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. “Reorganiza os serviços da Administração Federal”. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-norma-pl.html>. Acesso em 19-09-2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional, 3º ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprong), 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: NÓBREGA, Marcos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício (org). Administração Pública: **Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 97-109, 2002.

BRITTO, Carlos Ayres. Tribunal de Contas: instituição pública de berço constitucional. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 13-25, set. 2011.

BRUNO, Norberto; SCHWEINHEIM, Guillermo. **Control del Estado: ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde?** Buenos Aires: A.P.O.C., 2006.

BUGARIN, Bento José. Controle Externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 31, n. 86, p. 338-252, out-dez de 2000. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/954>. Acesso em 15-09-2018.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev-abr de 1990.

CAMPOS, Maria Machado Malta; ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson Antonio Simão. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. Revista **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul-dez de 2014. Disponível em <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 19-01-2019.

CAMPOS, Maria Malta. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 113-127, julho de 1997.

CAMPOS, Maria Malta; BHERING, Eliana Bahia; ESPOSITO, Yara; GIMENES, Nelson; ABUCHAIM, Beatriz; VALLE, Raquel; UNBEHAUM, Sandra. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 15-33, jan-abr de 2011.

CANO, Ignacio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

CARDOSO, Antonio Manoel Bandeira. A Magna Carta: conceituação e antecedentes. **Revista de Informação legislativa**. Brasília: DF, ano 23, n. 91, jul-set de 1986, p. 135-140. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182020>. Acesso em 18-08-2018.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**. Campinas, vol.12, nº 1, Abril-Maio, 2006, p. 136-163. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/op/v12n1/29401.pdf>. Acesso em 28-12-2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. **Dissertação de Mestrado**. Piracicaba: UNIMEP, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos tribunais de contas**. Niterói: Impetus, 2007.

CHEKER, Monique. **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impact of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **Bordeaux ECPR General Conference**, 2013.

CITADINI, Antonio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1995.

COBRA, Harley Fabiany Junqueira. As auditorias operacionais como mecanismos de controle dos tribunais de contas. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, MG, v. 32, n. 4, p. 17-34, out-nov-dez, 2014. Trimestral. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2881.pdf>. Acesso em: 22-01-2019.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. A evolução do constitucionalismo no Brasil e a atuação contemporânea dos tribunais de contas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2o quadrimestre de 2015, p. 1921. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em 20-09-2018.

CORREA, Andreiwid Scheffer, ZANDER, Pär-Ola e SILVA, Flávio Soares Correa da. **Investigating open data portals automatically: a methodology and some illustrations**. Disponível em <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=3209281.3209292>. Acesso em 08-01-2019.

CORRÊA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de políticas educacionais**, v. 5, n° 9, pp. 20–29, jan-jun de 2011. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>. Acesso em 21-01-2019.

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

COSTA, Luiz Bernardo Dias. O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo. **Dissertação de mestrado**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2005. Disponível em [http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=248](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=248). Acesso em 18-08-2018.

COSTALDELLO, Angela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 10, n. 40, abril-junho, p. 13-31, 2010,. Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/download/520/501>. Acesso em 09-01-2019.

CRAIDY, Carmem Maria; BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Ingresso obrigatório no ensino fundamental aos 6 anos: falsa solução para um falso problema. In: BARGOSA, Maria Carmen Silveira; DELGADO, Ana Cristina Coll. (Org.). **A infância no ensino fundamental de 9 anos**. 1ed.: Penso, p. 19-36, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; SUGIYAMA, Natasha Borges. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241. set- dez. de 2014.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e Financiamento da Educação: a Política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; e CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, p. 79-94, 2011.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 111=147, jul-dez de 2011.

CURI, Andréa Zaitune; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Os efeitos da pré-escola sobre salários escolaridade e proficiência. São Paulo: IBMEC, **Working Paper**, p. 1-20, 2006. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/5104828>. Acesso em 22-01-2019.

DANTAS, Fábio Wilder da Silva. Jurisdição Especial Do Tribunal De Contas. **Dissertação de mestrado**. Universidade Católica de Pernambuco, 2016. Disponível em [http://www.unicap.br/tede//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1260](http://www.unicap.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1260). Acesso em 18-08-2018.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em 25-08-2018.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública. **Dissertação de mestrado**. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista de Direito Público – RBDP**. Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul.-set. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97453>. Acesso em 07-09-2018.

DIDONET, Vital. Balanço crítico da Educação Pré-Escolar nos anos 80 e perspectivas para a década de 90. **Em aberto**, Brasília. Ano 10, n. 50/51, abr-set de 1992, p. 19-33.

DUBNICK, Melvin J. Accountability as a cultural keyword. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; e SCHILLEMANS, Thomas (Orgs). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: University Press, p. 23-38, 2014.

DYE, Kenneth M. e STAPENHURST, Rick. Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption. The Economic Development Institute of the World Bank. **Working Paper**, p. 1-34, 1998.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DE RUI BARBOSA SOBRE A CRIAÇÃO DO TCU. Disponível em [www.revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171](http://www.revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171). Acesso em 15-09-2018.

FAGUNDES, M. Seabra. O conceito de mérito administrativo. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 23, Rio de Janeiro, 1951, p. 1-16. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/1004>. Acesso em 07-09-2018.

FELÍCIO, Fabiana de; VASCONCELLOS, Lígia. O Efeito da Educação Infantil sobre o desempenho escolar medido em exames padronizados. **Anais do XXXV Encontro da ANPEC**, Recife, Pernambuco, p. 1-22, 2007. Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A093.pdf>. Acesso em 21-01-2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRARESI, Eurico. A Responsabilidade do Ministério Público no Controle das Políticas Públicas. **Cadernos de Direito**. Piracicaba, v. 9(16-17), jan-dez de 2009, p. 61-74. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/download/138/83>. Acesso em 10-09-2018.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos Livraria e Editora, 1999.

FERRAZ, Sérgio. O controle da Administração Pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, p. 64-73, abri-jun de 1992,.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 08-11-2012, p. 4.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan-fev de 2018. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73926>. Acesso em 20-01-2019.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Monitoramento das metas do plano nacional de educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado. **37ª Reunião Nacional da ANPED**, Florianópolis, UFSC, p. 1-17, outubro de 2015. Disponível em <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT07-4598.pdf>. Acesso em 05-02-2019.

FONSECA, Thiago do Nascimento. Tribunal de Contas da União: regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho. **Dissertação de mestrado**. Universidade de São Paulo, 2015.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef). Cenário da exclusão escolar no Brasil, 2017, p. 5. Disponível em <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf>. Acesso em 14-02-2019.

GARCIA, Karin Comandulli. Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil. **Dissertação de Mestrado**. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Administrativo**. Milano: A. Giuffrè, 1970.

GRACIOSA, José Gomes. Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 39-54, set. 2011.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUERRA, Evandro Martins; PAULA, Denise Mariano de. A função jurisdicional dos Tribunais de Contas. **Revista Controle**, ano 1, n. 1, junho de 1998. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, p. 58-99, 1998. Disponível em <https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-x-n-2-jul-dez-2012/send/194-revista-controle-volume-x-n-2-jul-dez-2012/2070-edicao-completa>. Acesso em 18-08-2018.

HALACHMI, Arie. Accountability Overloads. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; e SCHILLEMANS, Thomas (Orgs). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: University Press, p. 560-573, 2014.

HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, 132, vol. 312, p. 1900-1902, junho de 2006. Disponível em [http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman\\_Science\\_v312\\_2006.pdf](http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf). Acesso em 22-01-2019.

HÖFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES** [online]. 2001, vol.21, n.55, pp.30-41. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12-01-2019.

IOCKEN, Sabrina Nunes. O Controle Compartilhado das Políticas Públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático pela sociedade da desconfiança. **Tese de Doutorado em Direito**. Curso de pós graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/186597/PDPC1316-T.pdf?sequence=-1>. Acesso em: 20-01-2019.

KNILL, Cristoph; TOSUN, Jale. Policy-Making. In: CARAMANI, Daniele (ed.). **Comparative Politics**. Oxford University Press, 2008.

KRAMER, Sonia. Privação cultural e educação compensatória: Uma análise crítica. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, nº 42, p. 54-62, 1982.

KUHLMANN JR., Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação, p. 5-18, mai-ago de 2000. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27501402>. Acesso em 21-01-2019.

LAUREANO, Rodrigo Vargas; WARTCHOW, Daniel; ROSSO, Victorino Piccinini; e MACAGNAN, Clea Beatriz. Divergências entre o posicionamento dos Auditores Públicos e dos Conselheiros do TCE-RS na análise da LRF. **ASAA Journal - Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 91-109, abril de 2017. <http://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/338/179>. Acesso em 21-01-2019.

LIMA, Luciana Leite; D'Ascenzi. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dezembro de 2013.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade e**

**Finanças – USP.** São Paulo, vol. 29, n. 76, janeiro-abril, 2018, p. 26-40. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/141335>. Acesso em 09-01-2019.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública** [online], vol.43, n.4, p. 739-772, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000400002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000400002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 19-09-2018.

MACHADO, Maria Gorete. A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. **Tese (Doutorado em Educação)**. Porto Alegre, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

MADISON, James. **The Federalist Papers**, n. 51, 1788. Disponível em <http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/the-federalist-papers/the-federalist-51.php>. Acesso em 25-08-2018.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo – o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Abril-junho de 2009, v. 71, n. 2, ano XXVII, p. 92-101. Disponível em <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/559.pdf>. Acesso em 28-08-2018.

MAGNA CARTA. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182020/000113791.pdf?sequence=1>. Acesso em 22-08-2018.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: University Press, p. 3-33, 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 28-52, 1999.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, dezembro de 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=en&nrm=iso). Acesso em 13-02-2019.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; e JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez de 2017.

MARIUTTI, Eduardo Barros. A transição do feudalismo ao capitalismo: um balanço do debate. 2000. **Dissertação de mestrado**. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285509>>. Acesso em 18-08-2018.

MARTINS, Claudia Miranda; BARRETO, Maria de Lourdes Mattos. Políticas públicas de educação infantil no Brasil: a implementação do Proinfância. **Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais**, Goiás, v. 6, n. 1, p. 170-194, julho de 2017.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; e SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745-775, maio-jun, de 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 27. Ed., 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25a. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1970.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2ª edição revisada, atualizada e aumentada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO TCE-RS. “Educação Infantil: a primeira infância à sua própria (má) sorte”. Disponível em <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/educacaoinfantil.pdf>. Acesso em 03-02-2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Tiago Cacique. O Processo de Modernização dos Tribunais de Contas no Contexto da Reforma do Estado no Brasil. **Dissertação de mestrado**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MOREIRA, Jani Alves da Silva e LARA, Angela Mara de Barros. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, p. 75-162, 2012.

MOREIRO NETO, Diego de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

NAVES, Luís Emílio Pinheiro. Auditorias operacionais a cargo dos tribunais de contas brasileiros e *accountability* vertical e horizontal: análise do processo de institucionalização depois de 1988. **Dissertação de Mestrado em Administração Pública**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia e DIDONET, Vital. **Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

O' DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, São Paulo, 1998.

O' DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: University Press, , p. 34-54, 2003.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão Pública: democracia e eficiência: uma visão prática e política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, SP, v. 9, n. 33, p. 78-95, 2009. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555>. Acesso em 19-01-2019.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. 2009, vol. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov-dez, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 12-01-2019.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, Descentralização e Planejamento da Educação: Desafios aos Municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul-set de 2014. Disponível em

<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/2946>. Acesso em 20-01-2019.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da Administração Pública e Tendências à Luz do Estado Democrático de Direito. In: **Revista da Faculdade de Direito de Minas Gerais**, n. 45, 2004, p. 243-282. Disponível em <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em 18-08-2018.

PONDÉ, Lafayette. Controle dos atos da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 41-47, abr-jun, 1998. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47164>. Acesso em 18-08-2018.

QUEIROZ, Rolden Botelho de. Democracia, direitos sociais e controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle, Doutrina e Artigos**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. 7, n. 1, abril, p. 63-83, 2009.

RAMOS, Marília Patta. Aspectos conceituais e metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, n. 32, p. 95-114, jan-jun de 2009.

RAMOS, Marília Patta. Métodos Quantitativos e Pesquisa em Ciências Sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 55-65, jan-jun de 2013. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/132102/000901271.pdf?sequence=1>. Acesso em 09-02-2019.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013, p. 151-177.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O Controle externo Federal no Brasil: uma análise do modelo de gestão frente às demandas do sistema sócio político. **Dissertação de mestrado**. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3393/Renato.pdf;sequence=1>. Acesso em 18-08-2018.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Promulgada em 3 de outubro de 1989. Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>. Acesso em 10-02-2019.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 5.975, de 26 de junho de 1935. D.O.E de 26 de junho de 1935. Disponível em

<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>. Acesso em 10-02-2019.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 7.858, 7 de julho de 1939. D.O.E de 08 de julho de 1939. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>. Acesso em 10-02-2019.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Lei nº 947, de 24 de outubro de 1945. D.O.E de 25 de outubro de 1945. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>. Acesso em 10-02-2019.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.424, de 2000 (Lei Orgânica do TCE-RS). D.O.E de 7 de janeiro de 2000. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>. Acesso em 10-02-2019.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-925, jul-ago de 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio/ago, 2011.

ROCHA, Diones Gomes; ZUCOLOTTI, Robson. A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Implantação do PROMOEEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 36, n. 3, p. 70-88, set-dez de 2017.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação. **Dissertação de Mestrado em Direito**. Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

ROSEMBERG, F. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. Apresentado no **Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais**. Curitiba, agosto 2007. Disponível em <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Educa%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20p%C3%B3s-FUNDEB%20avan%C3%A7os%20e%20tens%C3%B5es%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>. Acesso em 19-01-2019.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 107, p. 7-40, julho de

1999. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19-01-2019.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, março, 2002.

ROSSEL, Cecília; RICO, María Nieves; FILGUEIRA, Fernando. Working and reproductive years. In: CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo; ROSSEL, CECILIA (eds.). **Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools**. Santiago: United Nations, ECLAC Books, n. 136, 2015.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr-jun. 2017.

SCHILLEMANS, T. e BOVENS, M. The Challenge of multiple accountability: Does Redundancy Lead to Overload? In: DUBNICK, M.J., FREDERICKSON, H.G. (eds.), **Accountable Governance: Problems and Promises**. New York: M.E Sharpe, p. 3-21, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SENE, Fernanda Teodoro Mérida; e LIRA, Aliandra Cristina Mesomo. A educação infantil nos países da América Latina: um estudo sobre a obrigatoriedade do ensino para além do Brasil. **Ensino Em Re-Vista**. Uberlândia, MG, v.24, n.02, p. 317-343, jul.-dez. de 2017.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)", p. 19-140. In: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras**. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AF226D053E0>. Acesso em 20-09-2018.

SILVA, Elóia Rosa da; BELLAN, Rosana Aparecida. A dupla função do tribunal de Contas na fiscalização das contas do Prefeito Municipal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 55-78, set. 2011.

SILVA, Flávia de Araújo e; MÁRIO, Poueri do Carmo. Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro – o Promoex nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 79-96, maio-agosto de 2018.

SILVA, Glauco Lessa Abreu e. A Evolução Histórica do Tribunal de Contas e o Moderno Conceito de Sistema de Controle Externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 1, n. 1, 1970.

SILVA, Helayne Rodrigues da. Avaliação de políticas públicas: um estudo sobre auditoria de desempenho no Tribunal de Contas da União brasileiro. **Dissertação de Mestrado**. Universidade de Brasília, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

SIQUEIRA, Bernardo R. O Tribunal de Contas da União de ontem e hoje. **Monografias Vencedoras do prêmio Serzedello Corrêa 1998**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez, 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000.

SQUIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1997.

TCE-RS. Radiografia da Educação Infantil 2012 (dados 2011). Disponível em [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/educacaotce\\_2012.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/educacaotce_2012.pdf), acesso em 18-02-2018.

TCE-RS. Radiografia da Educação Infantil de 2018 (dados de 2016 e 2017). [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2016\\_2017/analise\\_geral\\_2016\\_2017.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf).

TCE-RS. Radiografia da Educação Infantil edição 2011 (dados 2010). Disponível em [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2010.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/radiografia_educacao_infantil_2010.pdf), acesso em 18-02-2018.

TCE-RS. Radiografia da Educação Infantil edição 2016, com dados de 2015. [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil). Acesso em 04-02-2019.

TCE-RS. Resolução n. 1.093, de 20 de junho de 2018. Estabelece normas acerca do controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado quanto ao cumprimento das Leis Federais nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 11.494, de 20 de junho de 2007, e 13.005, de 25 de junho de 2014, e legislação correlata. D.E de 25 de junho de 2018. Disponível em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1093-2018-estabelece-normas-acerca-do-controle-a-ser-exercido-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-quanto-ao-cumprimento-das-leis-federais-no-9-394-de-20-de-dezembro-de-1996-11-494-de-20-de-junho-de-2007-e-13-005-de-25-de-junho-de-2014-e-legislacao-correlata?q=1093>. Acesso em 10-02-2019.

TCE-RS. Resolução nº 1.004, de 05 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre Auditoria Operacional no âmbito do TCE-RS. D.E. de 07 de fevereiro de 2014. Disponível em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1004-2014-dispoe-sobre-a-auditoria-operacional-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-rio-grande-do-sul?q=1004>. Acesso em 10-02-2019.

TCE-RS. Resolução nº 1.028, de 04 de março de 2015. Aprova o Regimento Interno do TCE-RS. D.E de 01 de junho de 2015. Disponível em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1028-2015-aprova-o-regimento-interno-do-tribunal-de-contas-do-estado?q=1028>. Acesso em 10-02-2019.

TCE-RS. Resolução nº 1.099, de 7 de novembro de 2018. Dispõe sobre prazos, documentos e informações que deverão ser entregues ao TCE-RS, em formato eletrônico, para exame dos processos de contas de governo e de gestão da esfera municipal. D.E de 22 de novembro de 2018. Disponível em <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1099-2018-dispoe-sobre-prazos-documentos-e-informacoes-que-deverao-ser-entregues-ao-tce-rs-em-formato-eletronico-para-exame-dos-processos-de-contas-de-governo-e-de-gestao-da-esfera-municipal-nos-termos-previstos-nos-artigos-71-paragrafo-unico-e-82-do-regimento-interno-aprovado-pela-resolucao-no-1028-de-4-de-marco-de-2015?q=1099>. Acesso em 10-02-2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VALLE, Vanície Lírio do. O papel dos Tribunais de Contas na Implantação e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Procuradoria-Geral, vol. 1, n. 1. Rio de Janeiro: Câmara, agosto de 1997.

VAQUERO, Benjamín Revuelta. La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, ano 21, n. 16, p. 135-156, **Universidade de La Sabana Chía**, Colombia, noviembre, 2007.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as Propostas da CONAE 2010. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul-set 2010.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

WILLEMAN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio-ago, 2013.

WILLIAMS, Walter. **The implementation perspective: a guide for managing social service delivery programs**. University of California Press. Los Angeles, 1980.

**ANEXO I – LISTA DOS MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM RELATÓRIO DE AUDITORIA DO TCE-RS**

<b>Município</b>	<b>Ed Inf 2007</b>	<b>Ed Inf 2008</b>	<b>Ed Inf 2009</b>	<b>Ed Inf 2010</b>	<b>Ed Inf 2011</b>	<b>Ed Inf 2012</b>	<b>Ed Inf 2013</b>	<b>Ed Inf 2014</b>	<b>Ed Inf 2015</b>	<b>Ed Inf 2016</b>
ACEGUÁ								Sim	Sim	Sim
ÁGUA SANTA										
AGUDO						Sim		Sim	Sim	Sim
AJURICABA										
ALECRIM		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim			Sim	
ALEGRETE				Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	Sim
ALEGRIA					Sim	Sim	Sim		Sim	
ALMIRANTE TAMANDARÉ DO SUL										
ALPESTRE								Sim	Sim	
ALTO ALEGRE										
ALTO FELIZ										
ALVORADA		Sim								
AMARAL FERRADOR					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
AMETISTA DO SUL		Sim								
ANDRÉ DA ROCHA										

ANTA GORDA										
ANTÔNIO PRADO										Sim
ARAMBARÉ					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ARARICÁ										
ARATIBA										
ARROIO DO MEIO										
ARROIO DO PADRE								Sim	Sim	
ARROIO DO SAL							Sim			
ARROIO DO TIGRE						Sim		Sim	Sim	Sim
ARROIO DOS RATOS						Sim	Sim	Sim	Sim	
ARROIO GRANDE		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
ARVOREZINHA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
AUGUSTO PESTANA										Sim
ÁUREA							Sim	Sim		
BAGÉ				Sim						
BALNEÁRIO PINHAL										
BARÃO										
BARÃO DE COTEGIPE										
BARÃO DO TRIUNFO						Sim	Sim		Sim	Sim
BARRA DO GUARITA							Sim			
BARRA DO QUARAÍ		Sim								
BARRA DO RIBEIRO	Sim									
BARRA DO RIO AZUL								Sim	Sim	Sim

BARRA FUNDA										
BARRAÇÃO							Sim	Sim	Sim	
BARROS CASSAL					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
BENJAMIN CONSTANT DO SUL		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim				
BENTO GONÇALVES										
BOA VISTA DAS MISSÕES										
BOA VISTA DO BURICÁ										
BOA VISTA DO CADEADO						Sim	Sim	Sim	Sim	
BOA VISTA DO INCRA	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
BOA VISTA DO SUL								Sim	Sim	Sim
BOM JESUS	Sim									
BOM PRINCÍPIO										
BOM PROGRESSO										
BOM RETIRO DO SUL										
BOQUEIRÃO DO LEÃO						Sim		Sim	Sim	Sim
BOSSOROCA		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim		
BOZANO							Sim	Sim	Sim	
BRAGA							Sim	Sim		
BROCHIER							Sim	Sim	Sim	
BUTIÁ					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CAÇAPAVA DO SUL					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
CACEQUI					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

CACHOEIRA DO SUL				Sim						
CACHOEIRINHA		Sim								
CACIQUE DOBLE						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CAIBATÉ									Sim	
CAIÇARA							Sim			
CAMAQUÃ			Sim							
CAMARGO										
CAMBARÁ DO SUL							Sim	Sim		
CAMPESTRE DA SERRA					Sim	Sim	Sim			
CAMPINA DAS MISSÕES										
CAMPINAS DO SUL										
CAMPO BOM										
CAMPO NOVO										
CAMPOS BORGES										
CANDELÁRIA					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CÂNDIDO GODÓI										Sim
CANDIOTA						Sim		Sim	Sim	Sim
CANELA						Sim	Sim		Sim	Sim
CANGUÇU		Sim								
CANOAS		Sim								
CANUDOS DO VALE							Sim			
CAPÃO BONITO DO SUL						Sim	Sim	Sim	Sim	
CAPÃO DA CANOA						Sim		Sim		

CAPÃO DO CIPÓ	Sim		Sim							
CAPÃO DO LEÃO					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CAPELA DE SANTANA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CAPITÃO										
CAPIVARI DO SUL										
CARAÁ						Sim	Sim			
CARAZINHO										
CARLOS BARBOSA						Sim				
CARLOS GOMES					Sim	Sim	Sim			
CASCA										
CASEIROS									Sim	
CATUIPE							Sim			
CAXIAS DO SUL		Sim								
CENTENÁRIO							Sim	Sim	Sim	Sim
CERRITO						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CERRO BRANCO							Sim	Sim		
CERRO GRANDE										
CERRO GRANDE DO SUL					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CERRO LARGO						Sim	Sim	Sim		
CHAPADA										
CHARQUEADAS						Sim		Sim	Sim	
CHARRUA		Sim								
CHIAPETTA										

CHUÍ						Sim	Sim	Sim	Sim	
CHUVISCA					Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
CIDREIRA										
CIRÍACO							Sim	Sim	Sim	Sim
COLINAS										
COLORADO										
CONDOR								Sim		
CONSTANTINA										
COQUEIRO BAIXO										
COQUEIROS DO SUL								Sim	Sim	
CORONEL BARROS							Sim	Sim		
CORONEL BICACO								Sim	Sim	Sim
CORONEL PILAR						Sim	Sim	Sim	Sim	
COTIPORÃ										
COXILHA										
CRISSIUMAL								Sim		
CRISTAL				Sim						
CRISTAL DO SUL						Sim				
CRUZ ALTA				Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
CRUZALTENSE								Sim	Sim	Sim
CRUZEIRO DO SUL							Sim	Sim		
DAVID CANABARRO									Sim	
DERRUBADAS										

DEZESSEIS DE NOVEMBRO					Sim	Sim	Sim	Sim		
DILERMANDO DE AGUIAR								Sim	Sim	Sim
DOIS IRMÃOS										
DOIS IRMÃOS DAS MISSÕES										
DOIS LAJEADOS										
DOM FELICIANO		Sim								
DOM PEDRITO					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
DOM PEDRO DE ALCÂNTARA							Sim			
DONA FRANCISCA										
DOUTOR MAURÍCIO CARDOSO							Sim			
DOUTOR RICARDO										
ELDORADO DO SUL			Sim							
ENCANTADO										
ENCRUZILHADA DO SUL					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ENGENHO VELHO					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
ENTRE RIOS DO SUL										
ENTRE-IJUÍ								Sim	Sim	Sim
EREBANGO										
ERECHIM				Sim	Sim	Sim				
ERNESTINA										
ERVAL GRANDE									Sim	

ERVAL SECO						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ESMERALDA							Sim			
ESPERANÇA DO SUL										
ESPUMOSO							Sim			
ESTAÇÃO								Sim	Sim	Sim
ESTÂNCIA VELHA						Sim				
ESTEIO						Sim				
ESTRELA										
ESTRELA VELHA	Sim									
EUGÊNIO DE CASTRO										
FAGUNDES VARELA										
FARROUPILHA						Sim				
FAXINAL DO SOTURNO										
FAXINALZINHO		Sim								
FAZENDA VILANOVA							Sim		Sim	
FELIZ										
FLORES DA CUNHA					Sim	Sim		Sim	Sim	
FLORIANO PEIXOTO										
FONTOURA XAVIER					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
FORMIGUEIRO							Sim	Sim	Sim	
FORQUETINHA							Sim			
FORTALEZA DOS VALOS										
FREDERICO WESTPHALEN										

GARIBALDI						Sim				
GARRUCHOS					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
GAURAMA								Sim		
GENERAL CÂMARA	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim			Sim	Sim
GENTIL										
GETÚLIO VARGAS						Sim				
GIRUÁ						Sim	Sim	Sim		
GLORINHA							Sim			
GRAMADO						Sim				
GRAMADO DOS LOUREIROS								Sim	Sim	Sim
GRAMADO XAVIER		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
GRAVATAÍ		Sim								
GUABIJU										
GUAÍBA		Sim								
GUAPORÉ										
GUARANI DAS MISSÕES							Sim			
HARMONIA										
HERVAL		Sim								
HERVEIRAS						Sim	Sim		Sim	Sim
HORIZONTINA										
HULHA NEGRA					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
HUMAITÁ										

IBARAMA							Sim	Sim	Sim	Sim
IBIAÇÁ							Sim	Sim		
IBIRAIARAS							Sim	Sim	Sim	Sim
IBIRAPUITÃ							Sim			
IBIRUBÁ										
IGREJINHA						Sim	Sim			
IJUÍ						Sim				
ILÓPOLIS							Sim	Sim		
IMBÉ										
IMIGRANTE										
INDEPENDÊNCIA							Sim	Sim		
INHACORÁ							Sim			
IPÊ									Sim	
IPIRANGA DO SUL										
IRAÍ							Sim		Sim	Sim
ITAARA								Sim	Sim	Sim
ITACURUBI					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ITAPUCA		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	
ITAQUI						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ITATI							Sim			
ITATIBA DO SUL								Sim	Sim	Sim
IVORÁ										
IVOTI										

JABOTICABA						Sim				
JACUIZINHO						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
JACUTINGA							Sim			
JAGUARÃO					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
JAGUARI						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
JAQUIRANA				Sim						
JARI					Sim	Sim	Sim			
JÓIA					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
JÚLIO DE CASTILHOS						Sim	Sim	Sim	Sim	
LAGOA BONITA DO SUL		Sim								
LAGOA DOS TRÊS CANTOS										
LAGOA VERMELHA					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
LAGOÃO		Sim								
LAJEADO										
LAJEADO DO BUGRE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim				
LAVRAS DO SUL							Sim	Sim	Sim	Sim
LIBERATO SALZANO						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
LINDOLFO COLLOR							Sim			
LINHA NOVA							Sim			
MAÇAMBARÁ					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MACHADINHO									Sim	Sim
MAMPITUBA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MANOEL VIANA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

MAQUINÉ							Sim			
MARATÁ							Sim			
MARAU										
MARCELINO RAMOS								Sim	Sim	Sim
MARIANA PIMENTEL						Sim		Sim	Sim	Sim
MARIANO MORO										
MARQUES DE SOUZA							Sim			
MATA							Sim		Sim	
MATO CASTELHANO								Sim		Sim
MATO LEITÃO										
MATO QUEIMADO										
MAXIMILIANO DE ALMEIDA								Sim	Sim	
MINAS DO LEÃO						Sim	Sim		Sim	Sim
MIRAGUAÍ								Sim		Sim
MONTAURI						Sim	Sim			
MONTE ALEGRE DOS CAMPOS							Sim	Sim		
MONTE BELO DO SUL							Sim			
MONTENEGRO						Sim				
MORMAÇO										
MORRINHOS DO SUL					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
MORRO REDONDO							Sim	Sim	Sim	
MORRO REUTER										

MOSTARDAS						Sim	Sim		Sim	Sim
MUÇUM										
MUITOS CAPOËS						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MULITERNO								Sim	Sim	Sim
NÃO-ME-TOQUE										
NICOLAU VERGUEIRO										
NONOAI	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	
NOVA ALVORADA										
NOVA ARAÇÁ										
NOVA BASSANO										
NOVA BOA VISTA										
NOVA BRÉSCIA										
NOVA CANDELÁRIA										
NOVA ESPERANÇA DO SUL								Sim		
NOVA HARTZ						Sim	Sim			
NOVA PÁDUA									Sim	
NOVA PALMA	Sim		Sim							
NOVA PETRÓPOLIS										
NOVA PRATA						Sim				
NOVA RAMADA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
NOVA ROMA DO SUL							Sim	Sim		
NOVA SANTA RITA					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

NOVO BARREIRO						Sim	Sim		Sim	
NOVO CABRAIS							Sim		Sim	
NOVO HAMBURGO		Sim								
NOVO MACHADO									Sim	Sim
NOVO TIRADENTES									Sim	
NOVO XINGU								Sim	Sim	
OSÓRIO						Sim				
PAIM FILHO							Sim			
PALMARES DO SUL										
PALMEIRA DAS MISSÕES						Sim		Sim	Sim	
PALMITINHO										
PANAMBI						Sim				
PANTANO GRANDE					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PARAÍ										
PARAÍSO DO SUL		Sim								
PARECI NOVO										
PAROBÉ		Sim								
PASSA SETE						Sim	Sim		Sim	Sim
PASSO DO SOBRADO									Sim	Sim
PASSO FUNDO		Sim								
PAULO BENTO										
PAVERAMA							Sim			
PEDRAS ALTAS					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

PEDRO OSÓRIO					Sim	Sim	Sim		Sim	Sim
PEJUÇARA							Sim			
PELOTAS		Sim								
PICADA CAFÉ										
PINHAL										
PINHAL DA SERRA						Sim	Sim	Sim	Sim	
PINHAL GRANDE							Sim	Sim	Sim	Sim
PINHEIRINHO DO VALE							Sim			
PINHEIRO MACHADO	Sim		Sim							
PINTO BANDEIRA										
PIRAPÓ										
PIRATINI					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PLANALTO							Sim		Sim	
POÇO DAS ANTAS										
PONTÃO							Sim			
PONTE PRETA							Sim			Sim
PORTÃO					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PORTO ALEGRE		Sim								
PORTO LUCENA							Sim		Sim	
PORTO MAUÁ										
PORTO VERA CRUZ								Sim		
PORTO XAVIER							Sim		Sim	
POUSO NOVO		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim				

PRESIDENTE LUCENA										
PROGRESSO								Sim	Sim	Sim
PROTÁSIO ALVES										
PUTINGA							Sim			
QUARAÍ					Sim	Sim	Sim	Sim		
QUATRO IRMÃOS										
QUEVEDOS					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
QUINZE DE NOVEMBRO										
REDENTORA		Sim								
RELVADO							Sim		Sim	
RESTINGA SECA					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
RIO DOS ÍNDIOS							Sim	Sim		
RIO GRANDE			Sim							
RIO PARDO						Sim	Sim	Sim	Sim	
RIOZINHO										
ROCA SALES										
RODEIO BONITO										
ROLADOR						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ROLANTE										
RONDA ALTA							Sim	Sim	Sim	
RONDINHA										
ROQUE GONZALES									Sim	Sim
ROSÁRIO DO SUL			Sim							

SAGRADA FAMÍLIA							Sim			
SALDANHA MARINHO										
SALTO DO JACUÍ						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SALVADOR DAS MISSÕES								Sim	Sim	
SALVADOR DO SUL										
SANANDUVA							Sim	Sim		
SANTA BÁRBARA DO SUL										
SANTA CECÍLIA DO SUL		Sim								
SANTA CLARA DO SUL										
SANTA CRUZ DO SUL										
SANTA MARGARIDA DO SUL					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SANTA MARIA			Sim							
SANTA MARIA DO HERVAL										
SANTA ROSA						Sim				
SANTA TEREZA							Sim	Sim		
SANTA VITÓRIA DO PALMAR					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SANTANA DA BOA VISTA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SANTANA DO LIVRAMENTO			Sim							
SANTIAGO						Sim	Sim			
SANTO ÂNGELO						Sim		Sim	Sim	Sim
SANTO ANTÔNIO DA						Sim	Sim		Sim	

PATRULHA										
SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES	Sim		Sim							
SANTO ANTÔNIO DO PALMA										
SANTO ANTÔNIO DO PLANALTO										
SANTO AUGUSTO										
SANTO CRISTO										
SANTO EXPEDITO DO SUL							Sim			
SÃO BORJA			Sim							
SÃO DOMINGOS DO SUL										
SÃO FRANCISCO DE ASSIS					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SÃO FRANCISCO DE PAULA		Sim								
SÃO GABRIEL			Sim							
SÃO JERÔNIMO	Sim									
SÃO JOÃO DA URTIGA						Sim	Sim		Sim	Sim
SÃO JOÃO DO POLÊSINE										
SÃO JORGE									Sim	
SÃO JOSÉ DAS MISSÕES						Sim	Sim	Sim	Sim	
SÃO JOSÉ DO HERVAL										
SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO										
SÃO JOSÉ DO INHACORÁ										
SÃO JOSÉ DO NORTE		Sim								

SÃO JOSÉ DO OURO										
SÃO JOSÉ DO SUL										
SÃO JOSÉ DOS AUSENTES								Sim		
SÃO LEOPOLDO		Sim								
SÃO LOURENÇO DO SUL			Sim							
SÃO LUIZ GONZAGA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SÃO MARCOS						Sim		Sim	Sim	Sim
SÃO MARTINHO										
SÃO MARTINHO DA SERRA					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
SÃO MIGUEL DAS MISSÕES					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SÃO NICOLAU	Sim									
SÃO PAULO DAS MISSÕES									Sim	Sim
SÃO PEDRO DA SERRA							Sim			
SÃO PEDRO DAS MISSÕES	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
SÃO PEDRO DO BUTIÁ						Sim	Sim			
SÃO PEDRO DO SUL					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ										
SÃO SEPÉ					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SÃO VALENTIM										
SÃO VALENTIM DO SUL										
SÃO VALÉRIO DO SUL							Sim	Sim	Sim	Sim
SÃO VENDELINO										

SÃO VICENTE DO SUL								Sim	Sim	Sim
SAPIRANGA										
SAPUCAIA DO SUL		Sim								
SARANDI						Sim				
SEBERI								Sim		
SEDE NOVA								Sim		
SEGREDO							Sim	Sim	Sim	Sim
SELBACH										
SENADOR SALGADO FILHO								Sim	Sim	Sim
SENTINELA DO SUL						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SERAFINA CORRÊA										
SÉRIO										
SERTÃO										
SERTÃO SANTANA							Sim	Sim	Sim	Sim
SETE DE SETEMBRO						Sim		Sim	Sim	Sim
SEVERIANO DE ALMEIDA										
SILVEIRA MARTINS							Sim	Sim	Sim	Sim
SINIMBU					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
SOBRADINHO										
SOLEDADE						Sim		Sim	Sim	
TABAÍ										Sim
TAPEJARA						Sim		Sim	Sim	

TAPERA										
TAPES					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
TAQUARA						Sim		Sim	Sim	Sim
TAQUARI						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TAQUARUÇU DO SUL							Sim			
TAVARES		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim			
TENENTE PORTELA								Sim	Sim	Sim
TERRA DE AREIA						Sim	Sim	Sim		Sim
TEUTÔNIA										
TIO HUGO										
TIRADENTES DO SUL								Sim	Sim	Sim
TOROPI					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TORRES						Sim				
TRAMANDAÍ			Sim							
TRAVESSEIRO							Sim			
TRÊS ARROIOS							Sim	Sim		
TRÊS CACHOEIRAS					Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TRÊS COROAS										
TRÊS DE MAIO										
TRÊS FORQUILHAS					Sim	Sim			Sim	Sim
TRÊS PALMEIRAS						Sim				
TRÊS PASSOS										
TRINDADE DO SUL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim				

TRIUNFO					Sim	Sim		Sim	Sim	
TUCUNDUVA										
TUNAS		Sim								
TUPANCI DO SUL								Sim		
TUPANCIRETÃ	Sim									
TUPANDI							Sim			
TUPARENDI										
TURUÇU							Sim	Sim	Sim	
UBIRETAMA						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
UNIÃO DA SERRA										
UNISTALDA					Sim	Sim		Sim	Sim	Sim
URUGUAIANA			Sim							
VACARIA			Sim							
VALE DO SOL						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
VALE REAL										
VALE VERDE							Sim	Sim	Sim	Sim
VANINI							Sim			
VENÂNCIO AIRES						Sim	Sim	Sim	Sim	
VERA CRUZ						Sim				
VERANÓPOLIS										
VESPASIANO CORRÊA							Sim			
VIADUTOS							Sim	Sim		
VIAMÃO		Sim								

VICENTE DUTRA							Sim	Sim	Sim	Sim
VICTOR GRAEFF										
VILA FLORES								Sim		
VILA LÂNGARO						Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
VILA MARIA								Sim		
VILA NOVA DO SUL						Sim	Sim	Sim	Sim	
VISTA ALEGRE										
VISTA ALEGRE DO PRATA								Sim	Sim	Sim
VISTA GAÚCHA										
VITÓRIA DAS MISSÕES					Sim	Sim			Sim	
WESTFÁLIA										
XANGRI-LÁ							Sim		Sim	

Fonte: TCE-RS