

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ATORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL: AMPLIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES

BARBARA CRISTINA HANAUER TAPOROSKY
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
barbarataporosky@ufpr.br

EDUARDO BOCALETE PONTES GESTAL
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
eduardo.gestal@usp.br

ADONIAS CALEBE DE MORAES
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
adoniasmoraes@ufpr.br

SOELI TEREZINHA PEREIRA
CENTRO UNIVERSITÁRIO NELSON AKIYOSHI
soelitp@gmail.com

INTRODUÇÃO DO PROBLEMA

A política educacional no Brasil, como política pública e, portanto, campo de ação do Estado (Muller, 2018), tem se consolidado como objeto de disputa de diferentes atores, estatais e não estatais. Dentre esses atores, os Tribunais de Contas (TC) têm sido objeto de pesquisas recentes. A atuação dos TC na educação não é algo novo (Davies, 2003). Contudo, a produção científica vem identificando uma ampliação de sua atuação para exercer o controle finalístico da política educacional, em lugar da tradicional análise das contas públicas (Schabbach, Garcia, 2021; Schmidt, 2025). Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é analisar a ampliação das atribuições e funções dos TC para o controle da política educacional, por meio de suas leis regulamentadoras.

DESENVOLVIMENTO

Os TC são indicados, na literatura, como uma das instituições que exercem o controle da burocracia no Brasil (Filgueiras, 2018). O aparato burocrático e o desenvolvimento institucional dos TC, aliado a diferentes processos de mudanças institucionais levam à reinterpretação de regras e reorganização de suas estruturas, gerando ampliação de suas funções (Filgueiras, 2018).



Nesse contexto, o exercício do controle externo, legitimado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelas Constituições Estaduais e por legislação própria regulamentadora de suas atividades, acaba gerando uma atuação extrajudicial importante, colocando essas instituições no lugar de “reparadores” das políticas educacionais (Schabbach, Garcia, 2021), sob a concepção de que isso é necessário para a avaliação de eficiência e concretização dos valores e fins constitucionais (Cabral, 2021). Esse processo está amparado na criação de novas regras que conferem às instituições de controle novas atribuições e fortalecimento de suas funções, como a CF/88 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000 (Filgueiras, 2018).

Ademais, nos termos do art. 73, 75 e 96 da CF/88, há reserva de iniciativa para proposição de leis sobre sua organização e funcionamento, bem como, são eles os responsáveis pela edição de seu regimento interno (Chaves, 2020). Como consequência, os TC têm ampliado e diversificado sua atuação no âmbito das políticas educacionais, adotando estratégias de controle formal, mas também ações de orientação e produção e circulação de conhecimentos, o que tem servido, muitas vezes, para subsidiar formas tradicionais de controle. Contudo, também geram pressão sobre os gestores públicos que passam a acatar as orientações dos TC a fim de evitar futuras responsabilizações pessoais (Schmidt, 2025).

É nesse sentido que se afigura relevante olhar como as normas legais estabelecem as funções e atribuições dos TC. Para a realização da pesquisa, primeiramente foi realizada a leitura das previsões constantes na CF/88 acerca da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do TCU, a fim de subsidiar a criação de categorias analíticas de atribuições e funções destinadas aos demais TC. Conforme se observa no trabalho de Schmidt (2025), os tipos de fiscalização possuem funções diversas. Assim, cada um dos tipos de fiscalização passou a nomear um grupo temático específico, conforme quadro 1, aliado a outras cinco categorias analíticas, voltadas a identificar as previsões que visam subsidiar e dar efetividade às fiscalizações realizadas e permitir a identificação dos mecanismos de controle e prestação de contas que o próprio TCU está submetido.



Quadro 1 – Grupos temáticos, funções e atribuições do TCU previstos no texto da CF/88

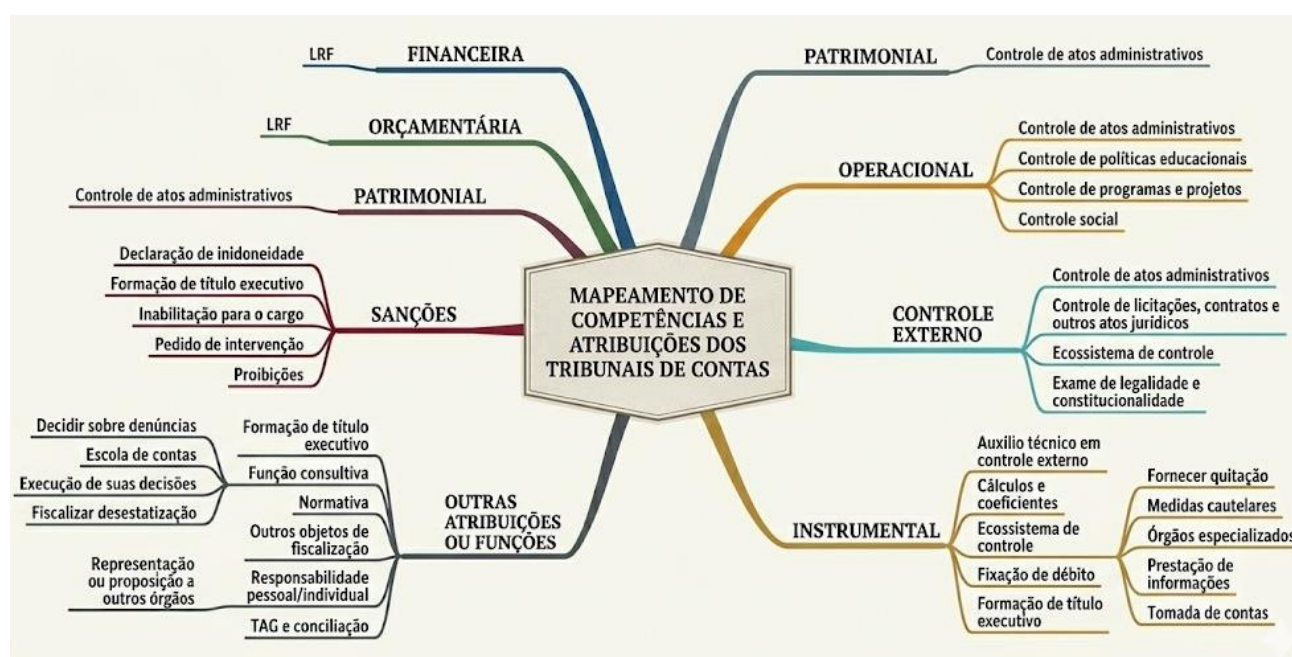
Tipo	Grupo temático e função identificada	Categorias
Contábil	Verificação dos registros contábeis quanto à veracidade, legitimidade e conformidade legal	Contábil; fiscalização de contas de estatais; fiscalização de recursos
Financeira	Análise da movimentação financeira: receitas, despesas e equilíbrio fiscal	Financeira; Admissão de pessoal e benefícios previdenciários; fiscalização de recursos
Orçamentária	Verificação da execução do orçamento público de acordo com as normas legais e os instrumentos de planejamento orçamentário	Orçamentária; fiscalização de recursos
Patrimonial	Verificação dos registros e utilização do patrimônio público	Patrimonial
Operacional	Avaliação do desempenho da administração pública	Operacional
Controle externo	Exercício do controle externo de forma ampla, sem especificação do tipo de fiscalização	Controle externo; controle de contas; julgamento de contas; emissão de pareceres e pronunciamentos;
Instrumental	Tipos de instrumentos utilizados para o exercício da fiscalização	Instrumentos de fiscalização; prestação de informações; Requisições, determinação de providências e informações
Sanções	Sanções previstas na legislação que podem ser aplicadas pela instituição no exercício do controle externo ou durante os diferentes tipos de fiscalização	Aplicação de sanções; aplicação de multa
Outras atribuições ou funções	Outras atribuições ou funções previstas nas normativas que servem para dar efetividade às fiscalizações exercidas pela instituição	Sustar a execução de ato ou contrato; Representação ou proposição a outros órgãos
Controle sobre o TC	Atribuições ou funções concedidas a outras instituições ou poderes para controle da atuação do TCU	Controle sobre o TC

Fonte: Elaboração própria, com base em Schmidt (2025, p. 45-46) (2026).

Por meio de uma pesquisa exploratória das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos TC dos 26 estados da federação, do TC do Distrito Federal e, no caso das duas últimas normas, também do TCU, foram encontradas funções e atribuições que diferiam das encontradas na CF/88, gerando novas categorias de análise, constantes na figura 1.



Figura 1 – Grupos temáticos e categorias analíticas das funções e atribuições presentes nas constituições estaduais e nas leis orgânicas e regimentos internos dos TC dos estados, do Distrito Federal e do TCU, excluídos os presentes na CF/88



Fonte: Elaboração própria (2026).

O que se observa da figura 1 é que houve uma ampliação e maior especificação das atribuições e funções destinadas aos TC, quando comparada com o quadro 1. Parte delas, embora não previstas na CF/88, são necessárias para permitir o seu exercício pelos TC, o que é esperado em normas infraconstitucionais. Contudo, chama a atenção que não há novas categorias analíticas para os grupos “contábil” e “controle sobre o TC” e os grupos “financeira” e “orçamentária” contam apenas com uma nova categoria analítica, que remete ao controle da LRF, que se trata de norma infraconstitucional. Isso demonstra que os TC não tiveram como alvo a ampliação do controle mais tradicional das contas, seguindo a previsão constitucional nesse sentido.

Por outro lado, há um aumento de atribuições específicas no grupo “operacional”, inclusive com previsões expressas de controle finalístico das políticas educacionais; bem como, uma inflação na criação de outras atribuições e funções. Dentre elas, é destacável sua função consultiva, a qual poderia antecipar irregularidades da Administração Pública, mas ao mesmo tempo condicioná-las, colocando em xeque a discricionariedade de quem administra. Alie-se a isso o fato de que, em muitas dessas previsões, a resposta à consulta passa a possuir poder normativo no âmbito do TC.



Também chama a atenção a especificação dos tipos de sanções que os TC podem aplicar, o que gera maior capacidade de exigir da Administração Pública a observância de suas decisões e determinações. Ainda, há previsões de que os TC podem tanto aplicar sanções em caráter cautelar como promover a autoexecutoriedade delas, o que traz reflexões sobre o quanto poderia exercer um poder de coerção independentemente de precisar recorrer ao Poder Judiciário.

CONCLUSÕES

A análise normativa das atribuições e funções conferidas aos TC permite perceber que são ampliadas por essas instituições, privilegiando a fiscalização operacional, que é a que permite a avaliação do desempenho da Administração Pública. Esse achado, aliado à identificação de previsões próprias sobre o controle de políticas e programas, bem como da ampliação do poder sancionatório dos TC demonstra que se trata de instituições que têm gerado instrumentos para legitimar o exercício finalístico do controle da política educacional por meio das previsões da CF/88 e os marcos legais específicos analisados.

REFERÊNCIAS

- CABRAL, F. G. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. v. 16, p. 215-257, jan.-mar. 2021.
- CHAVES, F. E. C. **Lei orgânica e o regimento interno do TCU: reserva de iniciativa e adequação da espécie normativa**. Brasília: Senado Federal, 2020.
- DAVIES, N. Tribunais de Contas e seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. **RBPAAE**, v. 19, n. 1, 2003.
- FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, R. et al. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 355-382
- MULLER, P. **As políticas públicas**. Niterói: Eduff, 2018.



SCHABBACH, L. M.; GARCIA, K. C. **Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas.** Civitas - Rev. Ciênc. Soc. v. 21 (1), Jan.-Abr. 2021.

SCHMIDT, K. C. S. **A atuação dos Tribunais de Contas estaduais no controle da política educacional: conformação de uma nova agenda de fiscalização.** 2025. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2025.

