

## **Tribunais de Contas e políticas educacionais: controle, regulação e disputas na arena decisória do Estado**

**KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT**

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

katiacschmidt@gmail.com

**MAÍRA GALLOTTI FRANTZ**

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

mairagallotti@gmail.com

### **INTRODUÇÃO DO PROBLEMA**

A presença dos Tribunais de Contas (TC) na fiscalização do direito à educação não é novidade, posto que o órgão atua, tradicionalmente, no controle fiscal e orçamentário dos recursos públicos da área (Davies, 2003). Todavia, estudos recentes têm evidenciado ações de controle que tomam as políticas educacionais como objeto de análise (Grin, 2020; Schabbach; Garcia, 2021; Schmidt; Silveira, 2021).

A Constituição Federal de 1988 (Art. 71) define como competências dos TC a apreciação e o julgamento das contas do Executivo, a realização de inspeções e auditorias, a fiscalização do repasse de recursos públicos, a aplicação de sanções em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, bem como o estabelecimento de prazos para verificação de irregularidades e sua representação ao Poder competente. Portanto, estas são funções tradicionalmente realizadas pelo órgão no controle externo da Administração Pública.

Azevedo (2023), pautado nas atribuições constitucionais do TC, problematiza seu poder simbólico no contexto brasileiro, caracterizado pela escassez de confiança em atores sociais devido às frequentes notícias de malversação e mau uso dos recursos públicos. De acordo com o autor, esse cenário contribui para ampliação da autoridade e da capacidade de influência de órgãos como o TC, que por meio de seu papel fiscalizador (*ex-post*) também regulam (*ex-ante*) a gestão pública, uma vez que ações de cunho recomendatório e pedagógico são imbuídos de poder simbólico para além de sua motivação original e passam a ser tomadas como guias de “boas práticas”, os quais



moldam a atuação dos gestores públicos, para evitar sanções e correções por parte do TC. Essa atuação passa a influir, portanto, na definição das políticas e não apenas na sua avaliação e monitoramento.

Diante desse cenário, esta pesquisa visa compreender em que medida a atuação do TC, para além do controle externo orçamentário e fiscal, passa a incidir sobre a regulação das políticas educacionais, configurando-se como ator na disputa na arena decisória do Estado. Para tanto, objetiva analisar a atuação dos TC estaduais e do Distrito Federal (DF) no controle da política educacional, a partir do mapeamento e da caracterização de sua temporalidade, dos tipos de ações e temáticas e das parcerias institucionais.

## DESENVOLVIMENTO

Esta pesquisa, de abordagem qualitativa e exploratória, volta-se ao mapeamento das ações dos 26 TC estaduais e do DF, cujo escopo é o controle da política educacional<sup>1</sup>. Tal escolha justifica-se uma vez que a pesquisa sobre instituições de controle, e de forma mais específica, sobre a atuação do TC no contexto educacional, ainda é recente e pouco analisada.

O material mapeado na pesquisa dá-se nos portais eletrônicos dos TC e corresponde a identificação de *menções às ações* de fiscalização para o controle das políticas de educação, excluindo prestações e tomadas de contas.

O recorte temporal alude ao período de 1996 a 2024, tendo como marco a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005/2014, política orientadora da ação estatal e objeto recorrente de fiscalização pelos TC (Schmidt; Silveira, 2021; Schabbach; Garcia, 2021).

---

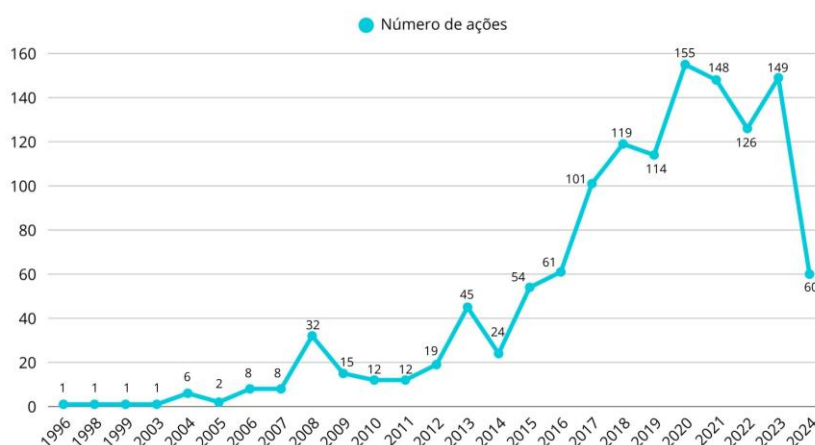
<sup>1</sup> Banco de dados desenvolvido junto à pesquisa *Efeitos e consequências da atuação dos Tribunais de Contas nas políticas educacionais e nas gestões públicas: aprimoramento institucional ou inflação de controles?* Financiada pelo CNPq por meio da chamada nº 10/2023.



Considerando limitações de acesso às informações nos portais eletrônicos dos TC, o estudo contempla exclusivamente as ações publicizadas e mapeadas nesses portais, as quais permitem uma análise inicial da atuação.

Assim, foram mapeadas 1.276 menções de ações, sendo 163 de 1996 a 2013 e 1.113 de 2014 a 2024. Tal panorama evidencia um aumento de 583% no número de ações realizadas pelos TC que têm como escopo a política educacional, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Número de menções das ações que tratam da política educacional realizadas pelos TC estaduais e do DF (1996 a 2024)



Fonte: Elaborado pelas autoras.

No período anterior à aprovação do PNE (de 1996 a 2013), percebe-se que a ampliação do número de ações parece estar associada a mudanças na legislação educacional com a aprovação da Lei nº 9.394/1996 (LDB) e da Lei nº 9.424/1996 (Fundef). Mas também na influência exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que realizou ações específicas de controle na área nos anos de 2008 e 2013, as quais se estenderam quase que à totalidade dos TC estaduais e do DF.

No marco temporal do PNE (2014-2024) observa-se ampliação significativa no número de menções em relação ao período anterior, com crescimento contínuo entre 2014 e 2018. Em 2017 os TC alcançaram 100 ações, nível que se mantém até 2023, indicando



estabilização. Em 2024, foram localizadas 60 menções de ações, o que não indica redução, mas limitações dos dados, já que a coleta encerrou no primeiro semestre de 2025.

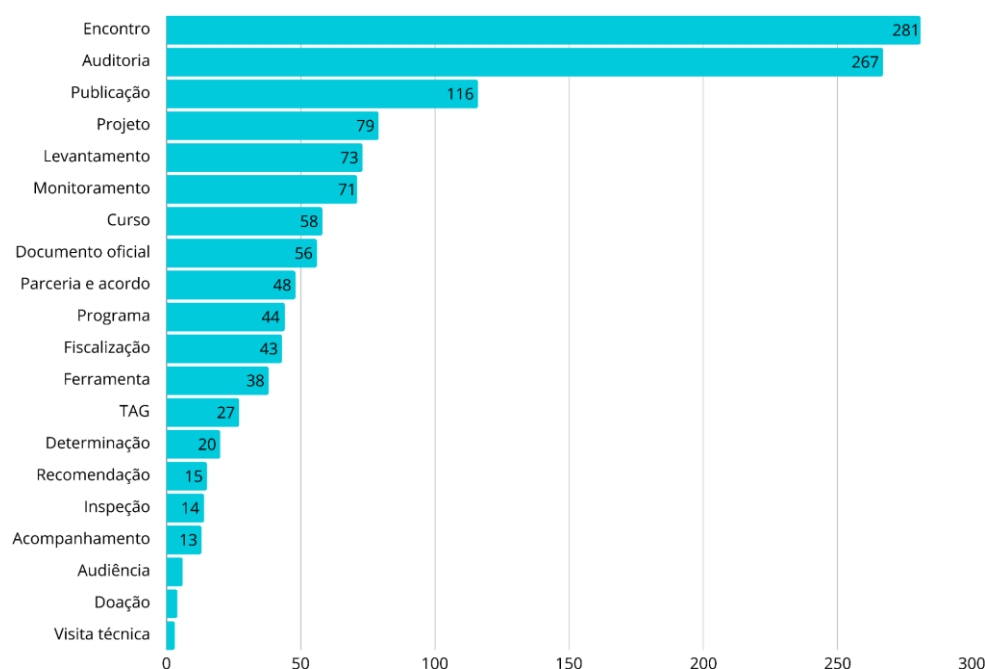
Embora 2014 registre o menor número de menções de ações no período, não se descarta a possível relação entre a atuação do TC e a aprovação do PNE, uma vez que a fiscalização de seu cumprimento pode não ter iniciado naquele momento, mas posteriormente, atrelada ao ano de 2016 como primeiro prazo para o alcance de metas (Metas 1, 3 e 18).

Todavia, a aprovação do PNE não pode ser considerada o único fator a modificar o formato de atuação dos TC, uma vez que foram localizadas 163 menções de ações no período anterior, com ênfase nos anos de 2008 e 2013.

O expressivo número de menções de ações registradas em 2020, por exemplo, pode ter como uma das explicações a emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19, a qual impactou diretamente os processos educacionais.

Quanto ao tipo de ação, foram identificadas 20 tipologias, conforme Gráfico 2:

Gráfico 2 - Tipos de ações realizadas pelos TC estaduais e do DF no controle da política educacional (1996 a 2024)



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Dos 20 tipos de ações, os encontros e as auditorias foram os mais frequentes. O primeiro representa 22% do total das menções, e de forma semelhante, o segundo, que corresponde às auditorias, representa 21%. Evidencia-se assim a opção do TC por diferentes formatos de atuação no controle da política educacional, combinando estratégias orientadoras e controle técnico.

No que se refere às temáticas, Schmidt (2025) demonstra que os objetivos mobilizados pelos TC abrangem diferentes dimensões, com ênfase em aspectos relacionados à gestão, à implementação e ao desempenho de políticas específicas, bem como ao financiamento e aos insumos. Também destaca ações voltadas aos profissionais da educação e às dimensões pedagógicas, ainda que em menor frequência. Ademais, identifica iniciativas em que o próprio TC se coloca como agente indutor das políticas, evidenciando um deslocamento em relação à função estritamente fiscalizatória. Por fim, expõem registros que não apresentam objetivos explicitados, o que indica limites na transparência e publicização das ações.

Em adição, a análise das parcerias evidencia que a atuação dos TC se articula com instituições privadas, como a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), que produzem diretrizes e orientações que passam a influenciar suas agendas de fiscalização. A partir da Resolução nº 3/2015, o PNE torna-se referência dessas ações, ampliando o escopo do controle para além da dimensão fiscal e incorporando aspectos de governança e desempenho. Nesse movimento, ao atuar no controle e na regulação, os TC também mobilizam e inserem novos atores e seus interesses nos processos decisórios e de controle e acompanhamento das políticas educacionais.

## CONCLUSÕES

Os resultados indicam que a atuação dos TC se intensifica após o PNE, evidenciando deslocamento temporal associado à centralidade dessa política. Observa-se



a combinação de ações técnicas e orientadoras, indicando coexistência de controle, regulação e indução. As temáticas abrangem múltiplas dimensões das políticas educacionais, ampliando o escopo para além da dimensão fiscal. Ademais, essa atuação se articula com atores privados, como a Atricon e o IRB, que influenciam agendas de fiscalização. Nesse movimento, os TC incorporam funções de regulação que incidem sobre a formulação e condução das políticas, configurando-se como atores na arena de disputas do Estado. Tal processo tensiona a divisão de poderes e recoloca o debate sobre interesses e limites dessa atuação para a garantia do direito à educação, bem como para a condução democrática das políticas para sua materialização.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M. L. N. de. Governança algorítmica e o duplo papel do Tribunal de Contas da União: controle e regulação da educação em tempos de plataforma e sociedade métrica. Em Aberto, Brasília, v. 36, n. 116, jan./abr. 2023.

DAVIES, N. Tribunais de Contas e seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. RBPAE, v. 19, n. 1, 2003.

GRIN, E. J. A atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis de controle externo? In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. 1ª edição. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

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, 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), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2025.



SCHMIDT, K. C. S.; SILVEIRA, A. A. D. Fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do Plano Nacional de Educação (2014-2024) pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Rev. Bras. Polít. Adm. Educ. v. 37, n. 1, jan./abr. 2021.

