

## INTRODUÇÃO

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, o Direito à Educação passou a ser analisado como um Direito Humano Fundamental que visa à plena expansão da personalidade do homem e ao reforço dos demais direitos, pois desperta no íntimo de cada indivíduo um espírito crítico em relação aos seus atos e em relação aos fatores que o rodeiam, ajuda-o, como cidadão, a inserir-se no contexto social e contribuir para a construção de valores imprescindíveis à sua evolução e à evolução da sociedade.

O direito de uma pessoa à educação engloba oportunidades educativas que vão desde a educação infantil à educação superior. No entanto, embora reconhecendo um conceito mais amplo do direito à educação, este trabalho centra-se na análise da educação básica, já que, por fatores sociais, culturais, políticos e de má gestão administrativa, existe, ainda hoje, um número vasto de pessoas aos quais são negados até mesmo os “alicerces” da aprendizagem.

A educação, enquanto um direito social proeminente, é vista como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos fundamentais, “além de ser um direito social, a educação é um pré-requisito para a fruição de direitos civis, políticos e sociais emergindo como um componente básico dos Direitos do Homem” (Machado e Oliveira, 2001:56) a esse fenômeno, alguns doutrinadores conferem a denominação de empoderamento do direito, uma vez que “confere ao indivíduo mais controle no percurso da sua vida, e, em particular, mais controle sobre o efeito das ações do Estado sobre si.” (Universidade de Coimbra, 2008).

A negação, assim como as violações do direito à educação, prejudicam a capacidade das pessoas de desenvolverem as suas próprias personalidades, de sustentar e de se protegerem a si próprias bem como às suas famílias e de participar adequadamente na vida social, política e econômica da comunidade.

A partir de pesquisas realizadas em jurisprudências, doutrinas e legislações nacionais e estrangeiras, buscou-se, através de um método dedutivo-sistemático, estabelecer padrões à respeito da fiscalização operada pelas Instituições Superiores de Controle e construir através dos princípios e institutos da Boa Governança, um sistema de controle sobre os gastos com o Sistema de Educação no Brasil.

O objetivo do trabalho consiste em apresenta uma nova proposta de Controle sobre as ações e as políticas públicas voltadas à implementação do Direito à Educação no sistema nacional. Controle a ser exercido, conjuntamente, pelo Tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, através de “Auditorias Operacionais”, que

contemplam como métodos: medidas adequadas aos objetivos; monitoramento constante sobre o objeto da auditoria; calendarização das medidas de acordo com as possibilidades administrativas e financeiras e as necessidades sociais; medição dos progressos realizados; atenção ao impacto prático das medidas em grupos mais vulneráveis; e, controle constante sobre os recursos envolvidos em todo o procedimento. As auditorias devem ser executadas de acordo com as propostas de “boa-governança”, execução por equipe multidisciplinar e participação da comunidade escolar.

Deve-se acrescentar, desde agora, que, a partir da entrada em vigor da Lei nº 13.005/2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014), que prevê uma série de Metas a serem alcançadas e institui a obrigatoriedade de monitoramento contínuo, assentando-se, então, a importância de um sistema de controle eficaz sobre a Política por ele inserida, o que demonstra total compatibilidade entre a respectiva Lei e a proposta da pesquisa ora apresentada.

## **1 A QUESTÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

O Direito à Educação está institucionalizado na Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1998) como um direito social, cuja prestação requer políticas públicas bem formuladas, oportunamente implementadas e monitoradas pontualmente.

Segundo Bobbio (1992), o reconhecimento dos Direitos Sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne à prática, uma vez que, nestes casos, o Estado deve intervir, ativamente, devendo haver uma organização do serviço do Estado. As exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico.

Os vários grupos de interesse da sociedade, cujos valores e objetivos divergem-se entre si, em razão de suas próprias condições sócio-econômicas e culturais, devem ser operacionados através de políticas públicas pertinentes e com maior maximização de seus efeitos, a fim de que possa a sociedade em sua universalidade desenvolver-se de maneira pacífica e sustentável. Cabe acrescentar que, políticas sociais compõem um subconjunto das políticas públicas (Rodrigues, 2010), sendo assim, nem toda política pública consiste em política social.

As políticas sociais são políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais como o direito à educação, à saúde, à assistência social, à proteção da família, à habitação,

ao desporto e outros direitos previstos na Constituição Federal e em Convenções Internacionais de Direitos Humanos<sup>1</sup> que cuidam do desenvolvimento do ser humano enquanto membro de uma coletividade.

Ainda na tônica da implementação do direito à educação, deve-se ressaltar a importância de serem interpretadas as normas de direitos sociais constitucionais como normas de aplicação imediata, e de que, a partir das novas interpretações doutrinárias e jurisprudenciais relacionadas à força normativa da Constituição, não se pode considerar um direito social como, no caso em estudo, o direito à educação, uma norma de caráter programático, como de mero programação futura, nesse sentido veja os acórdãos do STJ, REsp 493811 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 15.03.04 (Brasil, 2004), Recurso Especial Nº 1.185.474 - SC 2010/0048628-4 (Brasil, 2009) e a doutrina de Konrad (1991), Justem Filho (2012) e outros.

Os Tribunais europeus (Comissão Europeia de Direitos Sociais, 2003), ao julgarem questões que envolvam direitos sociais manifestam-se de maneira clara no sentido de que são normas que requerem aplicação prática, em prol da efetivação dos direitos sociais, de maneira que cabe ao Estado “tomar as medidas necessárias” para a sua efetivação.<sup>2</sup> O tema “Direitos sociais: práticos e não programáticos” é objeto de debate doutrinário (Gouveia, 1995; Canotilho, 1982; Canotilho, 2004; Machado, 2010), jurisprudencial e normativo (Carta Social Europeia Revista, 1996) em vários documentos europeus, que exigem posturas maximizadoras dos resultados e eficiência dos meios utilizados pelo Poder Público na concretização desses direitos. São indicações propostas e que devem ser observadas pelo administrador público durante o processo de gestão para efetivação dos direitos sociais: tomada de medidas adequadas aos objetivos; calendarização das medidas de acordo com as possibilidades administrativas e financeiras e as necessidades sociais; medição dos progressos realizados; atenção ao impacto prático das medidas em grupos mais vulneráveis.

## **2 AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE E A BOA-GOVERNANÇA**

No ano de 1953, em Havana, foi constituída a *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, organização autônoma, independente e apolítica,

---

<sup>1</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e outras como: a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965).

<sup>2</sup> Veja julgados nesse sentido, disponível em:

<http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/query.asp?action=page&page=2&timestamp=68668.24>

criada como instituição permanente, com o intuito de promover o intercâmbio de ideias e experiências entre Instituições Superiores de Controle dos Países membros, em matéria de controle financeiro da Administração<sup>3</sup>, sendo o Brasil um de seus membros.

O Brasil compõe também a OISCCPLP – Organização das Instituições de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, sendo assim, aderiu ao “*Memorandum de entendimentus*”, que visa o aperfeiçoamento das ISC – Instituições Superiores de Controle – e é reconhecida pela INTOSAI - *Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* - que **prevê dentre suas recomendações autonomia das ISC e força jurisdicional de suas decisões.**

A independência funcional das Instituições Superiores de Controle-ISC é crucial para que lhes sejam assegurada a sua credibilidade técnica e funcional; no entanto, deve ser vista como um princípio estrutural de funcionamento. Sua independência deve ser protegida contra influências externas e para tanto, devem estar previstas em ordenamento jurídico de cada país, no caso brasileiro, está prevista nos artigos 71 e seguintes da Constituição Federal, que determina a composição e atribuições dos Tribunais de Conta.

No Brasil, há controvérsias quanto à natureza dos julgamentos e decisões dos Tribunais de Contas, se tem poder jurisdicional ou somente fiscalizatório, de apoio ao parlamento. Considerando o teor do art. 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) “julgar contas”, “apreciar contas” e “fiscalizar contas” e a sistematização da Lei Maior em seus artigos 93, 96 e seguintes, pode-se chegar à conclusão de que compete ao Tribunal de Contas proferir decisões com efeito decisório e vinculativo nas hipóteses de contas públicas que apresentarem irregularidade financeira ou ilegalidade.

A Corte de Contas (*Cour Comptes*) francesa tem competência jurisdicional e não jurisdicional (de mero controle financeiro); inclusive, cabe acrescentar que, houve um adendo à Constituição Francesa, em seu artigo 22, em 2008, sobre a possibilidade de controle pelas ISC dos gastos e qualidade das implementações das políticas públicas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês) foi fundada em 1953 por 34 países, entre eles o Brasil. A organização conta hoje, agosto de 2008, com 188 membros. A “Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria”, adotada no Congresso Internacional de 1977 e reconhecida como a Magna Carta da auditoria governamental, fornece as bases filosóficas e conceituais dos trabalhos desenvolvidos pela Intosai. Disponível em: Portal2.tcu.gov.br

<sup>4</sup> Artigo 22, da Loi constitutionnelle n. 2008-724, de 23 de julho de 2008, que determinou o aditamento ao texto constitucional francês do art. 47-2, que estabelece o seguinte: ” ARTIGO 47º-2 O Tribunal de Contas auxilia o Parlamento no controle da ação do Governo. Auxilia o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamento da previdência social, bem como na avaliação das políticas públicas (...).

Paulo Nogueira da Costa (2014) afirma que na Europa vigora, hoje, “o modelo jurisdicional de controle financeiro externo” em vários países, dentre os quais cita a França, Portugal, Espanha e Itália.

O fato de uma ISC, como a Portuguesa, ter natureza jurisdicional não significa que exerça apenas uma função jurisdicional, mas principalmente, que ela possa contribuir com o princípio da Boa Governança nas finanças públicas, imprescindível para a eficiência da Administração Pública, que busca melhores resultados na prestação de serviço público e na implementação dos direitos sociais. Pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que é de suma importância introduzir no sistema nacional constitucional uma interpretação a partir das recomendações das Organizações Internacionais, como a INTOSAI e a OISCCPLP, que prevê dentre suas recomendações a autonomia das ISC e a força jurisdicional de suas decisões. Segundo a INTOSAI (1997) as ISCs que exercem funções jurisdicionais têm uma missão fundamental de administração da justiça em nome do povo, o que resulta em “uma ligação direta necessária entre tribunais de contas e cidadãos, sem prejuízo da função de apoio que estes prestem aos parlamentos respectivos”.

As últimas décadas do século XX e início do século XXI são marcadas por grandes mudanças no modo como é dirigida a atividade governamental. Presenciou-se vários fenômenos envolvendo os Estados como a descentralização<sup>5</sup> do Poder, tendo-se transitado de uma realidade em que as decisões fundamentais eram tomadas pelas estruturas e instituições formais de governo, para uma realidade caracterizada pela dispersão do poder<sup>6</sup>, a globalização dos mercados e a reconfiguração do Estado do Bem Estar Social.

Segundo Costa (2014), a centralidade do termo governo deu lugar à incontornabilidade do conceito *governance* (ou governança). O autor expõe que o primeiro termo é habitualmente utilizado para se aludir às estruturas, instituições e entidades incumbidas da definição de políticas; já, o segundo, designa as tradições, instituições e processos que influenciam o exercício do poder em sociedade, inclusive o modo como as decisões são tomadas e como aos cidadãos é dada voz nas decisões.

A partir dessas considerações, passar-se-á a analisar o sentido empregado hoje em torno do termo *governance* ou boa governança.

---

<sup>5</sup> Fenômeno reconhecido no final do século XX como a distribuição das atribuições próprias do governo a outras esferas, privadas ou não. (Abrúcio, 2006).

<sup>6</sup> Na educação percebe-se a descentralização a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/96 (LDBEN), artigo 15, ao prever que as unidades escolares passassem a ter asseguradas progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira.

## 2.1 BOA GOVERNANÇA

São muitas as definições propostas pela doutrina à respeito de governança. Palmer (*apud* Costa, 2014) a designa como “os mecanismos que sustentam o Estado de Direito, a estabilidade política e legal e, políticas conducentes a resultados duma maneira geral desejáveis, tais como melhoria de níveis de vida, o baixo desemprego, etc.”

Para a Comunidade Europeia (2003) “a Governança diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade”, ou seja, da leitura do documento, percebe-se que a importância que se dá na boa governança está no modo como são desempenhadas as funções públicas, geridos os recursos públicos e exercidos os poderes públicos.

Daniel Mockle (*apud* Costa, 2014) ao fazer uma análise sobre o assunto afirma ser impossível eliminar o Estado de qualquer reflexão sobre a governança pública. Ao Estado continua a caber as definições da lei e das políticas que devem enquadrar a ação dos diversos subsistemas sociais. Governança continua a compreender o conceito de Estado e Soberania, mas mantém como foco principal a “capacidade do Estado de servir os cidadãos”. É neste sentido que o autor insere o papel das instituições do Estado, o papel das Instituições Superiores de Controle, ou seja, dos Tribunais de Contas, pois a estes caberia não apenas a verificação das Contas Públicas, mas também, no caso da boa-governança, dos resultados alcançados. Torna-se oportuno inserir, nesse momento, o texto da Emenda acrescentada na Constituição Francesa no ano de 2008:

O Tribunal de Contas auxilia o Parlamento no controle da ação do Governo. Auxilia o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamento da previdência social, bem como na **avaliação das políticas públicas**. Pelos seus relatórios públicos, contribui para a informação dos cidadãos. As contas das administrações públicas são regulares e autênticas. Fornecem uma imagem fiel do resultado da sua gestão, seu patrimônio e sua situação financeira. (França, 2008). (nosso grifo).

O Controle sobre as políticas públicas e de seus resultados consiste em instrumento de grande contribuição colocado à disposição dos cidadãos e do próprio Estado na busca pela Boa-Governança.

A Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico, da Organização das Nações Unidas-ONU, considera como dimensões fundamentais de uma boa governança: a participação; o respeito pelo Estado de Direito; a transparência; a *responsiveness* (capacidade de resposta); a orientação para os consensos; a igualdade e a inclusividade; a eficácia e a eficiência; a *accountability* (prestação de contas). Percebe-se que na

perspectiva das Nações Unidas a boa-governança é meta difícil de ser alcançada em plenitude, no entanto, possui a virtude de apontar o caminho da sustentabilidade. Em geral, esse é o entendimento sobre boa governança que tem prevalecido nas Declarações da ONU.

Canotilho (2008:29) conceitua governança como a “ponte conceitual inter e transdisciplinar de quase todos os esquemas referenciais do direito, da economia e das finanças”.

Costa (2014) ao citar a obra de Christofer Hood, *A public management for all seasons*, esclarece que o autor associa o fenômeno a quatro macro tendências: tentativa de abrandar ou reverter o crescimento dos executivos, privatização da prestação de serviços públicos; desenvolvimento de automação; desenvolvimento de uma agenda cada vez mais internacional. Percebe-se nitidamente a influência dos ideais neo-liberais e da globalização sobre a boa governança, no entanto, independente das influências a que se sujeita, as propostas de ação demonstram maior clareza, aproveitamento dos recursos públicos e busca de melhores resultados, fatores estes que contribuem para uma administração pública ou privada de melhor qualidade.

Dentre as propostas para o melhor desempenho da Administração Pública a fim de se atingir os objetivos de uma nova gestão pública estão indicadas as de Osborner e Gaebler (1993), que influenciaram as modelações das reformas da Administração Pública norte-americana, a citar: - Guiar em vez de remar; - Conferir poderes à comunidade, ao invés de, simplesmente, as servir; - Promover a concorrência na prestação de serviços; - Ser movida por objetivos e não tanto por regras; - financiar resultados em vez de *inputs*; - Procurar ir ao encontro dos desejos dos consumidores e não da burocracia; - Preocupar-se em ganhar dinheiro e não, apenas, em gastá-lo (Osborner e Gaebler, 1993).

Deve-se ter em mente que, a contingência dos gastos públicos e a crise financeira que marca o início do século XXI mostram as limitações das abordagens clássicas de atuação das Administrações Públicas, exigindo novas posturas a serem adotadas pelos administradores e pelos próprios cidadãos.

### **3 AUDITORIAS PÚBLICAS – FINALIDADE, DEFINIÇÃO, BASE LEGAL, CASOS CONCRETOS**

Considerando a importância do conteúdo a ser tratado nesta seção, abrir-se-á breve parênteses, a fim de se fazer um paralelo entre os gastos públicos em um determinado setor de implementação de políticas públicas, por exemplo, do Direito à Educação, e o

uso de um bem natural, no caso, a água, bem renovável, até que a natureza permita ao ser humano tal possibilidade. Então, passemos à exposição dessa comparação: imaginemos uma irrigação, sobre determinada área, na forma “irrigação simples”. Veja-se que, segundo o sistema simples de irrigação chega-se ao objetivo final (umidificação da terra), no entanto, a perda de água é fator notório durante seu procedimento (evaporação de parcela de água, vazamentos, etc). Agora, imagine a irrigação da mesma área, mas com um procedimento diferente, por gotejamento, que é feita durante o período noturno (sem risco de evaporação) e de maneira monitorada (controle constante de vazante). O questionamento é: a terra será irrigada, sem desperdício de água em qual das formas de irrigação? Seria possível aplicar-se esse mesmo raciocínio nas contas públicas, para que seja evitado o desperdício e o desvio dos recursos públicos?

A finalidade dessa seção é vislumbrar mais uma forma de se canalizar os recursos públicos para uma aplicação mais monitorada, que reveja os resultados obtidos e reavalie os instrumentos e meios de se chegar às implementações dos direitos sociais, previstos na Constituição Federal, de maneira mais eficaz.

Conforme expõem Moreira Neto (2003), Canotilho (2008) e Costa (2014), o clássico controle de legalidade e de regularidade da atividade financeira pública, como típica função dos Tribunais de Contas, não é mais suficiente nos Estados Constitucionais contemporâneos, visto que a concepção formalista de controle financeiro deve ser superada, a fim de se conferir às Instituições Superiores de Controle o verdadeiro sentido de suas existências na estrutura Administrativa, Constitucional e Social dos Estados.

A complexidade da gestão financeira que caracteriza os Estados na atualidade postula que as ISC avaliem a gestão dos dinheiros públicos, atendendo aos critérios de economia, eficiência e eficácia. (Moreno, 2008).

A doutrina estrangeira e nacional, dentre outros, a de Osborner e Gaebler (1993), Costa (2014), Canotilho (2008) e Moreira Neto (2008), afirmam que, do ponto de vista jurídico-constitucional, não só não existe qualquer impedimento a que a lei ordinária confira ao Tribunal de Contas poderes para realizar auditorias de natureza operacional, como também acrescentam que essa atividade é mais apta a responder às exigências dos modernos Estados Constitucionais, configurando-se como um instrumento indispensável na implementação eficiente das políticas públicas e na promoção da boa governança.

À princípio, pode-se dizer que não cabe ao Tribunal de Contas emitir juízos sobre as decisões de mérito da Administração Pública, no entanto, considerando que as decisões do poder político estão vinculadas ao dever da boa-gestão e porque sua gestão envolve recursos financeiros públicos, compete ao Tribunal de Contas a respectiva avaliação.

Costa (2014:403), ao citar as Constituições francesa (art. 47-2) e brasileira (art. 71, IV) interpreta-as, no que diz respeito às Instituições Superiores de Controle (Tribunais de Contas) como “órgãos de controle financeiro externo com natureza jurisdicional”, com uma “vocação que não se esgota no controle formal e burocrático da legalidade financeira”.

Então, restringir a atividade do Tribunal de Contas a um controle financeiro formal, burocrático e tributário equivale a ignorar a nova realidade da organização e da atuação administrativa e a sua sujeição aos valores fundamentais do Estado de Direito Democrático e Republicano.

Passar-se-á, agora, a fazer uma análise atual sobre as auditorias das Instituições Superiores de Controle, como exemplos de controle sobre a eficiência das políticas públicas tanto no Brasil como em outros sistemas. Deve-se centrar na proposta levantada por vários doutrinadores estrangeiros (Vital, 2000; Osborner *et all*, 1993) no fato de que “o Tribunal de Contas deve evoluir no sentido de a auditoria de desempenho e avaliação virem a constituir o cerne da sua atividade (sem que isso signifique (...) menosprezo pelo exercício eficaz da função jurisdicional).” (Costa, 2014:414).

Da leitura do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pode-se chegar à definição de auditoria como um instrumento de fiscalização utilizado para apreciar a legalidade e a legitimidade das atividades governamentais quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, buscando a economicidade, eficiência e eficácia dos resultados. Sendo assim, a fiscalização sobre a eficiência das políticas públicas estão abrangidas neste exame, a partir da interpretação do artigo 239 do respectivo ato normativo elencado, veja:

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis (...);

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; (...)

O artigo 71, inciso IV da Constituição Federal dispõe que ao Tribunal de Contas da União-TCU compete realizar auditorias, que podem ser de cinco espécies: contábeis, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Neste trabalho, porém, será analisada a espécie de auditoria operacional, em razão de ter-se como foco a análise sobre a eficácia dos atos e políticas públicas voltadas para a educação. No entanto, tomar-se-á como exemplo, inicialmente, dois procedimentos de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União – TCU, relacionados com outros Direitos Sociais. O primeiro tratará de auditoria operacional Climática; o segundo, sobre a implementação do direito social da

saúde, que abrange os gastos do SUS com a saúde oncológica da população brasileira; sempre com a finalidade de compreensão dos procedimentos das auditorias.

A Auditoria de Natureza Operacional Sobre Políticas Públicas e Mudanças Climáticas<sup>7</sup> teve por objetivo apreciar e avaliar as ações da Administração Pública Federal para adaptar a agropecuária aos cenários de mudanças climáticas referenciados nos relatórios do IPCC - Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas. Centrou-se a auditoria a verificar em que medida as ações estão atingindo o objetivo, tendo em vista a agropecuária ser uma atividade altamente dependente de fatores climáticos, podendo, portanto, ter sua produção afetada significativamente pelas mudanças do clima, com impacto na segurança alimentar e na balança comercial brasileira, além do potencial risco de gerar graves problemas sociais.

O Brasil, como signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, comprometeu-se a formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e regionais que incluam medidas para mitigar as mudanças do clima e para permitir a adaptação a essas mudanças.

Foram realizadas entrevistas não-estruturadas com gestores dos principais órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pela adoção de medidas voltadas diretamente à agropecuária, ou que tratam de assuntos correlacionados às “mudanças do clima”, tais como a coleta e o tratamento de dados meteorológicos e climatológicos e a coordenação das ações para o enfrentamento dos problemas decorrentes das alterações do clima. (Tribunal de Contas da União, 2009, “a”).

O segundo exemplo de auditoria operacional trata do controle de resultados de políticas públicas, mas, agora, na área da saúde, o qual demonstra o resultado de suas análises no “Relatório de Auditoria Operacional na Política Nacional de Atenção Oncológica” (TCU, 2009, “b”), que segundo consta, teve como objetivo avaliar a implementação da Política Nacional de Atenção Oncológica quanto ao bom uso dos recursos públicos, procurando contemplar aspectos relacionados à economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade da atenção à saúde na área de oncologia, em benefício da população brasileira que dela necessita. Veja abaixo, destacado, parte da conclusão final do Relatório da auditoria:

Em razão do exposto, estão sendo propostas recomendações aos gestores visando à regularização dos problemas identificados. Dentre as medidas propostas, destaca-se a necessidade de recomendar ao Ministério da Saúde que desenvolva um plano para sanar de forma efetiva a insuficiência da estrutura da rede de atenção oncológica, que preveja a ampliação da oferta de serviços, seja por meio de investimentos próprios ou pela contratação de serviços suplementares, até a completa solução das carências existentes. (Tribunal de Contas da União, 2009).

---

<sup>7</sup> A auditoria foi realizada sob a coordenação da 1ª Diretoria da 8ª Secretaria de Controle Externo, com o objetivo de verificar em que medida as ações da Administração Pública Federal estão promovendo a adaptação da agropecuária aos cenários de mudanças do clima. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053248.PDF>.

No mesmo relatório recomendou-se, também, a adoção de medidas visando à efetividade do Relatório, que contemple o cálculo e a divulgação de indicadores nacionais de tempestividade dos atendimentos e de sobrevivência dos pacientes, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das decisões gerenciais e o estímulo à melhoria contínua da prestação dos serviços oncológicos. Também recomendou-se a adoção de medidas visando à promoção da formação dos profissionais que atuam na assistência aos pacientes de câncer, desde a atenção primária até os níveis de alta complexidade e, por fim, recomendação para que o Ministério da Saúde desenvolva estrutura que possibilite a análise periódica da adequação das condutas terapêuticas autorizadas no âmbito do SUS.

Percebe-se que, as auditorias acima citadas, realizadas em determinado período, envolveram os órgãos públicos responsáveis pela implementação do direito social vislumbrado, através de entrevistas com os gestores do setor envolvido e dos usuários do serviço; foram realizadas avaliação dos gastos públicos envolvidos durante a implementação, audiências públicas, análise de resultados e, por fim, indicações de soluções para os casos de resultados negativos ou abaixo do esperado.<sup>8</sup>

Considerando que o Brasil se encontra em situação notória de precariedade na qualidade do ensino público fundamental e médio, o que se demonstra em pesquisas realizadas por instituições internacionais como a UNESCO<sup>9</sup> tanto em pesquisas internas, como em pesquisas comparativas com outros países em desenvolvimentos - OCDE<sup>10</sup>, busca-se, através deste trabalho, colocar em evidência os mecanismos e instrumentos que estão política e juridicamente disponíveis à coletividade brasileira, mas que não se apresentam no presente momento em plena eficácia, como é o caso das auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União, que poderiam ser importantes veículos de implementação e monitoramento dos atos administrativos e políticas públicas voltados à educação.

Antes de ingressar-se na análise dos mecanismos de maximização do controle sobre as políticas educacionais, convém acrescentar que a divisão de competência entre

---

<sup>8</sup> Conforme Item 2. Resumo, p. 2 (TCU, 2009;*a e b*): Durante o planejamento dos trabalhos, além de pesquisas bibliográficas, foram desenvolvidas as seguintes técnicas de diagnóstico de auditoria: Análise dos Stakeholders, Mapas de Produtos e Impactos, Análise Recí, Diagrama de Ishikawa, Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Riscos.

<sup>9</sup> Conforme relatório da UNESCO: O Brasil está entre os países que ainda não atingiram, nem estão perto de atingir o conjunto das metas (metas da UNESCO - o Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>

<sup>10</sup> A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou o resultado do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), que pela primeira vez avaliou a capacidade de 85 mil estudantes, de 15 anos, do mundo inteiro, para resolver problemas de matemática aplicados à vida real. O Brasil ficou em 38º lugar, com 428 pontos, em um total de 44 países (veja o ranking completo ao final desta reportagem). Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/04/brasil-fica-entre-ultimos-em-teste-para-estudantes-resolverem-problemas.html>

as Instituições de Controle nacionais, previstas na Constituição Federal, artigo 71 e seguintes, não deve ser um empecilho à atuação em conjunto dessas entidades na realização das auditorias operacionais em prol do controle da qualidade das políticas desenvolvidas pela educação. A própria Lei Maior, em seu artigo 211, § 4º, prevê que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Deve-se considerar também que são Instituições Superiores de Controle tanto o Tribunal de Contas da União, como os dos Estados e dos Municípios, e que, pelos pressupostos do Estado Federal, devem atuar em conjunto na busca pela implementação dos valores e Princípios Constitucionais Republicanos (art. 1º e 3º da Constituição Federal).

### 3.1 MECANISMOS DE MAXIMIZAÇÃO DO CONTROLE DAS AUDITORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE OS GASTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A presente seção busca encontrar no sistema jurídico estrangeiro e nacional modelos e métodos que contribuam com a maximização dos resultados das auditorias operacionais realizadas pelas Instituições Superiores de Controle – Tribunais de Contas – na área da educação, envolvendo os gastos financeiros com os profissionais da área, com as escolas públicas do ensino fundamental e médio e demais ações relacionadas a esse processo.

Considerando que as ISC devem corresponder às reais necessidades dos cidadãos, o **primeiro mecanismo** a ser citado consiste no envolvimento dos cidadãos na avaliação das auditorias (Costa, 2014), o qual se justifica pela necessidade de conhecimento dos efeitos reais do programa junto aos seus destinatários imediatos e mediatos. Fundamenta-se esse requisito no direito de participação popular nas ações e decisões públicas, artigo 205 e 206, inc. VI, da Constituição Federal, e no fomento da democracia participativa. Na área da educação os interessados seriam os cidadãos da comunidade escolar, mais especificamente, os agentes da escola como professores, pedagogos, psicólogos, diretores, assistentes sociais, merendeiros, alunos e seus responsáveis (familiares). Hoje existem várias formas de participação popular, dentre as quais podem ser citadas as audiências públicas, as reuniões dos Grupos de mães, reuniões de pais e mestres, situações que permitiriam uma gerência mais pontual dos órgãos de controle se houvesse maior participação de seus agentes nesses processos participativos.

O **segundo mecanismo** a ser adotado consiste na Composição das equipes das auditorias, as quais devem ser multidisciplinares e compostas por técnicos qualificados. Costa (2014:414) expõe que o Tribunal de Contas Português deve redimensionar as estratégias de recrutamento e formação dos técnicos à seu serviço, a fim de alcançar os objetivos almejados pelas auditorias operacionais, veja abaixo as palavras do autor:

“É imprescindível que o Tribunal de Contas disponha de técnicos altamente qualificados e especializados numa pluralidade de áreas do saber e que lhes proporcione formação continuada e condições de trabalho adequados às funções que exercem”. A sofisticação dos meios humanos e materiais é uma condição necessária para que o Tribunal de Contas possa responder com eficácia aos desafios colocados pela exigência de boa governança.

O **terceiro mecanismo** a ser apontado consiste na objetividade dos parâmetros de controle das auditorias ora abordadas, ou seja, os parâmetros de controle devem ser objetivos facilitando a real apuração dos resultados. Teorias sobre a boa governança propõem métricas de avaliação para a busca de melhores resultados na gestão pública, como no caso da *public values scorecard* e *competing values framework* (Cole e Parston, 2006; Moore *apud* Costa, 2014).

As auditorias não podem conduzir à emissão de opiniões ou observações de caráter político (Costa, 2014), e, ainda que com previsão de margem de erro aceitável, deve conter critérios objetivos, por exemplo, período de avaliação previamente fixado – Calendarização do período a ser avaliado, de acordo com as possibilidades administrativas e financeiras e as necessidades sociais; percentual de melhora no aprendizado do alunos e avaliação precisa dos níveis de alfabetização, ou seja, medição dos progressos realizados; verificação da real assunção por parte dos alunos das merendas escolares; projeção e posterior confirmação do percentual dos alunos com atendimento psicológico e das famílias de alunos acompanhadas por assistentes sociais; verificação pontual da questão da violência nas escolas.

Costa (2014:415) acrescenta que é importante superar a visão positivista da auditoria, pois há “aspectos da realidade que não são mensuráveis, mas que nem por isso deixam de ser importantes, sendo, por isso, merecedores de atenção e apreciação por parte dos órgão que têm por missão promover a boa governança”.

O **quarto mecanismo** consiste nos “aspectos metodológicos de avaliação de desempenho da gestão da auditoria operacional”. Para esse mister a doutrina aponta vários critérios de apuração, dentre eles pode-se indicar: a) o recurso aplicado; b) quantidade de produtos ou de serviços prestados num determinado período de tempo; c) obtenção de respostas aos questionamentos propostos: custo-benefício e eficiência; satisfação dos destinatários; alcance dos objetivos apontados inicialmente. Portanto, tais critérios devem permitir respostas a esses questionamentos.

**Quinto mecanismo**, o último mecanismo a ser apontado consiste em importante instrumento de controle sobre a eficiência com os gastos públicos dentro do chamado exercício financeiro, no que diz respeito ao uso do limite exigido pela Constituição Federal, em seu artigo 212, nos gastos com a educação.

A importância desse item existe em virtude do resultado de pesquisas realizadas sobre Ações Judiciais que envolvem questionamentos de legalidade, moralidade e eficiência da gestão dos recursos financeiros aplicados em escolas públicas municipais e estaduais, cujas metas e resultados são questionáveis e com notória ineficiência, realidade constatada a partir dos resultados da pesquisa a seguir apontada, além das últimas análises realizadas pela Unesco, em âmbito mundial (vide nota de rodapé nº 8), e, por fim, com a queda do lugar ocupado pelo país, penúltimo lugar (13.05.2014), no “Ranking Mundial de Qualidade da Educação” (Lacerda, 2014).

Acrescentar-se-á, agora, em breves palavras, o resultado da análise sobre julgados de vários Tribunais brasileiros que têm por objeto a análise sobre o controle dos gastos e das ações dos Poderes Públicos municipais e estaduais com a educação. Alguns julgados demonstram sério desinteresse por parte dos administradores públicos em manter uma gestão de qualidade no que diz respeito às ações e aos gastos com a educação em escolas públicas. A seguir, alguns exemplos:

No caso do Município de Canoas/RS, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul determinou anulação dos atos administrativos municipais lesivos ao erário por não compatíveis com a finalidade educacional do ensino fundamental, apontando o entendimento de que a Administração fez aquisição desnecessária de softwares não adequados para crianças do ensino fundamental (ou seja, softwares destinados ao ensino médio, sem ao menos o município possuir escola de nível médio), conforme destacado no relatório do Tribunal de Contas do Estado, além da contratação ilegal, sem anterior processo licitatório que, per si, presume a lesividade. Reconheceu a lesão aos cofres municipais e determinou Responsabilidade Solidária dos agentes públicos e empresa contratada, a fim de que providenciem o ressarcimento dos danos causados ao erário público (Brasil, 2007).

No julgamento do Recurso Especial nº 493811/SP, o STJ entendeu pela possibilidade de exame da oportunidade e conveniência na escolha das prioridades orçamentárias, com determinação para que sejam incluídas verbas, com destinação específica na área da educação (no caso, aumento de vagas em escolas públicas), para o próximo orçamento.

No julgamento do Agravo de Instrumento interposto pelo Estado de Santa Catarina contra o deferimento da Tutela Antecipada na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do mesmo Estado, n. AI: 355982 SC 2010.035598-2 (Brasil, 2011), foi mantida a decisão do juiz singular que determinou compatibilização do número de alunos ao espaço físico das Instituições de Ensino Estaduais.

Nos demais Estados-membros como São Paulo, Goiás, Mato Grosso e outros percebeu-se algumas discussões à respeito de pedido de vagas em escolas municipais e estaduais e outras relacionadas às políticas públicas adotadas pelo Executivo. A seguir, alguns exemplos de julgados: na apelação feita pelo Município Taubaté do Estado de São Paulo, APL n.º: 0003128-21.2008.8.26.0625 SP (Brasil, 16.06.2010), contra decisão favorável à Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do mesmo Estado, o Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a decisão do Juízo Singular que determinou o dever do Município em prover a inclusão de pessoa portadora de necessidades especiais em Instituições de Ensino, em detrimento da tese levantada pelo Poder Público municipal baseada na Teoria Reserva do Possível, que não foi acolhida porque a pesquisa feita ao site da prefeitura de Taubaté demonstrou que não houve nenhum gasto com a educação e a inclusão social de pessoas portadoras de necessidade, conforme é exigido pela reserva do mínimo existencial. Outros impõem também reformas urgentes em Centros Educacionais que se encontram em condições precárias, a partir de parecer da defesa civil e corpo de bombeiro (Brasil, 2012) e (Brasil, 2013).

É de suma importância acrescentar que, nos Estados-membros da região Norte e Nordeste não foram encontradas ações judiciais sobre o controle pelo Judiciário sobre atos da Administração Pública Municipal e Estadual em matéria de educação, fato que leva a uma interpretação de omissão por parte dos atores da comunidade na verificação dessas ações educacionais, situação, a priori, que demonstra maior gravidade em relação aos Estados da região Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que apontam processos judiciais nessa matéria.

Esses são, portanto, os cinco mecanismos que podem contribuir com a implantação de uma gestão pública de qualidade para a educação brasileira, passar-se-á a abordar no item seguinte algumas experiências de auditorias realizadas pelas ISC de alguns países estrangeiros como os Estados Unidos da América e a Suécia, como forma de se visualizar a atuação das Instituições de Controle nas políticas públicas sociais nestes Estados considerados desenvolvidos.

#### **4 BREVE ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS EM MATÉRIA DE AUDITORIAS OPERACIONAIS DE ISC**

O GAO-*Government Accountability Office* dos EUA foi convidado a rever os dados sobre os programas de educação do VA (Departamento de Assuntos Veteranos)<sup>11</sup>. A auditoria<sup>12</sup> (GAO, 2012) foi feita através de seu Departamento de Educação Integrada, em educação de nível superior, identificada como *Post-9/11 GB Bill Post-9/11*, com a finalidade de verificar a eficácia de Lei Federal – Lei de Assistência Educacional de 2008 VA (Assunto Veterano) - que investiu um valor de US \$ 11 bilhões em assistência a Veteranos, o que beneficiou quase 1 milhão de pessoas. Especificamente, o GAO examinou : (1) a distribuição dos pagamentos de educação VA entre as escolas ; (2) as características dos alunos e os resultados do programa nas escolas objeto de um alto investimento, a fim de comparar com os alunos de outras escolas, sem alto financiamento; e outras (GAO, 2012).

Para abordar esses temas, o GAO fez coletadas no “ano fiscal de 2010 e 2011” de dados do VA e no ano escolar do financiamento 2011/2012. O GAO usou estes dados para comparar valores de pagamento VA , bem como características dos alunos e os resultados. Os benefícios educacionais concedidos para os veteranos previa pagamentos de taxa de matrícula, valores para despesas de habitação e para compra de livros.

O GAO concluiu que a maioria dos benefícios foram dirigidas para uma pequena porcentagem de escolas que recebem financiamento VA no ano fiscal de 2011, principalmente através do GI Bill Post-9/11, ou seja, cerca de 5 por cento das escolas (654 escolas) recebeu mais de US \$ 3,8 bilhões em pagamentos globais de educação VA utilizados para mensalidades e taxas no ano fiscal de 2011, mais de 60 por cento deste tipo de financiamento . Estas 654 "escolas altamente financiadas – VA” devem ter recebida no mínimo US \$ 2 milhões entre os gastos. Verificou-se que houve mais estudantes matriculados, em média, comparando com outras escolas.

As escolas com alto nível de financiamento – VA, geralmente tiveram maiores taxas de retenção (porcentagem de estudantes retornando para a mesma escola de 1 ano para o outro ) e as maiores taxas de graduação. Como os dados sobre estudantes veteranos são limitados , as características dos alunos e os resultados de análises do GAO são para populações escolares como um todo.

---

<sup>11</sup> Agentes Militares.

<sup>12</sup> A presente auditoria de desempenho fora realizada no período de fevereiro 2012 a julho de 2013 (GAO, 2012).

Através do GAO foi feito, também, um outro estudo relacionado às novas tendências relacionadas ao casamento, trabalho da mulher fora do lar e pensões, situações que alteram os padrões sociais e que podem gerar vulnerabilidade para alguns aposentados. Segundo Relatório (GAO, 2014), nos últimos 50 anos, as taxas de pobreza entre os americanos mais velhos têm diminuído drasticamente, em grande parte devido à disponibilidade e ampliação de benefícios da Previdência Social . A Segurança Social é agora o tipo mais comum de renda para aposentados. Benefícios de aposentadoria da Previdência Social estão disponíveis não só para aqueles que se qualificam com base em sua própria história de trabalho, mas também para cônjuges, viúvas / viúvos , e em alguns casos, ex-cônjuges de trabalhadores que se qualificar. No entanto, nas últimas décadas, o casamento tornou-se menos comum, as mulheres entraram na força de trabalho em maior número, e muitos empregadores passaram a oferecer os planos CD ao invés de os planos DB.

À luz dessas tendências, a GAO apresenta relatórios sobre: (1) as tendências em casamento e a participação das famílias americanas na força de trabalho e no sistema de aposentadoria dos EUA, (2) o efeito dessas tendências sobre o recebimento de benefícios de aposentadoria e economias, e (3) as implicações para as populações idosas vulneráveis e os atuais desafios em ajudá-las. Desde 1960, o percentual de famílias solteiros e monoparentais aumentou drasticamente, especialmente entre as de baixa renda, as pessoas menos instruídas e algumas minorias. Ao mesmo tempo, o percentual de mulheres casadas que entram na força de trabalho aumentou. O declínio no casamento e aumento da participação da força de trabalho das mulheres têm afetado os tipos de benefícios da Segurança Social que as famílias recebem, pois menos mulheres recebem benefícios conjugais hoje do que no passado. Além disso, a mudança da DB para planos CD aumentou vulnerabilidades financeiras para alguns devido ao fato de que a DC planeja e normalmente oferecem menos proteção do cônjuge.

Consta no relatório (GAO, 2014:4) que foram realizadas audiências entre os membros da Comissão do GAO e a população envolvida com o tema objeto de análise, no sentido de colocá-los a par dos acontecimentos, possibilidade de dificuldades no futuro, no caso de certas escolhas relacionadas ao plano de aposentadoria, trabalho e outros. Para responder às perguntas, analisou-se vários conjuntos de dados nacionalmente representativos, realizou uma extensa revisão da literatura, e consultou-se com uma ampla gama de especialistas<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Maiores detalhes sobre a auditoria em questão veja Relatório (GAO, 2014).

O Gabinete de Auditoria Nacional da Suécia, Swedish National Audit Office-NAO, auditou se a supervisão e apoio do governo contribui efetivamente para um salto positivo na segurança do ambiente escolar, a fim de evitar que alunos estejam sujeitos a tratamento degradante e a assédio. A conclusão geral é de que o sistema do governo central para as escolas, buscando essa finalidade, poderia funcionar melhor (NAO, 2013).

A razão apontada na auditoria é o grande número de alunos que são submetidos a tratamento degradante em escolas. Tratamento degradante pode incluir o uso de violência física, abuso verbal, ostracismo, tratamento injusto ou sussurrando. Pela auditoria verificou-se que existe uma deficiência no sistema relativa à competência das agências de educação no processo de verificação das situações de violência e aplicação das sanções adequadas, por excesso de agências e por falta de uma melhor definição de suas atribuições. No caso em análise, o NAO (2013) da Suécia, apresentou algumas propostas ao governo, a fim de tornar essas medidas mais eficazes. De acordo com o NAO sueco, o ato da discriminação e da Lei da Educação devem ser harmonizados para permitir que os alunos que relataram degradante tratamento ou assédio possam receber tratamento igual.

## **CONCLUSÃO**

Este trabalho teve por objeto de estudo o Controle sobre os atos e ações do Estado na implementação do Direito à Educação, controle que pode ser exercido, além de outras formas, pelas chamadas ISC-Instituições Superiores de Controle, que no sistema nacional são denominadas Tribunais de Contas, previstos na Carta Política nacional, em seu artigo 71 e seguintes.

Foi mencionado que os Tribunais de Contas possuem várias formas de participação no controle sobre as contas públicas (auxiliar no Controle Externo exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos e contas do Poder Executivo e o acompanhamento concomitante das contas do Executivo, atribuição que por alguns é interpretada como poder de julgar do TC), e, a partir das novas proposições de uma boa-governança, também a possibilidade de controle sobre a qualidade das políticas públicas implementadas pelo Estado.

Uma das formas de atuação desse controle consiste na auditoria operacional, que juridicamente é considerada um instrumento de fiscalização utilizado para apreciar a legalidade e a legitimidade das atividades governamentais quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, buscando a economicidade, eficiência e eficácia dos resultados.

Em outros sistemas como o francês, americano, português, sueco, conforme abordado no decorrer deste trabalho, as Instituições Superiores de Controle têm o importante papel de apreciar não apenas o aspecto burocrático das contas públicas, mas principalmente a eficiência das políticas públicas adotadas pelo Poder Público, os resultados esperados e a eficácia social dos direitos fundamentais implementados pelas mesmas políticas. Nessas hipóteses de controle, as ISC utilizam-se da denominada auditoria operacional.

Mirando nesse objetivo, foram feitas análises sobre exemplos de auditorias implementadas em outros sistemas jurídicos e também no sistema nacional, a fim de se visualizar um procedimento de controle que pudesse ser absorvida pelo sistema jurídico brasileiro, o que levou à conclusão de que a auditoria operacional, prevista no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e na Constituição Federal, artigo 71, seria o instrumento adequado para esse mister.

No caso brasileiro, na hipótese de serem realizadas auditorias pelas ISC brasileiras, ou seja, pelos Tribunais de Contas da União e dos Estados, deve-se considerar que, as avaliações deverão ser abrangentes, considerando o atual estágio nacional em termos de qualidade de educação nas escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental e médio. Nesse sentido deverão adotar critérios que abarquem questões relacionadas à segurança das escolas, qualidade das merendas, efetividades dos gastos públicos no exercício financeiro, de maneira a buscar qualidade de serviço e qualidade de políticas educacionais, qualificação dos profissionais da educação, participação dos membros da comunidade escolar nas decisões, acompanhamento psico-social dos alunos com deficiência na aprendizagem, integração dos responsáveis pela educação do educando no processo de alfabetização.

Outro fator que deverá ser levado em consideração é a extensão territorial e a divisão das competências pelos vários Tribunais de Contas de cada unidade federada, no entanto, deve-se considerar que o Tribunal de Contas da União tem competência em todo o território nacional, e que, conforme foi apontado no decorrer do trabalho, já realiza auditorias operacionais em outras áreas sociais e que, pelo princípio da simetria do Estado Federal, também os Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, onde houver, poderão atuar em seus âmbitos de competência no mesmo sentido.

Feitos esses apontamentos, considera-se que o objetivo do presente trabalho foi alcançado, ainda que, no que tange à educação, apenas do ponto de vista teórico, mas crente na possibilidade de que, uma atuação constante, monitorada pelos Tribunais de Contas nacionais, buscando a maior eficiência das ações e políticas voltadas para o

Direito à Educação possa haver melhoria da qualidade da educação no sistema de ensino fundamental e médio brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Org. FLEURY, Sônia. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE**. Lei 13.005/2014. DOU de 26.6.2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp** 493811/SP, Segunda Turma, Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Município de Santos, Rel. Min. Eliana Calmon, Brasília, DJ 15.03.04.

BRASIL. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *In*: **Boletim do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/regimentos/regimento.pdf> Acesso em: 31 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível** n° 70019346154, Segunda Câmara Cível – Regime de exceção. Relator: Des. Arno Werlang. Apelante: Célio Romeu dos Santos e outro, Apelado: Município de Canoas/RS, Porto Alegre, 2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento** n. AI: 355982 SC 2010.035598-2. Primeira Câmara de Direito Público. Agravante: Estado de Santa Catarina. Agravado: Representante do Ministério Público de SC. Relator: Vanderlei Romer. Data de Julgamento: 06/07/2011. Disponível em: <http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>. Acesso em 22/10/2013, às 16h50min.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. TJ-SP - **Apelação**: 0003128-21.2008.8.26.0625 SP. 1ª Câmara de Direito Público. Recorrentes: Município de Taubaté. Recorrido: Representante do Ministério Público, Interessado: H. B. B. Rel.: Sérgio Roberto Baasch Luz. Data de Julgamento: 16/06/2010. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>. Acesso em 24/10/2013, às 14h27min.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **APL: 544220420108070001 DF 0054422-04.2010.807.0001**. 6ª Câmara Cível. Apelante: Distrito Federal. Apelado: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relatora: Ana Maria Duarte Amarante Brito. Data de Julgamento: 27/02/2012. Data de Publicação: 08/03/2012. Disponível em: <http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>. Acesso em 24/10/2013, às 13h48min.

CANOTILHO, Gomes. **O Tribunal de Contas como Instância dinamizadora do Princípio Republicano**. In: Revista do Tribunal de Contas. Lisboa: Ed. TC, nº 49, jan.-jun., 2008, p. 23-35.

\_\_\_\_\_. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Editora Coimbra, 1982.

\_\_\_\_\_. **Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais**. In: Canotilho, J. J. Gomes, Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2004.

COLE, Martin; PARSTON, Greglon. **Unlocking public value: a new model for achieving high performance in public service organizations**. Hoboken: United States of America, 2006. Disponível em: [http://www.ipaa.ir/files/site1/pages/unlocking\\_public\\_value.pdf](http://www.ipaa.ir/files/site1/pages/unlocking_public_value.pdf) Acesso em: 16.05.2014.

COSTA, Paulo N. **O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controle financeiro externo em Portugal**. Coimbra: Editora Coimbra, 2014.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Governança e desenvolvimento**. Bruxelas: C.C.E., 2003. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/). Acesso em: 21 de abr. de 2014.

COMISSÃO EUROPEIA DE DIREITOS SOCIAIS. Jurisprudência: **Reclamation nº 13/2002**. Partes : l' Association internationale Autisme-Europe contre la France. Data julgamento: 11.04.2003. Disponível em: <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/query.asp?action=page&page=2&timestamp=68668.24> Acesso em: 28.05.2014.

FRANÇA. **Loi constitutionnelle n. 2008-724**: determinou aditamento ao texto constitucional francês - art. 47-2. Paris. Data: 23 de julho de 2008.

GAO - Government Accountability Office. *Departamento de Educação Integrada IPEDS Postsecondary Education Data System NSLDS National Student Loan Sistema de Dados do Office OPEID-6 de educação de nível superior Identificação Post-9/11 GI Bill Post-9/11 Veteranos Lei de Assistência Educacional de 2008*. EUA, 2012.

Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/660/656204.pdf> Acesso em: 10.05.2014.

GAO - Government Accountability Office. **Reformas, tendências de segurança no casamento, trabalho e pensões podem aumentar a vulnerabilidade para alguns aposentados**. EUA, 2014.

Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/670/661377.pdf> Acesso em: 10.05.2014.

GLOBO.COM-NOTÍCIAS. **Estudantes brasileiros ficam entre últimos em teste de raciocínio**: Brasil ficou em 38º lugar entre 44 países. Pisa avaliou pela 1ª vez capacidade de resolução de problemas.

Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/04/brasil-fica-entre-ultimos-em-teste-para-estudantes-resolverem-problemas.html> Acesso em: 02.05.2014.

INTOSAI - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES

FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Declaração de Lima sobre Preceitos de**

**Auditoria**. Lima: Intosai, 1977. Disponível em: [Portal2.tcu.gov.br](http://Portal2.tcu.gov.br) Acesso em 10 abr 2014.

KONRAD, Hesse. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

LACERDA, Antonio C. **Ranking Mundial de Qualidade da Educação**. Londres, 2014. Disponível em:

[http://port.pravda.ru/sociedade/cultura/13-05-2014/36748-brasil\\_educacao-0/](http://port.pravda.ru/sociedade/cultura/13-05-2014/36748-brasil_educacao-0/) Acesso em: 14 de maio de 2014.

MACHADO, Jónatas. **Direito da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010.

MORENO, Carlos. **Um Tribunal de Contas para o século XXI: algumas questões e propostas para os próximos cinco anos**. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de Coimbra. Coimbra: UC, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo F. **O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: RTC, v. 48, nº 3, julho/set. p. 78.

NAO - Swedish National Audit Office. **Degradados ou discriminados na escola - há diferença?** Suécia, 2013.

Disponível em: <http://www.riksrevisionen.se/en/Start/> Acesso em: 27.05.2014.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em:

[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)

Acesso em: 17.04.2014.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “What is Good Governance?** Disponível em:

[www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp)> Acesso em: 21.04.14.

OSBORNER, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Penguin Group, 1993.

RODRIGUES, Marta A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SIMON, Hebert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditorias de natureza operacional sobre políticas públicas e mudanças climáticas**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

Brasília: 2009 “a”. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053248.PDF>. Acesso: 28 de março de 2014.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Operacional na Política Nacional de Atenção Oncológica**. Ministro Relator: José Jorge. Brasília:

TCU, 2009 “b”. Disponível em:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/saude/Oncologia%20-%20relat%C3%B3rio%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/saude/Oncologia%20-%20relat%C3%B3rio%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf) Acesso em: 02 de maio de 2014.

UNESCO. **Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008:**

**educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?** – Brasília : UNESCO, 2008.

Disponível em:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf> Acesso em: 30 de abr. de 2014.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **Disponibilidade e acesso igual à educação, empoderamento através do direito à educação**. *In*: Módulos sobre questões selecionadas de direitos humanos. Coimbra: UC, 2008.