

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**JONATHAN BARROS VITA**

**JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, José Alcebiades De Oliveira Junior,

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-297-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

---

### **Apresentação**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas I, o qual ocorreu no dia 27 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, José Alcebiades de Oliveira Junior, Paulo Roberto Barbosa Ramos e Zélia Luiza Pierdoná.

O referido GT foi palco de profícias discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

#### **Bloco 01 – Direito Financeiro**

1. A obrigatoriedade execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no brasil: instrumento para custear as políticas públicas e efetivar os direitos sociais
2. Entre a prevenção e a reatividade: a atuação dos tribunais de contas na fiscalização da infraestrutura escolar
3. O orçamento público como bem comum: um diálogo com a teoria de Elinor Ostrom

4. O mínimo existencial e a reserva do possível: a contraposição entre os custos dos direitos e a judicialização dos direitos sociais.

5. Política pública de acesso à educação básica. O tema 548 do STF e o problema orçamentário.

#### Bloco 02 – Direito Administrativo

6. A regulação como solução de segunda ordem: vantagens e problemas da implementação procedural via AIR

7. Políticas públicas baseadas em evidências: a transparência como antídoto às distorções da escolha pública

#### Bloco 03 – Direito do consumidor e direito privado

8. A expansão macroeconômica da boa-fé objetiva sob o ponto de vista da economia comportamental como expressão do capitalismo humanista enquanto política pública

9. A judicialização das políticas públicas patrimoniais no brasil

10. As políticas públicas do superendividamento econômico do crédito consignado para os idosos e o protagonismo judicial

#### Bloco 04 – Inclusão e igualdade de gênero

11. Desigualdade estrutural e políticas públicas: como a transparência salarial e a política de cuidados podem impactar o mundo do trabalho das mulheres brasileiras

12. O direito humano a moradia e o modelo housing first como política constitucional de enfrentamento à condição de rua e de cumprimento da ODS 11 da agenda 2030 da ONU

#### Bloco 05 – Direito à educação

13. A lei nº 12.764 como política pública de inclusão dos portadores do transtorno do espectro autista, com enfoque na análise econômica do direito

14. Adolescentes aprovados no vestibular durante o ensino médio: a flexibilização judicial do critério etário do ENEM em razão da absoluta prioridade educacional

15. Educação superior indígena e mudanças climáticas: diálogos interamericanos sobre resiliência e adaptação

16. Repensando a educação sob a perspectiva de gênero: uma análise sociojurídica da inserção dos estudos de gênero no ensino básico à luz dos preceitos feministas

Bloco 06 – Outros temas relevantes em direitos sociais e políticas públicas

17. Estado democrático de direito e a justiça social: o indivíduo e a construção da sua consciência

18. Direito a terra e justiça social: a efetivação de direitos de grupos vulneráveis no maranhão

19. Arquiteturas constitucionais e políticas de alimentação e nutrição: uma análise comparada entre Brasil e Canadá

20. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: uma análise no contexto amazônico à luz do direito ao desenvolvimento

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Alcebiades De Oliveira Junior - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

# **ENTRE A PREVENÇÃO E A REATIVIDADE: A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR**

## **"BETWEEN PREVENTION AND REACTIVITY: THE ROLE OF COURTS OF ACCOUNTS IN SUPERVISING SCHOOL INFRASTRUCTURE"**

**Marcelo Feitosa Zamora**

**Andrey Cezar Windscheid Cruzeiro de Hollanda**

**Fernando Henrique Pereira Menezes**

### **Resumo**

O artigo analisa a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros diante da precariedade da infraestrutura escolar na educação básica, tomando como referência dois estudos de caso: a Operação Educação, de caráter preventivo e coordenado, e o caso da Escola Limoeiro, no Acre, marcado por intervenção reativa desencadeada por ampla repercussão midiática. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e referencial teórico de Douglass North, Anthony Downs, Joseph Schumpeter, Guillermo O'Donnell e Rogério Arantes, para examinar as dimensões institucionais, os padrões de funcionamento e os condicionantes que influenciam a eficácia do controle externo. Os resultados indicam que, embora dotados de robusto arcabouço normativo e capacidade técnica, os Tribunais de Contas frequentemente operam sob lógica de “afirmação institucional simbólica”, privilegiando ações pontuais e reativas em detrimento de políticas preventivas e estruturadas. Conclui-se que o potencial transformador dessas instituições depende do fortalecimento técnico, da integração interinstitucional e da adoção de mecanismos que convertam diagnósticos em obrigações concretas, capazes de induzir melhorias estruturais nas políticas públicas de educação.

**Palavras-chave:** Tribunais de contas, Controle externo, Educação básica, Accountability, Institucionalismo

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article examines the performance of Brazilian Audit Courts (Tribunais de Contas) in addressing the precarious state of basic education infrastructure, based on two case studies: the Operação Educação, characterized by preventive and coordinated action, and the Escola Limoeiro case in Acre, marked by reactive intervention triggered by wide media coverage. Using a qualitative approach grounded in documentary analysis and theoretical frameworks by Douglass North, Anthony Downs, Joseph Schumpeter, Guillermo O'Donnell, and Rogério Arantes, the study explores institutional dimensions, operational patterns, and factors affecting the effectiveness of external control. Findings indicate that, despite their solid legal mandate and technical capacity, Audit Courts often operate under a logic of “symbolic institutional affirmation,” prioritizing reactive and high-visibility actions over preventive and structured policies. The study concludes that their transformative potential relies on technical

strengthening, inter-institutional integration, and the development of mechanisms that turn assessments into binding measures capable of inducing structural improvements in public education policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Audit courts, External control, Basic education, Accountability, Institutionalism

## 1. INTRODUÇÃO

A precariedade da infraestrutura escolar na educação básica brasileira representa uma das expressões mais evidentes e persistentes das desigualdades estruturais do país. Relatórios oficiais como o Censo Escolar, auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) e, mais recentemente, a Operação Educação, coordenada em 2023 pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), expõem um cenário alarmante: milhares de escolas públicas ainda operam sem banheiros adequados, com instalações elétricas comprometidas, sem água potável ou qualquer condição mínima de acessibilidade. Esses dados não apenas revelam a negligência histórica do Estado com a educação básica, mas também sinalizam falhas nos mecanismos de controle e responsabilização sobre os investimentos públicos realizados.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas, órgãos constitucionais responsáveis pelo controle externo da administração pública, assumem uma posição estratégica. São, em tese, instituições dotadas de instrumentos para induzir correções, prevenir desvios e garantir a boa aplicação dos recursos públicos. No entanto, sua atuação concreta ainda levanta dúvidas quanto à efetividade e à capacidade de produzir impactos substantivos.

Este artigo parte da análise de dois casos emblemáticos: a Operação Educação (2023), de escopo nacional e caráter preventivo, e a resposta do Tribunal de Contas do Estado do Acre ao caso da chamada “escola curral”, deflagrado por uma reportagem televisiva. Ambos os episódios fornecem um campo empírico rico para examinar como essas instituições respondem, ou não, a situações críticas amplamente documentadas.

A pergunta central que orienta esta investigação é: os Tribunais de Contas vêm atuando de maneira institucionalmente afirmada e eficaz diante das evidências públicas de precariedade na infraestrutura da educação básica, ou sua atuação permanece limitada a padrões reativos, simbólicos e de baixo impacto prático?

A hipótese aqui sustentada é que, embora disponham de arcabouço normativo robusto e retórica afinada com o discurso da *accountability*, os Tribunais de Contas ainda operam, não raras vezes, em um regime de afirmação simbólica, cuja eficácia depende de fatores externos, tais como pressão da mídia, mobilização social e articulação interinstitucional. Essa dinâmica compromete a função transformadora do controle externo e fragiliza sua capacidade de induzir melhorias estruturais na política educacional.

Para compreender esse fenômeno, este artigo mobiliza um referencial teórico que permite articular três dimensões fundamentais do problema: a natureza das instituições, sua lógica interna de funcionamento e sua inserção no regime democrático. A teoria institucionalista de Douglass North oferece um ponto de partida ao compreender as instituições como estruturas de incentivos que orientam o comportamento dos atores. Sob essa ótica, o papel dos Tribunais de Contas não se define apenas por seu desenho jurídico-formal, mas pela rede de estímulos e constrangimentos que condiciona sua atuação cotidiana.

Essa lógica é reforçada por Anthony Downs (1957), que identifica a assimetria informacional como um dos principais desafios da democracia representativa. A baixa visibilidade sobre a ação estatal torna os mecanismos de fiscalização, como o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, instrumentos indispensáveis de correção. Quando atuam de forma inerte ou seletiva, essas instituições perpetuam o ciclo de invisibilidade e ineficácia, sobretudo em áreas historicamente negligenciadas, como a educação básica em cidades de menor porte.

Joseph Schumpeter (1961), ao redefinir a democracia como um processo institucional baseado em competição entre elites e na formação da vontade política por meio de decisões informadas, reforça o papel estratégico de órgãos de controle. Em democracias robustas, o fluxo contínuo de informação e correção é indispensável para que escolhas públicas não sejam capturadas pela inércia ou pela lógica clientelista, risco evidente quando a inação institucional ignora evidências públicas flagrantes.

Nesse ponto, a teoria do pluralismo estatal, proposta por Rogério Arantes (2015), revela-se especialmente útil para compreender a dinâmica dos Tribunais de Contas. Esses órgãos não atuam isoladamente, mas em um campo de disputa por recursos, legitimidade e influência dentro do próprio Estado. Sua atuação é, muitas vezes, moldada pela necessidade de afirmar sua autonomia institucional diante de outros atores, o que pode levá-los a privilegiar respostas midiáticas e reativas em detrimento de políticas preventivas e estruturais.

Esse conjunto de elementos se articula com o conceito de *accountability* horizontal, formulado por Guillermo O'Donnell (1998, p. 35). Segundo ele, a existência de instituições com autoridade legal e capacidade efetiva para sancionar outros atores estatais é condição fundamental para o funcionamento democrático. No entanto, essa forma de *accountability* só se realiza plenamente quando as instituições não apenas existem formalmente, mas atuam de modo coordenado, consequente e tecnicamente qualificado. No caso brasileiro, os limites dessa atuação

horizontal ficam evidentes quando as respostas institucionais ocorrem apenas após a exposição pública de escândalos ou violações de direitos, como nos casos aqui analisados.

Diante disso, a presente investigação justifica-se não apenas pela centralidade do tema – a infraestrutura escolar como condição para a concretização do direito fundamental à educação e, por conseguinte, à emancipação cidadã –, mas também pela lacuna analítica entre o diagnóstico das carências públicas e a efetividade das respostas institucionais. Ao analisar os casos da Operação Educação e da “escola curral”, busca-se avaliar, em perspectiva crítica e comparativa, os limites e as possibilidades de transformação que os Tribunais de Contas oferecem frente ao desafio da qualidade do gasto público.

Adota-se uma metodologia qualitativa, de caráter analítico-descritivo, com base na análise documental de relatórios, notas técnicas e deliberações dos Tribunais envolvidos, além de reportagens jornalísticas, dados do Censo Escolar e literatura especializada. Os dois casos serão examinados a partir de critérios como estrutura organizacional, capacidade de coordenação, tempo de resposta e impacto institucional.

A compreensão do papel e das limitações dos Tribunais de Contas exige, portanto, situá-los no marco mais amplo de sua configuração constitucional e de sua evolução como instituições de controle externo. Para além do diagnóstico das fragilidades expostas nos casos empíricos, é necessário examinar como esses órgãos se estruturam, quais são suas competências formais, como operam na prática e de que forma dialogam com o conceito contemporâneo de *accountability*.

Esse exame demanda recuperar sua base normativa, os instrumentos que lhes foram atribuídos pela Constituição Federal de 1988 e os avanços recentes que ampliaram seu escopo para além da verificação contábil e financeira, incorporando funções de avaliação qualitativa das políticas públicas. É nesse ponto que a próxima seção se inicia, explorando o enquadramento institucional e a lógica de atuação das Cortes de Contas no Brasil.

## **2. INSTITUIÇÕES, ACCOUNTABILITY E AFIRMAÇÃO ESTATAL**

Os Tribunais de Contas possuem funções definidas na Constituição Federal de 1988, notadamente nos artigos 70 e 71, dentre elas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial; o que faz deles uma instituição fundamental para garantir a transparência e a eficiência na gestão pública<sup>1</sup>.

A atuação dos Tribunais de Contas, por outro lado, deixou de ser apenas reativa e punitiva, mas passou a ser importante instrumento de levantamento qualitativo de políticas públicas e de eficiência de suas implementações. Cuida-se, portanto, de um controle externo propositivo.

Isso porque o exercício do poder pelos agentes políticos deve se submeter ao controle público e à responsabilização. Dentro desse escopo, o controle das políticas públicas deve ter como um dos filtros a economicidade, ou seja, a eficiência na alocação dos recursos públicos, não apenas com o intuito de preservar o melhor interesse público, mas para garantir a execução dos serviços necessários à manutenção e implementação dos direitos humanos fundamentais.

Nos termos do artigo 71, I, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas emitir parecer prévio, de natureza opinativa e não vinculante, sobre as contas de governo dos Chefes do Poder Executivo – Presidente da República, Governadores e Prefeitos – as quais são julgadas pelo respectivo Poder Legislativo. Quanto às contas de gestão, prestadas por ordenadores de despesa e demais agentes públicos jurisdicionados, o julgamento é realizado diretamente pelo Tribunal de Contas, que pode aprová-las, aprová-las com ressalvas ou rejeitá-las, com efeitos imediatos, inclusive para fins de responsabilização e formação de título executivo.<sup>2</sup>

Para além da função precípua de julgar contas de gestão prestadas tempestivamente, tomar contas e emitir parecer prévio, conforme seja a hipótese, o Tribunal de Contas moderno tem ainda o poder-dever de realizar auditoria nos programas que envolvem políticas públicas no âmbito dos órgãos do Poder Executivo. Essa função, inclusive, não é novidade no mundo, que tem como exemplo o *National Audit Office* (NAO) no Reino Unido, o qual audita o programa de apoio a adolescentes vulneráveis, entre outros.

---

<sup>1</sup> Compete ao Tribunal de Contas auxiliar o Legislativo na função de fiscalização a ele designada (ADI 523, rel. Min. Eros Grau, Pleno, j. 03.04.2008).

<sup>2</sup> Admite-se, excepcionalmente, que prefeitos também tenham suas contas de gestão julgadas diretamente pela Corte de Contas quando atuarem como ordenadores de despesa – o que ocorre com frequência em municípios de pequeno porte –, acumulando, assim, o parecer prévio sobre as contas de governo com o julgamento autônomo das contas de gestão.

De igual modo, a Corte de Contas da França tem larga tradição de avaliação de políticas públicas, tendo inclusive coordenado a implementação da GUID 9020<sup>3</sup>. Uma de suas muitas avaliações deu-se no campo das políticas de saúde.

Tais auditorias findam com a exposição de dados relevantes, dando publicidade ao cidadão, sobretudo para que este exerça a *accountability* vertical, quando das eleições; mas também elabora recomendações importantes aos gestores.

Não se pode ignorar que os Tribunais de Contas possuem *know-how*, ferramentas cruciais e infraestrutura adequada para a elaboração de pareceres e realização de auditorias sobre as políticas públicas e a gestão pública propriamente, enquanto muitos gestores, por serem atores políticos desprovidos de tecnicidade, não possuem o mesmo patamar de ferramentas, tampouco o próprio Parlamento.

Nessa guisa, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) elaborou o projeto denominado TCE Educação, o qual garantiu uma comunicação adequada à sociedade sobre a implementação de políticas públicas voltadas à educação, sobretudo para exercer a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial voltada à execução dos Planos Nacional, Estadual e Municipais de Educação, bem como à ampliação dos mecanismos de transparência da aplicação dos recursos públicos destinados à área.

Frisa-se, nesse sentido, a importância da Resolução Atricon<sup>4</sup> nº 03/2015, a qual propôs um novo paradigma para o controle da política pública de educação, ao apontar que os Tribunais de Contas “desenvolverão, de forma continuada, competência técnica para analisar a governança das políticas públicas de educação, a qualidade do planejamento e os aspectos operacionais da gestão da rede de ensino” e deverão “utilizar referencial comum de governança de políticas públicas”.

Nessa toada, o Tribunal de Contas torna-se um fundamental vetor de avaliação de formulação e implementação de políticas públicas, ampliando o seu horizonte funcional.

---

<sup>3</sup> GUID 9020 é uma orientação da INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores) sobre avaliação de políticas públicas. Originalmente, era conhecida como INTOSAI GOV 9400, mas foi renomeada e incorporada ao Framework de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP). O objetivo principal é orientar os Tribunais de Contas e outras entidades fiscalizadoras na avaliação da efetividade e eficiência de políticas públicas implementadas.

<sup>4</sup> Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

A Constituição da República, ao prever as funções dos Tribunais de Contas, permitiu a fiscalização não apenas em relação à prestação de contas e sujeição às normas positivas, mas de igual forma em relação à eficiência na aplicação dos recursos e na obtenção da efetivação dos direitos fundamentais.

Por óbvio que o gestor público, que engloba o grupo legitimamente eleito, possui discricionariedade para implementar as políticas públicas que ventilou em campanha e/ou que entender pertinente, sobretudo ao considerar que os recursos são escassos e que, portanto, deve haver escolha de alocação.

Entretanto, essa discricionariedade não é plena, devendo ser garantida a efetivação mínima dos direitos fundamentais, bem como a eficiência e economicidade. Não se pode ignorar a elaboração e proposição de metas e planos de médio e longo prazo de implementação de políticas públicas.

Enquanto o exame da legalidade verifica se tudo está de acordo com as formalidades previstas em lei, o da legitimidade analisa, de forma mais detalhada, se os requisitos materiais estão alinhados com os princípios de moralidade que orientam a ação administrativa na busca pelo interesse público. Já a economicidade diz respeito a uma avaliação de qualidade, ou seja, comparar os custos e os resultados que beneficiam a sociedade. Não se trata apenas de gastar pouco, mas de gastar de maneira inteligente e eficiente, atendendo às necessidades das políticas públicas a um custo justo, sob risco de o agente público ser responsabilizado.

Além da responsabilização, o Tribunal de Contas deve dar publicidade à auditoria, em linguagem de acesso à população, bem como deve realizar recomendações a fim de melhorar a eficiência da implementação das políticas públicas, o que não pode se confundir, ou tampouco permitir, com o exercício do Poder Executivo propriamente.

Portanto, os Tribunais de Contas não podem mais ser considerados apenas guardiões da responsabilidade fiscal e da probidade, mas também devem prezar pela eficiência e transparência da gestão pública, primando pelo aprimoramento de mecanismos que permitam a participação da cidadania.

Considerando que a política pública é a forma de materializar um direito fundamental, torna-se imperiosa a avaliação da eficiência. Nesse pretexto, os Tribunais de Contas devem deixar de ter um caráter estritamente técnico de auditar contas, mas devem passar a observar os preceitos de avaliação de eficiência, promovendo o desenvolvimento e aprimoramento da gestão pública.

Nesse escopo, não se pode deixar de citar a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) nº 9020, do Instituto Rui Barbosa (IRB), que é a tradução do Guia 9020 da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), apresenta valiosas orientações para as Cortes de Contas, que serve como guia para compreender a atuação hodierna por parte dos Tribunais de Contas.

Essa proposta tem como premissa a garantia de planejamento e eficiência na implementação de políticas públicas; a *accountability*, para conferir se determinada política pública alcançou os objetivos propostos; e a implementação, para aperfeiçoar o desempenho da execução e o gerenciamento.

Não se pretende, nem de soslaio, que o Tribunal de Contas substitua o gestor eleito, o qual é o único agente legitimado para realizar as escolhas políticas, mas, ao publicitar o relatório final, de modo imparcial, o Tribunal de Contas permite que os cidadãos, o Poder Legislativo e outras instituições – como o Ministério Público – tomem medidas e decisões com base em evidências, promovendo o bom debate público.

De acordo com Fernanda Marinela (2007), a eficiência abrange a efetividade e a eficácia, de modo que, “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” e consistente “*na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público*”.

Nessa trilha, importante sublinhar os termos do art. 70 da Constituição Federal, os quais preveem que os Tribunais de Contas devem exercer a fiscalização operacional, bem como observar a economicidade na aplicação dos recursos públicos e efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse aspecto, há de se concluir que a Constituição Federal de 1988, fazendo coro às melhores práticas de *accountability* do mundo ocidental, permite e prevê o aprimoramento de auditoria de regularidade, ou melhor, qualitativa, a fim de comunicar melhor à sociedade quanto à atuação da Administração Pública.

Cuida-se de verdadeira evolução, que, embora há tempos anunciada, tem se concretizado com discrição, mas, ainda que devagar, seus sinais são visíveis e seu avanço, inevitável.

A exemplo disso, cita-se o célebre trabalho exercido pelo TCE do Espírito Santo, materializado no Acórdão nº 00219/2024-9 (Plenário), nos autos do processo nº 01447/2023-5, que elaborou o Relatório de Levantamento 0002/2023-1 (peça 51), com informações sobre visitas *in loco* a 42 escolas, envolvendo 28 municípios capixabas.

Ao final, o TCE-ES elaborou pormenorizado relatório, com dados sobre as políticas públicas educacionais, propondo aos gestores Termo de Ajustamento de Gestão – TAG.

Portanto, resta indene de dúvidas que a *accountability* horizontal moderna demanda uma análise qualitativa da gestão pública, com relatórios concisos e recomendações.

Em síntese, cabe aos Tribunais de Contas ir além da simples checagem de números e metas. A qualidade dos serviços públicos ofertados pelo Estado deve ser um dos focos centrais de sua análise, sob pena de se esvaziar o verdadeiro propósito dessas instituições: oferecer à sociedade um retrato fiel e substancial da forma como os recursos públicos estão sendo administrados.

Outrossim, a insatisfação popular em razão de má gestão pública, quando se torna conhecida, não necessariamente provoca procedimentos apropriados (O'DONNELL, 1998). Daí a necessidade de um papel de protagonismo dos Tribunais de Contas para a fiscalização da efetividade das políticas públicas no aspecto qualitativo.

Diante dessa compreensão ampla sobre o papel constitucional, as competências e a atuação prática dos Tribunais de Contas, impõe-se avançar para um exame mais analítico de sua lógica de funcionamento à luz das principais correntes teóricas que tratam das instituições e do controle externo. Tal movimento é essencial para compreender como esses órgãos, embora amparados por um desenho jurídico robusto e por um repertório técnico consolidado, operam em um ambiente marcado por disputas de legitimidade, assimetrias informacionais e pressões por resultados imediatos. A abordagem teórica, ao articular conceitos do institucionalismo, da *accountability* e da afirmação estatal, permite não apenas explicar a performance observada, mas também identificar os condicionantes que favorecem práticas reativas em detrimento de ações preventivas. É nesse marco que se insere a próxima seção, dedicada a explorar como diferentes referenciais – de Douglass North a Rogério Arantes – iluminam o comportamento institucional dos Tribunais de Contas no contexto democrático brasileiro.

### **3. TEORIA INSTITUCIONAL E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

No modelo jurídico-formal brasileiro presente na Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas se inserem institucionalmente como órgãos constitucionais de natureza autônoma e independentes, responsáveis por exercer o Controle Externo da Administração Pública, em função típica compartilhada com o Poder Legislativo, a quem auxilia nesse mister quando a

matéria tratada, em tese, é a análise de contas de governo dos chefes de Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos). A função de controle externo é atividade típica de ambas as instituições (Tribunais de Contas e órgãos do Poder Legislativo).

Por essa razão a doutrina menciona que os Tribunais de Contas foram apenas topograficamente inseridos pelo texto constitucional, de forma aparente, no Poder Legislativo. Isso porque, nada obstante, o auxílio das Cortes de Contas em determinadas tarefas possui notável autonomia e independência, e por isso que devem ser considerados como “órgãos constitucionais independentes” (OLIVEIRA, p. 1.119), que não estão inseridos na relação hierárquica dos três Poderes.

Quando aplicado aos Tribunais de Contas, várias são as vertentes de estudo-base relacionadas ao institucionalismo que envolvem esses órgãos, e que clareiam com bastante precisão os mecanismos de funcionamento do Controle Externo.

Em breves parênteses, é sempre válido recordar que pela teoria institucional de Douglass North (1966), o crescimento de longo prazo e a evolução histórica de uma sociedade são condicionados pela formação e evolução de suas instituições, as quais visam reduzir a incerteza e os custos de transação (de mensuração e *enforcement*), facilitando a manutenção da higidez econômica e social dentro de um regime democrático (NORTH, 1990, apud GALA, 2003, p. 12).

Nesse contexto, a ideologia se mantém como um conceito elementar, explicando comportamentos coletivos, reduzindo a incerteza e legitimando as regras formais e informais. A dinâmica institucional é chamada de *path dependent*, conceito desenvolvido por Paul David e Brian Arthur e que é central no modelo teórico de Douglass North, e que se traduz na dependência de trajetória, a qual demonstra como soluções que são inicialmente ineficientes podem persistir em assim continuar ao longo do tempo, dada a dinâmica da matriz institucional de uma sociedade (NORTH, 1990, apud GALA, 2003, p. 17).

Valores como o combate à corrupção, a moralidade pública e a proteção do interesse público refletem o papel da ideologia na teoria de North quando encaixado no mister constitucional dos Tribunais de Contas. Essas “crenças” e “missões institucionais” são cruciais para a legitimidade de suas ações e para manter a confiança da sociedade nos mecanismos de controle da Administração Pública.

Em síntese, a teoria institucional de North fornece uma lente robusta para analisar como os Tribunais de Contas, como instituições e organizações dotadas de ambição própria e ideologias

específicas, atuam para reduzir a incerteza e os custos de transação no setor público, moldando a performance administrativa e contribuindo para a evolução do sistema de controle estatal no Brasil, embora em um processo dinâmico e sujeito a persistências ineficientes.

Em outra vertente do institucionalismo a ser aqui aplicado ao Tribunal de Contas, e dada a teoria da ação política por ele criada, Anthony Downs propõe um modelo econômico para analisar o comportamento político em democracias (1957), onde partidos competem por poder e eleitores votam para maximizar sua utilidade. Um conceito central para Downs é a assimetria informacional ou informação imperfeita, que ele considera um fator crucial: a maioria dos cidadãos não sabe o que o governo ou seus oponentes estão fazendo.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo, tornam-se de extrema relevância para o funcionamento e a legitimidade dos regimes democráticos, seja em razão do seu poder instrumental de geração e disponibilização de informações e dados de qualidade, quanto pelo eficaz mecanismo de *accountability* horizontal, responsável por um controle contínuo sobre a administração pública para além dos ciclos eleitorais, promovendo a responsabilização e a fiscalização de forma mais perene.

Em resumo, em um sistema democrático onde a assimetria informacional é uma realidade e os cidadãos não podem se dedicar exaustivamente à fiscalização da gestão pública, os Tribunais de Contas emergem como instituições essenciais, na medida que atuam para reduzir a informação imperfeita ou incompleta, garantir a *accountability*, fortalecer a confiança da sociedade nas instituições e assegurar a proteção do erário e do interesse público, complementando o papel dos mecanismos eleitorais e fortalecendo a legitimidade do regime democrático.

No mesmo sentido, Schumpeter (1961), ao redefinir a democracia como um processo de competição entre elites e não como o “governo do povo” no sentido etimológico, indiretamente reforça o papel estratégico de órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas.

Não menos importante, e sob uma ótica mais contemporânea, é igualmente esclarecedor correlacionar o grau e as facetas do institucionalismo dos Tribunais de Contas com o entendimento de Rogério Arantes (2015), a partir de sua análise da (re)construção institucional e da pluralização do Estado no Brasil.

Arantes argumenta que essa experiência é pautada por duas máximas madisonianas: a ambição dos atores e a busca constante de proporcionalidade em suas relações recíprocas. Ele observa como certas instituições estatais, a exemplo do Ministério Público e da Polícia Federal,

buscam sua afirmação institucional, no que é plenamente aplicável aos Tribunais de Contas, os quais lutam e se contrapõem por vezes de forma ríspida, inclusive com outras instituições públicas, por funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia.

Nesse processo, eles constroem uma missão institucional e professam valores, utilizando discursos de representação política e de *accountability* como teorias, que na verdade, são *apenas* para o seu próprio desenvolvimento. Nesse cenário, contudo, exsurge uma grave problemática, qual seja, a propensão pela predileção de adoção de ações mais imediatistas e reativas em prejuízo a eventuais políticas estruturadas, preventivas e mais eficientes a médio e a longo prazo, consideradas ideais.

Isso porque, ainda conforme Arantes (2015), a busca por afirmação institucional ocorre em um contexto de “mal-estar da sociedade” e de “vácuo representativo”, onde há uma demanda por ações de grande repercussão, imediatas e substanciadas em uma reatividade pura para o combate à corrupção e ao crime de forma geral, o que, embora de certa forma possa ser benéfico para o viés democrático, tem alcançado resultados que Arantes descreve como “ainda modestos” e, por vezes, “errático”, tendo em vista que, impulsionar a busca por ações de alto impacto e visibilidade pode levar ao enfraquecimento institucional posterior em virtude de falhas procedimentais, excessos desamparados em lei e anulações de atos de controle face à inobservância das regras do jogo.

Dessa forma, o modelo de pluralismo estatal de Arantes, impulsionado pela ambição e competição entre instituições, em conjunto com a morosidade e o formalismo do sistema judicial e mesmo constitucional como um todo, incluindo-se assim o Ministério Público, as Polícias e outras instituições, cria um ambiente onde os órgãos de controle são levados a privilegiar ações reativas e de alto impacto.

Essa problemática, que envolve a propensão de órgãos de controle a privilegiar ações reativas em detrimento de políticas preventivas e estruturais, desenvolve-se de maneira clara no caso da Escola Limoeiro no Estado do Acre.

Em brevíssima digressão tem-se que esse caso, que restou nacionalmente divulgado e gerou grande repercussão, teve origem em junho de 2025, após a veiculação de uma reportagem no programa Fantástico da Rede Globo<sup>5</sup>, que gerou ampla e negativa repercussão nacional e local.

---

<sup>5</sup> <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=9AK8D0E-dMI> – Acesso em 7/8/2025.

A reportagem expôs uma situação gravíssima de precariedade e flagrantes ilegalidades, de várias ordens e natureza, no funcionamento de uma escola rural no município de Bujari – AC, revelando, dentre outras mazelas, a existência de trabalho infantil irregular, precariedade sanitária extrema, comprometimento físico e psíquico de alunos e docentes, desvio de função de servidores etc.

Nesse caso, instado a se manifestar, o gestor público titular da Secretaria de Estado de Educação (SEE/AC), em vez de suspender as aulas cessando inúmeras ilegalidades e mesmo crimes flagrantes noticiados em rede nacional, declarou publicamente que as aulas não seriam interrompidas devido à necessidade de cumprimento do calendário escolar, no que foi interpretado pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) como uma “concepção gerencial que subordina direitos fundamentais à conveniência do calendário letivo” e que, segundo a Corte, contribuía para a “naturalização institucional do descaso”.

Em resposta à denúncia e ao posicionamento do gestor, a Conselheira-Presidente do TCE/AC expediu uma medida cautelar determinando o afastamento provisório do gestor público por 30 dias, para que fosse determinada uma auditoria emergencial *in loco* no local sem interferências de servidores da secretaria envolvida, tendo em vista que, dado o caráter do posicionamento da autoridade máxima da pasta, a situação gerou um estado de coisas inconstitucional imprevisível para a realização da diligência pessoal a ser realizada pela equipe técnica do tribunal.

Não obstante, no mesmo dia da publicação da medida cautelar do TCE/AC, o Estado do Acre impetrou um Mandado de Segurança junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC). O Desembargador plantonista do TJAC suspendeu liminarmente o afastamento cautelar do gestor. O processo ainda será discutido no mérito na data de fechamento deste artigo.

Seguidamente, mesmo com a decisão judicial, o TCE/AC firmou um termo consensual com o gestor (que já havia sido reconduzido judicialmente), no qual o secretário se comprometeu, por meio de termo de ajuste voluntário e por ele apresentado, a suspender as aulas em condições precárias, realizar visitas técnicas conjuntas, garantir direitos fundamentais das crianças, cessar o trabalho infantil ilegal e construir uma nova unidade escolar considerada modelo pelo MEC, tudo

isso em 30 (trinta) dias, o que, por incrível que se possa parecer, já foi cumprido e demonstrado no processo de origem<sup>6</sup>.

A análise de Rogério Arantes sobre a (re)construção institucional e a pluralização do Estado no Brasil, marcada pela “ambição dos atores” e a busca por “afirmação institucional”, oferece um enquadramento preciso para o caso da Escola Limoeiro, a dizer: *(i) priorização de Ações Reativas para Afirmação Institucional e Resultados Visíveis; (ii) disputa por Espaço, Recursos e Legitimidade no Modelo Jurídico-Formal.*

Em suma, o caso da Escola Limoeiro ilustra como a resposta de um órgão de controle a uma crise pública (reativa por natureza) se insere na lógica da afirmação institucional, gerando um conflito direto com outros Poderes, no caso, o Executivo e o Judiciário, pela definição de seus respectivos espaços de poder e legitimidade, exatamente como postulado por Rogério Arantes em sua análise sobre o pluralismo estatal brasileiro.

Com isso, não se vislumbra outro diagnóstico dessa atuação específica Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) no caso da Escola Limoeiro no município de Bujari – Acre, que revelou uma dinâmica complexa entre a capacidade de controle e a reatividade institucional, destacando que, embora a intervenção tenha sido tardia, sua eficácia em resolver o problema foi notável.

Como visto, a intervenção efetiva do TCE/AC foi desencadeada por um fator externo de alta repercussão midiática, o que sugere um grau de fragilidade no controle preventivo exercido sobre as políticas públicas, tendo em vista que foram apresentadas graves irregularidades, de natureza civil, administrativa e criminal que ocorriam a luz do dia e que, aparentemente, caso não fosse o trabalho da mídia, continuaria do mesmo jeito por muito tempo.

A postura inicial do gestor, que priorizava o calendário escolar sobre os direitos fundamentais, foi descrita pelo TCE/AC como uma “concepção gerencial que subordina direitos fundamentais à conveniência do calendário letivo” e contribuía para a “naturalização institucional do descaso”. Essa naturalização é um indicativo de que os mecanismos de controle interno e talvez até do próprio controle externo não agiram preventivamente para evitar a degradação da situação, o que mais uma vez se coaduna com a tendência de órgãos de controle a privilegiar ações reativas para obter “resultados palpáveis e imediatos” em busca de “afirmação institucional”.

---

<sup>6</sup> Processo TCE/AC nº PROCESSO 148.866/2025/TCEAC

Nada obstante, apesar da ativação puramente reativa do controle e seus efeitos que se mostraram inegavelmente positivos no caso concreto em prol do interesse público, esses aspectos de afirmação conduzem, como já dito, ao caminho da dinâmica institucional do *path dependent*, porquanto soluções que são inicialmente ineficientes podem persistir em assim continuar ao longo do tempo, dada a dinâmica da matriz institucional. Por bem dizer, se um Tribunal, ou qualquer órgão de controle, busca sua legitimação através dessas buscas por espaço de poder propriamente ditos, ficarão sempre reféns de sua trajetória, pois períodos necessários a estudo, extração de dados e informações de qualidade para o efetivo controle a ser exercido sobre as Políticas Públicas ficarão sempre em segundo plano, sem a devida atenção que deveriam ter.

Em síntese, o caso da Escola Limoeiro ilustra que a principal crítica não reside na carência de instrumentos ou na incapacidade do Tribunal de Contas em solucionar problemas graves de gestão. Pelo contrário, o TCE/AC demonstrou ter todos os recursos e prerrogativas para agir. O ponto central da problemática reside, portanto, no caráter reativo da intervenção, que só se materializou de forma contundente após a pressão de um fator externo de grande impacto público, e não por meio de um controle preventivo contínuo (*accountability horizontal*). Contudo, uma vez provocado, o TCE/AC agiu com notável eficácia, obtendo uma solução célere e concreta para a situação.

#### **4. ANÁLISE COMPARADA: OPERAÇÃO EDUCAÇÃO E CASO ESCOLA LIMOEIRO**

A análise comparada dos dois estudos de caso – Operação Educação e Escola Limoeiro – permite compreender, sob perspectiva crítica, padrões distintos de atuação dos Tribunais de Contas no Brasil diante de situações de precariedade estrutural na educação básica. Ambos os episódios evidenciam que tais instituições dispõem de instrumentos técnicos e prerrogativas constitucionais para induzir mudanças significativas, mas operam sob concepções e condicionantes institucionais bastante diferentes.

A Operação Educação, coordenada pela Atricon, materializa uma tentativa de controle externo coordenado, preventivo e estruturado. Ainda que limitada em força normativa e repercussão imediata, demonstra um esforço de padronização metodológica, cooperação federativa e visibilidade técnica. Representa, portanto, uma experiência em transição: o controle externo desloca-se de uma postura centrada na verificação formal da legalidade para assumir um papel estratégico, voltado a resultados concretos e impacto social.

Em contraste, o caso da Escola Limoeiro, no Acre, espelha um modelo de atuação reativo, fortemente condicionado à exposição midiática e desvinculado de um planejamento prévio de fiscalização. A resposta do TCE-AC foi célere e efetiva no caso concreto, mas restrita a um contexto emergencial e sem articulação sistêmica com outros atores do controle. Tal dinâmica confirma a persistência da *accountability* simbólica, caracterizada mais pelo gesto e pela visibilidade política do que pela indução de transformações estruturais.

Apesar das diferenças de concepção, ambos os casos revelam padrões que ainda limitam o potencial transformador do controle externo brasileiro: (i) Falta de articulação interinstitucional – Os Tribunais de Contas atuam, em grande medida, de forma isolada, com reduzida integração com Ministério Público, Controladorias e sociedade civil. Tal fragmentação compromete a consolidação de um ecossistema robusto de *accountability* horizontal, conforme defendido por Guillermo O'Donnell; (ii) Ausência de mecanismos efetivos de indução – Mesmo quando produzem diagnósticos técnicos de alta qualidade, como na Operação Educação, as Cortes carecem de instrumentos normativos e operacionais que obriguem a adoção das recomendações por parte dos gestores. A insuficiência de sanções ou incentivos concretos enfraquece a função pedagógica do controle; e (iii) Dependência de fatores externos – Como ilustrado no caso acreano, a atuação de muitos TCs depende da pressão de escândalos públicos ou da exposição midiática, o que revela uma autonomia institucional fragilizada, distante da robustez prevista no texto constitucional.

À luz do institucionalismo de Douglass North e das análises de Acemoglu, é possível afirmar que a solidez normativa dos Tribunais de Contas não se traduz automaticamente em resultados substantivos. Instituições formais, ainda que bem desenhadas, somente se convertem em agentes transformadores quando amparadas por incentivos adequados, recursos técnicos e capacidade de ação coordenada.

No marco do pluralismo estatal de Rogério Arantes, a atuação das Cortes de Contas revela-se, muitas vezes, como afirmação institucional simbólica: busca-se legitimidade por meio de discursos e intervenções pontuais de alto impacto, mas sem consolidar rotinas preventivas e articuladas. A disputa por visibilidade e espaço político no interior do Estado pode, assim, desviar o foco do papel essencial de indutores de políticas públicas qualificadas.

Apesar dessas limitações, os dois casos também indicam o potencial transformador das Cortes de Contas quando atuam com planejamento, cooperação técnica e foco em resultados. A

Operação Educação, mesmo incipiente, oferece um modelo promissor de auditoria operacional e indução de boas práticas, com alcance federativo.

A consolidação dessa vocação demanda: (i) fortalecimento da capacidade técnica; (ii) interoperabilidade entre órgãos de controle; (iii) adoção de metodologias sistemáticas de auditoria operacional; e (iv) valorização da função pedagógica do controle, de forma a transformar diagnósticos em políticas públicas efetivas.

Sem esses elementos, os Tribunais de Contas continuarão a oscilar entre o formalismo documental e a reatividade simbólica, sem alcançar plenamente o papel de instituições inclusivas e indutoras de *accountability* eficaz.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A investigação demonstrou que a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização da infraestrutura da educação básica situa-se em um ponto de inflexão entre o modelo tradicional, centrado na legalidade formal e na reação a escândalos, e um modelo emergente, orientado por auditorias qualitativas, prevenção e indução de políticas públicas.

2. A comparação entre a Operação Educação e o caso da Escola Limoeiro revela que, embora ambos tenham produzido resultados relevantes, a natureza das ações foi distinta: no primeiro, prevaleceu a lógica da cooperação e da padronização técnica; no segundo, a intervenção foi reativa, de forte apelo midiático e impacto imediato, mas limitada em alcance sistêmico.

3. O exame teórico, sustentado em North, Downs, Schumpeter, O'Donnell e Arantes, indica que o potencial de transformação dos Tribunais de Contas depende menos de suas prerrogativas constitucionais e mais da capacidade institucional de agir preventivamente, de forma articulada e orientada a resultados sociais mensuráveis. A robustez normativa, por si só, não garante eficácia – é necessário alinhar incentivos, recursos e competências em favor de uma atuação continuada e estratégica.

4. O desafio, portanto, é evoluir de uma *accountability* predominantemente simbólica para uma *accountability* substantiva, capaz de transformar diagnósticos em obrigações concretas, induzir políticas públicas eficazes e consolidar a confiança social nas instituições de controle. Isso requer, simultaneamente, fortalecimento técnico, integração interinstitucional e transparência ativa voltada à cidadania.

5. Se bem-sucedidos nessa transição, os Tribunais de Contas poderão consolidar-se como vetores permanentes de melhoria das políticas públicas, especialmente na educação, em que a precariedade estrutural compromete não apenas direitos constitucionais, mas a própria possibilidade de desenvolvimento social e econômico inclusivo do país.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, Daron. Politics and economics in weak and strong states. *Journal of Monetary Economics*, Amsterdam, v. 52, p. 1199-1226, out. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.05.001>. Disponível em: <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/politics%20and%20economics%20in%20weak%20and%20strong%20states.p.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven N. (ed.). *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier, 2005. v. 1A, p. 385-472. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01006-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01006-3). Disponível em: <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/institutions-as-the-fundamental-cause-of-long-run-.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- ARANTES, Rogério B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. Desacatos, Ciudad de México, n. 49, p. 28-47, set./dez. 2015.
- CHADID, Ronaldo. Os tribunais de contas e a eficiência das políticas públicas. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Artigo acadêmico. Disponível no arquivo pessoal do usuário. (Conselheiro e Corregedor-Geral do TCE/MS).
- DOWNS, Anthony J. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 65, n. 2, p. 135-150, abr. 1957. DOI: 10.1086/257897. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/257897>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2 (90), p. 276-292, abr./jun. 2003. DOI: 10.1590/0101-31572003-0684.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. O papel do tribunal de contas no exercício do controle externo como agente regulador de gestão das políticas educacionais municipais no Rio Grande do Sul. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 45, e2279, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rfd.v45.62279>. Acesso em: 6 ago. 2025.

LEHNEN, Cristiane Vanessa; SOUZA, Taciana Lopes de; PEREIRA, Ryan Brwnner Lima. Avaliação de políticas públicas: o papel dos tribunais de contas no controle da educação sob a ótica da auditoria operacional. Belo Horizonte: Instituto Rui Barbosa – IRB, [s.d.]. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/avaliacao-de-politicas-publicas-o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-controle-da-educacao-sob-a-otica-da-auditoria-operacional/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os tribunais de contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 588 p. (Coleção Fórum IRB, v. 5). ISBN 978-65-5518-596-6.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 3. ed. Salvador: Juspodim, 2007. p. 44.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Democracia e contrapoderes. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 258, p. 47- 80, set./dez. 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Método, 2020.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Acórdão TC-219/2024 – Levantamento sobre infraestrutura da educação nas redes públicas do Espírito Santo. Processo nº 01447/2023-5. Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Vitória: TCE-ES, 2024. Disponível em: <https://www.tcees.tce.br>. Acesso em: 6 ago. 2025.