

## CONTROLE FORMAL x CONTROLE POR RESULTADOS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

UM CASO PRÁTICO: APLICAÇÃO MÍNIMA NO ENSINO x NOTA NO IDEB

Rafael Neubern Demarchi Costa

*Procurador-Geral do Ministério Público de Contas no biênio 2015/2016; reconduzido para o biênio 2017/2018; formado em Direito pela Universidade de São Paulo – USP; especialista em Direito Público pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus; mestrando em Direito Econômico-Financeiro pela Universidade de São Paulo - USP; foi Agente da Fiscalização no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. rndcosta@tce.sp.gov.br*

### INTRODUÇÃO.

O presente artigo busca discutir, em uma situação prática, o conflito entre o *controle formal* e o *controle por resultados* no âmbito dos Tribunais de Contas, verificado no seguinte dilema: se o Executivo não cumpre o percentual mínimo de aplicação no ensino, mas atinge a nota esperada no Índice de Desenvolvimento na Educação Básica (Ideb), deve o Tribunal de Contas emitir parecer prévio favorável?

E na situação contrária, isto é, não atinge a nota esperada no Ideb, mas aplica o percentual mínimo no ensino, deve o Tribunal de Contas emitir parecer prévio favorável às contas do Executivo?

### DO CONTROLE FORMAL E DO CONTROLE POR RESULTADOS.

O tema do Controle da Administração Pública é profícuo em classificações. A doutrina utiliza diversas e variadas tipologias<sup>1</sup>. As mais comuns são as que diferenciam o controle quanto ao momento de sua realização<sup>2</sup> e quanto ao posicionamento do órgão controlador<sup>3</sup>.

No presente texto, será a adotada a classificação que diferencia o controle em *formal* e *por resultados*.

Em termos gerais, o *controle formal* foca nos instrumentos da ação, isto é, nos procedimentos, enquanto o *controle por resultados* foca na substância da ação, isto é, nos frutos alcançados.

O *controle formal* verifica a conformidade dos atos administrativos com normas e padrões preestabelecidos. Por isso, em algumas classificações, o *controle formal* pode ser identificado como 'controle de legalidade'.

1 Para ajudar a desbravar esta verdadeira "selva classificatória", é primoroso o guia de tipologias elaborado por Odete Medauar, embora os critérios por ela propostos não tenham sido adotados no presente estudo. (MEDAUAR, 2014, pp. 35-49).

2 Hipótese em que o controle é classificado em (i) prévio ou *ex-ante* ou prospectivo, (ii) concomitante ou *pari-passu* ou prospectivo e (iii) subsequente ou a *posteriori* ou retrospectivo. (LIMA, 2013, p. 04).

3 Hipótese em que o controle é classificado em (i) interno e (ii) externo. O controle externo, por sua vez, pode ser subclassificado em (i) jurisdicional, (ii) político, (iii) técnico e (iv) social.

O *controle por resultados* verifica as consequências dos atos administrativos. Por isso, em algumas classificações, usam-se nomenclaturas como 'controle de gestão' ou 'controle material'.

O *controle por resultados* é visto como uma evolução do *controle formal*, da passagem do controle dos instrumentos (meios) para o controle das substâncias (fins). É também muito identificado com a análise da eficiência administrativa<sup>4</sup>. Todavia, não se limita a isto, pois é apenas um dos enfoques possíveis: o *controle por resultados* pode, além, da eficiência, enfatizar a efetividade e a eficácia<sup>5</sup>.

Ademais, não se deve confundir o *controle por resultados* com um 'controle de mérito', em que possível questionar a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos<sup>6</sup>. Em um controle de mérito seriam avaliados os porquês de a Administração ter agido de determinado modo e efetuado determinadas escolhas de conduta; no *controle por resultados* avalia-se o que resultou da atuação da Administração.

É preciso lembrar que o controle pode ter tanto um sentido negativo, quanto um sentido positivo. Enquanto a concepção negativa do controle está voltada à identificação e correção de atos desconformes, a interpretação positiva considera a capacidade de fazer com que a ação ocorra segundo o planejado. É preciso avançar o controle para esta percepção, de voltar-se para a ação, para a correção de rumos, visando alcançar os objetivos fixados. (CASTRO, 2013, pp. 323-328).

Nesta linha, a relação entre o *controle formal* e o *controle por resultados*, ensaiando a superação daquele por este, motiva forte discussão: os meios e os processos são meras sugestões de como atingir as metas impostas ou são procedimentos mínimos que não podem ser desrespeitados?

O presente artigo analisa tal questão para uma situação prática proposta, qual seja, da verificação da aplicação mínima no ensino confrontada com a análise do atingimento da nota esperada no Ideb.

4 Irreparáveis, neste sentido as considerações de SOUZA (2017, pp. 39-61).

5 Três termos sempre muito citados, mas dificilmente conceituados. Uma boa conceituação pode ser encontrada nas Normas de Auditoria Governamental (NAGs) editadas pelo Instituto Rui Barbosa - IRB, associação civil de estudos e pesquisas dos Tribunais de Contas do Brasil: "1107 – EFETIVIDADE: refere-se ao resultado real obtido pelos destinatários das políticas, dos programas e dos projetos públicos. É o impacto proporcionado pela ação governamental. 1108 – EFICÁCIA: diz respeito ao grau de realização de objetivos e de alcance das metas. 1109 – EFICIÊNCIA: racionalidade com que os recursos alocados a determinados programas governamentais são aplicados. Refere-se à extensão em que a unidade econômica maximiza seus benefícios com um mínimo de utilização de tempo e recursos. Preocupa-se com os meios, os métodos e os procedimentos planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis."

6 Vale alertar que alguns doutrinadores utilizam o termo 'controle de mérito' como sinônimo do controle por resultados proposto no presente texto. (DAL POZZO, 2010, pp. 51-52; GUALLAZI, 1992, p. 51).

## DA APLICAÇÃO MÍNIMA NO ENSINO. EXEMPLO DE CONTROLE FORMAL.

Seguindo a tradição inaugurada pelo constituinte de 1934, a Constituição Federal de 1988 adotou a prática de destinar um mínimo de recursos à educação<sup>7</sup>.

Nos termos do art. 212 da Constituição Federal, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”<sup>8</sup>.

Tamanho importância foi dada ao tema, que a aplicação do mínimo no ensino foi considerada princípio constitucional sensível (art. 34, inc. VII, alínea ‘e’, da Constituição Federal)<sup>9</sup>.

Ou seja, sua não observância motiva a decretação de intervenção, mecanismo dos mais radicais previstos num sistema federativo. O desrespeito à aplicação mínima exigida pela Constituição autoriza tanto a intervenção da União nos Estados, Distrito Federal ou Municípios dos Territórios, quanto a intervenção dos Estados nos Municípios<sup>10</sup>, conforme reforçado na legislação infraconstitucional<sup>11</sup>.

Caso um ente não aplique o mínimo exigido no ensino, fica proibido, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, de receber transferências voluntárias (art. 25, § 1º,

7 O quadro a seguir traz um breve histórico da alocação constitucional de recursos para a educação:

Constituição	Base de cálculo	União	Estados	Municípios
Constituição Federal de 1934 (art. 156)	Receita de impostos	10%	20%	10%
Constituição Federal de 1937	n/a	-	-	-
Constituição Federal de 1946 (art. 169)	Receita de impostos	10%	20%	20%
Constituição Federal de 1967	n/a	-	-	-
Emenda Constitucional 01/1969 (art. 15, § 3º, ‘f’)	Receita tributária	-	-	20%
Emenda Constitucional 24/1983 (art. 176, § 4º)	Receita de impostos	13%	25%	25%
Constituição Federal de 1988 (art. 212)	Receita de impostos	18%	25%	25%

Para um estudo mais detalhado do histórico do financiamento da educação, vide CALLEGARI (2013, pp. 223-265) e XIMENES (2013, pp. 326-330).

8 Nesta equação, são sempre objeto de polêmica as discussões para saber: (i) o denominador, isto é, o que efetivamente é considerado ‘receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências’ e (ii) o numerador, isto é, o que efetivamente é considerado ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’. Contudo, o objeto deste texto não é responder a estas questões. Para aprofundar a discussão, recomenda-se a leitura do “Manual Básico – Aplicação no Ensino”, editado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (disponível em <www.tce.sp.gov.br/manuais-basicos>. Acesso em 15 maio 2018).

9 CF, art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...)

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

10 CF, art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...)

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

11 Lei Federal 11.494/2007, art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

inc. IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000)<sup>12</sup>. Por conta disto, comete crime o Prefeito que não aplica o mínimo no ensino e, mesmo assim, recebe transferência voluntária (art. 1º, inc. XXIII, do Decreto Lei 201/1967)<sup>13</sup>.

A Lei Federal 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, exige que o Poder Público apure e publique as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino nos Balanços Anuais, bem como nos bimestrais Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (art. 72 da LDB)<sup>14</sup>. No Estado de São Paulo, por força da Constituição local, os entes são obrigados a publicar trimestralmente um Demonstrativo de Aplicação no Ensino (art. 256 da Constituição Paulista)<sup>15</sup>.

A Lei Federal 9.394/1996 também impôs aos órgãos fiscalizadores a obrigatoriedade de examinar, prioritariamente, o cumprimento das aplicações mínimas no ensino nas prestações de contas de recursos públicos (art. 73 da LDB)<sup>16</sup>.

A Lei Federal 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, também impôs aos Tribunais de Contas a fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos no ensino (art. 26, da Lei Federal 11.494/2007)<sup>17</sup>.

A densidade normativa a respeito da matéria evidencia que a aplicação mínima no ensino é disposição inafastável e inflexível.

### **DA NOTA NO IDEB. EXEMPLO DE CONTROLE POR RESULTADOS.**

Uma das grandes dificuldades de avançar para o estágio do *controle por resultados* é o risco de se substituir a discricionariedade do gestor pela arbitrariedade do controlador. Alerta SOUZA (2017, pp. 48-52) que, diante da fluidez do conteúdo de princípios, de valores jurídicos abstratos, há “o risco de o controlador fazer prevalecer a sua visão de qualidade sobre aquela da autoridade pública controlada”. A resposta

12 LRF, art. 25, § 1º. São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: (...)

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: (...)

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

13 DL 210/1967, art. 1º. São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...)

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

14 LDB, art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

15 CE/SP, art. 256. O Estado e os Municípios publicarão, até trinta dias após o encerramento de cada trimestre, informações completas sobre receitas arrecadadas e transferências de recursos destinados à educação nesse período e discriminadas por nível de ensino.

16 LDB, art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

17 Lei 11.494/2007, art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

para este problema reside na fixação de parâmetros que permitam aferir, de maneira objetiva, os resultados da Administração.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador desenvolvido em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para medir a qualidade da educação, com o fim de verificar o cumprimento das metas fixadas no plano 'Compromisso Todos pela Educação' (artigos 1º e 3º do Decreto Federal 6.904/2007)<sup>18</sup>.

Um indicador é um recurso metodológico para auxiliar a interpretação da realidade de uma forma sintética e operacional, utilizado para o diagnóstico de determinada condição (ambiental, econômica, social, educacional, etc.), para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e para a pesquisa em geral. Visa traduzir, de forma objetiva, as características e transformações que ocorrem em uma dada realidade<sup>19</sup>.

O Ideb reúne, em um único número, dois conceitos relacionados à qualidade da educação: (i) médias de desempenho em testes educacionais padronizados e (ii) rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino).

Por que estes dois conceitos? Pois *“um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem”*<sup>20</sup>.

Desta forma, este indicador de qualidade educacional sintetiza informações de desempenho dos seguintes exames padronizados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB): a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC/Prova Brasil). Os índices de aprovação, por sua vez, são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

Por certo, o indicador não é isento de críticas, como a de desconsiderar condições contextuais, a exemplo do perfil dos alunos e das características dos estabelecimentos de ensino<sup>21</sup>.

18 Decreto Federal 6.094/2007, art. 1º. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 3º. A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso

19 Mais a respeito de indicadores em *PNE em Movimento: Construindo Indicadores Educacionais nos municípios*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2016. Disponível em <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo\\_indicadores.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo_indicadores.pdf)>. Acesso em 15 maio 2018.

20 FERNANDES, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Série Documental – Texto para Discussão nº 26.

21 Um bom resumo das críticas pode ser encontrado em ALVES (2013).

Mas, em resumo, o Ideb é um dos mecanismos estabelecidos para aferir a garantia de padrão de qualidade de ensino exigido pelo constituinte (art. 206, inc. VII, da Constituição Federal)<sup>22</sup>.

Mais recentemente, foi editado o Plano Nacional de Educação (PNE), tendo por uma de suas diretrizes justamente a melhoria da qualidade da educação (art. 2º, inc. IV, da Lei Federal 13.005/2014)<sup>23</sup>.

E, na meta que visa fomentar a qualidade da educação básica, o Ideb foi o indicador oficialmente adotado<sup>24</sup>. Veja-se:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:				
IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5	5,2

A expectativa é que o Brasil, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, chegue à média 6,0 em 2021, o que significa dizer que o país então atingirá o nível de qualidade educacional da média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>25</sup>. O prazo tem uma simbologia própria, já que leva em conta o bicentenário da Independência em 2022. (DINIZ; FONTANIVE; KLEIN, 2013).

Além da meta nacional prevista no PNE, cada Estado, Município e escola possui uma meta própria<sup>26</sup>. As metas projetadas e o Ideb atingido podem ser facilmente consultados no site <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>.

Ante todas estas ponderações, é possível considerar o Ideb como indicador típico e propício ao *controle por resultados*.

### **DO CONFLITO APLICAÇÃO MÍNIMA NO ENSINO x NOTA NO IDEB.**

Como dito, o controle da aplicação mínima no ensino é tipicamente formal. Por sua vez, a análise do atingimento da nota esperada no Ideb é exemplo de controle por resultados. Resta analisar como estes controles se relacionam na prática. Neste embate, existem 4 situações possíveis.

22 CF, art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)

VII - garantia de padrão de qualidade.

23 PNE 2014-2024, art. 2º. São diretrizes do PNE: (...)

IV – melhoria da qualidade da educação;

24 Para dados de acompanhamento das metas do Plano Nacional da Educação, veja-se: <<http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/monitoramento-das-metas-do-pne-2014-2024>>. Acesso em: 15 maio 2018.

25 A comparação internacional foi buscada mediante a compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (*Programme for International Student Assessment*) e no SAEB. Em verdade, a nota 6,0 no Ideb representa perseguir o indicador da média dos países desenvolvidos em 2003, ano do último PISA disponível no início de 2007, quando o Ideb foi criado.

26 Sobre o cálculo destas metas locais, vide FERNANDES, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e escolas*.

### **SITUAÇÃO 1: Aplicado o mínimo no ensino e atingida a nota esperada no Ideb.**

Trata-se da situação ideal por excelência, uma zona de certeza positiva, que permite a emissão de parecer prévio favorável.

Nesta situação, a Administração, pelos meios permitidos e esperados, atinge os resultados desejados.

### **SITUAÇÃO 2: Não aplicado o mínimo no ensino e não atingida a nota esperada no Ideb.**

Trata-se da pior situação possível, uma zona de certeza negativa, que deve, necessariamente, motivar a emissão de parecer desfavorável.

Nesta situação, a Administração, além de não empregar os meios permitidos e esperados, não atinge os resultados desejados.

### **SITUAÇÃO 3: Aplicado o mínimo no ensino, mas não atingida a nota esperada no Ideb.**

Trata-se de uma situação passível de dúvida (zona de penumbra), que exige um aprofundamento da análise.

Nesta situação, a Administração emprega os meios permitidos e esperados, mas não atinge os resultados desejados.

Uma das críticas ao controle meramente formal é o fato de não se ater à verificação de consequências. Por isso, há a necessidade de complementar o *controle formal* com o *controle por resultados*.

A verificação do *quantum* aplicado no ensino é apenas a primeira etapa do controle. Isto porque os constituintes, representando a sociedade, demandaram da Administração não apenas um gasto mínimo no ensino, mas também uma educação de qualidade.

Se o Tribunal de Contas identifica o descumprimento do limite mínimo de gastos com a manutenção e o desenvolvimento no ensino, é motivo suficiente para emitir parecer prévio desfavorável às contas do exercício<sup>27</sup>. E, também, deve assinar

27 Neste sentido, relevante citar trecho de manual editado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no qual indicados os temas mais recorrentes que levam à emissão de parecer prévio desfavorável por aquela Corte: "AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL

*Eis os principais motivos que indicam a recusa da conta do Prefeito:*

1. Não aplicação dos mínimos constitucionais da Educação (despesa total e remuneração do magistério);
2. Não aplicação integral do Fundo da Educação Básica, o FUNDEB;
3. Não aplicação do mínimo constitucional na Saúde;
4. Déficit orçamentário e aumento da dívida flutuante;
5. Insuficiente pagamento de precatórios judiciais;
6. Repasse excessivo à Câmara dos Vereadores;
7. Falta de repasse previdenciário;
8. Superação do limite da despesa de pessoal;
9. Não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal
10. Aumento da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF)
11. Aplicação incorreta das multas de trânsito e dos Royalties." (O Tribunal e a gestão financeira dos prefeitos. TCE/SP: São Paulo, Fevereiro 2012, p.18).

prazo para que o ente público dê o exato cumprimento da lei (nos termos do art. 71, inc. IX, da Constituição)<sup>28</sup>, para que insira, no orçamento seguinte, montante adicional correspondente ao percentual faltante de aplicação no ensino. (RODRIGUES, 2014, pp. 179-180)<sup>29</sup>.

Nem se diga que o exame feito pelo Tribunal de Contas para a emissão do parecer prévio deve ser ater ao *controle formal*. Ao contrário, a análise anual das contas de governo (também ditas 'contas institucionais', 'contas de desempenho' ou 'contas de resultado'), deve priorizar justamente o *controle por resultados*.

Em linhas gerais, a análise das contas de governo visa uma avaliação global da atuação do administrador, enfatizando a conduta do chefe maior do Executivo como condutor de políticas públicas enquanto governante, que, em última análise, exerce a função política de dirigi-las e controlá-las. É dizer, enfatiza-se, primordialmente, a análise das escolhas políticas efetivadas ao longo do exercício, analisadas mormente pelos critérios da *eficácia, eficiência e efetividade*, dentro de uma acepção macro, do ocorrido ao longo do ano.

Importa, afinal, numa avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (FURTADO, 2007, p. 70).

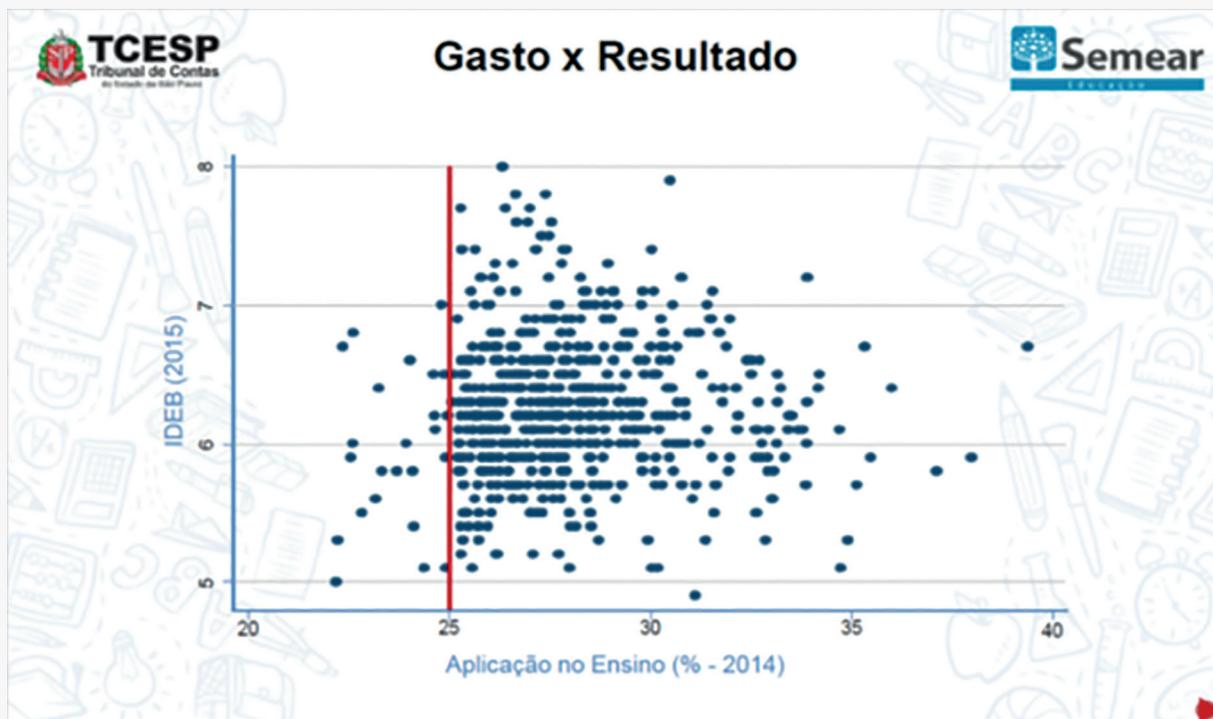
---

28 CF, art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

29 Anote-se que o Tribunal de Contas de São Paulo tem adotado posição semelhante, de exigir a complementação das verbas faltantes no orçamento seguinte, especialmente no caso de aplicação dos recursos do FUNDEB abaixo de 100%. Neste sentido, são exemplos os pareceres prévios emitidos nos processos 1931/026/12 (Prefeitura de Mococa, 97,05%), 0926/026/11 (Prefeitura de Floreal, 98,86%), 1432/026/11 (Prefeitura de Taquaritinga, 99,42%), 1487/026/12 (Prefeitura de Boracéia, 97,62%).

A aplicação mínima no ensino, de todo modo, não é garantia de uma educação de qualidade. Veja-se que um cruzamento feito entre o percentual de aplicação no ensino e a nota no Ideb dos Municípios paulistas não permitiu identificar uma estreita correlação:



Fonte: FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes. *A educação nas cidades paulistas: fragilidades e pontos altos revelados pelo IEGM*. Apresentação feita em 29.06.2017, no evento Semear Educação – Discutindo práticas que podem transformar o ensino.

Note-se a existência de Municípios que gastam na manutenção e desenvolvimento do ensino bem acima do patamar mínimo dos 25% da receita resultante de impostos, porém mantêm-se abaixo da nota 6,0 no Ideb.

A destinação mínima de recursos para a educação é imprescindível de ser analisada, porém não é suficiente. Assim como é responsabilizado aquele que não respeita as despesas de execução obrigatória no ensino, há de ser responsabilizado o gestor que não atinge as metas esperadas. Afinal, oferta de ensino que não atende aos níveis esperados de qualidade pode ser considerada ‘oferta irregular de ensino’ (art. 208, § 2º, da Constituição Federal)<sup>30</sup>.

Portanto, se não atingida a nota esperada no Ideb, ainda que tenha sido aplicado o mínimo no ensino, será caso de emissão de parecer prévio desfavorável<sup>31</sup>. Caso contrário, ao se permitir que o não atingimento das metas seja desconsiderado, nunca avançaremos para a almejada priorização do *controle por resultados*.

30 CF, art. 208, § 2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

31 Uma questão prática, todavia, não pode ser olvidada: as prestações de contas são **anuais**, enquanto que as metas do Ideb são **bienais**. O raciocínio aqui defendido será válido apenas para os anos ímpares, para os quais há uma nota esperada no Ideb. Nos anos pares, como não há metas, verificar-se-á apenas a aplicação do mínimo no ensino.

#### **SITUAÇÃO 4: Não aplicado o mínimo no ensino, mas atingida a nota esperada no Ideb.**

Trata-se de uma situação passível de dúvida (zona de penumbra), que exige um aprofundamento da análise. Nesta situação, a Administração não emprega os meios permitidos e esperados, mas atinge os resultados desejados.

Num primeiro momento, poder-se-ia argumentar que a situação merece análise favorável, por refletir uma suposta eficiência da Administração, uma vez que, com menos recursos (aplicação abaixo do mínimo), foram obtidos os resultados esperados (nota no Ideb). Afinal, eficiência é a otimização dos meios, é a maximização dos recursos, é 'fazer mais' com 'menos'.

Acontece que o 'menos', no ensino, nunca poderá estar abaixo do limite constitucional. Pede-se que o gestor faça muito, mas nunca gastando menos que o imposto pela Constituição. Mesmo quando se critica o aumento da rigidez do orçamento pela vinculação de receitas a determinadas despesas ou pela existência de despesas de execução obrigatória, reconhece-se que, provavelmente, os avanços contabilizados na área da educação não teriam sido alcançados sem estas amarras. (GIACOMONI, 2011, p. 340).

De fato, há que se almejar sempre um melhor resultado com o total de dispêndios efetuados na educação, mas nunca como motivo para reduzir os gastos abaixo do patamar constitucional. No regramento atual, a aplicação mínima no ensino é disposição constitucional inafastável e inflexível. Alegações de uma suposta eficiência não podem suplantar o não atingimento do degrau mínimo de investimentos.

Desta forma, o fato de a rede pública de ensino ter atingido a nota esperada no Ideb, não é "salvo conduto" para que o gestor gaste abaixo do mínimo constitucional. Em verdade, o gestor eficiente deveria aplicar o mínimo exigido no ensino para atingir notas no Ideb ainda melhores que as esperadas.

Como resume MARQUES Neto (2010, item 18), "o controle material nem elide o controle formal, na verdade com ele deve ser combinado, nem se traduz necessariamente na legitimação pelo resultado"<sup>32</sup>.

E bem lembra SOUZA (2017, p. 46) que "o princípio da eficiência administrativa se apresenta, entre outros significados, como exigência de compromisso com resultados

32 Oportuno mencionar seus preciosos argumentos para rebater as críticas sobre a preferência ao controle por resultados:

"(...) surpreende a verdadeira aversão que os agentes de controle têm com qualquer vinculação ao pragmatismo ou compromisso consequencialista. Porém é descabida a crítica de que este princípio serviria para legitimar qualquer desvio ou ilegalidade que resultasse em proveito para a coletividade. Muitos leem o dispositivo constante do art. 50, III, quase como uma representação do nefasto corolário do "rouba mas faz". A crítica não procede. Verificar o resultado é a um só tempo (i) ampliar o escopo de atuação dos órgãos de controle que devem trabalhar também com a análise de custo-benefício da ação administrativa (controle de eficiência e efetividade) e (ii) dotar a atividade de controle de alguma responsividade, obrigando a que cada medida adotada no controle seja precedida de um relatório de impacto, no qual sejam perquiridos os efeitos e consequência de sua adoção. Ter compromisso com os resultados (e não pressupor aceitável qualquer ato irregular porque efetivo) é na verdade tirar o controle do autismo institucional e, por conseguinte, fortalece-lo. De mais a mais, não se pode atribuir a este dispositivo uma cláusula de tolerância com a ilegalidade, quando mais não fosse porque nosso ordenamento constitucional isso não admite e a densidade normativa do princípio jamais albergaria estes efeitos. Portanto, tal crítica pode ter apelo de mídia, mas juridicamente não tem consistência." (MARQUES NETO, 2010, item 48.5).

prioritários, lícitos, legítimos e de qualidade, observada uma razoável relação custo-benefício.” Ou seja, o compromisso com resultados deve ocorrer dentro da lei.

Como dito no tópico anterior, a análise anual das contas de governo avalia temas centrais da atuação do chefe do Executivo enquanto dirigente de políticas públicas, principalmente pelos critérios da *eficácia, eficiência e efetividade*. No entanto, os critérios da *legalidade, legitimidade e economicidade*, não podem ser totalmente ignorados, especialmente se relevantes no cômputo geral do apreciado. Caso se verifique, na atuação do administrador, uma conduta ilegal significativa que impacte o global das contas analisadas, a depender da gravidade, há motivo suficiente para um julgamento desfavorável, como é o caso da aplicação abaixo do mínimo constitucional.

Portanto, ainda que atingida a nota esperada no Ideb, caso não tenha sido aplicado o mínimo no ensino, será caso de emissão de parecer prévio desfavorável. Vale dizer, exige-se a concreta satisfação dos interesses da sociedade, mas dentro das condições estipuladas pelo ordenamento jurídico.

### CONCLUSÕES.

Ante todas estas considerações, a análise do Tribunal de Contas para a emissão do parecer prévio às contas do Chefe do Poder Executivo deve levar em consideração não apenas a aplicação do percentual mínimo no ensino (*controle formal*), mas também as notas obtidas no Ideb (*controle por resultados*)<sup>33</sup>.

No específico debate proposto, o *controle formal* da aplicação mínima no ensino, por sua densidade constitucional, tem tanto peso quanto o *controle por resultados* do atingimento da nota esperada no Ideb.

Um dos grandes desafios do controle é justamente como dar o passo de *substituir preocupações ritualísticas por prioridades finalísticas*<sup>34</sup>. Todavia, no

33 Em resumo, a discussão proposta no artigo pode ser respondida da seguinte forma:

Foi aplicado o mínimo constitucional no ensino	Foi atingida a nota esperada no IDEB	Chefe do Executivo deve receber parecer favorável do Tribunal de Contas
SIM	SIM	SIM
SIM	NÃO	NÃO
NÃO	SIM	NÃO
NÃO	NÃO	NÃO

Diante deste quadro, se abstraíssemos as respostas para o âmbito da lógica proposicional, teríamos uma conjunção [conectivo “e”, representado graficamente como “ $\wedge$ ”]. A conjunção entre duas proposições só é verdadeira quando ambas são verdadeiras, vale dizer, são verdadeiras separadamente; conseqüentemente são verdadeiras conjuntamente. Na lógica proposicional teríamos, então, a seguinte tabela-verdade:

Foi aplicado o mínimo constitucional no ensino	Foi atingida a nota esperada no IDEB	Chefe do Executivo deve receber parecer favorável do Tribunal de Contas
VERDADEIRO	VERDADEIRO	VERDADEIRO
VERDADEIRO	FALSO	FALSO
FALSO	VERDADEIRO	FALSO
FALSO	FALSO	FALSO

Vale dizer, as proposições trazidas à discussão devem ser tratadas, na lógica proposicional, como uma conjunção (*controle formal*  $\wedge$  *controle por resultados*), não como uma disjunção.

34 A bela expressão foi cunhada por LIMA (2013, p. 20).

caso analisado, a prioridade finalística de atingir a nota esperada no Ideb não pode suplantar a exigência da aplicação mínima no ensino.

No caso em análise, os meios exigidos pelo *controle formal* não são meras insinuações de como se atingir as metas esperadas pelo *controle de resultados*. Ao contrário, a aplicação mínima no ensino, pela sua importância e regramento específico (erigida a princípio constitucional sensível, cujo descumprimento pode motivar a decretação de intervenção), é condição de análise inafastável e inflexível, que vincula e determina a análise consequente dos resultados alcançados<sup>35</sup>. 

---

## Referências Bibliográficas

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educ. Pesqui.** São Paulo, vol. 39, nº. 1, Jan./Mar. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022013000100012>>. Acesso em: 15 maio 2018.

CALLEGARI, C. O Financiamento da Educação Básica. In: ABMP – Todos pela Educação (org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTRO, D. P. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DAL POZZO, G. T. B. P. **As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DINIZ, H. D. M.; FONTANIVE, N. S.; KLEIN, R. Indicadores de qualidade na Educação Básica. In: ABMP – Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 537-571.

FERNANDES, G. A. A. L. A educação nas cidades paulistas: fragilidades e pontos altos revelados pelo IEGM. Apresentação feita em 29 jun. 2017, no evento Semear Educação – Discutindo práticas que podem transformar o ensino.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e escolas. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_sao\\_as\\_metas/Artigo\\_projecoes.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Série Documental – Texto para Discussão nº 26. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2018).

---

35 Entretanto, é preciso ressaltar que esta conclusão é específica para o embate [aplicação do mínimo no ensino] x [nota esperada no Ideb], e não para todo e qualquer embate [controle formal] x [controle por resultados].

FURTADO, J. R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In: **Revista do TCU**, nº. 109, maio/agosto de 2007, pp. 61-89.

GIACOMONI, J. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, J.; SCAFF, F. F. (Coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GUALLAZI, E. L. B. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

LIMA, L. H. **Controle Externo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARQUES NETO, F. P. A. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010, pp. 07-30.

MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RODRIGUES, R. S. **Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas**. 1ª ed. Maceió: Viva, 2014.

SOUZA, R. P. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. (Org.). **Controle da Administração Pública**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

XIMENES, S. B. Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à Educação e seu financiamento. In: ABMP – Todos pela Educação (org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.