

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

EDUARDO LUZ GONÇALVES

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS E AS
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

GOIÂNIA – GO

2018

EDUARDO LUZ GONÇALVES

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS E AS
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Prof. Dr. Edson José de Souza Júnior.

Linha de pesquisa: Políticas públicas e desenvolvimento regional.

GOIÂNIA – GO

2018

EDUARDO LUZ GONÇALVES

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS E AS
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

BANCA EXAMINADORA:

DR. EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR
(Professor Orientador)

DRA. IÊDA RUBENS COSTA
(Professor Leitor – Examinadora externa)

DRA. LEILA MARIA FERREIRA SALLES
(Professora Leitor)

Catálogo na fonte: Biblioteca FADISP

G643t Gonçalves, Eduardo Luz

Tribunal de contas do estado de Goiás e as políticas públicas educacionais. / Eduardo Luz Gonçalves – 2018.

158 fls; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Alves Faria – (UNIALFA) - Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional – Linha de Pesquisa: Políticas públicas e Desenvolvimento Regional – Goiânia, 2018.

Orientador (a): Prof. Dr. Edson José de Souza Júnior

Inclui bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Plano de educação (Estadual). 3. Tribunal de contas (Goiás). I. Gonçalves, Eduardo Luz Gonçalves. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 332

*Dedico este trabalho à minha família,
em especial minha esposa Érika Maria Carvalho Bitencourt e filho Heitor Luz Bitencourt.*

Inicialmente, devo um agradecimento especial ao meu orientador,
pela paciência e apoio dispensado.

De forma especialíssima, agradeço a todos os professores do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional, bem como dos colaboradores técnico-administrativo do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA).

Agradeço, também, a todos aqueles que participaram direta e indiretamente da coleta de dados e por fazerem parte desse período tão importante de minha formação acadêmica.

Agradeço, também, aos membros do plenário do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) que concederam licença capacitação para a escrita da presente dissertação, permitindo com isso que eu tivesse a paz de espírito necessária para realizar a pesquisa. Agradeço pela torcida dos colegas Procuradores de Contas do Ministério Público Especial junto ao TCE/GO.

Por fim, reconheço a grande oportunidade que tive ao gozar do convívio acadêmico com os colegas do mestrado, afirmando que foi um momento particularmente engrandecedor e proveitoso.

“Vivemos em um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão”.

Amartya Sen

RESUMO

Esta dissertação integra à linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). A pesquisa teve como objetivo investigar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) em relação às políticas públicas educacionais estabelecidas no Plano Estadual de Educação (PEE/GO) instituído pela Lei Estadual n. 18.969, de 22 de julho de 2015. Procurou-se, ainda, analisar as bases jurídicas que subsidiam o sentido contemporâneo das políticas públicas a partir da ideia de democracia material, dos direitos fundamentais, do direito fundamental à boa Administração Pública e consequentemente do sistema de controle externo exercido pelo TCE/GO baseado no princípio da eficiência e com enfoque nos resultados, de modo a colocar em evidência um controle externo das políticas públicas educacionais muito além de um simples exame de conformidade dos gastos públicos. Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa, com base empírica e de interlocução com o corpo teórico, por intermédio das fontes normativas e de dados extraídos de alguns processos administrativos do TCE/GO. Com o intuito de verticalizar os estudos, coletaram-se dados exclusivamente dos exercícios financeiros de 2015, 2016 e 2017. Como suporte teórico do trabalho, utilizou-se das lições de Bucci (2008 e 2013), Castro (2015), Ramos (2015), Freitas (2007 e 2014), Iocken (2014 e 2018), Lima (2010), Muñoz (2012), Pase e Brilhante (2015) e Valle (2011), dentre outros. Analisou-se o direito à educação, seu conceito e natureza jurídica, assim como a organização da educação nacional até o estudo do Plano Nacional de Educação (PNE) e, principalmente, do PEE/GO, cujas políticas públicas educacionais foram definidas como objeto desta pesquisa. Demonstrou-se a estrutura organizacional e as atribuições do TCE/GO, bem como das espécies de processos e de seus respectivos objetos e critérios, de modo a propiciar uma análise a respeito dos processos em curso nesta Corte de Contas em relação às políticas públicas educacionais instituídas pelo PEE/GO. As premissas desenvolvidas neste estudo permitiram compreender melhor os conceitos estruturantes das funções do TCE/GO no controle das políticas públicas educacionais previstas no PEE/GO, a cargo do Estado de Goiás, que guardam relação com o desenvolvimento regional em vista da realização dos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, rumo à consolidação da democracia substancial e à realização do direito fundamental à boa administração, e indicaram que a atuação desenvolvida atualmente por esta Corte de Contas está aquém de suas possibilidades e em descompasso com o protagonismo que o sistema de controle externo desempenhado pelos TC's pode alcançar, em direção ao sentido contemporâneo das políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Plano Estadual de Educação; Controle externo; Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO).

ABSTRACT

This reasoning is added in the research line of Public Politics and Regional Development of the Professional Master's Program in Regional Development of the University Center Alves Faria (UNIALFA). The purpose for this quest was to investigate the performance of the Goiás State Audit Court (TCE/GO) about educational public policies established in the State Education Plan (PEE/GO) found by State Law n. 18.969, of July 22, 2015. Sought, yet, analyze the legal bases that subsidize the contemporary sense of public politics from the concept of material democracy, fundamental rights, fundamental right to good public administration and consequently for the system of outward control practice by the TCE/GO, based on efficiency principle and focus on results, in order to put in evidence the external control of public educational policies far beyond a mere exam of agreement of public spending. It is about a inquiry quantitative-qualitative, based on empirical and interlocution theoretical body, through normative sources and extracted data from some administrative processes of TCE /GO. In order to verticalize the studies, data were collected exclusively from the financial years of 2015, 2016 and 2017. As a theoretical support for the quest, was used the lessons of Bucci (2008 and 2013), Castro (2015), Ramos (2015), Freitas (2007 and 2014), Iocken (2014 and 2018), Lima (2010), Muñoz (2012), Pase e Brilhante (2015) and Valle (2011), among others. It was analyzed the right to education, their concept and legal nature, as well the organization of national education up until the study of National Education Plan (PNE), especially the PEE /GO, whose public educational policies were defined as the object for this research . The organizational structure and attributions of the TCE/GO, as well as the types of processes and their respective objects and criteria were demonstrated, in order to provide an analysis regarding the processes in progress in this Court of Accounts in relation to public educational policies instituted by the PEE/GO. The premises developed in this study a better understanding of structuring concepts functions of the TCE/GO in control of public educational policies preverse in the PEE/GO, in role of Goiás State which are related to regional development in view of the realization for the principles and fundamental goals of Federative Republic of Brazil, towards the consolidation of substantial democracy and the realization of the fundamental right to good administration, and indicated that the current activity carried out by this Court of Accounts falls short of its possibilities and in disarray with the protagonism that the system of external control played by TCs can reach, towards the contemporary sense of public politics.

Keywords: Public Politics; State Education Plan; Outward control; Goiás State Audit Court (TCE / GO).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação de Arguição Descumprimento de Preceito Fundamental
AGETOP	Agência Goiana de Transportes e Obras
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANOP	Auditoria de Natureza Operacional
ATRICON	Associação Nacional dos Tribunais de Contas
CC	Cortes de Contas
CEE	Conselho Estadual da Educação
CE/GO	Constituição Estadual de Goiás
CECE/ALEGO	Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
CNE	Conselho Nacional da Educação
CPC	Código de Processo Civil
CPEEAS	Comissão do Plano Estadual de Educação e Advocacia Setorial
CONFUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DOU	Diário Oficial da União
DR	Doutor
DRA	Doutora
DP	Defensoria Pública
DF	Distrito Federal
DL	Decreto-Lei
DPSRECE	Departamento Pedagógico da Subsecretaria Regional de Educação, Cultura e Esporte
EJA	Educação para Jovens e Adultos
ENEN	Exame Nacional do Ensino Médio
FE/UFG	Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás
FEE/GO	Fórum Estadual de Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GCC	Gerência de Controle de Contas
GLC	Gerência de Licitações e Contratos
GAP	Gerência de Atos de Pessoal
GP	Gerência de Planejamento
GOE	Gerência de Obras e Serviços de Engenharia
GF	Gerência de Fiscalização
HGG	Hospital Geral de Goiânia
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INDED	Instituto Destra de Educação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IRB	Instituto Rui Barbosa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> - Entidade Internacional Fiscalizadora Superior
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LC	Lei Complementar
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTCE/GO	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
LOTCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MP	Ministério Público
MPC	Ministério Público de Contas

NOAE	Núcleo de Organização e Atendimento Educacional
NORF	Núcleo de Obras da Rede Física
NGP	Núcleo de Gestão de Pessoas
NUTE	Núcleo de Tecnologia Educacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OS's	Organizações Sociais
PBF	Programa Bolsa Família
PDDE	Programa de Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PEE/GO	Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás
PGE/GO	Procuradoria-Geral do Estado de Goiás
PIB	Produto Interno Bruto
PME's	Planos Municipais de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPA	Plano Plurianual
PPC	Paridade do Poder de Compra
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RNB	Renda Nacional Bruta
RN	Resolução Normativa
RITCE/GO	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
SEDUCE/GO	Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte de Goiás
SEF	Superintendência de Ensino Fundamental
SEE	Superintendência Executiva de Educação
SER	Subsecretarias Regionais de Educação
SCE	Secretaria de Controle Externo
SCG	Serviço de Contas de Governo
SFO	Serviço de Fiscalização Operacional
SFOFP	Serviço de Fiscalização Orçamentária, Financeira e Patrimonial

SECC	Secretaria de Estado da Casa Civil
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SIPF	Superintendência de Inteligência Pedagógica e Formação
SPEE	Superintendência de Programas Educacionais Especiais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE/GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCM/GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
TC's	Tribunais de Contas
UNIALFA	Centro Universitário Alves Faria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
1.1 O sentido contemporâneo das políticas públicas: democracia substancial, direitos fundamentais e o direito fundamental à boa administração pública.....	23
1.1.1 A democracia substancial	23
1.1.2 Os direitos fundamentais	26
1.1.3 O direito fundamental à boa administração.....	31
2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	34
2.1 Da organização da educação nacional	34
2.2 O Plano Nacional da Educação e o Plano Estadual de Educação	42
2.2.1 Metas do Plano Nacional de Educação relacionadas ao Estado de Goiás e as metas do Plano Estadual de Educação de Goiás	47
3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	51
3.1 O dever constitucional de prestar contas	51
3.2 O sistema de controle externo da Administração Pública atribuído aos Tribunais de Contas	53
3.3 Da estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Goiás	57
3.4 Das espécies de processos no âmbito dos Tribunais de Contas.....	62
3.4.1 Das auditorias.....	67
3.5 Os critérios de fiscalização	71
3.6 Da interferência da atuação dos Tribunais de Contas no ciclo das políticas públicas.....	73
4 PERSPECTIVA DE ATUAÇÃO DO TCE/GO NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PRESCRITAS NO PEE/GO	76
4.1 Desenho da pesquisa.....	76
4.2 Análise dos processos em trâmite no TCE/GO a respeito da fiscalização sobre a implementação do PEE/GO	78
4.2.1 Processos de prestação de contas anuais de Governo	79
4.2.2 Processos de prestação de contas anuais da SEDUCE.....	80
4.2.3 Auditoria Operacional n. 201700047002166	80
4.2.4 Acompanhamento n. 201600047001727	89
4.2.5 Monitoramento n. 201600047001728	100
4.2.6 Acompanhamento n. 201700047002170.....	115
CONCLUSÕES.....	127
REFERÊNCIAS	135
ANEXOS.....	143
ANEXO I - Questionários aplicados pelo TCE/GO aos Professores e aos Diretores/Coordenadores.....	144
ANEXO II - Quadro comparativo entre as metas do PNE e do PEE/GO.....	155

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que se deu em 05 de outubro de 1988, foi reinaugurado mais uma vez no Brasil um regime jurídico de feição democrática, a teor do que prescreve o seu art. 1º. Dentre as diretrizes basilares do atual regime jurídico pátrio, destaca-se a assunção do princípio da separação dos poderes encartado no art. 2º como ponto de partida para a garantia da preservação do ordenamento jurídico (BRASIL, 1988).

Para além dos poderes instituídos da república concebidos de forma clássica, quais sejam, o Legislativo, Executivo e o Judiciário, considerados independentes e harmônicos entre si, a CRFB (BRASIL, 1988) erigiu, na condição de órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira e de independência funcional, o Ministério Público (MP) e os Tribunais de Contas (TC's) como instituições fiadoras da ordem jurídica interna.

Por sua vez, a CRFB prescreveu um sistema de direitos e garantias fundamentais direcionados aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, dentre os quais se destacam os direitos *sociais*, previstos em seu art. 6º, titularizados pelos indivíduos e oponíveis ao Estado, que exigem uma prestação positiva dele para o seu atendimento, cujo encargo foi atribuído essencialmente ao Poder Executivo, a exemplo do que dispõem os arts. 84 e 87 da CRFB (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, inserem-se as políticas públicas, que consistem, em linhas gerais, em um conjunto de programas, ações e decisões adotadas pelos governos com o objetivo de levar a cabo suas incumbências, cuja demanda mais se observa em relação aos referidos direitos sociais.

Durante muito tempo, por excessivo apego ao princípio da separação dos poderes, os órgãos de controle da atuação estatal se ativeram a realizar uma atividade de fiscalização acanhada da atividade de planejamento e execução do setor público, restringindo-se a seus aspectos meramente formais, cuja situação sofreu profunda modificação a partir do alcance de certa maturidade institucional vivenciada no Brasil, a qual foi propiciada pela promulgação da CRFB (BARROSO, 2008) bem como, em razão de uma postura estatal inerte (IOCKEN, 2014) frente as necessidade de ordem social.

A partir do julgamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 45 no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2004), institucionalizou-se a fiscalização e controle do Poder Judiciário sobre as ações estatais voltadas à prestação do serviço público de saúde, que acabou se projetando para outros

direitos sociais, a exemplo da educação, assim como para o controle externo desempenhado pelos TC's, cujo fenômeno ficou conhecido como judicialização da política (SCAFF, PINTO, 2016).

Com esse precedente, o STF decidiu que a intervenção do Poder Judiciário em relação à implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, no caso da saúde, mas, facilmente aplicável para os demais direitos sociais, notadamente na área da educação, objetiva “[...] neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria CRFB assegura à generalidade das pessoas” (BRASIL, 2011).

Desde então, muito se tem discutido a respeito da legitimidade deste controle, cuja discussão passa pela definição da natureza jurídica das políticas públicas e seus contornos, face ao referido princípio da separação dos poderes, de modo que se apresenta um esboço a respeito dos limites da atuação do controle da administração pública a cargo do poder judiciário, bem como de outros órgãos, tais como as Cortes de Contas (CC).

A par desse sistema de controle, a CRFB (BRASIL, 1988) erigiu o sistema de controle externo da Administração Pública a cargo dos TC's, o qual se apresenta vocacionado a fiscalizar e controlar o planejamento e a execução das políticas públicas, além da tradicional função de controle da legalidade e conformação dos atos controlados sujeitos à sua jurisdição. Nesse contexto, a pesquisa tem como objeto o papel do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) em relação às políticas públicas educacionais prescritas no Plano Estadual de Educação (PEE/GO) instituído pela Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a).

Assim, a presente pesquisa foi desenvolvida para buscar resposta ao seguinte problema: “Como o TCE/GO tem atuado em relação às políticas públicas educacionais estabelecidas no PEE/GO, a cargo do Estado de Goiás?”

Deste modo, o objetivo geral deste estudo foi analisar a atribuição do TCE/GO a respeito das referidas políticas públicas educacionais. Por sua vez, constituem-se em objetivos específicos descrever a estrutura organizacional e a competência do TCE/GO; investigar de que forma o TCE/GO tem atuado na fiscalização das políticas públicas educacionais de sua jurisdição, com coleta dos dados especificamente dos exercícios financeiros de 2015, 2016 e 2017; e por fim identificar os limites e as perspectivas de atuação do TCE/GO.

Buscou-se definir a metodologia científica deste estudo, por se tratar de uma questão central de seu desenvolvimento, uma vez que o processo investigativo deverá conter uma

coerência interna e lógica na execução de todo o trabalho, de modo a se tornar apto a alcançar os objetivos delineados no projeto de pesquisa.

Partindo das premissas estabelecidas por Mendonça (MENDONÇA *et al*, 2008), conforme será explanado no item 4.1 desta dissertação, o presente estudo tem a finalidade aplicada, o objetivo é descritivo exploratório, a abordagem do problema é quanti-qualitativa, embora seja preponderantemente quantitativa, o método é dedutivo e a técnica de pesquisa é bibliográfica e documental por meio da análise de processos julgados em trâmite no TCE/GO.

Para tanto, foram utilizados como suporte teórico na pesquisa bibliográfica lições de Bucci (2008 e 2013), Castro (2015), Freitas (2007 e 2014), Iocken (2014 e 2018), Lima (2010), Muñoz (2012), Pase e Brilhante (2015) e Valle (2011), dentre outros. Desse modo, o plano de trabalho seguiu um caminho que permitiu extrair as nuances da temática pesquisada, numa perspectiva quanti-qualitativa, alimentada pelas contribuições teóricas advindas da revisão bibliográfica da literatura disponível sobre o tema e dos documentos e dos discursos institucionais pertinentes.

A presente dissertação foi organizada em quatro capítulos. No primeiro *Capítulo*, tratou-se de investigar o conceito e a natureza jurídica das políticas públicas, identificando seus elementos e suas fases ou ciclos, desfechando no seu sentido contemporâneo, delineado a partir da ideia de democracia substancial, dos direitos fundamentais e do direito fundamental à boa administração pública. No segundo *Capítulo*, foi estudado o direito social à educação, seu conceito e sua natureza jurídica, os princípios que regem, o regime de colaboração dos sistemas de ensino das unidades da federação, sendo abordada a organização da educação nacional, para se verticalizar nas considerações sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o PEE do Estado de Goiás, com foco nas metas pertinentes às atividades de controle externo desempenhada pelo TCE/GO. No terceiro *Capítulo*, foram analisadas inicialmente as premissas que fundamentam o dever de prestar contas por parte da Administração Pública e que justificam a existência de um sistema de controle externo a cargo do Poder Legislativo e dos TC's, para adentrar no estudo a respeito da estrutura organizacional e das atribuições do TCE/GO, bem como das espécies de processos e de seus respectivos objetos e critérios, direcionados ao controle externo das políticas públicas educacionais em destaque.

No quarto *Capítulo*, retomou-se a análise da metodologia científica aplicada na pesquisa empírica, assim como foram analisados analiticamente todos os processos em curso no TCE/GO (julgados e pendentes de deliberação) a respeito do PEE/GO referentes aos exercícios financeiros de 2015 a 2017, para colocar em evidência o controle externo desempenhado por esta Corte de Contas sobre as políticas públicas educacionais escolhidas.

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para se alcançar o objetivo pretendido no estudo, qual seja, esquadrihar o papel dos TC's em relação às políticas públicas educacionais, faz-se necessário investigar a respeito da natureza jurídica das políticas públicas, de modo a possibilitar a sua conceituação assentada em bases minimamente científicas. Inúmeros são os conceitos de “Política Pública” formulados, cujos sentidos são direcionados pelo enfoque que se pretende dar ao tema.

Essa multiplicidade conceitual decorre do objeto, que envolve uma engenhosa atuação estatal para fazer frente a um fenômeno social, o qual não “[...] decorre de uma única e exclusiva causa, mas de um conjunto múltiplo e complexo de relações causais, de natureza econômica, política ou social, que concorrem de forma aleatória para a configuração de um problema público” (IOCKEN, 2014, p. 87).

A heterogeneidade do fenômeno social, que serve de ponto de partida para o desenvolvimento de uma política pública, caracterizado pela aleatoriedade e até mesmo pelo caos (IOCKEN, 2014), demanda uma atuação igualmente plural e, por vezes, fragmentada da comunidade científica e do Estado. Não por outro motivo que o processo de elaboração e construção de políticas públicas impõe a conjugação de diversas áreas do conhecimento, a exemplo da ciência política, da economia, da sociologia e do direito, cuja interdisciplinariedade evidencia a densidade do assunto (CASTRO, 2015).

Apesar de as abordagens conceituais e estruturais desenvolvidas no seio das diversas áreas do conhecimento se apresentarem, por vezes, tópicas e até mesmo fragmentadas, elas não se mostram excludentes e servem de subsídio, tanto para as análises isoladas, como para as análises multidisciplinares, haja vista que as políticas públicas provocam uma confluência e interseção das diversas áreas de conhecimento, assumindo o papel de elemento catalisador e de força centrípeta no sentido dessa junção.

De tradição europeia, a abordagem estatal das ações governamentais direcionadas à formulação e implementação de políticas públicas parte da premissa de que o Estado deve ocupar posição central e protagonista para interferir efetivamente no processo travado no meio da sociedade de modo a equacionar e moderar a sobrepujança das classes políticas dominantes.

Por sua vez, a abordagem de tradição americana, nominada pluralista, leva em consideração a distribuição do poder entre diversos atores sociais que, de forma autônoma, contribuem para formatar, ao final e de maneira concatenada, as políticas públicas, restando concluir que o Estado é o resultado desses processos sociais.

Ainda, desenvolveu-se a abordagem cognitiva e normativa que evidencia “[...] a importância das dinâmicas de construção social da realidade na determinação dos quadros e das práticas socialmente legítimas” (MULLER, SUREL, 2002, p. 44). Assim, como ponto de partida, foi trazido a lume alguns conceitos desenvolvidos a respeito das políticas públicas.

Em primeiro lugar, Thomas R. Dye define políticas públicas como “[...] tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, cuja definição foi adotada por Leonardo Secchi como premissa para qualquer conceituação de política pública, na medida em que a considera como um “problema público” (SECCHI, 2013, p. 9).

Por sua vez, Jenkins apresenta o seguinte conceito de política pública:

O conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para lográ-los, numa situação especificada em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance efetivo desses atores (IOCKEN, 2014, p. 18).

Conforme Anderson (*apud* IOCKEN, 2014, p. 20), política pública pode ser vista como “[...] um curso de ação intencional perseguido por um ator ou conjunto de atores, quando tratam de um problema ou matérias de interesse”. Já Muller e Surel (2002, p. 10) definem política pública como um “[...] processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos”.

No Brasil, analisando o tema sob a perspectiva sobreposta do direito e da ciência política, elaborou-se o seguinte conceito de política pública:

Sob a ótica da ideia de políticas públicas, a tônica pode se deslocar de uma análise mais isolada da norma para outra na qual sejam levados em conta os grandes objetivos perseguidos pelo Estado e a relação entre meios e fins. Haveria, neste sentido, uma ampliação dos horizontes do conhecimento jurídico (SUNDFELD, ROSILHO, 2014, p. 46-47).

Bucci (2008 e 2013), ao colocar em evidência a contribuição do direito, formulou a seguinte conceituação de política pública:

[...] programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...], os quais devem “[...] visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados [...]” (BUCCI, 2013, p. 38-39).

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento,

processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2008, p. 226).

Por fim, Freitas (2009) apresenta o seguinte conceito de políticas públicas:

Nesse enfoque, reconceitua-se, com vantagem científica, as políticas públicas como aqueles programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado mais do que de governo, que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, as efetividades do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2009, p. 32).

Assim, sob a perspectiva da funcionalidade do Estado e do ordenamento jurídico pátrio, e tomando como referência o conceito apresentado por Bucci (2008 e 2013), é possível identificar os seguintes elementos e características do conceito das políticas públicas.

De início, destaca-se que são programas ou conjunto de atos sistematizados ou inter-relacionados de forma estruturada que levam em consideração o ambiente circundante que se contrapõem aos atos isolados praticados pelo poder público, cuja ideia pode ser sintetizada pela expressão “[...] processo decisório público [...]” (IOCKEN, 2014, p. 90).

Em segundo lugar, além de sua natureza institucional, isto é, da centralização do processo no âmbito do poder público, as políticas públicas tem assumido um papel de programa de Estado, em vez de governo, na medida em que são voltadas para o atendimento de demandas sociais prioritárias e permanentes de acordo com a CRFB (BRASIL, 1988), o que resta evidenciado, por exemplo, a partir da vigência quadrienal e descoincidente com os mandatos eletivos do Plano Plurianual (ideia de continuidade), que vigerá até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do chefe do Poder Executivo subsequente, conforme previsto no art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Ademais, percebe-se que o processo de formatação, implementação e controle das políticas públicas sofre a influência de diversos atores em todas as suas fases e facetas, razão pela qual se pode concluir que, a despeito de ser encabeçado e dirigido pela Administração Pública¹, com a aprovação junto ao respectivo Poder Legislativo, tem a participação efetiva de pessoas e entidades representativa da sociedade civil organizada, bem como de órgãos e

¹ Segundo Meirelles (2008, p. 60) “[...] para evitar confusão escrevemos sempre com maiúsculas à expressão Administração Pública quando nos referimos as entidades e órgãos administrativos”.

peças jurídicas integrantes da estrutura estatal, na qual se passou a incluir o Poder Judiciário e os TC's que, de modo indireto (atuação exógena) e mediato passaram a interferir efetivamente no produto final do processo das políticas públicas.

Para além dos princípios e valores encampados pela CRFB, com a assunção explícita dos direitos fundamentais, a consecução dos direitos fundamentais passou a ser a razão última da existência do Estado brasileiro, de modo que toda e qualquer problematização que sirva de suporte para a deflagração de um processo de formatação de uma política pública deve servir para a efetivação de tais direitos, em razão da primazia valorativa conferida a tais direitos pelo constituinte (IOCKEN, 2014).

Revelando o destaque conferido pela CRFB ao planejamento público, o art. 165, I e § 1º, prescreveu que “[...] a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Conferindo maior legitimidade a esse instrumento normativo e conseqüentemente ao processo de formatação das políticas públicas, o art. 166, § 6º c/c os arts. 84, XXIII e 165, I, da CRFB estabelecem a competência privativa do chefe do Poder Executivo para encaminhar o projeto de lei relativo ao Plano Plurianual (PPA) para o Poder Legislativo (Casa do Congresso Nacional no âmbito federal), a quem caberá dispor sobre a matéria (art. 48, II c/c 166, *caput*), com a sanção do primeiro, restando vedada a edição de medida provisória, conforme art. 62, § 1º, I, *d*, da CRFB e de lei delegada, nos termos do art. 68, § 1º, III, da CRFB (BRASIL, 1988), a respeito do tema.

Para não deixar dúvidas, o art. 165, § 4º, da CRFB (BRASIL, 1988) dispõe que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta constituição, serão elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional.

Além das demais Leis Orçamentárias - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com o art. 165, II e III, da CRFB -, de todas as esferas federativas, devem guardar vínculo de compatibilidade com o PPA (cf. arts. 165, § 7º e 166, § 3º, I e § 4º) os planos e programas regionais e setoriais previstos na CRFB, os quais serão instrumentalizados nas respectivas leis orçamentárias com o objetivo de servir para reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 165, § 7º, da CRFB), indo ao encontro do objetivo fundamental encartado no art. 3º, III, da CRFB (BRASIL, 1988).

Evidencia-se a importância da análise dos meios disponíveis para a concretização das políticas públicas, os quais, em razão da constatação da escassez e insuficiência dos recursos

públicos (financeiros e humanos), devem ser ponderados a partir do princípio da eficiência, capitulado no art. 37, *caput*, da CRFB, bem como sob a perspectiva dos critérios da legitimidade e da economicidade estabelecidos no art. 70, *caput*, da CRFB vigente (BRASIL, 1988).

Apesar de não refletir a dinâmica das políticas públicas, a doutrina, com vistas a analisar com mais profundidade e facilidade o processo de formação das políticas públicas, decompôs este processo em fases ou ciclos, os quais, em geral, sofreram a seguinte categorização: 1) problematização; 2) formação da agenda; 3) formulação de soluções ou alternativas para alcançar os objetivos; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e 7) conclusão do programa (IOCKEN, 2014; CASTRO, 2015).

Na primeira fase, a da problematização, ocorre uma verdadeira disputa entre os atores públicos e privados para o preenchimento dos espaços “vazios” na agenda estatal, cujo embate, no mais das vezes, se dá de maneira assistemática, pulverizada e fragmentada em razão da multifacetariedade e complexidade e até mesmo aleatoriedade do fenômeno social que sofre a influência dos mais diversos fatores.

Nesta fase, a heterogeneidade dos atores envolvidos na disputa, sob a perspectiva dos seus valores, interesses e posições, acaba por influenciar o poder público condutor do processo a eleger as situações merecedoras de atenção, bem como o(s) enfoque ou a(s) perspectiva(s) sobre a qual o tema será desenvolvido, com vistas a serem escolhidas para integrarem a agenda estatal relacionada às políticas públicas. Há uma verdadeira filtragem e reorganização “[...] promovida pelos atores sociais, que imprimem registros de inteligibilidade e de significação a uma realidade aparentemente caótica” (IOCKEN, 2014, p. 87).

A segunda fase, a da formação da agenda, que se traduz no processo de eleição das prioridades de atuação do Estado, tem sofrido cada vez mais a interferência do processo de constitucionalização dos direitos fundamentais, ocorrida com a promulgação da CRFB, bem como com a respectiva mudança de postura por parte do Poder Judiciário que, com base no neoconstitucionalismo, tem tolerado cada vez menos a conduta omissiva ou a inação do Estado em face de comandos normativos voltados à previsão de direitos subjetivos essenciais do homem.

Assim, a imposição ao legislador de uma agenda composta de tarefas, fins e programas voltados à concretização de direitos fundamentais previstos na CRFB, também redundará na obrigação, dirigida à Administração Pública, de formação de uma agenda a ser implementada, na medida em que os direitos fundamentais são a razão pela qual o Estado deve agir por meio das políticas públicas (CASTRO, 2015).

Esse sincretismo do processo de formatação das políticas públicas, isto é, essa inter-relação entre política e diversas áreas do conhecimento, com especial destaque para o direito, tem contribuído para a eficiência, na medida em que elas se apresentam como limitadores recíprocos mediante os indicadores produzidos em suas esferas.

Na fase da formulação de soluções ou alternativas para alcançar os objetivos, deve-se ter em vista, em primeiro lugar, a consecução dos resultados almejados, de modo a dar uma resposta efetiva a uma demanda social, isto é, de maneira a propiciar a concretização de um direito. Não obstante, deve-se fazer uma ponderação entre os meios aventados e os resultados obtidos, levando-se em consideração os critérios da legalidade, legitimidade e economicidade, os quais correspondem, em última análise, ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, *caput* da CRFB (BRASIL, 1988).

Em seguida, tem-se a fase da tomada de decisão que consiste na etapa em que os agentes públicos competentes escolhem, dentre as possibilidades erigidas na fase anterior, as alternativas que podem fazer frente aos problemas públicos definidos da melhor forma possível, isto é, levando em consideração os critérios da legalidade, legitimidade e da economicidade, art. 70, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988).

Diferentemente do que ocorre nas etapas anteriores (problematização e formulação de soluções), em que há a possibilidade de participação de uma pluralidade de atores, na fase da tomada de decisão, o número de participantes é reduzido, podendo se restringir a um grupo diminuto de pessoas ou até mesmo a uma única pessoa detentora legal de competência (IOCKEN, 2014) para a prática do ato administrativo de escolha.

A despeito da possibilidade de emprego de um racionalismo no curso do processo de tomada de decisão, o qual também pode ser conduzido com base no modelo incremental (IOCKEN, 2014), assentado em um processo de construção contínua, com vistas às ações já implementadas, a indeterminabilidade do resultado almejado, decorrente da fragmentação da construção do processo em vista da atuação descentralizada de múltiplos atores, da densidade técnica e da complexidade da ação pública e até mesmo da política eleitoral, se apresenta como uma característica típica e ordinária, pois, “[...] muitas vezes, apenas a realidade é capaz de identificar e mensurar variáveis não previstas na fase do planejamento” (IOCKEN, 2014, p. 101).

Assim, primando-se pela busca da concretização de resultados afinados com os valores e normas encampadas pelo sistema constitucional e, por consequência, pela eficiência da gestão pública, o sistema de controle deve levar essas contingências em consideração de

modo a permitir a retomada e a reorientação do processo de formatação das políticas públicas, cuja reconstrução, não raro, acontece *a posteriori* (IOCKEN, 2014).

A etapa da avaliação consiste na “[...] fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (SECCHI, 2013, p. 63), a qual deve ser realizada com base em critérios “[...] mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos” (SECCHI, 2013, p. 63) exemplo eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade, análise custo-efetividade e satisfação do usuário), indicadores “[...] medidas indiretas, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos” ou “[...] densificação dos critérios, ou seja, elementos capazes de permitir a aferição objetiva de algo que, antes, era abstrato” (CASTRO, 2015, p. 96) e padrões “[...] elementos que permitem referenciar, comparativamente, os indicadores” (CASTRO, 2015, p. 96).

A avaliação da política pública, que é obtida por meio da comparação entre a ação pública implementada e os padrões estabelecidos e que é realizada tanto internamente, isto é, no âmbito da pessoa jurídica de direito público ou de forma mais específica no seio do órgão público condutor do programa, quanto externamente, mediante o sistema de controle externo desempenhado pelo poder legislativo, pelos TC’s e pelo Poder Judiciário, tem o condão de aumentar a sensibilidade e a percepção que os atores políticos e sociais tem sobre a política pública de forma a promover um redirecionamento da política em andamento, assim como a servir de norte para a confecção de programas futuros (SECCHI, 2013).

Esgotada a fase da avaliação, desfecha-se o ciclo com o encerramento da política pública, que se dá com o alcance do resultado esperado e/ou com a concretização da situação erigida, normalmente atrelada a um fator contingente, a exemplo do tempo.

1.1 O sentido contemporâneo das políticas públicas: democracia substancial, direitos fundamentais e o direito fundamental à boa administração pública

1.1.1 A democracia substancial

Insta destacar que o poder constituinte, que resultou na promulgação da CRFB de 1988, enunciou, em seu preâmbulo, que o Estado democrático, que se inaugurara, se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna,

pluralista e sem preconceitos, lançando as bases orientativas mínimas para a formatação das políticas públicas.

Os processos de constitucionalização dos direitos fundamentais, assim como o desenvolvimento do neoconstitucionalismo acarretaram a releitura da postura a ser adotada pelo Estado, cujas omissões frente a pretensões ligadas aos direitos fundamentais passaram a ser intoleradas, provocando uma diminuição da discricionariedade conferida tradicionalmente à Administração Pública e impondo a consecução de resultados coerentes com os valores constitucionais erigidos prioritariamente pelo constituinte, de acordo com os referenciais de eficácia, eficiência e economicidade (IOCKEN, 2014). Trata-se de um verdadeiro fenômeno de transmutação, convertendo situações tradicionalmente consideradas de natureza política em situações jurídicas (MENDES, 2004).

Na visão de Barroso (2015), o fenômeno da judicialização ganhou proporção ainda maior em razão, dentre outras, da constitucionalização abrangente e analítica - constitucionalizar é, em última análise, retirar um tema do debate político e trazê-lo para o universo das pretensões judicializáveis dos direitos -, bem como em virtude de não existirem fronteiras fixas e rígidas entre os Poderes, havendo uma dinâmica própria e pendular nessas interações.

Imperioso destacar que a CRFB, em seu art. 1º, prescreve que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV), assentando genericamente as balizas jurídico-positivas a partir das quais as políticas públicas devem ser elaboradas (BRASIL, 1988).

Ao instaurar o processo de redemocratização a partir da promulgação da CRFB, com a expressa assunção do regime de governo democrático (art. 1º, *caput*, e parágrafo único), o Estado brasileiro, além de assentar um marco histórico de mudança de sistema político, trouxe uma série de normas prescritivas dirigidas à proteção da pessoa humana e ao desenvolvimento de instituições vocacionadas ao desenvolvimento desse novo regime a partir da interação entre elas, os indivíduos e a sociedade civil (BRASIL, 1988).

Por se tratar de um fenômeno de natureza multidimensional, cuja dimensão humana e cultural é nuclear, a democracia, na qualidade de faceta do sistema político, que se mostra contingente aos valores encarnados pela sociedade em um dado espaço territorial e temporal, tem sofrido importante ressignificação.

Ao tempo de seu ressurgimento no Brasil, a democracia se centrava e se contentava com a adoção de um sistema de escolha de representantes, tanto do Poder Legislativo, quanto

do Executivo, por meio de um processo eleitoral, necessariamente periódico, com a participação ampla da população adulta. Entretanto, transcorridos alguns anos de sua reinstauração, ressaíndo evidente a prevalência do aspecto formal, procedimental ou minimalista do regime democrático, salta aos olhos sua limitação e insuficiência para garantia de diretrizes normativas basilares, como o “[...] primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos” (PASE e BRILHANTE, 2015, p. 9).

Desta feita, tem ganhado corpo a concepção da democracia brasileira, ao lado formal ou procedimental, sob uma perspectiva substantiva ou material, com destaque para o seu conteúdo, vinculado “[...] aos direitos fundamentais e centrada na realização do indivíduo em todas as suas potências”, apresentando-se como uma “[...] democracia de limite, de controle, de uso, e de ação do poder político” (PASE e BRILHANTE, 2015, p. 3).

Assim, conclui-se que a democracia material impõe ao Estado resultados efetivos de acordo com os valores incorporados ao texto constitucional, cuja primazia deve recair sobre os direitos fundamentais, representando a tônica do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

De outro lado, tem-se que o processo democrático pode ser concebido como mecanismo de distribuição de autoridade, a exemplo da imposição da participação popular no planejamento público (art. 29, XII, da CRFB), em especial na gestão orçamentária, prevista no art. 4º, III, “f” c/c o art. 44 da Lei n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que induz a repartição de “[...] outros recursos cruciais para os cidadãos e para o funcionamento apropriado do processo, como poder, riqueza, educação, renda, acesso a conhecimento, oportunidades para desenvolvimento pessoal, entre outros” (PASE e BRILHANTE, 2015, p. 12).

O art. 3º da CRFB elencou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, os quais assumem a função de diretrizes jurídico-políticas do Estado brasileiro na formulação das políticas públicas, a saber:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Percebe-se que os objetivos fundamentais do Estado brasileiro referidos acima, além de assumirem a feição de diretrizes jurídicas basilares para a formulação e execução das políticas públicas a serem levadas a cabo ordinariamente pelo Poder Executivo das

respectivas unidades da federação, acabam por abranger, pela sua generalidade, toda e qualquer política pública a ser formulada, servindo de verdadeiro vetor jurídico da atuação estatal.

1.1.2 Os direitos fundamentais

Assentadas tais premissas (fundamentos e diretrizes), a CRFB passa a estabelecer de forma mais específica, em seu título II, um rol de direitos e garantias fundamentais que, em razão de sua concretude, ostentam, de forma mais incisiva, a natureza de baliza jurídica para a atuação estatal na formulação das políticas públicas (BRASIL, 1988). Apesar de haver um dissenso doutrinário e até legislativo a respeito da nomenclatura dos direitos fundamentais, prevalece o entendimento no âmbito do direito internacional de que o mais adequado e usual é o termo direitos humanos, que se caracterizam pela “[...] essencialidade de tais direitos para o exercício de uma vida digna” (RAMOS, 2014, p. 51).

Esses direitos se caracterizam por sua centralidade, na medida em todas as normas do ordenamento jurídico devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais, pela universalidade, porquanto são atribuíveis, por inerência, a todos os seres humanos independentemente de qualquer outra qualidade (art. 1º da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948), pela indivisibilidade, haja vista que os direitos humanos são considerados uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada (RAMOS, 2014) para se ter uma vida digna, pela não exaustividade, porquanto o rol de direitos fundamentais se apresenta de forma exemplificativa, podendo ser extraído a partir da cláusula geral da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB) que não seja previsto explicitamente, pela imprescritibilidade, inalienabilidade e indisponibilidade ou irrenunciabilidade, tendo em vista que não perecem pela passagem do tempo, não podem ser pecuniarizados, ou seja, substituídos por dinheiro, bem como não podem ser renunciados em face de sua essencialidade (BRASIL, 1988).

O art. 5º da CRFB estabeleceu um rol de direitos e deveres individuais e coletivos que, em razão de sua particularidade, merece uma análise apartada, de modo que se torne possível visualizar um elo entre estes e as políticas públicas.

Por oportuno, traz-se a lume a posição adotada por Jellinek a respeito da posição do direito do indivíduo em face do Estado, o qual assentou as seguintes considerações em relação ao *status* negativo ou *libertatis*:

Na segunda situação, o indivíduo possui o “status” negativo (*status libertatis*), que é o conjunto de limitações à ação do Estado voltado ao respeito dos direitos do indivíduo. O indivíduo exige respeito e contenção do Estado, a fim de assegurar o pleno exercício de seus direitos na vida privada. Nasce um espaço de liberdade individual ao qual o Estado deve respeito, abstendo-se de qualquer interferência. Jellinek, com isso, retrata a chamada dimensão subjetiva, liberal ou clássica dos direitos humanos, na qual os direitos têm o condão de proteger seu titular (o indivíduo) contra a intervenção do Estado. É a resistência do indivíduo contra o Estado. Ao Estado cabe a chamada prestação ou obrigação negativa: deve se abster de determinada conduta, como, por exemplo, não matar indevidamente, não confiscar, não prender sem o devido processo legal *etc* (RAMOS, 2014, p. 52).

Essa posição ou *status* se aproxima essencialmente dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º da CRFB que impõem, em linhas gerais, uma limitação à atuação estatal, representada por uma conduta omissiva ou absenteísta (BRASIL, 1988).

Esse conjunto de direitos, denominados de 1ª geração pela doutrina constitucionalista, surgiu ao tempo das revoluções liberais do século XVIII ocorridas na Europa e nos Estados Unidos para se contraporem ao poder ilimitado das monarquias absolutistas, então, reinantes, representando o grupo de direitos mais importante à época de sua consagração, quais sejam, os direitos civis e políticos.

Entretanto, apesar de Adam Smith, principal teórico econômico fundante do movimento político iluminista que embasou as referidas revoluções liberais do século XVIII ocorridas na Europa e nos Estados Unidos, ter defendido que a “mão invisível” condutora da economia seria capaz de contemporizar os egoísmos individuais contrapostos (*apud* REALE, 2005, p. 37), o que se verificou, na prática (no mundo e no Brasil), com o surgimento e a expansão de uma nova classe político-social-econômica dominante, qual seja, a “burguesia”, cuja representatividade se espria atualmente pelos mais diversos ramos da economia (indústria, comércio, bancos *etc.*), guiada por interesses egoísticos e predatórios, foi o incremento vertiginoso da concentração de renda (REALE, 2005, p. 38), por um lado, e o subsequente crescimento de um grande número de pessoas hipossuficientes e desassistidas, o que acabou por reclamar uma mudança de postura do Estado, que teve que sair da inércia para assumir um papel mais ativo, seja intervindo na economia (arts. 173 e 174 da CRFB), seja oferecendo maior suporte às pessoas mais necessitadas.

A respeito da posição do direito do indivíduo em face do Estado, Jellinek assentou as seguintes considerações em relação ao *status* positivo ou *civitatis*:

A terceira situação é denominada status positivo (*status civitatis*) e consiste no conjunto de pretensões do indivíduo para invocar a atuação do Estado em prol dos seus direitos. O indivíduo tem o poder de provocar o Estado para que interfira e atenda seus pleitos. A liberdade do indivíduo adquire agora uma faceta positiva, apta a exigir mais do que a simples abstenção do Estado (que era a característica do

“status” negativo), levando a proibição da omissão estatal. Sua função original era exigir que o Estado protegesse a liberdade do indivíduo, evitando que sua omissão gerasse violações, devendo realizar prestações positivas. Assim, para proteger a vida, o Estado deveria organizar e manter um sistema eficiente de policiamento e segurança pública. Para assegurar o devido processo legal, o Estado deveria organizar de modo eficiente os recursos materiais e humanos do sistema de justiça. **Porém, com a evolução das demandas e com o surgimento de novos direitos, emergem direitos a prestações sociais, nos quais se cobra uma ação prestacional do Estado para assegurar direitos referentes à igualdade material, como, por exemplo, direito à saúde, direito à educação etc** (RAMOS, 2014, p. 53-54). Grifo nosso.

Essa posição ou *status* se aproxima essencialmente dos direitos sociais elencados nos arts. 6º ao 11º da CRFB (BRASIL, 1988), que representam, em linhas gerais, um direito subjetivo a uma prestação material titularizado pelo indivíduo e oponível ao Estado, cuja atuação se corporifica em uma conduta comissiva ou ativa.

Esse conjunto de direitos, denominados de segunda geração pela doutrina constitucionalista (direitos sociais, econômicos e culturais), passou a existir a partir da Revolução Industrial ocorrida na Europa no final do século XVIII e início do século XIX, com o surgimento, nas cidades, da classe operária submetida a condições degradantes de trabalho, as quais passaram a reivindicar condições dignas de trabalho e de vida.

A segunda geração de direitos humanos representa a modificação do papel do Estado, exigindo-lhe um vigoroso papel ativo, além do mero fiscal das regras jurídicas. Esse papel ativo, embora indispensável para proteger os direitos de primeira geração, era visto anteriormente com desconfiança, por ser considerado uma ameaça aos direitos do indivíduo. Contudo, sob a influência das doutrinas socialistas, constatou-se que a inserção formal de liberdade e igualdade em declarações de direitos não garantiam a sua efetiva concretização, o que gerou movimentos sociais de reivindicação de um papel ativo do Estado para assegurar uma condição material mínima de sobrevivência. Os direitos sociais são também titularizados pelo indivíduo e oponíveis ao Estado. São reconhecidos o direito à saúde, educação, previdência social, habitação, entre outros, que demandam prestações positivas do Estado para seu atendimento e são denominados direitos de igualdade por garantirem, justamente às camadas mais miseráveis da sociedade, a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direitos. Os direitos humanos de segunda geração são frutos das chamadas lutas sociais na Europa e Américas, sendo seus marcos a Constituição mexicana de 1917 (que regulou o direito ao trabalho e à previdência social), a Constituição Alemã de Weimar de 1919 (que, em sua Parte II, estabeleceu os deveres do Estado na proteção dos direitos sociais) e, no Direito Internacional, o Tratado de Versailles, que criou a Organização Internacional do Trabalho, reconhecendo direitos dos trabalhadores (ver abaixo a evolução histórica dos direitos humanos) (RAMOS, 2014, p. 55).

Já os direitos de terceira geração, também denominados de direitos de solidariedade, são aqueles de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, que se originam da constatação da “[...] vinculação do homem ao planeta Terra, com recursos finitos, divisão absolutamente desigual de riquezas em verdadeiros círculos viciosos de

miséria e ameaças cada vez mais concretas à sobrevivência da espécie humana”, a exemplo do direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito à autodeterminação e, em especial, o direito ao meio ambiente equilibrado (RAMOS, 2014, p. 56).

Calha ressaltar que a utilização isolada do critério cronológico para a classificação do direito em gerações, segundo o seu surgimento e sua garantia no mundo jurídico, se mostra inadequada:

A visão compartimentalizada dos direitos humanos pertence ao passado e, como reflexo dos confrontos ideológicos de outrora, já se encontra há muito superada. O agravamento das disparidades sócio-econômicas entre os países, e entre as camadas sociais dentro de cada país, provocou uma profunda reavaliação das premissas das categorizações de direitos. A fantasia nefasta das chamadas “gerações de direitos”, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos, já se encontra devidamente desmistificada. O fenômeno que hoje testemunhamos não é o de uma sucessão, mas antes de uma *expansão, cumulação e fortalecimento* dos direitos humanos consagrados consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos (TRINDADE, 1997, p. 390).

Na mesma linha e em complemento, Guerra Filho (2005), ao destacar a inadequação do uso do termo “geração” para qualificar um direito fundamental, na medida em que as gerações anteriores não desaparecem com o surgimento das novas, considera ser mais apropriada a expressão “dimensão”, porquanto os direitos ditos intergeracionais coexistem, se relacionam e interferem nos seus conteúdos, a exemplo do direito de propriedade, que é classicamente considerado direito de 1ª geração, mas deve possuir uma função social (direito de 2ª geração) e até mesmo ambiental (direito de 3ª geração).

Com efeito, retomando a discussão, tem-se que o poder constituinte de 1988 passou a prever, em seu art. 6º, de forma analítica e programática, um conjunto de direitos vocacionados a atenderem às demandas sociais, como forma de reequilibrar ou amenizar as forças sociais, indo ao encontro dos objetivos assumidos pelo Estado em seu art. 6º, em prol do desenvolvimento do país (BRASIL, 1988), nos termos em que se seguem:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Partindo dessa base jurídica, a CRFB passou a prescrever de maneira detalhada, no título VIII – da ordem social, diversas espécies de direitos sociais, a exemplo da seguridade social (arts. 194 e 195); saúde (arts. 196 ao 200); previdência social (arts. 201 e 202); assistência social (arts. 203 e 204); educação (arts. 205 ao 210); cultura (arts. 215 e 216);

desporto (art. 217); ciência, tecnologia e inovação (arts. 218 e 219); comunicação social (arts. 220 a 224); meio ambiente (art. 225); família, criança, jovem e idoso (arts. 226 a 230) e índios (arts. 231 e 232) (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a CRFB (BRASIL, 1988) recebeu forte influência da corrente política social-liberal, que preconiza o compromisso do Estado brasileiro com a justiça social para fazer frente à histórica dívida social, bem como com a promoção do bem-estar social dos indivíduos, e parte do pressuposto de que o “[...] Estado não deve se reduzir à economia, cabendo-lhe atuar, como igual força e dedicação, em prol dos valores existenciais da educação, da saúde, do meio ambiente e da cultura [...]”, cuja formatação se mostra contingente e aberta “[...] rumo à democracia social” (REALE, 2005, p. 41).

Em uma primeira perspectiva, tem-se a fundamentalidade formal dos direitos fundamentais, que decorre de sua previsão explícita no texto constitucional, do reconhecimento de sua primazia jurídica, na medida em que os diplomas normativos infraconstitucionais que versam sobre direitos humanos possuem caráter supralegal (BRASIL, 2009), da sua intangibilidade (cláusulas pétreas) formalmente prevista no art. 60, § 4º, II e IV, da CRFB e da sua aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CRFB).

Por outro lado, tem-se a sua fundamentalidade material, inferida de sua primazia axiológica, a qual é reforçada pelos valores encampados pelo constituinte de 1988 no preâmbulo da CRFB (democracia, garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça), e que foram incorporados juridicamente aos princípios que regem a República Federativa do Brasil (art. 1º da CRFB) e endossados nos objetivos fundamentais erigidos no art. 3º da CRFB (BRASIL, 1988).

Dessa dupla fundamentalidade dos direitos fundamentais, decorrem os caracteres subjetivos – pretensão a uma prestação pertencente a um sujeito de direito e oponível ao Estado, e objetivo, que se revela como opção valorativa adotada pelo constituinte de 1988, que denota, para além da eficácia voltada ao Estado, uma ordem cogente no sentido de sua efetiva concretização e realização prioritária em relação a outros bens jurídicos e direitos, significando a imposição de uma agenda de ação quanto aos programas públicos e uma redução da margem de discricionariedade tradicionalmente conferida à Administração Pública de forma mais alargada.

1.1.3 O direito fundamental à boa administração

Além de colocar em evidência a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB) (BRASIL, 1988) e a construção da cidadania em sua integralidade (prisma político, civil e social) - art. 1º, II, da CRFB, a democracia substantiva ou material impõe o bom e efetivo funcionamento do Estado. Nesse contexto, tem-se concebido contemporaneamente como direito fundamental o direito à boa administração pública, por inspiração do art. 41 da declaração de direitos fundamentais da União Européia, que estabelece que “Direito a uma boa administração - 1. Todas as pessoas em direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável” (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Segundo Freitas (2007), o direito à boa administração pública consiste em um “[...] direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (p. 7).

Quanto ao direito à boa administração, Muñoz (2012, p. 17) traz as seguintes colocações:

O bom governo e a boa administração dos tempos em que vivemos há de estar comprometidos radicalmente com a melhora das condições de vida das pessoas, devem estar orientados a fomentar a liberdade solidária dos cidadãos. Para isso, é preciso que o governo e a administração trabalhem sobre os problemas reais do povo e procurem buscar as soluções escutando os setores atingidos.

Valle (2011, p. 165) asseverar ainda, que:

Isso significa legar ao Estado a tarefa de entender que direito fundamental à boa administração – ou direito fundamental á governança -, como elemento de legitimação do agir do poder, é algo que só se alcança a partir da presença efetiva da cidadania como coautora das escolhas públicas.

No Brasil, partindo da leitura combinada dos arts. 1º, 2º, 5º, 6º, 14 e 37, dentre outros, da CRFB, é possível concluir que o direito à boa administração pública encontra guarida no sistema constitucional pátrio, de modo que pode ser reivindicado juridicamente (BRASIL, 1988).

Com vistas a propiciar a concretização dos direitos fundamentais, os quais deveriam ser aviados ordinariamente por meio da formulação e implementação das políticas públicas, a CRFB incrementou o acesso à justiça mediante uma série de instrumentos e instituições

vocacionadas a tutelar tais direitos, a exemplo do direito de petição aos poderes públicos independentemente do pagamento de tributos (art. 5º, XXXIV, *a*, da CRFB), da assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV, da CRFB) a ser patrocinada pela Defensoria Pública (DP), a quem incumbe a orientação jurídica e a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, a teor do que prescreve o art. 134 da CRFB (BRASIL, 1988).

A par dessa ampliação judicial e no âmbito do sistema de controle das políticas públicas, o qual é composto por uma pluralidade de centros constitucionais de poder, ganha destaque o sistema de controle externo desempenhado pelos TC's que, "[...] direcionadas à aferição da legitimidade fiscal, alarga o campo de controle, maximizando os efeitos da judicialização da política, agora sob a ótica orçamentária, financeira, patrimonial e contábil" (IOCKEN, 2014, p. 79), o qual é instrumentalizado, dentre outros, pela possibilidade de qualquer cidadão oferecer denúncia, conforme arts. 87 a 90 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (LOTCE/GO) - Lei Estadual n. 16.168, de 11 de dezembro de 2007 (ESTADO DE GOIÁS, 2007a), c/c os arts. 231 a 234 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - RITCE/GO – Resolução n. 22, de 4 de setembro de 2008 (ESTADO DE GOIÁS, 2008), cujo sistema será objeto de estudo no terceiro capítulo desta dissertação.

Cumprido destacar que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que oferece aos seus cidadãos de fazer escolhas, e exercer plenamente sua cidadania. E, isso não inclui apenas a garantia de direitos sociais básicos, como a saúde e a educação, mas também a segurança, liberdade, habitação e cultura (SEN, 2010).

A concretização do direito à educação, imprescindível para a construção de uma sociedade mais justa, menos desigual, e decorrente da realização do direito fundamental à boa administração pública, com a aproximação da ideia de democracia substancial, se mostra sempre atrelada à noção de desenvolvimento nacional e regional.

Assim, é importante analisar a atuação do TCE/GO na fiscalização e controle das políticas públicas educacionais referenciadas, no âmbito de sua jurisdição (o que exclui a jurisdição do TCM/GO e TCU), em razão de sua pertinência com o desenvolvimento regional, inclusive com a possibilidade de melhoria dos indicadores educacionais, com reflexos diretos e indiretos nos indicadores sociais e econômicos, conforme observam Vieira e Santos (2012, p. 364):

Na esfera regional as teorias de desenvolvimento econômico enfocavam os investimentos e a tecnologia como fatores de crescimento e o desenvolvimento. As políticas de desenvolvimento objetivavam promover a atração de investimentos

acompanhados de inserção tecnológica, para aumentar a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, a competitividade regional, negligenciando fatores internos, culturais e sociais que contribuem para a riqueza empresarial, mas, sobretudo, para a riqueza humana em um determinado território.

Assim, após a análise geral das políticas públicas, passa-se a estudar as políticas públicas relacionadas à educação a cargo do Estado de Goiás.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

2.1 Da organização da educação nacional

Sem querer apresentar um conceito científico de educação por refugir ao propósito dessa dissertação e até mesmo por levar em consideração que este vocábulo assume uma multiplicidade de significados, traz-se a noção de educação como processo de ensino/aprendizagem direcionado ao desenvolvimento do ser humano mediante o conhecimento e a conscientização, para permitir a apropriação crítica da realidade (social, política e econômica), bem como a sua transformação, reveladora de sua autonomia (VIANNA, 2006).

Define-se o desenvolvimento humano como um “[...] processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser” (PNUD, 2018).

Tamanha a importância da educação para o desenvolvimento humano, foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), assentado nos pilares da saúde, educação e renda, para se contrapor ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, mensurado da seguinte forma:

Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em Paridade de Poder de Compra (PPC) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD, 2018).

Ao analisar a importância da educação para o desenvolvimento regional, Pantoja e Pinto (2011, p. 90) apresentam as seguintes considerações:

A educação, como fator de formação humana que contribui para o desenvolvimento regional e local, compreende o homem atualmente como sujeito civilizado, participativo, reflexivo, crítico e ativo, uma vez que, desde sua origem, ele vem seguindo uma trajetória de vida que obedece aos princípios de sociabilidade.

A fim de se compreender e analisar o controle externo desempenhado pelo TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais, foi preciso investigar a natureza jurídica da educação e as respectivas atribuições conferidas ao Estado.

Conforme exposto, as práticas educacionais decorrem de forma lógica dos fundamentos que regem a República Federativa do Brasil, que se constitui em Estado democrático de direito, a saber: a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV), na medida em que não há que se falar na consecução desses fundamentos sem acesso à educação (BRASIL, 1988).

Não se concebe a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3º, incisos I a IV (BRASIL, 1988), quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação sem a promoção de uma política pública educacional eficiente.

No título II da CRFB, a educação foi prescrita como um direito social fundamental, nos termos do art. 6º, *caput*, do texto constitucional.

Referenciado ao princípio da igualdade, prescrito no art. 5º, *caput*, e inciso II, da CRFB (BRASIL, 1988), o direito à educação, considerando-se a sua posição em face do Estado, se apresenta como um *status* positivo ou *civitatis*, e emerge como direito a uma prestação ou ação prestacional por parte do Estado, o qual passou a ser concebido como direito de segunda geração.

Nesse contexto, o direito à educação assume uma dimensão institucional, na medida em que o sistema que o rege é utilizado pelo Estado como instrumento de intervenção social, equilibradora e moderadora das disparidades socioeconômicas (TOLEDO, 2015). Ao tratar do direito à educação disposto no art. 6º, *caput*, da CRFB, o texto constitucional instituiu as bases normativas do sistema educacional no capítulo III, seção I, que abrange os arts. 208 ao 214 (BRASIL, 1988).

Conforme o art. 208 da CRFB, o dever do Estado com a educação deve ser efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (inciso I). Ademais, dispõe ainda o art. 208, § 1º, da CRFB que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, cujo não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (§ 2º) (BRASIL, 1988).

Para não deixar dúvidas a respeito da natureza jurídica do direito à educação, trata-se de direito público subjetivo de qualquer cidadão exigível do Estado administrativa ou judicialmente, de forma individual ou coletiva, em razão de sua aplicabilidade imediata, a teor do que prescreve o art. 5º, § 1º, da CRFB (BRASIL, 1988).

Seguindo a mesma linha, as políticas públicas educacionais são fiscalizáveis por meio do sistema de controle externo desempenhado pelos TC's.

Outra questão que ganha relevância diz respeito ao custo ou financiamento das políticas públicas educacionais, tendo em vista que se caracterizam pela continuidade da prestação material a cargo do Estado. Se os direitos de primeira dimensão ou de *status* negativo, como por exemplo, o direito à liberdade, reclamam um custo (CASTRO, 2015), na medida em que o poder público deve manter uma estrutura mínima garantidora deste direito, a exemplo da segurança pública dirigida à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas - art. 144, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988), com mais razão, os direitos de segunda dimensão ou de *status* positivo, em cuja categoria se enquadra o direito à educação, que impõem uma prestação material estatal mais estruturada e ampla, demandam um aporte maior de recursos financeiros.

Ao se considerar a finitude e até mesmo a escassez dos recursos públicos frente à crescente demanda social impulsionada, dentre outros, pelas disparidades socioeconômicas presente na sociedade, bem como a possibilidade jurídica para dispor dos recursos públicos, a exemplo das normas integrantes do direito financeiro e orçamentário - arts. 163 a 169 da CRFB (BRASIL, 1988), não raro o poder público utiliza tais argumentos para justificar o não atendimento a direito dos cidadãos, incluindo os direitos sociais, a exemplo do direito à educação, cujo contexto rendeu ensejo ao desenvolvimento da teoria da reserva do possível.

Segundo essa teoria, “[...] a concretização de pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito submete-se à reserva do possível, isto é, deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade”, de modo que se pode concluir que o Estado não estaria obrigado a atender a todo e qualquer direito destituído de tal característica (VICTOR, 2011, p. 95).

Como contra-argumento, desenvolveu-se a ideia de que alguns direitos, notadamente aqueles reputados fundamentais pelo sistema jurídico constitucional, por estarem intimamente relacionados com o princípio da dignidade da pessoa humana - art. 1º, III, da CRFB (BRASIL, 1988), estariam imunes às limitações impostas pela reserva do possível, tendo em vista que o seu núcleo deveria ser minimamente atendido por parte do Estado

independentemente das limitações financeiras, o que se convencionou denominar de mínimo existencial (VICTOR, 2011).

Prevalece o entendimento de que o direito à educação se qualifica como minimamente exigível, na medida em que “[...] se revela direito basilar e essencial para o alcance das personalidades e dignidade humanas”, assim como “[...] serve de ponte para uma plêiade de outros direitos igualmente essenciais para a dignidade do ser humano” (VICTOR, 2011, p. 98), cuja posição é corroborada por Alexy, que apregoa que os “direitos à educação básica, média e profissionalizante são considerados direitos fundamentais sociais mínimos” (ALEXY, 2015, p. 512)

No Brasil, a discussão a respeito da legitimidade da invocação da cláusula da reserva do possível em vista da obrigação estatal de concretização dos direitos de segunda geração ou sociais, como é o caso do direito à educação, foi travada no âmbito do STF na ADPF n. 45 (BRASIL, 2004), o qual adotou o posicionamento no sentido da sua inviabilidade sem que haja justo motivo objetivamente aferível, em razão da fundamentalidade de tais direitos, nos termos dos trechos colacionados a seguir:

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar *nulificação* ou, até mesmo, aniquilação de *direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade*.

[...]

A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.”

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas (BRASIL, 2004).

Em razão de o sistema constitucional pátrio prescrever, em seu art. 208, § 1º, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, cujo direito se mostra indispensável ao alcance da dignidade da pessoa humana em sua plenitude (art. 1º, III, da CRFB), assim como se mostra imprescindível para a consecução da cidadania (art. 1º, II, da

CRFB) e para o acesso ao mercado de trabalho (art. 1º, IV, da CRFB), a par de se alinharem aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos - art. 3º, I a IV, CRFB -, não resta dúvida de que o direito à educação se apresenta como direito fundamental social minimamente exigível do Estado independentemente de contingências orçamentárias e de outros óbices de cunho jurídico (BRASIL, 1988).

Após enunciar que a educação é um direito de todos e dever do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho - art. 205 da CRFB, o seu art. 206 institui os princípios de regência do sistema de ensino, a saber:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

Incorporando o princípio geral da isonomia consubstanciado no art. 5º, *caput* e inciso I da CRFB, o inciso I do art. 206 da CRFB (BRASIL, 1988), cujo texto foi reproduzido no art. 3º, I, da Lei n. 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN), impõe igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, não tratando da reserva de vagas, tal qual estabelecido para o ensino superior nas universidades federais, nos termos da Lei n. 12.711/2012 (BRASIL, 2012), a qual é propiciada pela gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Alinhado ao princípio da liberdade prescrito no art. 5º, *caput* e inciso II da CRFB (BRASIL, 1988), impõe-se a liberdade como premissa basilar do processo de ensino/aprendizagem e de divulgação do pensamento e do saber.

Visando o aperfeiçoamento do sistema de ensino e o alcance e manutenção de um padrão mínimo de qualidade, os incisos V e VI do art. 206 da CRFB (BRASIL, 1988) determinam ao poder público a obrigação de valorização dos profissionais da educação escolar mediante a instituição legal de um plano de carreira, com ingresso exclusivamente por

concurso público de provas e títulos, bem como por meio da instituição de piso salarial profissional nacional, com vistas a garantir o desenvolvimento nacional - art. 3º, II, da CRFB e a redução das desigualdades regionais - art. 3º, III, da CRFB.

Instrumentalizando o regime democrático de governo estabelecido no art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CRFB, o inciso VI do art. 206 do texto constitucional (BRASIL, 1988) instituiu a obrigação do poder público de viabilizar a gestão democrática do ensino público, cujos sistemas de ensino deverão estabelecer suas normas de regência, de acordo com as suas peculiaridades, com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, nos termos do art. 14 da LDBEN (BRASIL, 1996). Relacionada à oferta da educação, o constituinte, em seu art. 208 (BRASIL, 1988), tratou da universalização do ensino médio gratuito (inciso II), do atendimento especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (inciso III), da educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade (inciso IV), do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (inciso V), da oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando (inciso VI) e do atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (inciso VII).

Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola - art. 208, § 3º, da CRFB (BRASIL, 1988).

Partindo da forma de Estado estabelecida para o país, é sabido que a CRFB adotou o modelo de “[...] federalismo cooperativo, em que o Estado, permeado pelos compromissos de bem-estar social, deve buscar a isonomia material e atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas” (MENDES, 2015, p. 665).

O art. 211, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988) prescreve que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Segundo o seu parágrafo primeiro, a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos Municípios. Ademais, tem-se que, nos termos dos parágrafos segundo e terceiro deste dispositivo constitucional, os

Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto que os Estados e o DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Nesse ponto, percebe-se que o poder constituinte atribuiu obrigação solidária ou compartilhada entre Estados e Municípios em relação à educação, especialmente a fundamental, a qual deve ser desenvolvida por meio de colaboração mútua (§§ 2º e 3º).

Alinhando-se ao modelo federativo de colaboração, na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (§ 4º).

Tem-se que, de acordo com o art. 23, V, da CRFB (BRASIL, 1988), compete de maneira comum à União, Estados, Distrito Federal e municípios proporcionarem os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Ademais, nos termos do art. 24, IX, da CRFB, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§ 1º), cuja competência não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º).

De forma harmônica com o prescrito acima, preceitua o art. 22, XXIV, da CRFB (BRASIL, 1988), que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Regulamentando esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996) para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, que consiste na lei geral da educação que, juntamente com os respectivos atos normativos infralegais regulamentadores, tais como decretos, portarias, resoluções, pareceres normativos do Conselho Nacional da Educação (CNE) e outros atos administrativos do Ministério da Educação e Cultura (MEC), estão interligados nas esferas estaduais e municipais, pelos sistemas/redes, níveis e modalidades (LIBÂNEO, 2012).

Tal sistema normativo visa garantir uma padronização mínima de qualidade, de modo a corrigir progressivamente as disparidades de acesso em alinhamento ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais - art. 3º, III, da CRFB (BRASIL, 1988), a exemplo da obrigação de adoção, nos currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, de uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas

características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos, conforme art. 26 da Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

Dispõe o art. 8º, § 1º, da LDBEN que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, a quem incumbirá também o mister de elaborar o PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 9º, I, da LDBEN - BRASIL, 1996), prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9º, III, da LDBEN - BRASIL, 1996).

Caberá, ainda, à União estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (art. 9º, IV, da LDBEN - BRASIL, 1996) e assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (art. 9º, VI, da LDBEN - BRASIL, 1996).

Por sua vez, aos Estados compete organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino (art. 10, I, da LDBEN - BRASIL, 1996), definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público (art. 10, II da LDBEN - BRASIL, 1996), elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e metas dos Planos Nacionais de Educação (PNE's), integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (art. 10, III, da LDBEN - BRASIL, 1996), assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual (art. 10, VII, da LDBEN - BRASIL, 1996) e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei (art. 10, VI, da LDBEN - BRASIL, 1996).

Incumbe aos municípios organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (art. 11, I, da LDBEN - BRASIL, 1996), assumirem o transporte escolar dos alunos da rede municipal (art. 11, VI, da LDBEN - BRASIL, 1996) e, em especial, oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino

fundamental, permitindo a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CRFB à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 11, V, da LDBEN - BRASIL, 1996).

Prescreve o art. 21, I, da LDBEN que a educação escolar compõe-se de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, que tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (art. 22 da LDBEN - BRASIL, 1996).

Assim, da leitura conjugada do arts. 211, §§ 2º e 3º e 30, VI, ambos da CRFB (BRASIL, 1988), dos arts. 10, VI e 11, V, da LDBEN (BRASIL, 1996), pode-se afirmar que o ensino infantil e o fundamental ficarão a cargo dos municípios e o ensino médio competirá aos Estados, sendo possível a responsabilidade do ensino fundamental pelo Estado, desde que haja normatização e estruturação administrativa nesse sentido, fruto de deliberação mútua das unidades federativas envolvidas em respeito ao modelo federativo de cooperação regente.

Portanto, conclui-se que as políticas públicas educacionais a serem formuladas a partir de tais diretrizes normativas serão passíveis de fiscalização e controle por parte dos órgãos constitucionalmente incumbidos de tal mister, respectivos à unidade federativa responsável, motivo pelo qual as políticas públicas educacionais formatadas e implementadas pelo Estado de Goiás serão objeto do sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO.

2.2 O Plano Nacional da Educação e o Plano Estadual de Educação

Não se põe em dúvida que a educação deve figurar prioritariamente na agenda estatal por consistir no pressuposto para a consecução dos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil prescritos nos arts. 1º, incisos II a IV e 3º, incisos I a IV, ambos da CRFB. Para se alcançar esses desideratos, a partir da garantia do direito à educação previsto no art. 6º *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988), o poder público deve formular planos de educação, que nada mais são do que políticas públicas na área educacional com vistas à efetivação, desenvolvimento e manutenção do ensino.

O art. 214, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988) prescreve que o PNE deverá ser aviado por meio de lei federal, com duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos

níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Na esfera educacional, várias políticas públicas foram lançadas, a exemplo, entre outras, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Bolsa Família (PBF); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Sistema de Seleção Unificada (SISU); Programa Universidade para Todos (PROUNI); Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA).

O PNE, instituído pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014) e que se apresenta como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de um país, de seu povo, e para a garantia dos direitos básicos de cidadania e liberdade pessoal (BOLLMAN, 2010), está assentado nas seguintes diretrizes:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Esse plano previu metas (especificação - quantificação ou dimensionamento - dos objetivos gerais erigidos) e estratégias (definição das ações a serem implementadas para se atingir as metas) a serem perseguidas e implementadas pelo poder público com vistas a alcançar os objetivos definidos, as quais figuram no anexo a esta lei.

O PNE apresenta algumas características que denotam sua natureza. Em primeiro lugar, de acordo com o art. 214, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988) e com o art. 1º da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), tem-se que o PNE tem uma duração decenal, evidenciando sua natureza de programa público de Estado e não de governo, na medida em que sua duração, além de não coincidir com o tempo do mandato eletivo para os cargos de chefe do Poder Executivo (Presidente da República – 4 anos - art. 82 da CRFB; Governador de Estado – 4 anos - art. 28, *caput*, da CRFB e Prefeito de Município – 4 anos - art. 29, I, da CRFB) e de membro do Poder Legislativo (Deputado Federal – 4 anos – art. 44, parágrafo único, da CRFB; Senador da República – 8 anos – art. 46, § 1º, da CRFB; Deputado Estadual – 4 anos;

e Vereador – 4 anos – art. 29, I, da CRFB), tal qual o Plano Plurianual (PPA) - art. 35, § 2º, I, do ato ADCT, ultrapassa em muito a duração ordinária de um mandato, que é de quatro anos, com o objetivo de denotar maior responsabilidade na formulação desta política pública.

Partindo do modelo federativo de Estado prescrito no art. 18 da CRFB (BRASIL, 1988), o seu art. 214, *caput*, conforme exposto acima, adotou um complexo regime de colaboração a partir da prescrição de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, com o desiderato de se garantir a universalização do ensino obrigatório, nos termos do seu art. 211, § 4º.

Não por outro motivo que todos ou parte dos deveres e incumbências referentes ao sistema de ensino atribuídos às unidades federativas prescritos na LDBEN (BRASIL, 1996), assim como as metas e respectivas estratégias definidas no atual PNE a cargo do poder público não foram referenciadas de maneira específica, razão pela qual será feito um recorte destas metas no sentido de relacioná-las ao Estado de Goiás, de modo que se possa trazer a lume o papel desempenhado pelo TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais.

Visando garantir uma padronização nacional (cf. DOURADO, 2013), além de o PNE ter erigido as diretrizes, metas e estratégias a serem cumpridas por todas as unidades da federação, na condição de normas gerais de observância obrigatória, nos termos do art. 24, § 1º, da CRFB, o art. 8º daquela Lei dispõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, de modo a assegurar a articulação interfederativa das políticas educacionais (§ 1º, IV), bem como destas com as demais políticas sociais, particularmente as culturais (§ 1º, I), considerando as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural (§ 1º, II) e garantindo o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades (§ 1º, II).

Não obstante, as estratégias definidas no Anexo da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014) não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca, nos termos do seu art. 7, § 2º.

Alinhando-se ao princípio republicano - art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CRFB (BRASIL, 1988), que impõe um sistema de controle, seja interno - art. 74 da CRFB ou externo (arts. 70 e 71 da CRFB) da Administração Pública, bem como indo ao encontro dos

princípios da eficiência - art. 37, *caput*, da CRFB e da democracia substancial - art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CRFB (BRASIL, 1988), bem como ao direito fundamental à boa administração pública, a Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que instituiu o plano nacional de educação, em seus arts. 5º e 6º, previu um sistema de fiscalização (monitoramento contínuo e avaliações periódicas) sobre a execução do plano e o cumprimento de suas metas a cargo de vários órgãos e entidades públicas - I - Ministério da Educação (MEC) II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação (CNE); IV - Fórum Nacional de Educação (FNE) - a quem compete divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações, analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, bem como analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

Prevê o art. 10 da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014) que o PNE deve manter relação articulada com os diversos instrumentos normativos orçamentários de planejamento, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as suas diretrizes, metas e estratégias e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

A despeito de se direcionar apenas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o art. 8º, § 2º, da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014) determina que os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos demais entes federados, de que trata o *caput* deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, representando imprescindível instrumento de legitimação social, indutor do sentido de pertencimento da coisa pública e catalisador do aperfeiçoamento do sistema de ensino.

Por imposição do art. 8º, *caput*, da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o Estado de Goiás editou a Lei Estadual n. 18.969, de 22 de julho de 2015 (ESTADO DE GOIÁS, 2015), instituindo o Plano Estadual de Educação (PEE/GO) para o decênio 2015/2025, que estabeleceu, em seu art. 2º, os objetivos permanentes do PEE/GO, os quais foram uma representação quase absoluta das diretrizes do PNE² (Anexo II) elencadas no art. 2º da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

² Para facilitar a visualização, apresentou-se um quadro comparativo entre as metas do PNE e as do PEE/GO no Anexo II.

Na mesma linha do art. 5º da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o art. 4º da Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS 2015a), instituiu um sistema de fiscalização e controle da execução do PEE/GO e o cumprimento das suas metas, que serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados por órgãos e entidades estaduais “I – Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte; II – Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; III – Conselho Estadual de Educação (CEE); IV – Fórum Estadual de Educação (FEE/GO” -, a quem compete divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet (§ 1º, I), analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas (§ 1º, II) e analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (§ 1º, III).

Na mesma linha do art. 7º da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o art. 5º da lei estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015) impõe um regime de colaboração entre o Estado de Goiás e os seus municípios, o qual contará com instâncias permanentes de negociação e pactuação, visando à efetividade das metas estabelecidas no PEE/GO, cujos sistemas de ensino municipais deverão dispor de mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PEE/GO e dos respectivos Planos Municipais de Educação (PME's).

Os municípios goianos deverão estabelecer seus Planos Municipais de Educação (PME's) prevendo metas e estratégias de modo a assegurar a articulação interfederativa das políticas educacionais (§ 4º, IV), bem como destas com as demais políticas sociais, particularmente as culturais (§ 4º, I), considerando as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural (§ 4º, II) e garantindo o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades (§ 4º, II).

O art. 6º da Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a), no mesmo sentido do art. 9º da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), dispõe que o Estado e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação.

Em observância ao contido no art. 10 da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o art. 7º da Lei Estadual 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a), prescreve que o plano estadual de educação deve manter relação articulada com os diversos instrumentos normativos orçamentários de planejamento (PPA, LDO e LOAs), de modo a assegurar a consignação de

dotações orçamentárias compatíveis com as suas diretrizes, metas e estratégias e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Considerando que o PEE/GO consiste na política educacional estadual mais atual, vigente até 27 de julho de 2025, e importante, em razão de as diretrizes, metas e estratégias se assemelharem muito aos estabelecidos no PNE por imposição normativa, com vistas a garantir uma padronização dos sistemas de ensino, o objeto deste estudo se circunscreverá aos processos do TCE/GO relacionados ao plano estadual de educação do Estado de Goiás instituído pela Lei Estadual n. 18.969 (ESTADO DE GOIÁS, 2015).

2.2.1 Metas do Plano Nacional de Educação relacionadas ao Estado de Goiás e as metas do Plano Estadual de Educação de Goiás

Repise-se que, a partir das diretrizes normativas estabelecidas nos arts. 211, §§ 2º e 3º e 30, VI, ambos da CRFB (BRASIL, 1988) e os arts. 10, VI e 11, V, da LDBEN (BRASIL, 1996), em linhas gerais, o ensino infantil e o fundamental ficarão a cargo dos municípios e o ensino médio competirá aos Estados, ressaindo possível a assunção do ensino fundamental pelos Estados desde que haja normatização e estruturação administrativa nesse sentido, fruto de deliberação mútua das unidades federativas envolvidas em respeito ao modelo federativo de cooperação regente.

Tendo em vista que as metas e as respectivas estratégias definidas nos atuais Planos Nacional e Estadual de educação a cargo do poder público não foram referenciadas de maneira específica, será feito um recorte destas metas no sentido de relacioná-las ao Estado de Goiás, de modo que se possa trazer a lume o papel desempenhado pelo TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais.

Relacionado ao ensino médio, segundo a meta 3 do PNE, caberá ao Estado de Goiás universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). A única diferença entre esta meta e a meta 5 do PEE/GO é que o prazo estabelecido na meta deste plano foi de cinco anos.

De acordo com a meta 4 do PNE, cumpre ao poder público universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes,

escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. A única diferença entre esta meta e a meta 11 do PEE/GO é que foi estabelecido na meta deste plano o prazo de dez anos para o seu cumprimento.

De acordo com a meta 6 do PNE, cumpre ao poder público oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica. A diferença entre esta meta e a meta 3 do PEE/GO, é que na meta deste plano, foi estabelecido prazo de dez anos para o seu cumprimento, assim como se impôs a obrigação de melhoria da qualidade da educação básica, do fluxo escolar e da aprendizagem.

De acordo com a meta 7 do PNE, cumpre ao poder público 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 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A diferença entre esta meta e a meta 4 do PEE/GO, é que na meta deste plano foi estabelecido prazo de dez anos para o seu cumprimento, assim como se impôs como parâmetro de avaliação os indicadores das avaliações externas, incluindo e cumprindo os índices estabelecidos no IDEB.

De acordo com a meta 10 do PNE, cumpre ao poder público oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. A única diferença entre esta meta e a meta 8 do PEE/GO, é que na meta deste plano foi estabelecido prazo de dez anos para o seu cumprimento.

Na mesma linha, de acordo com a meta 11 do PNE, cuja redação é a mesma da meta 10 do PEE/GO, cumpre ao poder público triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Não se tratará das metas relacionadas ao desenvolvimento e manutenção do ensino superior, haja vista que a CRFB (BRASIL, 1988) impôs aos Estados e municípios prioritariamente a oferta da educação básica (ensino infantil, fundamental e médio), conforme art. 11, V, da LDBEN.

De acordo com a meta 15 do PNE, cuja redação equivale à meta n. 16 do PEE/GO, cumpre ao poder público garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n. 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996), assegurado que todos os(as)

professores(as) da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

De acordo com a meta 16 do PNE, cabe ao poder público formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Por sua vez, conforme a meta 17 do PEE/GO incumbe ao Estado de Goiás formar, em nível de pós-graduação prioritariamente *stricto sensu* 90% (noventa por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PEE/GO, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino, ressaltando evidente um maior arrojo do PPE, na medida em que o percentual de formação em nível de pós-graduação dos professores da educação básica a ser alcançado (90%) é muito maior do que o percentual estabelecido no PNE, que é de 50%, assim como em razão de especificar que o nível de pós-graduação deve ser prioritariamente *stricto sensu*, o que não é feito no PNE.

De acordo com a meta 17 do PNE, cumpre ao poder público valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. A única diferença entre esta meta e a meta 18 do PEE/GO, é que na meta deste plano foi estabelecido um prazo menor (cinco anos em vez de seis) para o seu cumprimento.

Ademais, de acordo com a meta 18 do PNE, cuja redação é equivalente à da meta n. 19 do PEE/GO, cumpre ao poder público assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da CRFB (BRASIL, 1988).

De acordo com a meta 19 do PNE, cumpre ao poder público assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. Por sua vez, conforme a meta 20 do PEE/GO, incumbe ao Estado de Goiás assegurar condições, no prazo

de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação de eleições diretas para gestores das escolas públicas.

De acordo com a meta 20 do PNE, cuja redação equivale à da meta 21 do PEE/GO, cumpre ao poder público ampliar o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB estadual ao final do decênio.

No próximo capítulo, serão descritos e analisados processos em curso no TCE/GO relacionados às políticas públicas educacionais de incumbência do Estado de Goiás previstas no PEE/GO.

3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de se adentrar no estudo dos TC's propriamente dito, calha fazer uma digressão a respeito da forma e do regime de Governo que regem a Administração Pública, bem como do consequente sistema de controle desta atribuição de acordo com o ordenamento jurídico pátrio.

3.1 O dever constitucional de prestar contas

De início, insta destacar que o Brasil adotou a forma de governo republicana, de acordo com o art. 1º, *caput*, e parágrafo único, da CRFB:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A respeito do princípio basilar da República, Bulos (2015, p. 51) faz as seguintes considerações:

Diz-se república a forma de governo em que os exercentes das funções Executiva e Legislativa representam o povo, decidindo em seu nome, à luz dos princípios da reponsabilidade, eletividade e temporariedade. A responsabilidade é o penhor da idoneidade da representação popular. A eletividade é o meio em que se delinea tal representação. A temporariedade, também chamada de periodicidade, garante a fidelidade do mandato, permitindo a alternância no poder num lapso temporal rigorosamente estabelecido (BULOS, 2015, p. 51).

A legitimidade da representação do mandatário, decorrente da característica da eletividade, serve de subsídio para justificar as diretrizes políticas erigidas pelo chefe do poder Executivo, bem como dos representantes do Poder Legislativo eleitos pelo voto popular.

Por sua vez, a temporariedade impõe uma delimitação no tempo do mandato do representante eleito com vistas a estabelecer uma alternância no poder, de modo a desestimular ou evitar o apego ao cargo, alinhando-se à impessoalidade - art. 37, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988), bem como a fixar o dever de o administrador público gerir a coisa pública de maneira responsável e organizada a partir da confecção de um planejamento

formalizado por meio do PPA, da LDO e da LOA, em cujos bojos deverão ser fixadas as diretrizes, os objetivos, as metas e as prioridades escolhidas pelo governante, bem como autorizadas legislativamente as despesas e receitas públicas que darão concretude àqueles, nos termos do art. 165 da CRFB (BRASIL, 1988).

Verifica-se que o surgimento do Estado democrático de direito, em oposição ao Estado de polícia, veio reforçar a instituição da forma republicana de governo, a teor do que prescreve o art. 1º, *caput* e parágrafo único da CRFB (BRASIL, 1988), atribuindo-lhes de forma exponencial valores caros a sua manutenção e otimização, tais como a responsabilidade dos governantes, a sua representatividade, a independência e a imparcialidade dos juízes e tribunais *etc* (BULOS, 2015).

Apresenta-se como propósito central da democracia “[...] que nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, controladas, limitadas e fiscalizadas por outro poder” (IOCKEN, 2014, p. 108), exigindo a estruturação de uma pluralidade de modalidades e de centros constitucionais de poder incumbidos do mister da fiscalização.

Imperioso destacar que, tendo em vista que o destinatário de toda atuação estatal é o povo, a quem pertence o patrimônio público, a administração da coisa pública (*res publica*) é realizada por um cidadão (representante/autoridade e/ou servidor público), motivo pelo qual a prestação de contas desta atribuição se mostra imprescindível, a qual, por sua vez, pressupõe a publicidade dos atos praticados pela Administração Pública.

No caso das políticas públicas, somente com a enunciação dos seus elementos determinantes, suas ações de implementação e seus indicadores de avaliação é que se têm condições de aferição da eficiência da gestão pública no âmbito do exercício do controle (IOCKEN, 2014).

Desse sistema, infere-se, de forma inafastável, que a legitimidade do governante condiciona-se à prestação de contas da Administração Pública (BULOS, 2015). Tamanha a sua importância que o art. 34, VII, da CRFB (BRASIL, 1988) erigiu como princípio básico a ser perseguido pelas entidades federativas a prestação de contas da Administração Pública, sob pena de se ensejar a decretação do contundente remédio saneador da intervenção da União sobre os Estado, revelando-se como instrumento de exceção com vistas a promover o reequilíbrio político que caracteriza a forma de Estado federativa, alinhando-se ao disposto nos arts. 2º e 18 da CRFB, que impõem a indissolubilidade da federação, inclusive por meio de alteração normativa da constituição, de acordo com o art. 60, § 4º, I, da CRFB, que versa

sobre as cláusulas pétreas, que consistem no conjunto de normas que não podem ser alteradas, nem mesmo por reforma constitucional (revisão ou emenda à constituição).

Nos países de língua inglesa, o dever de prestar contas do administrador público vem cristalizado na expressão *accountability*, cujo alcance é delineado pela doutrina pátria, como se segue:

O referido dever de prestar contas pode ser verificado como uma das traduções da expressão *accountability*, muito relacionada com o controle e a fiscalização orçamentária nos países de língua inglesa. Tem pertinência com as garantias de transparência referidas por Amartya Sen, as quais possuem função inibidora da corrupção e são uma das formas que podem assumir as liberdades instrumentais abordadas pelo mencionado autor (SANTOS, 2016, p. 173).

Será por meio da participação cívica também, enquanto instrumento de operacionalização da solidariedade intergeracional, que se desenvolverá o dever-responsabilidade do cidadão pela realização da boa administração (CUNDA, 2011), cujo “controle social está correlacionado à “accountability”, ou seja, à necessidade de resposta aos cidadãos sobre a boa gestão da coisa pública.” (CUNDA, 2016, p. 268).

3.2 O sistema de controle externo da Administração Pública atribuído aos Tribunais de Contas

Em decorrência dessa base principiológica, insta ressaltar que a CRFB instituiu dois sistemas de controle da Administração Pública, quais sejam, o sistema de controle interno e o sistema de controle externo.

Inaugurando a Seção IX da CRFB (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária), prescreve o seu art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo congresso nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Por sua vez, especificando essa prescrição genérica, o art. 74 da CRFB (BRASIL, 1988) estabelece os escopos do sistema de controle interno da Administração Pública a ser desempenhado por todos os Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como por todos os órgãos públicos autônomos.

Entretanto, em razão da estruturação escalonada do poder hierárquico típico do Estado brasileiro, por meio do Decreto Lei (DL) n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967),

levando-se em consideração que os órgãos incumbidos da atribuição de controlar internamente a Administração Pública não detém as necessárias independência funcional e autonomia financeira, a CRFB, em seu art. 71, instituiu paralelamente um sistema de controle externo da Administração Pública de modo a propiciar a realização de uma atividade fiscalizatória isenta.

Importa destacar que o dever de controle externo da Administração Pública é incumbido ao Poder Legislativo, bem como aos TC's, a teor do que prescreve o art. 70 da CRFB (BRASIL, 1988), os quais “[...] devem ser compreendidos como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais e, por conseguinte, como força realizadora da democracia substantiva” (IOCKEN, 2014, p. 109).

Desse modo, tem-se que o poder constituinte originário estabeleceu um sistema híbrido de controle externo, na medida em que outorgou a dois atores a tarefa de desempenhá-lo de forma independente e particular, a depender do objeto.

Assim, ao Poder Legislativo conferiu-se o poder-dever de apreciar as contas de governo a serem prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (contas unificadas de todos os poderes e órgãos autônomos financeiramente) e aos Tribunais de Contas outorgou-se o poder-dever de emitir parecer prévio opinativo para lastrear essa decisão - art. 70 e 71, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988), assim como atribuiu-se, com exclusividade, o dever de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e de fiscalizar atos e processos administrativos - art. 71, III a XI, da CRFB (BRASIL, 1988).

Traz-se à baila o entendimento esposado de forma elucidativa pelo, então, Ministro do STF, Carlos Ayres Britto:

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que *desfilam pela comprida passarela* do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso Nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatoria atuação conjugada (LIMA, 2015, p. 36).

Os TC's são órgãos estranhos a qualquer dos poderes constituídos, dotados de autonomia administrativa e financeira - art. 73 c/c o art. 96 da CRFB (BRASIL, 1988), incumbidos de exercer o controle externo da Administração Pública, justamente por ser

levado a efeito por “[...] organismo diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado” (CASTRO, 2015, p. 31).

Neste contexto e para além dessa constatação, a exemplo da estruturação conferida ao Poder Judiciário, no que se refere às garantias outorgadas aos membros da magistratura pelo art. 95 da CRFB (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio), o § 3º do art. 73 da CRFB prescreve que os ministros do TCU, cuja regra se aplica aos conselheiros dos tribunais de contas estaduais e municipais por força do disposto no art. 75 da CRFB (BRASIL, 1988), terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), aplicando-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

Ganha importância o fato de os TC’s serem órgãos públicos, cujo quadro de representação é integrado apenas por cargos isolados (ministro ou conselheiro) e, principalmente, por significarem uma instância jurisdicional única, vale dizer, os processos de fiscalização e de prestação de contas se iniciam e se encerram no âmbito dos tribunais de contas, não havendo que se falar em sistema recursal externo, isto é, direcionado para outros órgãos de sobreposição.

Em reforço, é sabido que o princípio da inafastabilidade da jurisdição, prescrito no art. 5º, XXXV, da CRFB (BRASIL, 1988), impõe que a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito, cuja característica é a definitividade ou imutabilidade de suas decisões, denominada tecnicamente de coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CRFB c/c o arts. 502 a 508 do Código de Processo Civil (CPC) por meio da Lei n. 13.105/2015 (BRASIL, 2015a).

Cabe ressaltar que os processos tramitáveis no âmbito dos TC’s somente podem ser revisitados e revistos pelo Poder Judiciário sob o viés da legalidade, cujo espectro se apresenta em menor proporção em relação aos processos de prestação e tomada de contas, os quais se circunscreverem apenas ao âmbito das Cortes de Contas (CC’s), ficando acobertadas pelo manto da imodificabilidade de suas decisões, representando exceção ao sobredito princípio da inafastabilidade da jurisdição.

O constituinte de 1988, ao atribuir funções de judicatura aos TC’s, a teor do que prescreve o art. 73, § 4º, da CRFB, ao tempo em que conferiu atribuições específicas (arts. 70 e 71), as quais exigem uma qualificação especializada de seus membros - art. 70, *caput*, c/c o art. 73, § 1º, III e IV, ambos da CRFB (BRASIL, 1988), excepcionou parcialmente o princípio da inafastabilidade da jurisdição, permitindo a coexistência harmônica entre as duas esferas de jurisdição.

Em relação ao momento, o controle externo desempenhado pelos TC's quanto à ocorrência dos atos/processos administrativos pode se dar prévia, concomitante ou posteriormente (*a posteriori*). “Até a Constituição de 1946, os contratos dependiam, para sua eficácia, de assinatura, publicação e exame pelo tribunal de contas. Ao tempo do registro prévio, a eficácia ficava condicionada a ao registro da despesa” (JACOBY, 2016, p. 470-471).

Desde a promulgação da atual Constituição Federal de 1988, o sistema de controle externo desempenhado pelos TC's se dá posteriormente ao ato e/ou processo administrativo praticado.

Não obstante, com base na teoria dos poderes implícitos e no poder geral de cautela extraído do ordenamento jurídico pátrio, a exemplo do disposto no art. 102, I, p, da CRFB, o STF (BRASIL, 2016) tem admitido a utilização de instrumentos processuais cautelares por parte dos TC's com vistas a evitar e prevenir a ocorrência de irregularidades ou de danos ao erário público, razão pela qual concluiu que as medidas cautelares previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU) - Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, em seu art. 44, § 2º (BRASIL, 1992), são compatíveis com a CRFB.

Dispõe o art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), conhecida como Lei de Licitações e Contratos, que os TC's e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Por sua vez, várias unidades da federação editaram normas locais impondo a obrigação de envio de todos os editais de licitação aos tribunais de contas, cuja exigência foi considerada inconstitucional pelo STF (BRASIL, 2008), restando possível tão somente a solicitação pontual de editais de licitação específicos, cujo controle apenas temporalmente pode ser considerado como prévio, tendo em vista que não pode assumir a feição de condição para a prática do ato administrativo fiscalizado.

Outro exemplo de controle externo desempenhado pelos TC's desenvolvido em momento diverso do ordinário (*a posteriori*) é o realizado por meio das auditorias de natureza operacional, que depende ou não da ocorrência de situações específicas, não previstas no plano anual de fiscalização, nos termos do art. 240, II, do RITCE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 2008).

3.3 Da estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Segundo dispõe o art. 25, *caput* e § 1º, da Constituição do Estado de Goiás (CE/GO/1989), a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa mediante controle externo, com o auxílio do TCE/GO, cujo encargo, em relação aos Municípios, incumbe às respectivas Câmaras municipais, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO), nos termos do art. 70, VII, e seguintes da CE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 1989).

Assim, cumpre assinalar que o controle externo da Administração Pública desempenhado pelo TCE/GO se restringe ao Estado de Goiás, sendo de competência do TCM/GO o controle externo da Administração Pública de todos os Municípios goianos, por imposição do Poder Constituinte estadual, motivo pelo qual o objeto deste trabalho se restringirá ao encargo do Estado de Goiás em relação às políticas públicas educacionais erigidas e das correlatas atribuições conferidas ao TCE/GO.

Em simetria ao disposto no art. 73 da CRFB, o art. 28 da CE/GO estabelece que o TCE/GO tem sede na capital de Goiânia, possui quadro próprio de pessoal e exerce jurisdição em todo o território estadual.

O TCE/GO é integrado por sete Conselheiros (art. 6º da LOTCE/GO), os quais são nomeados dentre brasileiros que possuam mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados, cujos requisitos denotam a especialização das atribuições outorgadas às Cortes de Contas que, por sua vez, refletem na sua estruturação de pessoal, como se verá adiante.

De acordo com o § 2º do art. 28 da CE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 1989), quatro conselheiros são escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado, com aprovação daquela, sendo o primeiro de livre escolha e as outras duas vagas, alternadamente, dentre Auditores e membros do Ministério Público que atuam junto ao Tribunal, indicados em listas tríplexes segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

Com o objetivo de conferir independência funcional aos Conselheiros do TCE/GO, o § 4º do art. 28 da CE/GO dispõe que terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

(TJ/GO), a exemplo da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos previstos no art. 55, I a III, da CE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 1989).

Ainda, o TCE/GO é composto por sete auditores nomeados pelo Governador do Estado, dentre cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas, mediante concurso público de provas e títulos, em que será exigido curso superior (art. 24 da LOTCE/GO) que poderão atuar em substituição aos Conselheiros nos casos de vacância deste cargo, impedimento por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal do Conselheiro ou, ainda, para efeito de *quorum* nas sessões de deliberação, nos casos em que o Conselheiro estiver impossibilitado de comparecer (art. 54 da LOTCE/GO), em cujas situações terão direito a voto. Nesses casos, os auditores terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos dos Conselheiros e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de direito de entrância final (art. 28, § 5º, da CE/GO e art. 56 da LOTCE/GO). Quando não estiverem substituindo conselheiros, os auditores deverão se manifestar em todos os processos em trâmite no TCE/GO (art. 55 da LOTCE/GO).

Ademais, conforme o § 9º do art. 28 da Constituição Estadual de Goiás (CE/GO), junto ao TCE/GO funciona o Ministério Público de Contas (MPC), a quem se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade, da independência funcional e o disposto no art. 130 da CRFB, e que é composto por sete Procuradores de Contas, de idoneidade moral e reputação ilibada, nomeados pelo Governador, dentre brasileiros, bacharéis em Direito (art. 28 da LOTCE/GO).

De acordo com o art. 30, I, da LOTCE/GO, compete ao MPC, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, manifestar, por escrito ou verbalmente, em todos os processos sujeitos ao seu pronunciamento, nos termos do RITCE/GO.

Por fim, além dos membros (Conselheiros, Auditores e Procuradores), o TCE/GO dispõe de quadro de pessoal próprio, formado por servidores organizados em carreiras especializadas (art. 2º da Lei estadual n. 15.122, de 04/02/2005, que institui o plano de carreira e o quadro permanente dos servidores do TCE/GO) integradas pelos cargos de provimento efetivo de analista de controle externo de nível superior (inciso I) e de técnico de controle externo de nível médio (inciso II).

Além das atribuições básicas conferidas aos analistas de controle externo contidas no art. 5º, I, da Lei n. 15.122/2005 (ESTADO DE GOIÁS, 2005), foram disciplinadas atribuições específicas relacionadas ao exercício do controle externo, como se segue:

- a) examinar, instruir, organizar e acompanhar processos, documentos e informações relativos a matérias de controle externo que lhe sejam distribuídos;
- b) instruir processos relativos a contas, atos sujeitos a registro e fiscalização de atos e contratos que, por força de disposições constitucionais, legais ou regulamentares, são apresentados ao Tribunal;
- c) propor, planejar, executar e coordenar trabalhos de fiscalização, em suas diversas modalidades, nas unidades, áreas, programas, projetos ou atividades vinculadas às competências do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, com a elaboração dos respectivos relatórios e exame de recursos;
- d) quando devidamente designado ou autorizado, colaborar com a Assembleia Legislativa ou suas Comissões, com o Poder Judiciário e outros órgãos da Administração, em matéria afeta ao Tribunal;
- e) compor e, quando for o caso, coordenar comissão, equipe de fiscalização e grupo de trabalho ou de pesquisa instituídos no âmbito do Tribunal ou em decorrência de acordos de cooperação ou convênios firmados pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás;
- f) calcular e atualizar débitos de processos de contas e de fiscalização.

O cargo de analista de controle externo do TCE/GO é subdividido em especialidades (administrativo; controle externo; comunicação social; gestão do conhecimento; gestão de pessoal; planejamento organizacional; tecnologia da informação, jurídica e contabilidade) previstas no anexo IX da referida lei, cujo requisito de escolaridade para ingresso na carreira é o diploma de conclusão de curso de nível superior em qualquer área de formação, com exceção das áreas jurídica e contábil, cuja formação deve ser específica (art. 5º, § 1º e 9º, *caput* e inciso I, da Lei n. 15.122/2005). O analista de controle externo terá seu exercício definido por meio de lotação na área de controle externo ou de apoio técnico administrativo, conforme conveniência e necessidade dos TC's, observando-se para tanto a gestão por competência para o exercício das especialidades.

Em 22 de novembro de 2012, foi aprovada a Resolução Normativa (RN) n. 09/2012 (ESTADO DE GOÍAS, 2012) para dispor sobre a reestruturação organizacional do TCE/GO, cujo enfoque foi dado de acordo com as atribuições estabelecidas no art. 5º, II, “a” a “c” da Lei n. 15.122/2005 (ESTADO DE GOÍAS, 2005), especialmente em relação à atribuição de instrução processual, bem como em vista do objeto do presente estudo, vale lembrar, da atuação do TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais referenciadas promovidas pelo Estado de Goiás.

De acordo com essa RN, a Secretaria de Controle Externo (SCE) consiste em um órgão incumbido de gerenciar a área técnico-executiva do controle externo, com o objetivo de prestar apoio e assessoramento às deliberações do TCE/GO, estando hierarquicamente superior às Gerências de Controle de Contas (GCC), Gerência de Atos de Pessoal (GAP), Gerência de Licitações e Contratos (GLC), Gerência de Obras e Serviços de Engenharia (GOE) e Gerência de Fiscalização (GF).

À GF, cujas atribuições englobam todos os encargos que não foram conferidos às demais gerências acima citadas, e que consiste no órgão responsável pela fiscalização da execução do PEE/GO, compete primordialmente:

1. participar da elaboração do Plano Anual de Fiscalização, de responsabilidade da Secretaria de Controle Externo;
2. realizar fiscalização ou avaliação, por meio de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria;
3. planejar, coordenar e controlar as fiscalizações relativas à sua área de especialização, inclusive orientando e supervisionando as demais equipes envolvidas;
4. instruir, para apreciação do Tribunal, os processos referentes às fiscalizações sob responsabilidade da gerência;
5. realizar pesquisas e desenvolver métodos, técnicas e padrões para trabalhos de fiscalização e de avaliação de programas de governo, juntamente com as demais gerências de controle externo;
6. participar da realização de trabalhos de fiscalização que envolvam equipes multidisciplinares.

Ao Serviço de Fiscalização Operacional (SFO), departamento especializado da GF responsável pela realização de auditorias, inspeções e outros instrumentos de fiscalização com a finalidade de dar efetividade ao controle da administração pública no que tange à gestão dos recursos públicos e que tem como objetivo examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, compete primordialmente:

1. realizar fiscalização ou avaliação, por meio de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nas unidades jurisdicionadas do Estado, de acordo com o estabelecido no Plano Anual de Fiscalização;
2. acompanhar o cumprimento das decisões dos colegiados do Tribunal.

Ao Serviço de Fiscalização Orçamentária, Financeira e Patrimonial (SFOFP), departamento especializado da GF responsável pela realização de auditorias, inspeções e outros instrumentos de fiscalização com a finalidade de dar efetividade ao controle da Administração Pública no que tange à gestão dos recursos públicos e que tem como objetivo examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, compete primordialmente:

1. realizar fiscalização ou avaliação, por meio de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nas unidades jurisdicionadas do Estado, de acordo com o estabelecido no Plano Anual de Fiscalização;

2. acompanhar o cumprimento das decisões dos colegiados do Tribunal.

De acordo com o art. 49 da LOTCE/GO, são etapas do processo a instrução, com o parecer do MPC, a manifestação do Auditor, a apreciação ou o julgamento e os recursos.

Na mesma linha, enuncia o art. 69 do RITCE/GO que os processos submetidos ao julgamento ou apreciação do TCE/GO, após a “[...] manifestação das unidades técnicas competentes e da Procuradoria-Geral de Contas, quando for o caso, serão encaminhados à Auditoria para pronunciamento”.

Em relação à etapa de deliberação ou julgamento por parte do TCE/GO, cumpre avaliar a estruturação deste Tribunal no tocante ao órgão competente para analisar as questões pertinentes ao objeto do presente estudo.

Segundo o art. 8, incisos I e II, da LOTCE/GO, integram o TCE/GO o Plenário e as Câmaras, cujas competências são disciplinadas de forma exclusiva pelo RITCE/GO.

Em relação à competência do TCE/GO para fiscalizar a execução das políticas públicas estabelecidas em orçamento-programa, previstas no art. 1º, X, da LOTCE/GO e no art. 2º, XII, do RITCE/GO, disciplina o art. 14, I, deste Regimento que compete ao Plenário, órgão máximo de deliberação do TCE/GO, o qual é dirigido por seu Presidente, apreciar esta matéria.

Além do mais, este artigo prescreve que compete ao Plenário aprovar os planos de trabalho e de fiscalização a serem executados em cada exercício (inciso XXII), fiscalizar os programas de governo a serem avaliados em cada exercício (inciso XXIII), bem como processar e julgar as inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, cujos valores fiscalizados sejam superiores aos limites previstos na alínea "c", dos incisos I e II, do art. 23, da Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), de acordo com o inciso XXIV, razão pela qual se conclui que todos os processos do TCE/GO relacionados à fiscalização do PEE/GO devem ser conduzidos e deliberados pelo Plenário desta Corte de Contas.

Nas sessões do Plenário, sejam ordinárias ou extraordinárias, apesar de poderem ser abertas com *quorum mínimo* de quatro Conselheiros, incluído o Presidente, para a deliberação das matérias de sua competência, deverá ser obedecido o *quorum mínimo* de cinco Conselheiros, incluído o Presidente, o qual poderá ser obtido por meio da convocação de até três Auditores (art. 113 do RITCE/GO).

Passa-se à análise dos principais instrumentos processuais previstos na legislação interna do TCE/GO relacionados à fiscalização do PEE/GO com seus consectários legais.

3.4 Das espécies de processos no âmbito dos Tribunais de Contas

De acordo com o art. 45 da LOTCE/GO c/c o art. 99 do RITCE/GO, os processos de controle externo do TCE/GO são classificados em processos de contas, os quais abrangem os processos de prestação de contas do Governador, de prestação de contas de gestão, de tomada de contas e de tomada de contas especiais, e em processos de fiscalização, os quais abrangem os de atos de pessoal sujeitos a registro, inspeção e auditoria, levantamento, acompanhamento e monitoramento, denúncia, representação e demais processos relacionados à competência do Tribunal.

Para delinear a atuação das TC's, cumpre fazer a diferenciação entre os dois grandes grupos de processos principais e independentes existentes em sua seara, quais sejam, de contas e de fiscalização. Os processos de contas (gênero) abarcam duas espécies, a saber: os processos de contas de governo e de gestão.

Os processos de contas de governo são aqueles em que são oferecidos os resultados apresentados referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimentos das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da Administração Pública (FURTADO, 2007, p. 70). Nesses processos, o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo, com auxílio do TC, que emite parecer prévio opinativo, cujo perfil é eminentemente político e se dá com base em critérios de conveniência e oportunidade, nos termos do art. 70, *caput* c/c o art. 71, I, da CRFB.

Dispõe o art. 55-A, § 2º, da LOTCE/GO que as contas prestadas pelo Governador consistirão dos balanços gerais do Estado e do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 110 da CE/GO.

Na mesma linha, enuncia o art. 174, § 2º, do RITCE/GO que os balanços e seus demonstrativos aludidos no *caput* deverão, também, evidenciar os resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, comparados com os do ano imediatamente anterior, demonstrando ao final a posição das finanças e do patrimônio no encerramento do exercício.

Por sua vez, os processos de contas de gestão tem por objeto os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos representantes (ou outros responsáveis legais), denominados ordenadores de despesas, de órgãos e entidades da administração direta

e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, a exemplo da arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, da admissão de pessoal, da concessão de aposentadoria, da realização de licitações, das contratações, do empenho, da liquidação e do pagamento de despesas, cuja tarefa de julgar incumbe aos TC's nos termos do art. 71, II, da CRFB (FURTADO, 2007).

Enquanto na apreciação das contas de governo o TC analisa os macroefeitos (gestão global e avaliação macro) da gestão pública, no julgamento das contas de gestão será examinado em um contexto micro, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (FURTADO, 2007).

A respeito da diferença entre essas duas espécies de processos de contas, explica Lima (2015, p. 58):

[...] Entende-se que as contas anuais de governo demonstram a conduta do Presidente, do Governador ou do Prefeito no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas; e as contas anuais de gestão evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades.

De outro modo: as contas de governo propiciam uma avaliação “macro”, de natureza política, verificando-se, por exemplo, se foram cumpridos os valores mínimos constitucionalmente previstos para aplicação em saúde e na manutenção e no desenvolvimento do ensino (CRFB: arts. 198, §§ 1º, 2º e 3º, e 212); já as contas de gestão proporcionam uma avaliação “micro”, eminentemente técnica, examinando-se os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade ao nível de um determinado contrato ou ordem de pagamento (LIMA, 2015, p. 58).

De acordo com o art. 66 da LOTCE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 2007), as decisões proferidas no âmbito dos processos de contas poderão ser preliminares, definitivas ou terminativas. Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação dos responsáveis, rejeitar as alegações de defesa e fixar novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo. Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares e terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e economia processual.

Nesse contexto, as decisões definitivas regulares se darão quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e

a economicidade dos atos de gestão do responsável (art. 72 da LOTCE/GO), ao passo que as regulares com ressalva se darão quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário (art. 73 da LOTCE/GO).

Por fim, o art. 74 da LOTCE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 2007) prescreve que as decisões definitivas irregulares poderão ocorrer nos casos de omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, desde que o responsável tenha tido ciência do descumprimento de determinação realizada no bojo de processos de tomada ou de prestação de contas.

O julgamento pela irregularidade das contas se dará independentemente da imputação de débito, acrescida de juros e eventualmente de multa, assim como da fixação da responsabilidade solidária do agente público que praticou ou atestou o ato ou do terceiro que tenha concorrido para o cometimento do dano apurado, restando possível a remessa dos autos ao Ministério Público do Estado para a adoção das providências cabíveis.

A título de esclarecimento, os processos de tomada de contas são os processos de contas deflagrados pelo TC nos casos em que a pessoa jurídica, a entidade, o órgão ou a pessoa física incumbida de prestar voluntariamente as contas no prazo e nas condições legais não o faz, de acordo com o art. 60, § 1º, da LOTCE/GO e o art. 181, § 1º, do RITCE/GO.

Já os processos de tomada de contas especial são aqueles instaurados para apuração de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, nos termos dos arts. 62 a 65 da LOTCE/GO.

Verifica-se, nesses dispositivos legais, que, além da sanção prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar (LC) n. 64, de 1990 (BRASIL, 1990) c/c o art. 14, § 9º, da CRFB (BRASIL, 1988), vale dizer, a decretação da inelegibilidade do responsável, o julgamento irregular das contas prestadas pelos administradores públicos poderá ensejar a imputação de débito e/ou a aplicação de multa, sem prejuízo provocação formal do Ministério Público (MP) para o ajuizamento das ações cabíveis.

Quanto aos objetos de fiscalização, a LOTCE/GO e o RITCE/GO classificam os processos em fiscalização dos procedimentos licitatórios, dos contratos, dos convênios e outros instrumentos congêneres (arts. 97-A a 101 e 253 a 275, respectivamente), das transferências constitucionais e legais (art. 102, I e art. 278, respectivamente), da aplicação de recursos transferidos sob as modalidades de subvenção, auxílio, inclusive patrocínio e

contribuição (art. 102, II e arts. 279 a 282, respectivamente), arrecadação e renúncia de receita (art. 102, III e IV e 283 a 285, respectivamente), dos processos de desestatização (art. 102, VI e art. 291, II, respectivamente), das concessões, permissões e autorizações de serviço público (art. 102, VII e art. 291, II, respectivamente), das declarações de bens e rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos (art. 102, VIII e art. 287, respectivamente) e de outras matérias determinadas em lei (art. 102, VIII e arts. 291 a 292, respectivamente).

De outro lado, no capítulo referente à fiscalização, dispõe o art. 92 da LOTCE/GO, na mesma linha que o faz o art. 237 do RITCE/GO, que constituem instrumentos de fiscalização os levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal.

Os processos de fiscalização são aqueles em que se analisam os atos e processos administrativos *lato sensu* (esta expressão engloba processos administrativos *stricto sensu* – p.ex., licitações - programas e políticas públicas) de *per se* ou isoladamente sob a perspectiva técnica, isto é, a compatibilidade daqueles com o ordenamento jurídico (normas de contabilidade, finanças, orçamento, governança e jurídica), cujo enfoque pode ser (e geralmente o é) específico em relação a uma área de conhecimento.

Assim, repisando, enquanto que nos processos de contas de governo se avalia a conduta do chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das ações governamentais, com foco no controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, representando um retrato das finanças da entidade federativa sob uma perspectiva global e macro, nos processos de contas de gestão, o objeto de controle são os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos ordenadores de despesas, isto é, as pessoas responsáveis pela autorização concreta para a realização da despesa, que se dá com o empenho³, o que revela maior preocupação com o controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial dos atos de ordenação de despesas, sob uma perspectiva global, mas restrita ao âmbito da competência legal conferida a uma autoridade pública (avaliação micro), sob viés técnico e não político.

Não obstante, é possível que haja um ponto de contato entre os processos de contas de governo ou de contas de gestão e os de fiscalização, situação em que o TC deverá proceder com o apensamento destes aos processos de contas correspondentes, desde que haja utilidade à apreciação destas, conforme preceitua o art. 99 da LOTCE/GO. Nesses casos, tendo em vista a especificidade dos respectivos objetos e objetivos, pondera-se que a utilidade desta

³ Art. 58 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964): “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

comunicação se mostra diminuída, na medida em que as principais providências adotáveis no âmbito dos processos de fiscalização são realizadas em seus próprios bojos.

Portanto, levando-se em consideração o objeto desta pesquisa, qual seja, o papel do TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais previstas no PEE/GO, cujo prazo de vigência é decenal, assim, como tomando como premissa o conceito contemporâneo das políticas públicas, que se relaciona com a efetivação dos direitos fundamentais e a correlata concepção moderna do controle externo, que prioriza a avaliação dos resultados, chega-se às seguintes conclusões a respeito da adequação dos processos de contas de governo, de gestão e de fiscalização para se promover um controle apropriado do PEE/GO.

Em relação ao controle exercido por meio dos processos de contas de governo, por se referir especificamente ao exercício financeiro imediatamente anterior ao da apreciação, caracterizando-se como controle *a posteriori*, com enfoque global nas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das ações governamentais, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, entende-se que sua utilidade se mostra reduzida em razão da especificidade do PEE/GO, o qual reclama uma avaliação especializada, aprofundada, adequada e tempestiva, razão pela qual se conclui que o processo de contas de governo não é o mais apropriado para se avaliar e controlar a efetividade do PEE/GO.

Nessa espécie de processo não há recomendação, determinação, imputação de débito ou aplicação de multa que não possa ou deva ser feita no âmbito dos processos de fiscalização, que eventualmente sejam anexados a eles, com exceção do julgamento pela irregularidade das contas, que acarretam consequências jurídicas diversas, a exemplo da inelegibilidade do fiscalizado, mas que não propiciam um resultado útil às políticas públicas.

Em relação aos processos de contas de gestão, que podem ser anuais ou não, caso em que se referem à ordenação de despesas específicas, por também serem considerados *a posteriori* quanto ao momento do controle em relação à ocorrência do objeto fiscalizado, assim como por se referirem a atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos ordenadores de despesas, com destaque para o controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial de tais atos, sob uma perspectiva global, mas restrito ao âmbito da competência legal conferida a uma autoridade pública (avaliação micro), sob viés técnico e não político, estes processos não guardam relação direta com as políticas públicas, de modo que se mostram inapropriados para avaliar e controlar a efetividade do PEE/GO.

Os processos de fiscalização, de uma maneira geral e em tese, por serem considerados *a posteriori* quanto ao momento de sua realização, em relação à ocorrência do objeto processual, assim, como por se referirem geralmente a atos e processos administrativos *stricto*

sensu (p.ex., licitações públicas) *de per si* ou isoladamente sob a perspectiva técnica, isto é, a compatibilidade daqueles com o ordenamento jurídico (normas de contabilidade, de finanças, de orçamento, de governança e jurídica), não guardam relação direta com as políticas públicas, de modo que se mostram inapropriados para avaliar e controlar a efetividade do PEE.

Não obstante, o art. 92 da LOTCE/GO e o art. 237 do RITCE/GO preveem instrumentos de fiscalização (levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal), os quais, apesar de poderem servir de subsídio para instrução de outros processos de fiscalização ou de contas, colocando em evidência sua acessoriedade, vem sendo utilizados para fiscalizar processos administrativos *lato sensu*, a exemplo de programas e políticas públicas, cujo controle pode ser excepcionalmente - o ordenamento jurídico prevê o controle externo concomitante em relação aos processos de fiscalização de licitação, de acordo com o art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e acompanhamento de concursos públicos, nos termos do art. 293 e 294 do RITCE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 2008) - desenvolvido concomitantemente à ocorrência do objeto fiscalizado, a exemplo das auditorias operacionais, motivo pelo qual é considerado atualmente o principal instrumento de fiscalização das políticas públicas, como se verá a seguir.

3.4.1 Das auditorias

Para além dos processos tidos por principais, existem os instrumentos processuais secundários que se prestam em regra a instruir ou subsidiar processos de fiscalização ou de contas, a despeito de poderem ser aplicadas sanções ou impostas determinações ou recomendações em seus bojos, a exemplo das auditorias. A fiscalização operacional, inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, é realizada por meio das auditorias operacionais e tem por objeto a avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas governamentais ou de órgãos e unidades jurisdicionados ao TC, sob a perspectiva da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, dividindo-se em duas modalidades: auditoria de desempenho operacional e auditoria de avaliação de programa (LIMA, 2015).

Segundo o art. 71, IV, da CRFB (BRASIL, 1988), compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e

demais entidades referidas no inciso II, cujo embasamento legal, no âmbito do TCE/GO, se encontra consubstanciado no art. art. 92, II, de sua Lei Orgânica (LOTCE/GO).

Na qualidade de norma (princípio) internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI*), aprovada em 2003 pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI*), a Auditoria de Natureza Operacional (ANOP) é direcionada ao exame independente, objetivo e confiável, que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI n. 300. Item n. 9, p. 2, *apud* TCE/GO).

A auditoria operacional visa fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para aperfeiçoamento (ISSAI n. 300. Item n. 10). Ainda, oferecem novas informações, conhecimento e/ou valor ao: a) proporcionar novas percepções analíticas (análises mais amplas ou profundas ou novas perspectivas); b) tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas; c) proporcionar uma visão independente e autorizada ou uma conclusão baseada em evidência de auditoria; d) fornecer recomendações baseadas em análises dos achados de auditoria (ISSAI n. 300. Item n. 10).

Por sua vez, os arts. 239 e 240 do RITCE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 2008) disciplinam o instituto das auditorias, também previsto, dentre outros, no art. 92, II, da LOTCE/GO, nos termos em que se seguem:

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, em cumprimento ao plano de fiscalização, para:

I- examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional;

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

Art. 240. As auditorias serão:

I- programadas, incluídas no plano anual de fiscalização, de programação geral;

II- especiais, cuja realização depende ou não da ocorrência de situações específicas, não previstas no plano anual de fiscalização;

III- de irregularidades, quando se evidenciar a ocorrência de fatos ou a prática de atos que, configurando ilícito administrativo ou de outra natureza, causem dano ao erário ou ao patrimônio público.

§ 1º As auditorias serão realizadas por equipe multidisciplinar, de forma integrada, abrangendo as ações dos órgãos e entidades sob a jurisdição do Tribunal e as daqueles responsáveis pela guarda de dinheiros, bens e valores públicos.

§ 2º A composição da equipe multidisciplinar de que trata o § 1º deste artigo deverá atender, em relação à habilitação profissional, com pelo menos um de seus membros, à natureza do objeto a ser auditado (ESTADO DE GOIÁS, 2008).

De acordo com o art. 1º da RN n. 01/2006/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015b) do TCE/GO, que aprovou as normas e procedimentos de ANOP, até que seja elaborado o manual de auditoria deste Tribunal, devem ser utilizadas a metodologia e as técnicas constantes no manual de ANOP do Tribunal de Contas da União (TCU), aprovado pela Portaria n. 144/2000 e alterações posteriores (ESTADO DE GOIÁS, 2000).

Cumprir fazer a diferenciação entre a auditoria tradicional e a auditoria de natureza operacional. A auditoria tradicional, que mais se amolda ao modelo burocrático de administração pública, se caracteriza por seguir um rito padronizado de tarefas com vistas a verificar o cumprimento dos procedimentos administrativos, a partir da distribuição de competências hierarquizadas, com o objetivo de detectar desvios das normas e responsabilizar o gestor, que, via de regra, é o ordenador de despesas, isto é, o detentor de competência para assinar a ordem de pagamento que provocar dano ao erário, restando irrelevante o resultado alcançado (LIMA, 2010).

Por sua vez, a ANOP consiste no instrumento de fiscalização utilizado pelos TC's para fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos, vale dizer, voltado para o desempenho da Administração Pública mediante a mensuração e comparação dos resultados segundo os critérios da economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade com vistas a contribuir para melhoria da transparência e do desempenho da ação governamental.

Em relação às espécies de auditorias operacionais, enquanto que na auditoria de desempenho se examina a ação governamental a partir da análise da estratégia organizacional, da gestão e dos procedimentos operacionais, nas auditorias de programas se examinam os programas, as políticas e os projetos governamentais, avaliando-se a medida na qual produziram os efeitos desejados (LIMA, 2015).

Como consequência da fiscalização empreendida por meio das ANOP's, podem ser feitas recomendações na maneira de gerir o patrimônio público, não sendo objetivo primordial desta espécie de processo a punição do gestor incapaz. Caracteriza-se por ter um planejamento dinâmico e flexível, que pode se modificar no decorrer do trabalho, cujos critérios de investigação, ferramentas de coleta e análise de dados se apresentam de maneira relativamente aberta, os quais são determinados pelos próprios auditores a cada novo trabalho, conforme estabelece o item 10 do manual de auditoria operacional do TCU (BRASIL, 2010).

Quanto ao ciclo da ANOP, semelhantemente ao que ocorre com as políticas públicas, a auditoria se inicia com o processo de seleção dos temas, seguindo-se com o planejamento com vistas à elaboração do projeto de auditoria, que tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os

resultados esperados com a realização da auditoria, de acordo com os itens 17 e 18 do manual de auditoria operacional do TCU (BRASIL, 2010).

Na fase de execução, faz-se a coleta e análise das informações que subsidiarão o relatório destinado a trazer a lume os achados e apresentar as conclusões do trabalho, nos termos do item 18 do manual de auditoria operacional do TCU. Segue-se a fase do monitoramento, que se presta para acompanhar as providências adotadas pelo jurisdicionado face às recomendações feitas e as determinações impostas pelo TC's, bem como para aferir o benefício decorrente de sua implementação (BRASIL, 2010).

A título de ilustração, seguem-se os principais trechos do Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010) relacionados à fiscalização das políticas públicas:

12. O exame da equidade poderá envolver, por exemplo, [...] ou o exame do impacto diferenciado decorrente da implementação da política pública.
43. [...] Procura-se entender a articulação entre programas de governo para alcançar os objetivos de determinada política pública, o papel das organizações públicas e privadas envolvidas, os principais desafios e dificuldades existentes.
44. Além disso, o levantamento permite atualizar ativamente informações sobre áreas de governo, identificar novos desenvolvimentos e tendências nas políticas públicas, mudanças de prioridades, necessidade de uso de novas abordagens e técnicas nas auditorias.
155. Para que os relatórios sejam úteis e acessíveis é importante que levem em consideração o ponto de vista dos leitores (ISSAI 3000/5.3, 2004; BRASIL, 2001). Inicialmente, os relatórios de auditoria operacional terão tramitação interna, direcionados, principalmente, ao Relator da matéria. Além disso, visam comunicar informações sobre desempenho a formuladores de políticas, gestores dos três níveis de governo, outros órgãos de controle e de avaliação. Documentos complementares ao relatório, como sumários executivos, notas para a imprensa e apresentação de slides, têm público mais amplo e obedecem a orientações específicas.
165. Tempestividade – cumprir o prazo previsto para elaboração do relatório, sem comprometer a qualidade (BRASIL, 2009). O relatório deve conter informação atualizada para que possa subsidiar órgãos auditados, bem como formuladores de políticas e demais atores interessados, no aperfeiçoamento de suas atividades. O teor da informação deverá, portanto, agregar valor. (ISSAI 3000/5.3, 2004; ISSAI 400/8.i, 2001). O descumprimento de prazos prejudica a supervisão da auditoria, a participação dos auditados e o encaminhamento processual (BRASIL, 2010).

Por tais características, é possível afirmar que a ANOP consiste no instrumento mais adequado para fiscalizar uma política pública, em cujo contexto se inclui o PEE/GO, na medida em que permite, em tese, tempestivamente (controle concomitante, isto é, na fase da implementação das políticas públicas), a correção do seu rumo quando não estiverem produzindo os resultados esperados ou o aprimoramento dos programas, seja para que estes produzam melhores resultados quantitativos e/ou qualitativos, ou para que produzam os mesmos resultados, com menor investimento de recursos (CASTRO, 2015).

3.5 Os critérios de fiscalização

Conforme exposto, nos termos do art. 70, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988), a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Pública direta e indireta deve ser feita com base nos critérios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Correlacionando-se com tais critérios, pode-se afirmar que o princípio da eficiência, prescrito no art. 37, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988), consiste no fundamento ou na regra matriz desses critérios - elementos densificadores do princípio da eficiência (MENDES, 2015), tendo em vista que o controle externo da Administração Pública empreendido pelos TC's deve levar em consideração as regras e princípios que a regem.

Ao se elevar esse princípio ao posto de princípio regente da Administração Pública, deu-se ênfase, ao lado dos princípios clássicos da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade, que impõem o cumprimento das prescrições legais, ao resultado almejado pelo Estado na prestação das atividades e serviços a seu cargo, de modo que se pode afirmar que “[...] o constituinte derivado pretendeu enfatizar a necessidade de a Administração estabelecer critérios de aferição de desempenho” (MENDES, 2015, p. 864).

Nesse contexto, o princípio da eficiência pode ser analisado sob a perspectiva político-administrativa, que está relacionada à “[...] interação necessária no seio das relações multilaterais, internas ou externas” (MOREIRA NETO, 2008, p. 103).

Ademais, pode ser analisado sob a faceta socioeconômica, que se projeta na obtenção do melhor resultado em prol da sociedade, “[...] podendo ser sintetizado como a produção de bens e serviços de melhor qualidade, o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade” (MOREIRA NETO, 2008, p. 103), assim como sob a vertente solidária, que se cristaliza por meio de ações supraestatais, reforçando os laços de solidariedade, que são fruto da prática da democracia material (MOREIRA NETO, 2008).

Passando a analisar individualmente os critérios, tem-se que a legalidade prescrita no art. 70, *caput*, da CRFB não destoia do princípio da legalidade estabelecido no art. 37, *caput*, da CRFB, apresentando ponto de contato até mesmo com o princípio geral da legalidade estabelecido no art. 5, II, da CRFB (BRASIL, 1988).

O controle externo da Administração Pública, vista sob o prisma da legalidade significa a vinculação do “administrador público ao império da lei, verificando a validade formal e material dos atos administrativos em face da constituição e do ordenamento infraconstitucional”

(BULOS, 2015, p. 954), o que inclui as normas de contabilidade, das finanças, dos orçamentos, da governança e do patrimônio, previstas no art. 70, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988).

Segundo entendimento sufragado na Súmula n. 347 do STF, o TC, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (BRASIL, 1963).

A LOTCE/GO estabelece, em seus arts. 133 a 135, o incidente de inconstitucionalidade, entremostrando a possibilidade de o Tribunal de Contas analisar a compatibilidade de leis e atos normativos em face da CRFB ou da CE/GO, cujo controle se aproxima do realizado pelo poder judiciário de forma difusa e concreta, o qual não poderá desfechar com a declaração de nulidade e conseqüente retirada do ato normativo do mundo jurídico, restringindo-se ao afastamento da norma no caso concreto.

Apesar de o critério da legitimidade ser de difícil intelecção, tem-se que se deve partir da legalidade, ou seja, da conformidade do ato administrativo com a lei. Para além deste ponto de partida, este critério se aproxima dos sentidos da justiça, da consensualidade, da aceitabilidade ou da razoabilidade (CASTRO, 2015), os quais são alcançados por meio de um processo de legitimação (CASTRO, 2015), que se traduz na observância dos ritos e garantias processuais, principalmente os relacionados aos direitos fundamentais, como condicionantes à atuação estatal, a exemplo dos princípios do devido processo legal - art. 5º, LIV, da CRFB, do contraditório e da ampla defesa - art. 5º, LV, da CRFB, da transparência - art. 5º, XXXIII e LX, da CRFB, da segurança jurídica - art. 5º, XXXVI, da CRFB, da duração razoável do processo - art. 5º, LXXVIII, da CRFB e da motivação - art. 93, X, da CRFB (BRASIL, 1988), dentre outros.

Comumente referenciado pela expressão custo-benefício, o princípio da economicidade permite uma abordagem econômica do direito no âmbito do controle externo da Administração Pública, deixando a descoberto a premissa que deve nortear a gestão pública, qual seja, a escassez e insuficiência dos recursos públicos frente às demandas sociais, principalmente levando em consideração a integralidade do universo estatal, em vez de se analisá-la de forma tópica ou isolada.

Diante da constatação de que não há recursos públicos suficientes para atender a todas as demandas sociais de maneira eficiente ou até mesmo satisfatória, a baliza da economicidade deve estar sempre presente no planejamento e execução das políticas públicas de modo que as prioridades sejam atendidas preferencialmente.

Assim, a economicidade pode ser concebida como o critério que obriga “[...] o administrador público a perseguir o menor custo, na aquisição de insumos e serviços para a

Administração, bem como a buscar a maior quantidade e a melhor qualidade dos serviços por Estados pela Administração [...]” (LIMA, 2010, p. 36-37), inclusive levando em consideração eventualmente o fator tempo.

O fenômeno da judicialização das políticas públicas, impulsionado pelos espaços vazios deixados pela inércia do poder público, tem se apresentado como o “[...] principal mecanismo de controle do poder público nas áreas mais afeitas aos programas e às políticas típicas do Estado do bem-estar social” (IOCKEN, 2014, p. 77), cujo fenômeno se projeta para o controle externo desempenhado pelos TC’s, na condição de instituição ou órgão público estranho à estrutura da pessoa jurídica ou órgão incumbido de instituir e implementar uma política pública, de estatura constitucional, vocacionado a este mister, o qual tem se notabilizado cada vez mais no controle externo da Administração Pública, cujo grau de interferência no processo das políticas públicas será analisado a seguir.

3.6 Da interferência da atuação dos Tribunais de Contas no ciclo das políticas públicas

Apesar de a experiência fática ter suscitado uma discussão a respeito do real papel do sistema de controle externo desempenhado pelos TC’s e seus limites em razão da já abordada ineficiência da Administração Pública em prover os direitos sociais, cumpre ressaltar inicialmente a dificuldade de se definir, com precisão “[...] uma linha consistente de controle a ser promovida estritamente por qualquer instância isolada de controle” (PINTO, 2018, p. 133), principalmente em vista do princípio da separação dos poderes prescrito no art. 2º da CRFB (BRASIL, 1988).

Não obstante a competência e as atribuições outorgadas aos TC’s pelo poder constituinte em 1988 - arts. 70 e 71 da CRFB (BRASIL, 1988) - e a força vinculante das suas decisões em relação à Administração Pública (obrigatoriedade de acatamento), impõe-se assentar que o controle externo desempenhando por este órgão não pode se fazer substituir ao poder constitucionalmente legitimado a promover as políticas públicas.

Isto não significa dizer que os TC’s devam se manter absolutamente passivos ao tempo da realização da fiscalização de uma política pública, haja vista que poderão apresentar recomendações e inclusive determinações, sob pena de aplicar sanções, desde que interfiram apenas de forma indireta ou instrumental no processo de políticas públicas, isto é, se insiram como meios naturais para a consecução de resultados ou para o atingimento de metas e estratégias, a exemplo da determinação de apresentação de um plano de ação, de cronogramas, estudos de viabilidade *etc.*, se alinhando ao sentido contemporâneo das políticas

públicas, sem representar violação ao sobredito princípio da separação de poderes, como se verá no capítulo 4 da presente dissertação.

Cumprido ressaltar que, no caso de os TC's determinarem medidas que figurem na qualidade de deveres legais, a exemplo das prescrições contidas na Lei de acesso à informação no sentido de obrigação de divulgação de informações de interesse públicos, nos termos do art. 3º, II, da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que regula o acesso à informação na Administração Pública, com muito mais razão entende-se que a interferência dos TC's se compatibiliza com o ordenamento jurídico.

Partindo dessas premissas e fazendo uma correlação entre o controle externo desempenhado pelos TC's e as políticas públicas, levando em consideração a sua visão procedimental, que, para fins didáticos, e com vistas a facilitar o entendimento do processo de formatação e implementação dos programas públicos, as divide em fases que se projetam no tempo, é possível visualizar três momentos de interferência:

Um primeiro momento que compreende a colocação na agenda, a produção de soluções e a tomada de decisão; o segundo, intermediário, englobando a implementação e a execução das políticas públicas; e, por fim, o momento ulterior, relacionado ao exame das políticas públicas, através de um controle propriamente dito (IOCKEN, 2014, p. 41).

Na primeira fase, por despontar de maneira prevalecente o aspecto político, cuja esfera é permeada pela atuação de um número indeterminado de atores sociais, políticos e econômicos, que, de maneira plural, difusa e até mesmo aleatória e desburocratizada, convergem para a tomada de decisão, os TC's interferem no processo de uma maneira meramente sugestiva ou orientativa, equiparável aos demais atores, apesar de assumir um papel de destaque em razão de ser uma organização estatal de estatura constitucional e um ator institucional formado por técnicos e membros capacitados de maneira especializada.

Nessa etapa, os TC's podem atuar de diversas maneiras, seja por meio de uma interlocução política direta e específica junto aos Poderes Legislativo e Executivo mediante expedientes formais e sistematizados resultados de sua atuação típica, seja mediante deliberações proferidas no âmbito dos diversos processos ou instrumentos processuais de fiscalização ou de contas com efeitos prospectivos, de conteúdo recomendatório, orientativo e/ou pedagógico.

Nas fases da implementação e execução das políticas públicas, o sistema de controle externo desempenhado pelos TC's também se revela de natureza orientativa, na medida em que pode render ensejo a ajustes que venham a se mostrar importantes “[...] para a recondução

das ações de governo aos resultados concebidos inicialmente, ou mesmo para caminhos outros que conduzam ao aperfeiçoamento da atuação do Estado” (IOCKEN, 2014, p. 103).

Apesar da prevalência do caráter orientativo das decisões proferidas dos TC’s, em comparação com as determinações pontuais e indiretas que podem ser feitas, é nessa etapa do processo das políticas públicas que a interferência destes órgãos pode se dar de maneira mais efetiva por meio das ANOP’s, desde que se assimile a dinâmica dos fatos sociais, a qual se reveste de considerável imprevisibilidade e indeterminabilidade, bem como o consequente sistema de ação estatal caracterizado pela continuidade de um fluxo de decisões e arranjos, de modo que o sistema de controle externo possa induzir indiretamente o processo de políticas públicas para a consecução de resultados comprometidos com os valores constitucionais, notadamente os vinculados aos direitos fundamentais e à democracia material, bem como à eficiência da gestão pública.

A interferência dos TC’s no processo das políticas públicas nesta etapa por meio das ANOP’s se dá de forma concomitante (tempestividade), de modo que a recondução do processo “em tempo real” com vistas a atingir os resultados admitidos como mais adequados preserva a utilidade do processo e otimiza a aplicação dos recursos públicos.

Tem-se a última etapa das políticas públicas, que diz respeito ao controle propriamente dito, como tradicionalmente é concebido, cuja análise, em razão da sua ordinária continuidade, deve-se circunscrever a um objeto delimitado no tempo ou por outro elemento, de modo que se possa aferir a compatibilidade dos atos, processos, gestões e administrações com o ordenamento jurídico brasileiro.

Trata-se de análise clássica afinada com o modelo burocrático da Administração Pública, de cunho sancionador, cujo objetivo principal é a detecção de desvios das normas e a consequente responsabilização, com vistas voltadas para o passado, caracterizado pelo viés punitivo das decisões dos TC’s, relegando a segundo plano o papel institucional de recondução tempestiva do processo com vistas ao atingimento dos resultados almejados de acordo com o sentido contemporâneo das políticas públicas (caráter corretivo).

No próximo capítulo, serão analisados os principais pontos relacionados às políticas públicas educacionais constantes no PEE/GO fiscalizáveis pelo controle externo da Administração Pública desempenhado pelo TCE/GO, a partir dos processos de fiscalização deflagrados no âmbito do TCE a respeito delas, de modo a se poder descortinar o seu papel em relação ao objeto desta pesquisa.

4 PERSPECTIVA DE ATUAÇÃO DO TCE/GO NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PRESCRITAS NO PEE/GO

4.1 Desenho da pesquisa

Conforme já dito anteriormente, o presente estudo tem a finalidade de pesquisa aplicada; com objetivo descritivo exploratório; a abordagem do problema é quanti-qualitativa; o método é dedutivo; e as técnicas de pesquisas foram à bibliográfica e documental.

No que se refere à finalidade, conforme Gil (2010), a pesquisa aplicada refere-se à discussão de problemas, empregando um referencial teórico de determinada área de saber, seguido de alternativas e soluções. Assim, a presente investigação é aplicada, por objetivar colaborar com o delineamento do controle externo realizado pelo TCE/GO das políticas públicas educacionais referenciadas.

Tem-se a intenção de nítido caráter prático, destacando-se sua relevância, na medida em que pode se transformar em espécie de instrumento direcional da defesa dos direitos de cidadania, notadamente no controle das políticas públicas educacionais por um órgão de extração constitucional vocacionado a esta tarefa.

No que tange aos objetivos, de acordo com Gil (2010), as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população e podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis. Segundo o autor, a maioria das pesquisas realizadas com objetivos profissionais se enquadram nesta categoria, tendo em vista que visam identificar opiniões, atitudes e crenças de uma população.

A pesquisa é definida como descritiva, uma vez que objetiva retratar situações pouco claras inerentes à forma como é implementado e executado o controle das políticas públicas educacionais pelo TCE/GO.

Em relação à abordagem do problema, Lakatos e Marconi (2011) asseveram que o estudo qualitativo visa medir e aclarar particularidades significativas, explanando o quanto é multifacetada a conduta das pessoas, contribuindo com estudos particularizados com relação a perscrutações, práticas, procedimentos, propensão idiossincrática e outros. A amostragem deve ser modesta e as informações são exploradas em sua interação quanto aos aspectos psicológicos e sociais. A pesquisa qualitativa também se caracteriza como um processo de interpretação e compreensão, não se contentando com a simples explicação das realidades, buscando sempre considerar as concepções implícitas do entrevistado e as complexas relações constituintes da realidade social (ARAÚJO, OLIVEIRA, ROSSATO, 2017).

Para Richardson (2011, p. 70) o método quantitativo caracteriza-se “[...] pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas”. Cumpre assinalar que os métodos qualitativos e quantitativos “são de natureza diferenciadas, mas se complementam na compreensão da realidade social” (MINAYO, SANCHES, 1993, p. 247).

A necessidade de utilizar as abordagens quanti-qualitativa decorreu da ausência de estudos específicos sobre o tema e o problema proposto. Daí a associação das duas abordagens, que possuem diferentes orientações epistemológicas, que proporcionará uma visão mais geral e ampla dos fenômenos em estudo, aumentando a confiança nos resultados obtidos. A pesquisa quantitativa pode preencher algumas lacunas deixadas pela pesquisa qualitativa e, de outro modo, a pesquisa qualitativa pode proporcionar uma melhor compreensão dos resultados encontrados na pesquisa quantitativa (BRYMAN, 2004).

A presente pesquisa se mostra preponderantemente qualitativa, haja vista que se assentou na interpretação e compreensão do complexo sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais inseridas no PEE/GO a partir da análise de diversos atos normativos e de processos em curso nesta Corte de Contas.

A pesquisa também é quantitativa, a despeito de se apresentar em menor medida, na medida em que se baseou tanto em dados obtidos diretamente dos processos em trâmite no TCE/GO, como em dados coletados e tratados pela Gerência de Fiscalização do TCE/GO em seus bojos para obter as projeções quanto ao cumprimento das metas previstas no PEE/GO, bem como para delinear a atuação desta Corte de Contas quanto ao controle externo desenvolvido sobre as políticas públicas educacionais destacadas.

Assim, tem-se que, a partir da análise do objetivo geral e dos objetivos específicos, a pesquisa adotou os métodos quanti-qualitativo, com utilização de dados quantitativos quanto ao segundo objetivo específico, sem olvidar da análise preponderantemente qualitativa tanto do objetivo geral, quanto dos demais objetivos específicos.

Quanto aos procedimentos técnicos, esta pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental. Em relação ao primeiro procedimento, afirma Gil (2010, p. 29):

Praticamente toda pesquisa acadêmica requer em algum momento a realização de trabalho que pode ser caracterizado como pesquisa bibliográfica. Tanto é que, na maioria das teses e dissertações desenvolvidas atualmente, um capítulo ou seção é dedicado à revisão bibliográfica, que é elaborada com o propósito de fornecer

fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema.

Tanto em relação às premissas básicas que serviram de suporte teórico para o desenvolvimento do estudo, quanto em relação às instituições e institutos referenciados nos objetivos da presente pesquisa, utilizou-se de referencial bibliográfico para se chegar ao atual estágio de conhecimento a respeito do tema, principalmente de livros e artigos científicos.

A pesquisa também é documental, haja vista que se baseou na investigação de atos normativos de diversas unidades federativas (União e Estado de Goiás) e de diversas naturezas jurídicas (Constituições Federal e do Estado de Goiás; Leis federais e estaduais e Resoluções e Portarias do TCE/GO), assim como, de todos os processos em curso no TCE/GO referentes ao PEE/GO, com vistas a delinear a atuação desta Corte de Contas no controle externo destas políticas públicas educacionais, cuja análise se passa a fazer nos itens que se seguem.

4.2 Análise dos processos em trâmite no TCE/GO a respeito da fiscalização sobre a implementação do PPE/GO

Neste item, serão analisados os processos de fiscalização deflagrados no âmbito do TCE/GO relacionados ao PEE/GO entre os anos de 2015 e 2018, de modo a demonstrar a atuação desta Corte de contas a respeito das políticas públicas educacionais estabelecidas neste Plano.

Após exaustiva pesquisa realizada no sistema de busca processual do TCE/GO nos meses de julho e agosto de 2018, foram identificados quatro processos de fiscalização referentes ao PEE/GO, a saber: auditoria operacional n. 201700047002166; acompanhamento n. 201600047001727; monitoramento n. 201600047001728 e acompanhamento n. 201700047002170.

Ainda, foram analisados os processos de prestação de contas anuais de governo referentes aos anos de 2015 e 2017, por meio dos processos n. 201600047000639; 201700047000682 e 201800047000242, assim, como os processos de prestação de contas anuais da Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE-GO) n. 201600006007243; 201700006000041 e 201800006003492.

4.2.1 Processos de prestação de contas anuais de Governo

Foram analisados os processos de prestação de contas anuais de governo referentes aos anos de 2015 a 2017, os quais foram autuados sob os números 201600047000639, 201700047000682 e 201800047000242.

Essas contas anuais de governo foram prestadas dentro do período estabelecido no art. 37, XI, da CE/GO, isto é, sessenta dias a contar da abertura da sessão legislativa, que ocorreu no dia quinze de fevereiro dos respectivos anos - art. 16, *caput*, da CE/GO (ESTADO DE GOÍAS, 1989), tendo recebido parecer prévio do TCE/GO dentro do prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento (art. 26, I, da CE/GO).

Em relação ao primeiro Processo (n. 201600047000639), referente ao exercício de 2015, não se fez nenhuma menção ao PEE/GO, seja na instrução técnica (472 páginas) realizada pelo Serviço de Contas de Governo (SCG), seja no acórdão deliberado pelo Plenário do TCE/GO, que emitiu parecer prévio no sentido da aprovação das contas sem ressalva por maioria de votos.

Em relação ao segundo Processo (n. 201700047000682), referente ao exercício de 2016, não se fez nenhuma menção ao PEE/GO, seja na instrução técnica (517 páginas) realizada pelo SCG, seja no acórdão deliberado pelo Plenário do TCE/GO, que emitiu parecer prévio no sentido da aprovação das contas com ressalva quanto à conta centralizadora, com expedição de determinações e recomendações, por unanimidade.

Por fim, em relação ao último processo (n. 201800047000242), referente ao exercício de 2017, na Instrução Técnica (561 páginas) realizada pelo SCG, fez-se uma análise muito reduzida em relação ao PEE/GO, haja vista que se restringiu a reproduzir de forma resumida os achados obtidos pela GF no âmbito de processo de Auditoria n. 201700047002166 a respeito do cumprimento das Metas 16, 17 e 18 do referido plano, sem, contudo, fazer menção a eles na proposta de determinações e recomendações apresentada ao Conselheiro-relator do TCE/GO, no que foi seguido pelo plenário do TCE/GO, que aprovou o parecer prévio no sentido da aprovação das contas com ressalvas, determinações e recomendações, sem, contudo, se referir ao PEE/GO.

É de se ressaltar que, apesar de a SCG, no relatório das contas de governo, ter colocado em evidência “[...] a relevância e a oportunidade da execução do Plano Estadual de Educação (PEE)”, assim como, “sua representatividade no âmbito das políticas públicas educacionais estaduais e nacionais” (p. 70), não apresentou propostas de recomendação ou determinação ao governo do Estado de Goiás, restringindo-se a reproduzir resumidamente

(páginas 63 a 70) os achados obtidos na auditoria operacional n. 201700047002166, cuja conduta foi corroborada pelo Plenário do TCE/GO, que sequer fez menção ao PEE/GO ao deliberar sobre as contas anuais de governo do exercício de 2017.

Apesar de o objeto dos processos de contas de governo se referirem à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros e situação patrimonial do Estado de forma global, como explicitado no capítulo 3 deste estudo, não sendo o instrumento de controle mais adequado para fiscalizar a execução do PEE/GO, entende-se que, tanto o SCG, quanto o plenário do TCE/GO poderiam ter se debruçado sobre este plano educacional, ainda que sob os enfoques financeiro, orçamentário e patrimonial, de modo a se compatibilizar com a importância que a educação representa para o desenvolvimento regional do Estado de Goiás.

4.2.2 Processos de prestação de contas anuais da SEDUCE

Foram analisados os processos de prestação de contas anuais da SEDUCE referentes aos anos de 2015 a 2017, os quais foram autuados sob os números 201600006007243, 201700006000041 e 201800006003492. Em nenhum desses processos houve as manifestações técnicas do SCG, do MPC e da Auditoria, os quais se encontram suspensos em razão de estarem submetidos a processo de digitalização.

Apesar de os processos de contas de gestão se referirem a objeto diverso do da presente pesquisa, na medida em que versam sobre o controle dos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos ordenadores de despesas, com enfoque no controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial dos atos de ordenação de despesas, tem-se que a morosidade do TCE/GO em analisar estes processos inviabilizou a possibilidade de investigação dos atos específicos de ordenação de despesas que poderiam estar relacionados ainda que pontualmente com o PEE/GO, de modo que não se mostra possível tratar da atuação desta CC em relação a esta política pública educacional.

4.2.3 Auditoria Operacional n. 201700047002166

O processo analisado é a auditoria operacional n. 201700047002166, que tem por objeto a fiscalização sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais de formação inicial e capacitação continuada dos profissionais da educação, prevista no programa “[...] aprimoramento e valorização dos profissionais da educação [...]”, que foi contemplado no

PPA do Governo de Goiás para os exercícios de 2016 a 2019, aprovado pela Lei Estadual n. 19.224, de 13 de janeiro de 2016⁴ (ESTADO DE GOÍAS, 2016a), nos termos do Programa n. 1014 e da Ação n. 2058, e que está intimamente relacionado com as Metas 16, 17 e 18 do PEE/GO.

Após a autuação no TCE/GO, o processo foi encaminhado para a GF, que elaborou a Instrução Técnica juntada às fls. TCE 05/81, cujos pontos principais serão analisados a seguir.

A referida auditoria operacional se originou do plano de fiscalização aprovado no TCE/GO para o biênio de 2017/2018, por meio da RN n. 02, de 02 de março de 2017 (ESTADO DE GOÍAS, 2017a), a partir da análise comparativa com uma auditoria operacional realizada em 2008, com o objetivo de avaliar as ações destinadas à formação e capacitação continuada dos profissionais da rede estadual de educação, seguida, em 2012, pelo primeiro monitoramento dessa auditoria, em que se constatou que 86% das recomendações estavam em processo de ‘implementação’, sugerindo que outro monitoramento fosse realizado em 2014.

Em razão do grande lapso temporal transcorrido a partir do último monitoramento, o TCE/GO, por meio do Acórdão n. 5414/2015, determinou o arquivamento dos autos e a realização de nova auditoria operacional em relação ao biênio 2017/2018, que culminou com a edição da Portaria n. 771/2017 (ESTADO DE GOÍAS, 2017b), que designou equipe para realizar o presente trabalho.

Foram levadas em consideração as diretrizes estabelecidas no art. 206, III, da CRFB (BRASIL, 1988) (princípio da valorização dos profissionais da educação escolar), no art. 63, III, da LDBEN (exigência de manutenção de programas de educação continuada para os profissionais de educação de diversos níveis), em seu art. 67, III (obrigação de valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes aperfeiçoamento profissional continuado), bem como na Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014) aprovou o PNE e a Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a) aprovou o PEE/GO.

A auditoria foi realizada de acordo com as normas e procedimentos de auditoria operacional previstas na RN n. 01/2006 do TCE/GO, a qual adotou as metodologias e técnicas constantes no manual de auditoria de natureza operacional do TCU.

No escopo dos trabalhos, foram contempladas dimensões relacionadas aos processos de planejamento e execução dos cursos de formação continuada, considerando os critérios de demanda, transparência e equidade de acesso e também os cursos de capacitação ofertados

⁴ Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-08/ppa-2016-20191.pdf>> - Diário Oficial do Estado de Goiás (DOGO) n. 22.243, p. 119.

pela SEDUCE, quanto à mudança de atitude e comportamento do docente e sua contribuição para a melhoria da prática pedagógica em sala de aula e na escola.

Na fase preliminar, foram realizadas pesquisas bibliográficas, consultas a estudiosos e pesquisadores da área, utilização de dados secundários, análise documental da legislação pertinente, manuais operacionais, dados e documentos da SEDUCE referentes ao tema.

Ainda segundo a GF, foram adotadas técnicas específicas de auditoria operacional para a formatação de diagnóstico sobre a situação atual (p. ex., análise *stakeholder*, análise *Swot* e diagrama de verificação de riscos), além da avaliação geral do ambiente de controle, por meio do questionário de avaliação de controles internos, a fim de levantar as informações necessárias à compreensão da estrutura organizacional do ente fiscalizado e do objeto.

Na fase de execução, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as equipes técnicas e gestores dos seguintes setores da SEDUCE: Superintendência de Ensino Médio (SEM), Superintendência de Ensino Fundamental (SEF), Superintendência de Inteligência Pedagógica e Formação (SIPF) e Gerência de Planejamento (GP). Também foi efetuada entrevista semiestruturada com uma professora especialista em políticas de avaliação, gestão e formação de professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG).

Realizou-se, ainda, uma pesquisa quantitativa, por meio da disponibilização via *internet* do questionário estruturado aos professores (1.317) e gestores - diretores/coordenadores (324) de escolas públicas estaduais, assim como uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas e grupo focal com gestores de educação e professores em 17 escolas da rede estadual, abrangendo a mesma amostragem da auditoria realizada em 2008, nas cidades de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis, Uruaçu, Goianésia, Pirenópolis, Luziânia, Silvânia, Vianópolis, Palmeiras de Goiás, Nazário, Varjão e Rio Verde (Anexo I).⁵

O volume de recursos fiscalizados, os quais foram discriminados por fonte em relação à Ação n. 2058 do PPA em vigência 2016/2017, foram orçados em R\$ 25.355.000,00 (vinte e cinco milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil reais).

Em relação à estrutura organizacional das unidades fiscalizadas, a GF do TCE/GO atestou que, de acordo com as diretrizes operacionais da rede pública estadual de ensino de Goiás 2016/2017, a SEDUCE é o órgão responsável pela criação, implantação,

⁵ Foram juntadas as matrizes dos questionários aplicados pela Gerência de Fiscalização do TCE/GO aos Professores e Diretores/Coordenadores da SEDUCE extraídos dos autos do processo n. 201700047002166 (Anexo I). Em relação aos processos n. 201600047001727, 201600047001728 e 201700047002170, registre-se que estes documentos não foram localizados nos respectivos autos, os quais se encontram indisponíveis para consulta em razão de estarem sendo submetidos a um processo de digitalização.

acompanhamento, monitoramento e avaliação da política estadual de educação, com destaque para a política de formação continuada dos profissionais da educação da sua rede (fl. TCE 21).⁶

Dentro da estrutura da SEDUCE, o SIPF tem a atribuição de acompanhar e desenvolver orientações pedagógicas para a rede estadual de educação de Goiás, planejando, articulando e executando as políticas públicas para o fortalecimento do magistério, com o objetivo de alcançar melhorias na prática pedagógica de todos os envolvidos no processo de ensino e aprendizagem. A SEDUCE conta, ainda, com a SEF e SEM para ações de formação dos profissionais da rede, ofertando cada qual cursos para sua área (fl. TCE 21).

Desfechando a instrução técnica, a GF do TCE/GO apresentou as seguintes conclusões.

A formação, tanto inicial, quanto continuada, dos profissionais da educação deve ser pensada como um processo contínuo ao longo da vida, com o objetivo de desenvolvimento, que, articulada a um processo de valorização e construção da identidade do docente, tem a perspectiva de refletir diretamente no processo de ensino e aprendizagem no ambiente escolar, condição para a melhoria da qualidade de ensino.

Dentre as políticas públicas relacionadas à área da educação, a capacitação de professores é uma das que apresentam maior grau de complexidade na sua formulação e na obtenção de resultados satisfatórios, uma vez que sua oferta envolve uma série de fatores interligados a serem considerados por ocasião de seu planejamento e da sua execução.

Foram constatadas fragilidades relacionadas ao planejamento e execução das ações de formação, uma vez que a SEDUCE não faz um diagnóstico sistemático das demandas dos profissionais, de forma a estabelecer critérios e prioridades que embasem o planejamento, o que, dentre outros efeitos, compromete a finalidade das atividades de formação, não atendendo os profissionais em suas necessidades primordiais.

Observou-se, ainda, ausência de mecanismos para monitorar e avaliar a efetividade dos cursos oferecidos, prejudicando a identificação das fragilidades e deficiências organizacionais, dificultando o aperfeiçoamento dos cursos de formação, comprometendo a qualidade do ensino ministrado.

No que tange ao impacto da formação para a mudança de comportamento do profissional com a melhoria da prática pedagógica, identificou-se aspectos relacionados à pouca oferta de capacitação e a descontinuidade das ações, com a baixa qualidade dos cursos

⁶ Adotou-se esta formatação quanto à referência das páginas dos processos em curso no TCE/GO, em razão de este ser o padrão utilizado por esta Corte de Contas para numerar as páginas dos seus processos internos.

ofertados nos últimos três anos aos docentes, o que, além de reduzir a efetividade quanto à atualização pedagógica e ao estímulo profissional, provoca um comprometimento da qualidade do ensino e aprendizado do aluno, além de não cumprir a política estabelecida pelo MEC.

Identificou-se, ainda, ausência de incentivos e condições para motivar a participação dos professores nas ações de formação, provocado, dentre outros, pela desvinculação das ações de formação continuada com os planos de carreira e desenvolvimento profissional dos professores e a baixa aplicação de recursos orçamentários para estruturação das ações de formação propostas, acarretando uma baixa adesão dos docentes aos cursos oferecidos.

Quanto ao cumprimento das Metas 16, 17 e 18 do PEE/GO, que foi incluído na análise da auditoria em decorrência da sua importância, uma vez que estabelecem metas para que a garantia do direito à educação de qualidade seja prioritária, sendo um aliado contra a descontinuidade das políticas e na orientação da gestão educacional, foi observado que não há um plano de ação estabelecido para a execução do mesmo, razão pelas quais as metas referentes à formação continuada não foram atualizadas e acompanhadas.

O monitoramento e avaliação do plano permitem compor uma visão mais ampliada das ações, problemas e possibilidades, não só da formação continuada, mas da educação em geral, gerando compromissos e responsabilidades com o planejado.

Em relação à meta 16 do PEE/GO, além de ter sido constatado o seu descumprimento inicial, concluiu-se que, caso o cenário se mantenha inalterado, no ano de 2025, o Estado de Goiás alcançará o percentual de 91,11% de docentes com formação superior (fl. TCE 49), descumprindo a meta.

Em relação à meta 17 do PEE, quanto ao percentual de professores com pós-graduação, considerando uma estabilidade do cenário de incremento (34,2% em 2016), no ano de 2025, o Estado de Goiás alcançará o percentual de 50,8% de docentes com formação superior, atingindo a meta, ao passo que, em relação ao percentual de professores com formação continuada, considerando uma estabilidade do cenário de incremento (28,2%) em 2016, no ano de 2025, o Estado de Goiás alcançará o percentual de 48,1% dos professores (fl. TCE 52), ficando bem abaixo do estabelecido pela meta (100%).

Em relação à meta 18 do PEE/GO, verificou-se que, apesar da média salarial de professores da educação da rede pública ter se equiparado à de não professores com escolaridade equivalente apenas nos anos de 2013 e 2014, a primeira teve um incremento decenal de (44,42%), enquanto que a segunda teve um decréscimo de (8,68%), razão pela qual se conclui que apenas formalmente o Estado de Goiás cumpriu a referida meta.

Entende-se que o não cumprimento das Metas 16, 17 e 18, relativas à valorização e formação do profissional, resultará na baixa atratividade da carreira do docente, além da existência de professores desmotivados e sem a formação técnica adequada.

Ante ao panorama apresentado, os achados de auditoria e as recomendações propostas não representam a totalidade dos fatores, elementos e medidas necessárias para a mudança definitiva das situações existentes, e tem o propósito de contribuir para a melhoria e aperfeiçoamento da política correlata. A identificação das possibilidades reais e viáveis da adoção de métodos e procedimentos para o alcance do melhor desempenho das ações públicas, relacionados à eficiência, eficácia e efetividade em relação ao objeto de auditoria, é a finalidade primordial conferida ao caráter operacional.

Assim, assentou que a expectativa desta auditoria era contribuir, a partir das recomendações propostas, para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e implementação das ações de formação dos profissionais, com um melhor gerenciamento das ações propostas no que tange à qualidade na prestação do serviço e efetividade dos resultados alcançados, além de oferecer suporte à tomada de decisão dos gestores responsáveis pela execução de políticas públicas de formação continuada, contribuindo, portanto, para o aprimoramento profissional dos docentes e a melhoria da qualidade da educação oferecida pela rede estadual de ensino (fls. TCE 59-61).

Ao final, a GF do TCE/GO sugeriu-se ao plenário da Corte que determinasse que o Secretário de Educação apresentasse, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do acórdão, um plano de ação, que foi juntado às fls. TCE 78-79, que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Tribunal, ou de adoção de outras ações alternativas que resultem nos propósitos almejados, em relação às seguintes recomendações:

- a) Elabore o diagnóstico da demanda por capacitação, com a participação efetiva das escolas e professores de forma a orientar o planejamento.
- b) Elabore e implemente um calendário permanente de formação integrando todas as Superintendências, contendo a programação anual de formação, informando, no mínimo, a natureza da formação, o público-alvo, número de vagas, o conteúdo a ser ministrado e os locais onde as formações serão realizadas.
- c) Estabeleça critérios de distribuição de vagas considerando o princípio da equidade, visando à redução das desigualdades sociais e regionais.
- d) Construa um banco de dados - escolaridade e histórico - de cursos e treinamentos ofertados aos profissionais da rede.
- e) Realize avaliação e monitoramento sistemático como instrumento de suporte à formulação de políticas públicas, ao processo decisório e de formação dos atores envolvidos;
- f) Institua indicadores com o objetivo de avaliar os resultados atingidos com as ações de formação continuada de professores, permitindo a identificação de riscos e

impactos sobre as ações, sem prejuízo de outros instrumentos de acompanhamento que julgar conveniente.

g) Com base no diagnóstico das necessidades, amplie a oferta da formação continuada para atender professores de todos os níveis e modalidades de ensino;

h) A partir da análise das avaliações dos cursos de capacitação adote medidas efetivas de correção de fragilidades de forma a melhorar a qualidade dos cursos oferecidos.

i) Estabeleça critérios técnicos para contratação de empresas/profissionais com notória especialização para ministração dos cursos.

j) Oportunize a realização dos cursos de capacitação por região, promovendo a redução de custos e facilidade de acesso, além do oferecimento de cursos contextualizados com as necessidades locais.

k) Estabeleça cronograma das ações de formação anual, a fim de propiciar condições às escolas, em tempo hábil, de planejar a participação (liberação) dos professores.

l) Identificar e estabelecer incentivos que possam atrair a participação do docente nas formações continuadas.

m) Elabore um plano de ação com definição clara das estratégias e políticas a serem adotadas, identificando as prioridades, estabelecendo metas intermediárias, definindo responsabilidades e atribuições, para garantir o direcionamento e avaliação das referidas metas a fim de cumprir o previsto PEE.

n) Defina no plano de ação a ser elaborado, como se dará o processo de avaliação e monitoramento do PEE, e ainda que os resultados do monitoramento e avaliações realizados sejam divulgados, conforme determina o § 1º do art. 4º da Lei n. 18.969/2015.

o) Reveja as metas propostas no PEE de forma a se adequar à realidade, assegurando a formação de nível superior a todos os professores da rede.

p) Ofereça cursos de pós-graduação aos professores da rede a cada ano, de forma a atender o proposto no PEE.

q) Estabeleça um plano de concessão das progressões dos profissionais do magistério, obedecendo ao limite previsto no Novo Regime Fiscal adotado pelo Estado.

r) Cumpra o determinado na meta 16 e implante ações efetivas em relação às metas 17 e 18 de forma a cumpri-las dentro do prazo estabelecido no PEE.

No dia 19 de fevereiro de 2018, o processo foi encaminhado ao MPC, o qual elaborou parecer acatando o encaminhamento sugerido pela GF do TCE/GO. Após, o processo foi encaminhado no dia 03 abril de 2018 à Auditoria, que ressaltou, diante da importância do tema, que a formação inicial dos profissionais da educação foi objeto de auditoria em três TC's, enquanto que a de formação continuada foi objeto de auditoria em vinte e quatro. Ao final, manifestou-se no sentido de determinar à SEDUCE, acompanhando o entendimento adotado pela GF, no prazo de 60 dias, a apresentação de cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações sugeridas.

Em 14 de junho de 2018, o Conselheiro-Relator apresentou relatório e voto destacando que o novo panorama de gestão dos órgãos públicos tem sido reflexo de profundas mudanças, em que modelos de gestão burocráticos, lentos e ineficientes cedem cada vez mais espaço ao paradigma da gestão pública baseado na eficiência, na qualidade dos serviços prestados e no foco para resultados. Concluiu determinando ao atual representante legal da SEDUCE, que apresentasse ao TCE/GO no prazo de 60 dias um plano de ação, anexo à presente auditoria (fls. TCE 78-79) contendo o cronograma de adoção das medidas

necessárias para implementar as recomendações constantes do presente voto, ou de adoção de alternativas que resultem nos propósitos almejados, com a indicação dos nomes dos técnicos/gestores responsáveis, cujo voto foi seguido por unanimidade pelos demais Conselheiros no dia 04 de julho de 2018, com a lavratura do Acórdão n. 2165/2018.

Determinou-se, ainda, alertar o representante legal do Ente acerca do risco de não cumprir as Metas 16, 17 e 18 do Plano Estadual da Educação, relativas ao programa de formação inicial e continuada, sendo necessário priorizar e intensificar as respectivas ações para seu cumprimento até o ano de 2025, bem como o envio dos autos à GF para, após a juntada do plano de ação pelo jurisdicionado, analisá-lo e verificar a conveniência e oportunidade de monitorar o plano apresentado.

Apresentadas essas considerações, passa-se a analisar o teor desse processo de fiscalização, para contextualizá-lo com as premissas desenvolvidas nesta dissertação.

Em primeiro lugar, ressalta-se que a auditoria em destaque foi realizada com base no art. 70, *caput* da CRFB, tendo por objeto a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho das unidades fiscalizadas, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis, diferentemente do que ocorre com as auditorias de conformidade, em que se analisa a aplicação da receita pública sob o critério estritamente econômico-financeiro e legalista, motivo pelo qual foi enquadrada corretamente como auditoria de natureza operacional, prevista no art. 239 do RITCE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 2008) e no item 15 do manual de auditoria operacional do TCU (BRASIL, 2010, p. 9).

Destaca-se, também, que, apesar de se ter referido, em diversas passagens, a respeito da obrigatoriedade de o gestor público primar pela eficiência e pela qualidade dos serviços prestados, assim como focar nos resultados, os atores atuantes nessa auditoria operacional não se referiram explicitamente às categorias conceituais desenvolvidas no item 1.2 da presente dissertação, quais sejam, direitos fundamentais, democracia substancial e o direito fundamental à boa administração, evidenciando em certa medida um descompasso entre o sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO e o sentido contemporâneo das políticas públicas.

Não obstante a complexidade da política pública educacional em análise - capacitação de professores, como ressaltado pela GF do TCE/GO (fls. TCE 22 e 59), destaca-se o grande avanço promovido pelo lançamento do PNE que, de acordo com o art. 214 da CRFB, tem por objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Partindo dessa premissa e considerando o disposto no art. 24, IX e §§ 1º e 2º da CRFB (BRASIL, 1988), tem-se que as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PNE são consideradas normas gerais que devem ser observadas pelos Estados e Municípios no bojo dos seus respectivos planos de educação locais, nos termos do art. 8º, *caput*, da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), implicando dizer que a discricionariedade normalmente conferida à Administração Pública para a formatação das políticas públicas se mostra reduzida, em razão de as diretrizes, metas e estratégias previstas no PEE/GO deverem se assemelhar em muito aos estabelecidos no PNE, razão pela qual a recomendação aprovada no item 15 do Acórdão n. 2165/2018 “Reveja as metas propostas no PEE/GO de forma a se adequar à realidade, assegurando a formação de nível superior a todos os professores da rede”, se mostra inapropriada, salvo se considerada com a finalidade de ser trabalhada na seara do processo político de elaboração ou modificação das Leis estabelecidas no âmbito do Poder Legislativo, com a participação do Poder Executivo, cuja recomendação ganhará destaque por ter sido formatada por um órgão público de extração constitucional com competência e *expertise* para tratar da matéria.

Em relação à fase do ciclo da política pública educacional em apreço, considerando que ela foi instrumentalizada por meio de lei, tem-se que o controle externo desempenhado pelo TCE/GO mediante a Auditoria Operacional em análise se deu na etapa de implementação, haja vista que o PEE/GO passou a vigorar em 27 de julho de 2015 e se encerrará somente em 27 de julho de 2025, nos termos do art. 1º da Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a), com exceção da primeira parte da meta 16, que estabelece o prazo de um ano a contar do início da vigência do PEE/GO para o Estado garantir a política nacional de formação dos profissionais da educação, cuja etapa pode ser considerada exaurida.

Sobre o grau de interferência da atuação do TCE/GO nas políticas públicas educacionais, objeto da auditoria operacional em apreço, cumpre destacar que esta Corte de Contas não determinou a realização das recomendações, mas tão somente a apresentação, em 60 dias, de um plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias para implementar as recomendações constantes do presente voto, ou de adoção de alternativas que resultem nos propósitos almejados, cujo plano deverá ser analisado pela GF do TCE/GO, que verificará a conveniência e oportunidade de monitorar o plano apresentado (Item IV do Acórdão n. 2165/2018 do TCE/GO).

Não obstante, ainda que as recomendações tivessem sido determinadas, entende-se preservado o princípio da separação dos poderes, na medida em que não iriam de encontro às diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO. Ademais, as recomendações realizadas se apresentam como meios ou instrumentos para se alcançar as metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, estando contidas dentro da linha natural de desenvolvimento delas.

A propósito, algumas recomendações se aproximam muito de determinações legais, de modo que não podem ser consideradas uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à Administração Pública, a exemplo da meta 9 - “[...] estabeleça critérios técnicos para contratação de empresas/profissionais com notória especialização para ministração dos cursos” -, cujo serviço pode ser considerado técnico profissional especializado, nos termos do art. 13, VI “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”, da Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), devendo ser contratado mediante licitação, por imposição do art. 37, XXI, da CRFB (BRASIL, 1988), salvo quando se tratar de caso de dispensa (art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993) ou de inexigibilidade, conforme art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

4.2.4 Acompanhamento n. 201600047001727

Este processo é o acompanhamento n. 201600047001727, que tem por objeto a realização de diagnóstico inicial em relação às estruturas e práticas de governança adotadas pela SEDUCE que dão suporte ao alcance das metas e à implementação das estratégias previstas no PEE/GO, e a identificação dos mecanismos empregados tanto pela SEDUCE, quanto pelos demais órgãos responsáveis para avaliação e o monitoramento do PEE/GO.

Segundo a RN n. 03/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015c) da Associação Nacional dos Tribunais de Contas (ATRICON), definiu-se, como ação prioritária, o acompanhamento, pelos TC’s, das metas e estratégias dos planos de educação, observando, dentre outros, a compatibilidade entre o PNE com os planos estaduais, em conformidade com os critérios legais definidos na LDBEN.

Em 03 de março de 2016, foi firmado entre a União, por intermédio do MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a ATRICON e o Instituto Rui Barbosa (IRB) um acordo de cooperação (fls. TCE 06-11) visando o desenvolvimento de ações relativas à implementação da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), no que tange à execução dos planos de educação, o qual foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) n. 44, de 7 de março de 2016 (fl. TCE 12).

Além do mais, constitui objeto desse acordo, a utilização de instrumentos de monitoramento que concorram para a transparência e efetividade do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, além do intercâmbio de informações e outras ações conjuntas. Por meio do Termo de Adesão n. 00176176, o TCE/GO aderiu ao mencionado acordo de cooperação (fls. TCE 04-05).

Foi estabelecido o plano anual de Fiscalização de 2016, aprovado por meio da RN n. 01/2016, de 28 de abril de 2016 (ESTADO DE GOÍAS, 2016b), contendo a programação dos trabalhos de fiscalização a serem realizados pelo TCE/GO.

Com base na RN n. 01/2016 (ESTADO DE GOÍAS, 2016b), foi criada, por meio da Portaria n. 630, de 03.10.2016 (fl. TCE 87), a comissão especial para acompanhar as metas e estratégias do PNE e do PEE/GO, cuja finalização dos trabalhos foi marcada para o dia 31.01.2017. Após a autuação no TCE/GO, em 29 de setembro de 2016, o processo foi encaminhado para a GF, que elaborou a instrução técnica juntada às fls. TCE 14/41, embasada nos documentos anexados às fls. TCE 42/219, cujos pontos principais serão analisados a seguir.

Em razão do caráter amplo e multifacetado na composição de temas, as estratégias e ações contempladas pelo plano, a metodologia adotada foi subsidiada na seletividade, razão pela qual o diagnóstico inicial não contemplou a análise de todas as metas e estratégias do PEE/GO.

Em relação à metodologia adotada, os trabalhos foram executados em conformidade com as normas de auditoria governamental vigentes, com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCE/GO em relação aos acompanhamentos.

Para levantar informações necessárias, foram elaboradas requisições de documentos/informações destinadas à SEDUCE, ao CEE, ao FEE e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (CECE-ALEGO), bem como foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores da SEDUCE e membros do CEE.

Durante a fase de planejamento, buscou-se identificar os elementos que compõem a estrutura organizacional da SEDUCE, bem como as atividades realizadas pelas instâncias responsáveis pelo monitoramento do PEE/GO.

Desta forma, foram formuladas duas questões investigativas, a saber: a) em que medida a estrutura de governança da SEDUCE propiciou a integralidade da execução do PEE/GO; e b) como foi realizada a avaliação e monitoramento periódico do Plano Estadual de Educação pelas instâncias responsáveis durante os anos de 2015 e 2016.

O trabalho levou em consideração dois critérios sugeridos pela ATRICON e pelo IRB, quais sejam, a criticidade quanto ao prazo de atendimento e a responsabilidade de atuação dos entes federativos, o que resultou na seleção de 6 metas e 6 estratégias.

Na fase de execução deste processo de acompanhamento, foram aplicados questionários com o objetivo de colher informações estruturadas acerca das metas e estratégias aprovadas no PEE/GO delimitadas neste trabalho.

Ainda, foi realizada uma projeção de alcance das metas de acordo com os dados obtidos por meio da aplicação de questionário e de dados oficiais disponibilizados na *internet*, a fim de analisar se os resultados obtidos até dezembro de 2016 permitiriam inferir uma tendência de cumprimento integral do plano até o final de sua vigência.

Foi utilizado o “referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria”, documento elaborado pelo TCU, que trata dos princípios, diretrizes e mecanismos relacionados às boas práticas de governança em razão de não haver referencial equivalente no âmbito do Estado de Goiás.

A análise partiu da premissa conceitual de governança pública, que deriva do conceito de governança corporativa, que segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) seria o “[...] sistema pela qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle”, com o objetivo de converter “[...] princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade” (fls. TCE 26-27). Trata-se de sistema eficiente de mecanismos que busca garantir que os resultados pretendidos sejam definidos e alcançados e assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

De acordo com o referencial de governança do TCU, a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, quais sejam:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros.
- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos.
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (TCE/GO, fl. 28).

Levando em consideração o PEE/GO, a função avaliar está relacionada à realização de diagnósticos da realidade estadual para a escolha das prioridades locais. A função direcionar serviria para assegurar o alcance dos objetivos (diretrizes, metas e estratégias) estabelecidos no PEE/GO, por meio da elaboração de documentos auxiliares, a exemplo dos planos de ação, com definição clara em relação aos responsáveis e suas atribuições, cronograma estruturado com prazos intermediários e priorização das atividades. Por fim, a função monitorar está relacionada à identificação da capacidade da organização de diagnosticar as falhas verificadas de forma contínua e tempestiva, possibilitando as correções e o alcance dos objetivos pretendidos, à garantia da transparência necessária para o controle, tanto social, quanto externo, em relação à execução do plano.

Para que essas funções sejam executadas de forma satisfatória, a GF do TCE/GO se valeu de mecanismos liderança, estratégia e controle previstos no referencial básico de governança do TCU, que são associados a um conjunto de componentes, que se desdobram em práticas, como se segue:

1. Mecanismo Liderança

Componente L3 - Liderança Organizacional

Prática L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.

Prática L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

2. Mecanismo Estratégia

Componente E2 - Estratégia Organizacional - A organização deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

Prática E.1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, considerando as características e possibilidades de acesso de cada público alvo.

3. Mecanismo Controle

Componente C1 - Gestão de Riscos e Controle Interno.

Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno (TCE/GO, fl. 30).

Partindo dessa estruturação, procurou-se, por meio desse processo de acompanhamento, verificar se as funções, mecanismos, componentes e práticas foram implementados pela SEDUCE e em que medida essa implementação possibilitou a execução do PEE/GO.

Assim, procurou-se identificar se os processos, papéis e responsabilidades foram definidos de forma clara e transparente (prática L4.1), se as estratégias estabelecidas para a execução do plano garantem sua plena execução (componente E.2) e se as políticas adotadas pela SEDUCE com a finalidade de mitigar as falhas identificadas durante a fase de execução

do PEE/GO são capazes de assegurar o atingimento de suas metas e estratégias (prática C1.1.).

No início, procurou-se conhecer a estrutura organizacional da SEDUCE por meio de requisição de cópia de organograma, do regimento interno e de todos os demais normativos relacionados, a qual informou que, em razão da Lei n. 18.746, de 29 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências, não foi elaborado o novo regimento interno, tendo sido constituída comissão com esse objetivo em 20 em fevereiro de 2015, cujo trabalho foi suspenso. Nesse contexto, a GF do TCE/GO sugeriu que fosse determinada à SEDUCE, no prazo de 60 dias, a elaboração de seu regimento interno.

Diante da inexistência desse regulamento, procurou-se identificar, por meio de entrevistas e documentos, a estruturação da SEDUCE, bem como as responsabilidades e atribuições de cada unidade no que diz respeito ao processo de execução do PEE/GO, não sendo possível constatar qualquer sistematização e integração entre os diversos setores, o que pode ser evidenciado também por meio das informações prestadas pela própria Secretaria (fl. TCE 32).

Indagada a respeito da designação de servidor para coordenar os trabalhos de monitoramento, avaliação e execução do PEE/GO, a SEDUCE informou o nome do servidor e que a comissão foi constituída somente em 29 de novembro de 2016, isto é, após o início deste processo de fiscalização.

A GF constatou que a SEDUCE não instituiu fluxograma e plano de ação visando o monitoramento, avaliação e execução do PEE/GO, bem como não foram adotadas medidas para divulgação de dados e informações a respeito do objeto, ao arremio da Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011) e do § 1º do art. 4º da Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a).

Levantou-se a hipótese de que a causa para a fragilidade da estrutura de governança da SEDUCE pode estar relacionada à falta de cultura de planejamento, implicando no descumprimento das metas do PEE/GO.

Não obstante, foi realizada uma projeção, por meio da utilização da fórmula previsão da ferramenta *excel*, para verificar o percentual de atingimento de seis metas até o final do ano de 2016, com base em dados colhidos mediante a aplicação de questionários e disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - série histórica.

Em relação à meta 1 do PEE/GO, verificou-se o seu não atendimento, tanto em relação à primeira parte (taxa de atendimento em pré-escola), tendo em vista que o percentual de

atingimento não ultrapassaria (86%), quanto à segunda parte, que se refere ao atendimento de no mínimo (50%) das crianças de 0 a 3 anos em creches.

A GF do TCE/GO concluiu que a primeira parte da meta 7 do PEE/GO - universalizar a alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais até o final da vigência deste plano e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional – não seria cumprida, conforme gráfico indicado à fl. 37 (pouco mais de 96%).

Em relação à meta 16 - garantir, no prazo de um ano de vigência deste PEE/GO, política estadual de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da LDBEN (BRASIL, 1996), assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam – também concluiu pelo seu não cumprimento ao final do prazo de vigência do PEE/GO, haja vista que o percentual de professores com formação específica de nível superior na área de conhecimento não chegará a 50%.

Em relação à meta 19 - deve ser assegurada, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior do sistema estadual de ensino e em todos os sistemas de ensino municipais, tomando como referência, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica, o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da CRFB – a GF do TCE/GO destacou que não foi possível elaborar a projeção em razão de não haver registros históricos a respeito do percentual de docentes e não docentes ocupantes de cargos de provimento efetivo, isto é, acessados por meio de concurso público, a exceção dos dados referentes a 2015, obtidos por meio da aplicação de questionário (fl. TCE 38).

Não obstante, considerou a probabilidade de não cumprimento da meta, levando em consideração a projeção realizada em relação à meta 18 do PNE, cuja redação se assemelha muito a da meta 19 do PEE/GO, haja vista que o percentual de docentes e não docentes, ocupantes de cargos efetivos, ficará entre 20 e 30% no ano de 2020 (fl. TCE 39).

Ao constatar a precariedade da estrutura de governança da SEDUCE, a GF do TCE/GO concluiu que, além de os percentuais de atingimento atual das metas estarem abaixo do esperado, as metas não serão alcançadas ao final da vigência do PEE/GO, caso a situação se mantenha inalterada, motivo pelo qual sugeriu a implementação de boas práticas de governança, assim como a elaboração de plano de ação com definição clara das estratégias e políticas a serem adotadas, com a identificação das prioridades, o estabelecimento de metas intermediárias e a definição das responsabilidades e atribuições de modo a garantir a

realização de avaliações e a execução do PEE/GO e consequente divulgação de informações referentes a esta (fl. TCE 40).

O processo de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas do PEE/GO, a cargo das instâncias previstas no art. 4º da Lei Estadual n. 18.969/2015, que tem como objetivo a identificação das falhas e deficiências ocorridas durante a fase de execução, foram analisados pela GF do TCE/GO por meio da requisição de documentos e da realização de entrevistas com o corpo técnico da SEDUCE, do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Fórum Estadual de Educação (FEE). O FEE e o CEE informaram que a única providência tomada quanto a essa questão foi a indicação de membros para compor comissão de monitoramento e avaliação estruturada pela SEDUCE.

A CECE-ALEGO apresentou documentação a respeito da constituição da referida comissão, a qual foi instituída apenas em 29 de novembro de 2016, isto é, após a deflagração deste processo de fiscalização, mesmo tendo havido imposição neste sentido no plano de educação anterior, que vigeu por sete anos.

A GF do TCE/GO concluiu que a falta de monitoramento por parte das instâncias responsáveis redundou no não atingimento das metas avaliadas neste trabalho, assim como que as falhas não estão sendo identificadas e corrigidas tempestivamente, motivo pelo qual sugeriu a elaboração, de forma conjunta pelas instâncias integrantes da comissão de monitoramento e avaliação, de plano de ação no qual seja definido como se dará o processo de avaliação e monitoramento do PEE/GO ao longo dos 10 anos, com a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações realizados.

Ao final, a GF do TCE/GO constatou a não implementação dos mecanismos e práticas de governança e a ausência de monitoramento da execução do PEE/GO por parte das instâncias responsáveis, motivo pelo qual sugeriu os seguintes encaminhamentos:

- 6.1. Tome conhecimento do presente Relatório de Acompanhamento;
- 6.2. Determine à Secretaria de Estado de Educação, Cultura, Esporte, por intermédio de sua representante legal, Sra. Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira, sob pena de incorrer na penalidade prevista no art. 112, inciso II da Lei Estadual n. 16.168/2007, a adoção das seguintes medidas:
 - a) elaboração, no prazo de 60 dias, de proposta de edição de regulamento, a qual deve ser encaminhada à Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento.
 - b) divulgação dos dados e informações referentes à execução do Plano através dos meios de comunicação disponíveis.
- 6.3. Recomende à Secretaria de Estado de Educação, Cultura, Esporte, por intermédio de sua representante legal, Sra. Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira a adoção da seguinte medida, no prazo de 120 dias:
 - a) elaboração e encaminhamento a este Tribunal de Plano de ação, acerca da execução do Plano Estadual de Educação, contendo, no mínimo, cronograma de execução com definição de prazos intermediários para execução das metas e definição dos responsáveis e suas atribuições;

6.4. Determine à Secretaria de Estado de Educação, Cultura, Esporte; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; ao Conselho Estadual de Educação e ao Fórum Estadual de Educação, por intermédio de seus representantes legais, sob pena de incorrer na penalidade prevista no art. 112, inciso II da Lei Estadual n. 16.168/2007, a adoção da seguinte medida:

a) divulgação dos resultados provenientes do mitoramento e avaliações do PEE, conforme determina o § 19 do art. 49 da Lei Q 18.969/2015.

6.5. Recomende de forma conjunta à Secretaria de Estado de Educação, Cultura, Esporte; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; ao Conselho Estadual de Educação e ao Fórum Estadual de Educação, por intermédio de seus representantes legais, a adoção da seguinte medida:

a) a elaboração, no prazo de 120 dias, de Plano de ação no qual seja definido como se dará o processo de avaliação e monitoramento do PEE ao longo dos 10 anos;

6.6. Dê ciência do Acórdão que vier a ser proferido, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, à Secretaria de Estado de Educação, Cultura, Esporte; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; ao Conselho Estadual de Educação e ao Fórum Estadual de Educação.

6.7. Determine a realização de monitoramento em relação às determinações e recomendações constantes do Acórdão que vier a ser proferido, especialmente em relação à efetivação dos Planos de Ação constantes dos itens 6.3 e 6.5 deste relatório.

Encaminhem-se os presentes autos ao Gabinete do Conselheiro Relator Sebastião Tejota, para as providências que entender cabíveis.

No dia 23 de fevereiro de 2017, o processo foi encaminhado ao MPC, que elaborou parecer acatando o encaminhamento sugerido pela GF do TCE/GO. Após, o processo foi encaminhado no dia 07 de março de 2017 à Auditoria, que acompanhou o encaminhamento sugerido pela GF. Segundo consulta processual⁷ realizada em 02 de agosto de 2018, apesar de o processo estar apto a julgamento, ainda não foi proferida decisão por parte do TCE/GO.

Apresentadas essas considerações, passa-se a fazer uma análise do teor desse processo para contextualizá-lo com as premissas desenvolvidas nesta dissertação.

Em primeiro lugar, ressalta-se que, embora o processo de fiscalização em apreço tenha sido autuado como acompanhamento (arts. 45, II, c, 92, IV, e 101, II, da LOTCE/GO c/c com os arts. 99, II, c, 237, IV, 242 e 243 e 247 do RITCE/GO), entende-se que deveria ter sido classificado como auditoria operacional, haja vista que tem por objeto acompanhar a execução do PEE/GO, de acordo com o plano de fiscalização aprovado pelo TCE/GO e não, verificar o cumprimento deste plano de fiscalização, nos termos do art. 242 do RITCE/GO.

Por tal motivo, o processo de fiscalização em destaque foi realizado com base no art. 70, *caput* da CRFB, tendo por objeto a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho das unidades fiscalizadas, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis, motivo pelo qual deveria ter sido enquadrado como auditoria de natureza operacional, prevista no art. 239 do

⁷ Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=309597>>.

RITCE/GO (ESTADO DE GOIÁS, 2008) e no item 15 do manual de auditoria operacional do TCU (BRASIL, 2010).

Destaca-se, também, que, apesar de se ter referido, em diversas passagens, a respeito da obrigatoriedade do gestor público primar pela eficiência e pela qualidade dos serviços prestados, assim, como focar nos resultados, os atores atuantes nessa auditoria operacional, não se referiram explicitamente a todas as categorias conceituais desenvolvidas no item 1.2, quais sejam, direitos fundamentais, democracia substancial e o direito fundamental à boa administração, evidenciando em certa medida um descompasso entre o sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO e o sentido contemporâneo das políticas públicas, cuja constatação pode ser inferida da instrução técnica realizada pela GF do TCE/GO, que se referiu a elas nos seguintes termos:

A Educação é definida na Constituição Federal como direito fundamental do cidadão e um dever do Estado, podendo também ser considerada como base para o desenvolvimento de uma sociedade, já que sua influência desdobra-se diretamente nos indicadores sociais (TCE/GO, fl. 44).

Importante se faz, nesse momento, trazer alguns esclarecimentos quanto ao nosso regime político, qual seja, a democracia representativa, para que possamos relacionar o tema governança com a execução do Plano Estadual de Educação. No modelo de democracia representativa a sociedade delega a terceiros (representantes eleitos) o direito de representá-la por meio da tomada de decisões que visem o alcance do interesse público. Os interesses públicos da sociedade, em sua maioria são evidenciados por meios das leis, aprovadas pelo Poder Legislativo, o qual é formado pelos representantes do povo (TCE/GO, fl. 27).

O Estado deve, portanto, definir suas ações de forma eficiente e sempre alinhadas ao interesse público a fim de que os resultados pretendidos pela sociedade sejam alcançados (TCE/GO, fl. 27).

Apesar de a Instrução Técnica ter se referido a 6 metas e 6 estratégias como objeto do processo de fiscalização em apreço nos anos de 2015 e 2016 (fls. TCE 17 e 25), cuja informação é confirmada no apêndice juntado às fls. TCE 48-52, sendo 3 metas e 3 estratégias em 2015 e 3 metas e 3 estratégias em 2016, no corpo da instrução técnica somente se fez referência a 4 metas – meta 1 (fls. TCE 35-36), meta 7 (fls. TCE 36-37), meta 16 (fls. TCE 37-38) e meta 19 (fls. TCE 38-39).

Em relação ao período de abrangência deste processo de fiscalização, o qual objetivou apresentar uma projeção de alcance das metas até o final da vigência deste plano, de acordo com os dados obtidos por meio da aplicação de questionário e de dados oficiais disponibilizados na *internet*, em relação aos resultados obtidos até dezembro de 2016, cabe fazer algumas observações.

Em primeiro lugar, embora seja factível fazer uma projeção de alcance das metas com base no período de abrangência inicialmente estabelecido (2015/2016), vale ressaltar que o termo inicial da fiscalização se deu em 27 de julho de 2015, data de início da vigência do PEE/GO e o seu termo final ocorreu em 20 de fevereiro de 2017, quando o trabalho de instrução técnica realizado pela GF se encerrou e foi encaminhado para o Conselheiro-Relator, que promoveu o regular andamento processual, remetendo os autos ao MPC em 23 de fevereiro de 2017, significando dizer que o real lapso temporal objeto deste processo de fiscalização foi de 1 ano, 6 meses e 23 dias.

Portanto, apesar de se poder fazer uma projeção de alcance das metas selecionadas, a primeira parte da meta 19 - “assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior do Sistema Estadual de Ensino” -, não pôde ser analisada em razão da falta de tempo hábil, na medida em que o período de abrangência da instrução técnica foi menor do que o prazo estabelecido nesta meta, evidenciando uma falha de planejamento.

Em relação à meta 1 do PEE/GO, entende-se inadequada a sua escolha, na medida em que o encargo de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas é dos Municípios e não dos Estados, de acordo com o art. 211, § 2º, da CRFB e do art. 11, V, da LDBEN, razão pela qual se conclui que a fiscalização quanto ao cumprimento desta meta deveria ficar a cargo do TCM/GO, nos termos do art. 70, VII, da CE/GO.

Em relação à fase do ciclo da política pública educacional em apreço, considerando que ela foi instrumentalizada por meio de Lei, tem-se que o controle externo desempenhado pelo TCE/GO mediante este acompanhamento se deu na etapa de implementação em relação a todas as metas selecionadas (1, 7, 16 e 19), haja vista que o PEE/GO passou a vigor em 27 de julho de 2015 e se encerrará somente em 27 de julho de 2025, nos termos do art. 1º da Lei Estadual n. 18.969/2015, com exceção da primeira parte das Metas 1 e 16, que estabelecem um prazo de 1 ano a contar do início da vigência do PEE/GO para o Estado universalizar a educação infantil (obrigação dos Municípios) e garantir a política nacional de formação dos profissionais da educação, cuja etapa pode ser considerada exaurida, de modo que a fase do ciclo da política pública em que a intervenção do TCE/GO ocorreu passa a ser a de controle.

A conclusão seria a mesma em relação à meta 19 se o período de abrangência da Instrução Técnica realizada pela GF do TCE/GO tivesse sido igual ou superior ao prazo estabelecido na primeira parte desta meta, qual seja, de dois anos.

Em relação ao grau de interferência da atuação do TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais, cumpre destacar que a GF do TCE/GO sugeriu que esta CC fizesse duas determinações e duas recomendações às entidades fiscalizadas.

No primeiro momento, que se determinasse à SEDUCE, sob pena de incorrer na penalidade prevista no art. 112, inciso II da LOTCE/GO, a elaboração, no prazo de 60 dias, de proposta de edição de regulamento da Secretaria, bem como a divulgação dos dados e informações referentes à execução do plano através dos meios de comunicação disponíveis. Após, que se determinasse à SEDUCE, à CECE/ALEGO, ao CEE e ao FEE, sob pena de incorrer na penalidade prevista no art. 112, inciso II da LOTCE/GO, a divulgação dos resultados provenientes do monitoramento e avaliações do PEE/GO. Ainda, que se recomendasse à SEDUCE, no prazo de 120 dias, a elaboração de plano de ação acerca da execução do PEE//GO, contendo cronograma de execução com definição de prazos intermediários para execução das metas e definição dos responsáveis e suas atribuições.

Recomendou-se à SEDUCE, à CECE/ALEGO, à CEE e ao FEE a elaboração, no prazo de 120 dias, de plano de ação no qual seja definido como se dará o processo de avaliação e monitoramento do PEE/GO ao longo dos 10 anos.

As determinações sugeridas se apresentam adequadas e conforme a legislação, pois, vão ao encontro das diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, assim como não atentam contra o princípio da separação dos poderes, se alinhando às práticas de governança (práticas L4.1 e L4.3 e componente C3 – fls. TCE 29-30).

Em relação às recomendações, também se apresentam adequadas e conforme a legislação, pois, vão ao encontro das diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, assim como não atentam contra o princípio da separação dos poderes, se alinhando às práticas de governança (práticas E1.1 e componentes E2 e C3 – fls. TCE 29-30). Ademais, as recomendações sugeridas, se apresentam como meios ou instrumentos para se alcançar as metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, estando contidas dentro da linha natural de desenvolvimento delas, ainda que tivessem sido determinadas.

A propósito, algumas recomendações se aproximam muito de prescrições legais, de modo que não pode ser considerada uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à Administração Pública, a exemplo do número 6.2, a e 6.4, a, relacionados à divulgação dos dados e informações referentes à execução, ao monitoramento e avaliação do PEE/GO, em vista da obrigação da Administração Pública de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação, por imposição, dentre outros, dos arts. 3º, II, 6º, I,

8º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), bem como dos arts. 6º *caput* e § 1º, da Lei Estadual n. 18.025/2013 (ESTADO DE GOÍAS, 2013).

4.2.5 Monitoramento n. 201600047001728

O processo de monitoramento n. 201600047001728 foi iniciado com o objetivo de averiguar o cumprimento das recomendações apresentadas na Auditoria Operacional n. 01, de 17 de dezembro de 2013, realizado pela GF, incluída no plano de fiscalização do ano de 2013, tendo como objeto as ações governamentais desenvolvidas pela SEDUCE, com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam o ensino médio em Goiás e suas possíveis causas, no período compreendido entre abril e novembro de 2013.

Não obstante, em atendimento à RN n. 1, de 16 de março de 2016, do TCE/GO, que aprovou o plano anual de fiscalização para o exercício de 2016, foi editada a Portaria n. 629, de 03 de outubro de 2016, determinando a realização deste monitoramento para abranger, também, o exame das ações governamentais relacionadas com a meta 5 do PEE/GO instituído pela Lei n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a), os eixos de acesso e dimensionamento da oferta de vagas; evasão, abandono e busca ativa; acompanhamento do aluno; política para atendimento a escolas com menor rendimento, assim como o nível de maturação dos arranjos institucionais abordados nos arts. 7º ao 11º da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), cujos pontos são o foco da presente análise.

Segundo a RN n. 03/2015 da ATRICON, definiu-se, como ação prioritária, o acompanhamento, pelos TC's, das metas e estratégias dos planos de educação, observando, dentre outros, a compatibilidade entre o PNE e os planos estaduais, em conformidade com os critérios legais definidos na LDBEN.

Em 03 de março de 2016, foi firmado entre a União, por intermédio do MEC, o FNDE, a ATRICON e o IRB um acordo de cooperação visando o desenvolvimento de ações relativas à implementação da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), no que tange à execução dos planos de educação, o qual foi publicado no DOU n. 44, de 7 de março de 2016, ao qual o TCE/GO aderiu por meio do Termo de Adesão n. 00176176.

Após a autuação no TCE/GO, em 29 de setembro de 2016, o processo foi encaminhado para a GF que elaborou a instrução técnica juntada às fls. TCE 07/67, cujos pontos principais são analisados a seguir.

Em relação à metodologia adotada, na fase de planejamento foram efetuadas pesquisas bibliográficas acerca do tema, levantamento e revisão da legislação pertinente, leitura de

manuais, relatório de Auditoria Operacional n. 201300047004257 e análise de outros documentos técnicos. Ainda, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela SIPF, Superintendência Executiva de Educação (SEE), Superintendência de Gestão Planejamento e Finanças (SGPF), SEM, Núcleo de Gestão de Pessoas (NGP), Núcleo de Obras da Rede Física (NORF) e Núcleo de Organização e Atendimento Educacional (NOAE).

Na etapa de execução, foi realizado trabalho de campo, por meio de visitas a cinco unidades escolares, eleitas por amostragem, dentre as 15 unidades visitadas na realização da Auditoria Operacional elencada na fl. 24 do TCE/GO.

Ao final, foi aplicado *check-list* e utilizada a técnica de observação direta, para obter informações sobre a estrutura física.

Para os aspectos acadêmicos e de gestão, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os diretores, coordenadores pedagógicos e também grupo focal com os professores.

Em relação ao quantitativo de professores por disciplina que atuam no ensino médio, a SEDUCE informou que não tem um banco de dados consolidado contendo o *déficit* e o quantitativo ideal de professores por disciplina, cuja carência maior se refere às disciplinas de matemática, física, química e biologia. Os documentos apresentados pelo NGP demonstram apenas o total de professores por disciplina referente ao ensino médio.

Por meio das entrevistas realizadas com os gestores e o grupo focal com os professores, constatou-se que a situação deficitária do quantitativo de professores por disciplina em relação à demanda atual do ensino médio permanece inalterada em relação à detectada na auditoria em 2013.

Foi constatado que a SEDUCE também persiste na prática de contratar professores temporários, com o agravante de serem designados para ministrarem aulas em disciplinas para as quais não possuem formação adequada, assim como que houve uma redução no quantitativo de docentes que atuam no ensino médio, um decréscimo no número de efetivos e um aumento de servidores contratados temporariamente pela Secretaria.

O grande número de contratos temporários evidencia outro problema apontado pelos gestores, que é a alta rotatividade de professores e a demora na substituição dos profissionais por parte da Secretaria, o que compromete a qualidade da formação oferecida aos alunos (fl. TCE 26). Assim, a Gerência de Fiscalização concluiu que a situação se manteve inalterada, e que a recomendação feita não foi implementada.

Acerca do cumprimento do plano de carreira, no que se refere ao pagamento da gratificação de desempenho e formação conforme estabelecidos na Lei Estadual n. 13.909, de

25 de setembro de 2001 (ESTADO DE GOÍAS, 2001), que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério, apesar de a SEDUCE ter informado que vem cumprindo o plano observando os critérios legais para concessão por meio do Ofício n. 088312016 - GAB/SEDUCE, de 05 de julho de 2016, o chefe do setor de pessoas informou que ainda não houve regulamentação da Lei n. 17.508/2011 (BRASIL, 2011), razão pela qual a Secretaria não está pagando a referida gratificação (fl. TCE 28).

A falta de regulamentação da referida lei no que se refere ao pagamento de gratificação de desempenho tem acarretado desmotivação e insatisfação por parte dos professores, bem como a desvalorização dos profissionais da carreira da educação, motivo pelo qual a GF do TCE/GO considerou a recomendação não implementada.

Em relação à utilização dos dados e informações decorrentes das avaliações dos cursos com a participação dos coordenadores pedagógicos das escolas para a formulação do diagnóstico das demandas, foi constatado que a SEDUCE procedia à avaliação das demandas de formação para os professores da rede com base nos dados das avaliações externas com a finalidade de oferecimento de cursos de capacitação.

Não obstante, a SEDUCE informou por meio do Ofício n. 088312016 - GAB/SEDUCE, de 05 de julho de 2016, que é aplicada aos alunos da rede pública estadual de educação, bimestralmente, a avaliação diagnóstica amostral, em três etapas, visando verificar as fragilidades e ter subsídios para ações para a melhoria na qualidade do ensino: a) provas de Linguagens, Ciências da Natureza e matemática; b) Correção das provas com sistematização dos pontos fortes e pontos de atenção; e c) Reuniões pedagógicas por escolas, conduzidas pelos tutores educacionais, para orientações e tomada conjunta de decisões.

A SEM informou que realiza três vezes ao ano, com as Subsecretarias Regionais de Educação (SRE), reuniões de trabalho para discutir os pontos de atenção das 40 regionais, com o intuito de contribuir para a melhoria da prática pedagógica e da aprendizagem dos alunos.

Por meio de informações prestadas pela SIPF, os resultados do sistema de avaliação diagnóstica utilizados para acompanhar o desempenho dos estudantes da rede de ensino, bem como, com base no acompanhamento do cotidiano das unidades escolares, por meio da metodologia de tutoria educacional, são levados em consideração pelas SRE para identificar as demandas de formação para os professores.

Ainda, a SEDUCE informou que a Superintendência de Programas Educacionais Especiais (SPEE) ofereceu em 2016 a primeira capacitação em práticas eficientes de gestão, cujo objetivo foi capacitar os servidores para o uso de técnicas e ferramentas específicas de gestão de pessoas, padronizando as atividades e qualificando o profissional para busca da

excelência no atendimento e eficiência dos serviços prestados, a qual teve a participação de 160 profissionais.

Por meio de parceria com o Instituto Unibanco, a SEDUCE habilitou a formação de 465 profissionais de 232 unidades de ensino, entre gestores escolares e coordenadores pedagógicos, e aderiu ao Programa de Formação Continuada do pacto pelo fortalecimento do ensino médio, em parceria com o MEC, formando 13 mil professores de ensino médio da rede pública em práticas pedagógicas e avaliação.

Os professores das escolas visitadas, entrevistados no grupo focal, se queixaram unanimemente da falta de capacitação continuada, bem como do não alcance da qualidade esperada (fl. TCE 30), diferentemente dos gestores entrevistados, que, por sua vez, consideraram que houve melhoria nas últimas capacitações realizadas para o corpo gestor, tanto na organização, como na qualidade dos cursos, e que os temas abordados são situações práticas vivenciadas pelas escolas.

A GF do TCE/GO concluiu pela falta de cursos de capacitação aos professores, que ainda carecem de formação específica voltada ao desempenho de suas atividades, assim como pela não apresentação de diagnóstico da demanda de formação dos professores da rede de forma sistematizada, razão pela qual considerou a recomendação não implementada.

Em relação aos procedimentos e estratégias de comunicação e orientação aos professores e coordenadores pedagógicos, no sentido de garantir a integração e articulação dos conhecimentos em processo permanente, a SEDUCE informou por meio do Ofício n. 0883/2016 - GAB/ SEDUCE, 05 de julho de 2016, que promoveu visitas semanais e trabalhos coletivos quinzenais, cujos encontros formativos foram conduzidos pelo tutor educacional, com pauta prévia, focado em ações pedagógicas.

O superintendente da SIPF informou, em entrevista que, em 2012, foram produzidos cadernos pedagógicos para o 5º e 9º ano do Ensino Fundamental II e 3ª série do ensino médio, versões para o aluno e professor, os quais foram distribuídos para toda a rede estadual de ensino e em 2013 e 2014 foram disponibilizados, por meio de arquivos digitais, somente para algumas unidades escolares interessadas.

A Secretaria informou que está aprimorando e ampliando a proposta dos cadernos educacionais, os quais estão sendo elaborados por um grupo de professores da rede, organizados por equipes, em média dez professores, entre revisores, diagramadores e ilustradores, todos sob a orientação de corpo pedagógico, composto por professores e auxiliares.

Por sua vez, os professores informaram, no grupo focal, que os cadernos pedagógicos não são mais distribuídos e que os planejamentos de aula são realizados de acordo com a matriz curricular, bem como os livros didáticos adotados pela Secretaria não atendem todo o conteúdo da matriz curricular, acarretando perda de potencial de trabalho em razão de terem que buscar e planejar o conteúdo proposto na matriz, porém não abordado no livro, por comprometer o tempo para aprimorar a didática em sala de aula. A adequação dos cadernos pedagógicos, bem como a uniformização dos livros didáticos, adotados pela Secretaria com o conteúdo da matriz curricular são uma das medidas para o cumprimento das estratégias 5.22 e 5.26 previstas no PEE/GO.

A GF concluiu que apesar de a Secretaria ter informado que adotou medidas para regularização do caderno pedagógico, o mesmo ainda não foi confeccionado, assim como, em relação aos livros pedagógicos, a situação permanece inalterada, haja vista que o seu conteúdo ainda apresenta falhas e incompatibilidades com a matriz adotada pelo MEC, motivo pelo qual se considerou a recomendação apenas em implementação.

Constatou-se, ademais, a falta de procedimentos de comunicação e integração com os professores, para promover a transparência nos métodos de aplicação do bônus de incentivo educacional, instituído pela Lei n. 17.735/2012 (BRASIL, 2012), cujos critérios, conforme relatado pelos professores, não eram claros.

Foi informado, em entrevista, pelo chefe do núcleo de organização e atendimento educacional, sobre o Programa Reconhecer - atualmente existe um sistema *online*, desenvolvido pelo Núcleo de Tecnologia Educacional (NUTE), que é alimentado em tempo real, atendendo aos critérios da lei, para abranger a frequência do professor e a entrega do plano de aula dentro do prazo, não obstante os professores tenham informado que os critérios adotados não são objetivos, justos e transparentes.

A GF do TCE/GO concluiu que a situação permanece inalterada quando da realização da auditoria e entendeu que a Secretaria não realizou procedimentos para melhorar a comunicação com os professores, para promover a transparência nos métodos de controle, o acompanhamento e avaliação quanto à atribuição da remuneração por mérito, o que acarreta a desmotivação dos docentes e reflete diretamente na qualidade do ensino, motivo pelo qual considerou a recomendação não implementada.

Ainda, a SEDUCE informou por meio do Ofício n. 0883/2016 - GA8/SEDUCE, de 05 de julho de 2016, que a Secretaria elabora o calendário anual, no qual estão previstas ações como planejamento e elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), bem como sua execução, o que foi confirmado pela SIPF, que esclareceu ainda que são reservados dois dias

exclusivamente para a elaboração do PPP, assim como, pelos gestores e coordenadores, que informaram que é disponibilizado, no início do ano, um tempo exclusivamente para discussão e elaboração do PPP, motivo pelo qual a GF do TCE/GO considerou a recomendação implementada.

Em relação à realização do diagnóstico dos problemas e dificuldades dos gestores em relação ao planejamento das ações, bem como quanto à adoção de procedimentos para a orientação e capacitação dos grupos gestores das unidades escolares, foi informado via Ofício n. 0883/2016-GAB/SEDUCE, de 05 de julho de 2016, que o programa de tutoria educacional, implantado em 2011, por meio do qual os tutores educacionais realizam o acompanhamento e orientação presencial das ações pedagógicas nas escolas, e atuam inclusive na orientação e elaboração do PPP, bem como sua execução.

O superintendente da SIPF esclareceu que o processo de elaboração do PPP é realizado a partir de orientações e direcionamentos, os quais são encaminhados a todas as unidades educacionais da rede estadual de ensino, sempre no início do ano letivo, que são orientadas a reconstruir ou construir o seu PPP na mesma data, conforme previsto no calendário escolar, sob orientação da Secretaria.

As unidades escolares são acompanhadas pelos tutores educacionais *in loco*, sendo que estes sistematizam seus acompanhamentos pontuando todo o trabalho pedagógico realizado junto às unidades escolares, em forma de relatório, o qual é encaminhado ao Departamento Pedagógico da Subsecretaria Regional de Educação, Cultura e Esporte (DPSRECE) para análise e intervenções. Foi informado que a Secretaria envia materiais para orientar a construção do PPP e que os planos de ação são retirados do Projeto, que são reavaliados e reposicionados periodicamente. Na visão dos entrevistados houve uma melhora na qualidade de elaboração do PPP, bem como nas capacitações realizadas para os gestores escolares.

Foram identificadas nas visitas realizadas nas unidades escolares ações específicas desenvolvidas que contemplam as estratégias 5.6, 5.8 e 5.14 da meta 5 (fl. TCE 37).

A fragilidade no acompanhamento dos Conselhos Tutelares junto às unidades escolares, ao fazer os encaminhamentos com os alunos e familiares, é um ponto crítico relatado pelo superintendente, conforme Ofício n. 008012016/SUPEX/SEDUC, de 06.11.2016 (fl. TCE 38), referente ao acompanhamento da frequência e rendimento escolar do aluno.

A GF do TCE/GO concluiu que as unidades escolares promovem ações específicas, integrantes dos planos de ações, voltadas à redução das taxas de abandono, distorção série-

idade, bem como elevação da frequência e acompanhamento dos alunos, apesar de ainda enfrentarem dificuldades em relação à operacionalização dessas ações, o que resulta na elevação dos índices referentes às estratégias da meta 5, motivo pelo qual se considerou a recomendação em implementação.

Em relação ao levantamento do quantitativo atualizado das escolas por região, em relação à demanda por vagas, bem como diagnóstico referente à construção de novas escolas para atendê-la, constatou-se, a partir de entrevista concedida pelo chefe do núcleo de obras da rede física, que não foi realizada a análise, tendo em vista que a demanda de reformas/ampliações e construções é externa, motivo pelo qual o setor não possui um panorama da situação das unidades, restando apenas cumprir as demandas que chegam ao departamento.

A inexistência de um diagnóstico do quantitativo de escolas, relativo à oferta e demanda de vagas no Ensino Médio, denota o não cumprimento das estratégias 5.10 e 5.25, da meta 5.

Relativamente aos arranjos institucionais e instrumentos de governança relacionados à meta 5, a Rede Estadual de Educação, embora a superintendência executiva tenha informado que não havia pontos de estrangulamento críticos e que houve um aumento no número de matrículas realizadas no Ensino Médio, assim como a diminuição do índice de abandono e aumento da proficiência dos alunos, de acordo com o Censo Escolar, em se tratando do número de matrículas realizados para o período de 2012-2015, de acordo com dados oficiais do INEP, houve um decréscimo desse quantitativo em contradição ao afirmado pelo gestor.

A superintendência executiva informou, por meio do Ofício n. 008012016/SUPEX/SEDUCE, de 06 de novembro de 2016 (fl. TCE 43), que oferecem o programa “Educação para Jovens e Adultos” (EJA) nos assentamentos em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Considerando, ainda, que a SEDUCE não possui um diagnóstico dos jovens que se encontram fora da escola ou em situação de vulnerabilidade social, não há como mobilizar o acesso destes às escolas por meio de políticas específicas (fl. 44 TCE 44). Com relação à universalização do atendimento escolar para população de 15 a 17 anos, verificou-se que houve um decréscimo da taxa de atendimento em Goiás, o que pode significar que as ações desenvolvidas pela Secretaria, com vistas a garantir o acesso de jovens ao ensino médio, não tem se mostrado eficientes.

A construção de novas escolas foi uma das prioridades retratadas no PPA/GO - 2016-2019 (ESTADO DE GOIÁS, 2016), por meio do Programa 1019 - melhoria da infraestrutura física, pedagógica e tecnológica, que tem como objetivo garantir os padrões de qualidade da infraestrutura física, pedagógica e tecnológica das unidades escolares e dos prédios públicos da SEDUCE, visando assegurar aos profissionais da educação e aos alunos a qualidade de ensino, a efetivação da melhor aprendizagem, dando apoio técnico, tecnológico e suporte às atividades pedagógicas, contribuindo, assim, para a promoção da Educação Pública de excelência e equidade, de forma que coloque a rede estadual de ensino de Goiás em destaque, como referência nacional em Educação.

Integra o Programa a Ação 3019 - construção, ampliação, reforma e adequação de unidades escolares e prédios públicos, que tem por objetivo construir, ampliar, reformar e adequar às unidades escolares e jurisdicionadas obedecendo aos padrões básicos de infraestrutura para o ensino fundamental, médio, educação especial, EJA e Educação a Distância (EAD), de forma a assegurar que as escolas tenham condições mínimas adequadas para a aprendizagem dos alunos; manter, orientar e conscientizar a comunidade escolar para a preservação do patrimônio público.

Por meio da análise das metas estabelecidas no PPA, bem como dos resultados obtidos em 2016 pela Secretaria, observou-se que não se alcançou o objetivo previsto, haja vista que apenas 5,88% do previsto foi executado (fl. TCE 46).

A GF do TCE/GO concluiu que a situação permaneceu inalterada, visto que não foi apresentado qualquer levantamento realizado pela Secretaria, nem foi realizado diagnóstico da rede física como um todo, com aferição da demanda existente e do *déficit* de escolas nas regiões, bem como não houve atingimento das metas determinadas no PPA 2016/2019, motivo pelo qual se considerou a recomendação não implementada.

Em relação à capacitação dos tutores pedagógicos, bem como à integração dos gestores, a SIPF informou que existe a figura dos tutores educacionais, que realizam o acompanhamento de três a cinco unidades escolares, na regional, uma a duas vezes por semana, com o intuito de orientar e acompanhar a construção dos instrumentos pedagógicos que nortearão a unidade durante todo o ano letivo, bem como acompanhar a construção e execução das ações propostas no plano de ação; promover a formação continuada em serviço dos diretores escolares e assessorar os coordenadores pedagógicos, a fim de melhorar a prática pedagógica dos docentes; elaborar plano de formação customizado para o diretor escolar, promovendo a formação continuada em serviço e orientando que o diretor também promova a formação dos

coordenadores e estes, por sua vez, formem os professores para implementar, acompanhar e monitorar os programas propostos pela SEDUCE (fls. TCE 47-48).

Segundo informações prestadas pelos gestores em entrevistas, considerou-se que houve um aprimoramento na formação proporcionada pelos tutores educacionais, contribuindo para os pontos de melhoria, com pauta adequada à realidade da escola.

Todavia, de acordo com os professores entrevistados nas unidades escolares, os tutores realizam poucas visitas às escolas e por tempo exíguo, o que impossibilita a execução de um trabalho mais aprofundado às necessidades da escola; além disso, a maioria dos tutores fica restrita somente às questões burocráticas, não oferecendo um suporte pedagógico aos docentes.

Considerando a importância da tutoria educacional, como suporte na gestão escolar, percebe-se que, apesar da Secretaria ter tomado iniciativas no sentido de fortalecer o desempenho dos tutores para o cumprimento de seu papel, a GF do TCE/GO concluiu que não foi evidenciada de forma sistematizada a execução das atividades pedagógicas desenvolvidas, motivo pelo qual considerou a recomendação em implementação.

Em relação à adequação da infraestrutura das escolas e a ampliação dos programas, foi constatado que havia o Programa Estadual “Dinheiro direto na escola – PROESCOLA”, instituído pela Lei Estadual n. 13.666/2000, o qual compreende serviços de manutenção corretiva de unidades escolares, cuja fase inicial das reformas havia sido iniciada em 2012 e contemplou 869 obras em 748 escolas em todo o Estado, sendo aplicado o valor de aproximadamente R\$ 87.000.000,00 (oitenta e sete milhões de reais) e a segunda fase foi iniciada em junho de 2013, com vistas a atender 264 unidades escolares que não fizeram parte da primeira etapa, totalizando R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Verificou-se, ainda em 2013, que todas as quinze escolas visitadas foram beneficiadas com o PROESCOLA e que destas, cinco permaneciam em fase de obras.

Havia sido formalizada uma parceria entre a SEDUCE e Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP), por meio do Termo de Cooperação n. 113812013-SEE/AGETOP, inserido no programa de manutenção e reformas das unidades escolares, no âmbito do PPA 2012-2015, com a previsão de investimentos no total de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) previstos no orçamento de 2013 e beneficiaria dez escolas com reformas e manutenção.

Não obstante, foi averiguado que a maioria das escolas apresentava problemas de infraestrutura, especialmente nas salas de aulas, tais como rachaduras, infiltrações, locais mofados, além de espaços inadequados, acesso precário à *internet* e falta de laboratórios.

Por meio da análise de documentos encaminhados pelo NORF, verificou-se que foi autorizado para o ano de 2015 o valor total de R\$ 3.769.499,82 para aquisição de 50 salas modulares, para 11 escolas, não contemplando nenhuma das escolas visitadas na época da auditoria, nas quais foram detectadas falhas relativas à infraestrutura.

No PPA 2016-2019, foram inseridos o Programa 1019 – melhoria da infraestrutura física, pedagógica e tecnológica -, as ações 2093 – modernização das unidades jurisdicionadas da educação - e 3019 – construção, ampliação, reforma e adequação de unidades escolares e prédios públicos, cujas execuções orçamentárias e financeiras em 2016 em relação às ações se deu da seguinte forma: apesar de ter sido orçado o valor de R\$ 186.990.000,00 para a ação 3019, foi efetivamente pago o valor de R\$ 17.042.307,85; para a ação 2093, embora tenha sido orçado o valor de R\$ 29.740.000,00, foi efetivamente pago o valor de R\$ 8.892.347,08 (fls. TCE 50-51).

Verificou-se por meio da Portaria n. 3563/2016-GAB-SEDUCE, de 04 de outubro de 2016 (fl. TCE 51), houve autorização para transferência de recursos financeiros no valor de R\$ 6.461.575,63 destinados ao atendimento das despesas com ampliação das salas de aula das unidades escolares da rede estadual Programa 1019 - Ação 3019, não contemplando nenhuma das escolas visitadas em 2013. Evidenciou-se, ainda, que oito unidades escolares, integrantes do convênio I/2008 (fl. TCE 51), não tiveram suas obras concluídas, estando atualmente paralisadas ou em fase de elaboração de novo edital de licitação.

Não obstante o programa e as ações referirem-se à infraestrutura, foi constatado que os maiores valores de repasse são destinados à aquisição de bens e materiais de consumo e contratação de serviço para a realização de atividades de manutenção, necessários ao regular funcionamento da escola (despesas de custeio).

Por meio de entrevistas, os gestores e professores da rede reconheceram a necessidade de melhoria da infraestrutura escolar, o que foi confirmado nas visitas aliadas à técnica de observação direta, estando diretamente ligada ao desempenho dos alunos e qualidade da aula ministrada.

Foi observada ausência de quadra de esporte nas unidades escolares visitadas, onde os alunos praticam atividades em espaço impróprio, em frente às salas, atrapalhando o desempenho dos estudantes em aula. O acesso à *internet* também foi um dos pontos críticos levantados pelos entrevistados, haja vista que em grande parte das escolas a rede funciona de forma precária, não atendendo às necessidades e atingindo diretamente na qualidade escolar.

As recomendações pertinentes a este tópico estão diretamente relacionadas à estratégia 5.3 da meta 5 e, complementarmente à estratégia 5.6 do PEE/GO. Assentou que uma

infraestrutura adequada está ligada a permanência do aluno na unidade escolar, com consequente redução das taxas de abandono e evasão e elevação da frequência e permanência do estudante, podendo contribuir para a prevenção de situações de discriminação, preconceito, consumo de drogas e gravidez precoce (fl. TCE 54).

Verificou-se que existem 40 escolas que funcionam em prédios não próprios da rede estadual de educação, bem como 15.361 alunos do ensino médio que dependem do transporte escolar em razão de o município não ofertar este nível de ensino para a população local, o que contribui para a evasão e abandono escolar, conforme Ofício n. 0080/2016/SUPEX/SEDUCE da Superintendente de Executiva, de 06 de novembro de 2016 (fl. TCE 54).

Em relação ao investimento em equipamentos e mobiliários para a Ação 2093 no PPA em vigor, foi definido como produto a unidade escolar beneficiada com equipamento e mobiliário, cujas metas não foram integralmente atingidas (66%).

Em relação à Ação 3019 também incluída no atual PPA, por meio da análise das metas definidas e dos resultados alcançados, tem-se que, apesar da meta estabelecida ter sido alcançada, ainda persistem problemas de infraestrutura, motivo pelo qual a GF do TCE/GO considerou a recomendação em processo de implementação.

Em relação à acessibilidade da pessoa com deficiência, obteve-se a informação por meio do Ofício n. 0080/2016/SUPEX/SEDUCE, de 06 de novembro de 2016 – fl. TCE 54, de que as escolas ainda não estão adequadas plenamente aos requisitos de acessibilidade, a exemplo da situação de acessibilidade relativa aos banheiros, em que, das 40 escolas discriminadas, apenas 50% possuem sanitários acessíveis. Apesar de a acessibilidade dever ser garantida no ambiente como um todo, não somente nos sanitários das edificações, verificou-se *in loco*, assim como por meio de entrevistas, que a maioria das unidades possuem banheiros adaptados e rampas de acesso.

Não obstante, ainda, foram detectados os seguintes problemas: inexistência de comunicação horizontal das dependências do edifício; presença de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impedem ou dificultam a acessibilidade; ausência de reservas de vagas próximas dos acessos, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas com deficiência e dificuldade de locomoção permanente e a inexistência de rampas/elevadores de acesso nas unidades com mais de um pavimento.

Diante do exposto, a GF do TCE/GO, partindo da premissa de que a impossibilidade de utilizar plenamente, com segurança e autonomia, o edifício da escola, seus espaços e mobiliários podem ocasionar o abandono do aluno, além de desrespeitar os direitos fundamentais, e retratar uma educação não inclusiva e considerando que a adequação

realizada pela SEDUCE se restringiu basicamente ao sanitário e rampas de acesso e não no ambiente como um todo, concluiu que a recomendação está em implementação.

Quanto à contabilização das despesas do ensino médio, foi informado, em entrevista realizada no dia 26 de outubro de 2016, pelo superintendente de gestão, planejamento e finanças, que a SEDUCE segue as diretrizes da portaria do MEC, que julgou necessária a criação da subfunção 368 – educação básica, de modo a atender as ações que contemplavam mais de uma etapa da educação básica, ressaltando que a orientação mantém as subfunções ensino fundamental, ensino médio e educação infantil, não comprometendo o lançamento das despesas específicas de cada um deles, assegurando a transparência por considerar que não houve a exclusão das subfunções já existentes.

Assim, a GF do TCE/GO considerou que, apesar de o lançamento das despesas comuns, elencadas na subfunção - 368, permitirem a regularização contábil da despesa, sem detalhar o custo específico de cada etapa, não há comprometimento da eficiência da gestão, motivo pelo qual concluiu a recomendação implementada.

No tocante à alimentação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) em relação às receitas e despesas pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, em entrevista realizada com o superintendente de gestão, planejamento e finanças, informou que os dados relativos à execução orçamentária pertinente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) estão sendo inseridos no SIOPE pela SEDUCE desde 2015, de forma atualizada e em conformidade com normas e objetivos pertinentes, motivo pelo qual a GF do TCE/GO considerou a recomendação implementada.

Quanto à atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CONFUNDEB), foi constatado que o conselho ficou sem atuar por um período de 1 ano e 9 meses, estava com o cadastramento desatualizado e a última atualização havia ocorrido há seis anos da época da auditoria, o que ensejou a falta de análise das prestações de contas referentes aos períodos de janeiro a dezembro de 2012 e de janeiro a junho de 2013.

Apesar de a Secretaria ter informado por meio do Ofício n. 0883/2016-GAB/SEDUCE, de 05 de julho de 2016 – fl. TCE 62, que foram tomadas as devidas providências e que o conselho se encontra ativo, o superintendente de gestão, planejamento e finanças esclareceu em entrevista que o CONFUNDEB foi instituído pela Lei Estadual n. 16.071/2007 (ESTADO DE GOÍAS, 2007), mas não tem conhecimento a respeito de sua atuação.

Partindo da premissa de que a inatividade do Conselho pode resultar na falta de acompanhamento, controle social e fiscalização sobre a distribuição, transferência e aplicação

dos recursos do FUNDEB e de valorização dos profissionais da educação, e considerando que não foram encontrados quaisquer registros de atuação do CONFUNDEB, a GF do TCE/GO considerou a recomendação não implementada.

Diante do exposto, a GF do TCE/GO apresentou as seguintes sugestões:

I - Considerar como:

- a) implementadas as recomendações "f", "n", "o";
- b) em implementação as recomendações "d", "g", "h", "j", "l", "m";
- c) não implementadas as recomendações: "a", "b", "c", "e", "i", "p".

II - Dar ciência à Secretaria de Estado da Educação Cultura e Esporte - Seduce, do Relatório de Monitoramento, e:

III - Determinar, fixando prazo, que a Secretaria de Estado de Educação Cultura e Esporte - Seduce, elabore e encaminhe a esta Corte Plano de ação, conforme anexo, com indicação do prazo para implementação definitiva das recomendações "a", "b", "d", "e", "g", "h", "i", "j", "l", "m", "p", alertando que o não cumprimento da determinação, sem justificativa, enseja proposta de aplicação de multa, aos gestores, fundamentada nos incisos VII e VIII do art. 112 da LOTCE-GO c/c os incisos VII e VIII do art. 313 do RITCE-GO.

Segundo consulta processual⁸ realizada em 02 de agosto de 2018, verificou-se que o processo ainda não foi encaminhado ao MPC, bem como para a Auditoria do TCE/GO para se manifestarem, em razão de estar suspenso para ser digitalizado no serviço de digitalização de processos do TCE/GO desde o dia 19 de julho de 2018.

Apresentadas essas considerações, passa-se a fazer uma análise do teor desse processo para contextualizá-lo com as premissas desenvolvidas nesta dissertação.

Em primeiro lugar, ressalta-se que, embora o processo de fiscalização em apreço tenha sido autuado como monitoramento (arts. 45, II, c, 92, V e 94 da LOTCE/GO c/c com os arts. 99, II, c, 237, V, 242 e 244 do RITCE/GO), entende-se que deveria ter sido cindido para se transformar em dois processos de fiscalização. O primeiro, que deveria ser classificado como monitoramento, teria por objeto a averiguação do cumprimento das recomendações apresentadas na auditoria operacional n. 01, de 17 de dezembro de 2013, enquanto o segundo, que teria por objeto o exame das ações governamentais relacionadas com a meta 5 do PEE/GO, os eixos de acesso e dimensionamento da oferta de vagas; evasão, abandono e busca ativa; acompanhamento do aluno; política para atendimento a escolas com menor rendimento, assim como o nível de maturação dos arranjos institucionais abordados nos arts. 7º ao 11º, da Lei n. 13.005/2014, deveria ser classificado como auditoria operacional, de acordo com os arts. 45, II, b, 86, I, V, 92, II e 94 da LOTCE/GO c/c com os arts. 99, II, b, 237, II, 239 e 240 do RITCE/GO.

⁸ Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=309597>>.

Não obstante, o processo de fiscalização em destaque foi realizado, em parte, com base no art. 70, *caput* da CRFB (BRASIL, 1988), tendo por objeto a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho das unidades fiscalizadas, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis.

Destaca-se, também, que, apesar de se ter referido, em diversas passagens, a respeito da obrigatoriedade de o gestor público primar pela eficiência, da fundamentalidade do direito à educação, do foco nos resultados (aprendizagem) e da invocação do princípio democrático, os atores atuantes nessa auditoria operacional não se referiram explicitamente a todas as categorias conceituais desenvolvidas no item 1.2 da presente dissertação, quais sejam, direitos fundamentais, democracia substancial e o direito fundamental à boa administração, evidenciando em certa medida um descompasso entre o sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO e o sentido contemporâneo das políticas públicas, cuja constatação pode ser inferida da instrução técnica realizada pela GF do TCE/GO, que se referiu a elas nos seguintes termos:

Dito isso, a impossibilidade de utilizar plenamente, com segurança e autonomia, o edifício da escola, seus espaços e mobiliários pode ocasionar o abandono do aluno, além de desrespeitar os direitos fundamentais, e retratar uma educação não inclusiva (fl. TCE 59).

De acordo com esse método, todos os processos que compõem a gestão escolar nas escolas (gestão de pessoas, gestão físico-financeira e gestão relacional) devem estar a serviço da gestão pedagógica, ou seja, dos resultados de aprendizagem. Conforme acordo de cooperação em uma escola com bom funcionamento, a aprendizagem é o foco e a prioridade de todos os integrantes da comunidade escolar. Dessa forma, a escola precisa ter professores bem preparados e comprometidos; um espaço saudável, seguro e acolhedor, que estimule e potencialize a aprendizagem; controle, eficácia e transparência no uso do dinheiro; e relações pautadas pelos princípios democráticos e inclusivos e pela ética (fl. TCE 22).

Alerta-se que, considerando que as despesas comuns, elencadas na subfunção-368, permitem a regularização contábil da despesa, mas não possibilitam o detalhamento dos custos específicos de cada etapa, a situação descrita não possibilita a emissão de relatórios gerenciais que quantifique o exato custo em cada fase de ensino, assim compromete a eficiência da gestão (fl. TCE 60).

Em relação à fase do ciclo da política pública educacional em apreço, considerando que ela foi instrumentalizada por meio de lei, tem-se que o controle externo desempenhado pelo TCE/GO mediante este acompanhamento se deu na etapa de implementação em relação à meta 5, haja vista que o PEE/GO passou a vigor em 27 de julho de 2015 e se encerrará somente em 27 de julho de 2025, nos termos do art. 1º da Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a), com exceção da primeira parte da meta, que estabelece o

termo final de cinco anos, a contar do início da vigência do PEE/GO, para o Estado universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos (27/07/2020).

Em relação ao grau de interferência da atuação do TCE/GO nas políticas públicas educacionais, objeto deste acompanhamento, cumpre destacar que a GF do TCE/GO sugeriu que a CC determinasse à SEDUCE a elaboração e o encaminhamento a esta Corte, do plano de ação com indicação para implementação definitiva das recomendações (a, b, c, d, e, g, h, i, j, l, m e p), alertando que o não cumprimento ensejaria a aplicação de multa aos gestores.

A determinação sugerida se apresenta adequada e conforme a legislação, pois vai ao encontro das diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, assim como não atenta contra o princípio da separação dos poderes, se alinhando às práticas de governança. Ademais, as recomendações anteriormente realizadas, se apresentam como meios ou instrumentos para se alcançar as metas e as estratégias estabelecidas no plano, estando contidas dentro da linha natural de desenvolvimento delas.

A propósito, algumas recomendações se aproximam muito de prescrições legais, de modo que não podem ser consideradas uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à Administração Pública, a exemplo da alínea *b*, relacionada à valorização dos profissionais da educação escolar, em vista da obrigação da Administração Pública de garantir a implementação de Plano de Carreira (art. 2016, V, da CRFB) no prazo de dois anos, a contar da vigência do PEE/GO, de acordo com a meta 19.

Outro exemplo está relacionado à promoção da transparência da gestão pública, cuja diretriz foi explicitada nas recomendações feitas nas alíneas *e*, *j* e *n* e se alinham à obrigação prescrita no art. 48, § 1º, I ao III, da Lei Complementar (LC) n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo os quais constituem instrumentos de transparência da gestão fiscal o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A, de acordo com a estratégia 21.3 do PEE/GO.

O cumprimento das normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, cuja diretriz foi explicitada na recomendação feita na alínea *m*, e se alinha à obrigação prescrita no art. 28, XVI, da Lei n. 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência, segundo o qual incumbe ao

poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e às atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino, de acordo com a estratégia 1.4 do PEE/GO.

Por fim, tendo em vista que, apesar de terem sido consignadas na lei orçamentária a autorização para despesa dos valores de R\$ 186.990.000,00 e de R\$ 29.740.000,00 para fazerem frente às ações 3019 e 2093, respectivamente, do programa 1019, incluído no PPA em vigência, foram efetivamente pagos apenas os valores de R\$ 17.042.307,85 e de R\$ 8.892.347,08 (fls. TCE 48-51), evidenciando a falta de planejamento e de comprometimento com o orçamento da Administração Pública, comprometendo assim, a execução das políticas públicas educacionais.

4.2.6 Acompanhamento n. 201700047002170

Este processo de acompanhamento n. 201700047002170 foi iniciado com o objetivo de fiscalizar o processo de transferência da gestão de unidades escolares estaduais pertencentes à macrorregião VIII para Organizações Sociais (OS's) qualificadas perante o Estado de Goiás na área da educação por meio do Chamamento Público n. 01/2017, a fim de se verificar se as ações e procedimentos adotados se deram em conformidade com os aspectos técnicos, formais e legais e em consonância com a legislação pertinente.

Em atendimento à RN n. 2, de 15 de março de 2017 (ESTADO DE GOÍAS, 2017a), que aprovou o Plano Anual de Fiscalização para os exercícios de 2017/2018, foi editada a Portaria n. 770, de 18 de setembro de 2017 (ESTADO DE GOÍAS, 2017b), determinando a realização deste acompanhamento para avaliar, também, a compatibilidade do modelo de gestão compartilhada com as metas estabelecidas no PEE/GO.

Foram formuladas questões de auditoria para examinar se o processo de qualificação das OS's participantes do Chamamento Público n. 01/2017 se deu em observância aos preceitos legais e técnicos pertinentes; se a formalização da parceria abrange os critérios legais necessários para garantir a prestação adequada do serviço, seu controle, resultados alcançados e a regular aplicação dos recursos; e se a implantação do modelo de gestão compartilhada a ser adotado pelo Estado de Goiás encontra-se em consonância com o PEE/GO (fl. TCE 17).

Após a autuação no TCE/GO, em 25 de setembro de 2017, o processo foi encaminhado para a GF que elaborou a Instrução Técnica juntada às fls. TCE 05/64, cujos pontos principais serão analisados a seguir.

A auditoria foi realizada de acordo as normas de auditoria governamental vigentes e em conformidade com as regras estabelecidas pelo TCE/GO em relação aos acompanhamentos.

Em relação à metodologia adotada na fase de planejamento, foram efetuadas pesquisas bibliográficas acerca do tema, levantamento e revisão da legislação pertinente, leitura de manuais, análise de outros documentos técnicos pertinentes, dos trabalhos de acompanhamento realizados anteriormente referentes aos Chamamentos Públicos n. 01/2016 e 03/2016, bem como o PEE/GO.

Na fase preliminar, foram adotadas técnicas para a formação do diagnóstico da situação e dos estágios do processo, dentre elas a análise *stakeholder* e diagramas de mapeamento do processo de qualificação, seleção e de contratação de organizações sociais.

Na etapa de execução, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela Gerência de Licitações (GL), SGPF, CONFUNDEB, Comissão do Plano Estadual de Educação e Advocacia Setorial (CPEEAS), a fim de obtenção de dados que possibilitassem a análise do objeto em questão.

Por fim, procedeu-se à confrontação de todas as informações coletadas com os dados contidos na ferramenta eletrônica Goiás 360, da SEDUCE, e no Observatório do PNE, com o intuito de subsidiar a elaboração de um diagnóstico da situação atual do cumprimento das metas 16, 17, 18 e 19, bem como realizar projeção da execução das metas até o prazo de cumprimento, estabelecidos no documento, utilizando a técnica de regressão linear (função previsão) da ferramenta *Excel*, com base na tendência da série de dados, anexados na fl. TCE 18.

Em consulta ao Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira (SIOFINET), constatou-se que o volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 2.857.664,00, referente ao exercício de 2017.

Em relação à etapa de qualificação da pessoa jurídica como o caso das OS's, por meio da Lei Estadual n. 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, constatou-se, em pesquisa aos *sites* oficiais, a inexistência de informações e/ou publicações de documentações relacionadas ao processo de qualificação das OS's participantes do Chamamento Público n. 01/2017, assim como não houve disponibilização dos estatutos das organizações, atas do conselho de administração, manifestações dos órgãos responsáveis acerca da capacidade técnica e dos demais requisitos

legais de qualificação e estudo de vantajosidade da transferência da gestão escolar (fl. TCE 24), indo de encontro ao disposto no art. 6º da lei estadual de 2005, principalmente ao se levar em consideração que o objeto deste processo de fiscalização está diretamente vinculado ao direito fundamental da educação.

Diante do exposto, a GF do TCE/GO sugeriu que fosse feita recomendação à SEDUCE e à Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC) para que, nos próximos Chamamentos Públicos, adotem medidas no sentido de disponibilizar, em meio eletrônico, todas as informações pertinentes ao processo de qualificação das entidades, como Organizações Sociais do Estado de Goiás, em atendimento ao previsto no art. 8, § 2º, da Lei n. 12.527/2011 e no art. 69 da Lei Estadual n. 18.025/2013 (ESTADO DE GOÍAS, 2013).

Ademais, o modelo de gestão compartilhada a ser implementado nas unidades escolares do Estado de Goiás fundamenta-se na transferência da gestão administrativa às OS's, de modo que a elaboração do plano pedagógico permaneça sob a competência da SEDUCE, razão pela qual se entende que a OS vencedora deve ter capacidade técnica e operacional compatíveis e suficientes ao desenvolvimento da gestão escolar.

A aferição da capacitação da OS's é realizada no momento em que a entidade civil pleiteia o título respectivo ao Estado de Goiás, cuja habilitação depende da manifestação de vontade da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (PGE/GO), em relação aos requisitos jurídicos, e da SEDUCE, entidade supervisora, em relação à capacidade técnica para atuar na área pretendida, as quais devem se pautar no princípio da motivação, com a exposição objetiva e adequada dos fundamentos, de acordo com o art. 1º da Lei Estadual n. 13.800, de 18 de janeiro de 2001 (ESTADO DE GOÍAS 2001), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás.

Nesse contexto, a SEDUCE detém o conhecimento necessário para verificar itens como a experiência de atuação da entidade, se os membros já foram gestores educacionais, ou se eles detêm conhecimento sobre os problemas cotidianos de uma escola, de forma a encontrar soluções adequadas.

Não obstante, assim como nos acompanhamentos realizados anteriormente pelo TCE/GO, foram evidenciadas inconformidades nos processos de qualificação na área da educação, em especial a inexistência de ato regulamentar referente aos critérios para aferição da capacidade técnica das entidades e ausência de motivação no despacho que atesta a capacidade técnica das entidades qualificadas, as quais não foram saneadas pela SEDUCE, que se resumiu a informar por meio da Manifestação Técnica n. 009/2017 - NMCG/SEDUC (fl. TCE 28), que não há necessidade de definição de outros critérios além dos já estabelecidos

na Lei Estadual n. 15.503/2005 (ESTADO DE GOÍAS, 2005), em contrariedade ao decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1923 pelo STF (BRASIL, 2015).

Ao se analisar o processo de qualificação, capacitação técnica e operacional da entidade vencedora Instituto Destra de Educação (INDED), do Certame 01/2017 (processo n. 201600013000484), evidenciou-se que o parecer favorável emitido pela SEDUCE por meio do Despacho n. 0719/2016 - SUPEX/SEDUCE (fl. TCE 30) se baseou apenas em documentos (análise curricular) relativos à própria OS, concluindo que a entidade possui capacidade técnica por ter em seus objetivos institucionais, constante em seu estatuto, finalidades educacionais e pelo fato de possuir entre seus membros, profissionais com experiência em educação (fl. TCE 30), cujo parecer foi ratificado por meio do Despacho n. 1.268/2016-SUPEX/SEDUCE (fl. TCE 30).

Diante do exposto, a GF do TCE/GO sugeriu que fosse recomendada ao chefe do Poder Executivo a edição do ato regulamentar estabelecendo previamente as regras/critérios que sirvam de parâmetro para a realização da análise da capacidade técnica das OS's, assim como à SEDUCE que, nos processos futuros de qualificação das entidades civis como OS's, aperfeiçoe e inclua itens objetivos e concisos relativos à experiência operacional da entidade na gestão de estabelecimentos de ensino (fl. TCE 31).

De acordo com a alínea "c" do inciso II do art. 2 da Lei Estadual n. 15.503/2005, é requisito específico para que as entidades privadas referidas no art. 1º desta Lei habilitem-se à qualificação como OS comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta lei, bem assim como órgão de fiscalização, um Conselho Fiscal, com atribuições e composição previstas na Seção III desta lei, cuja obrigação também está prescrita nos arts. 2º e 3º da RN n. 07/2011 do TCE/GO.

Verificou-se que, além de não ter sido indicado o número mínimo de integrantes do referido conselho de administração, determinado pelo art. 3º, I, a, da referida Lei (3 membros), não foi preenchido o requisito da idoneidade moral (arts. 2º, II, d e 3º, I, d), haja vista que um dos membros indicados responde a uma Ação Civil Pública (Processo n. 54931-12.2016.8.09.0051) por ato de Improbidade Administrativa, em razão de possíveis danos ao erário, no tocante a despesas relativas à manutenção de equipamentos médico-hospitalares no Hospital Geral de Goiânia (HGG).

Diante do exposto, a GF do TCE/GO sugeriu fosse recomendada à PGE/GO o cumprimento do previsto na Lei Estadual n. 15.503/2005 (ESTADO DE GOÍAS, 2005), no

que se refere à constituição do conselho de administração como condição formal prévia à qualificação da OS.

Em relação à estimativa de custos e à proposta financeira, constante no edital, a SEDUCE apresentou estudo de desembolso financeiro, com a finalidade de estabelecer o valor do custo atual gasto por aluno pelo Estado de Goiás por meio da nota técnica n. 01/2017, incluindo despesas com água, energia, manutenção, merenda escolar e pessoal, o que resultou na definição do valor custo-aluno de R\$ 352,33, o qual seria financiado com recursos provenientes do FUNDEB e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Da mesma forma, a Secretaria elaborou uma planilha de projeção de gastos com a gestão compartilhada, mantendo as fontes de recurso do FUNDEB e do PNAE, contrariando previsão editalícia e contratual. Isso, porque de acordo com o art. 208, VII, da CRFB, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, os quais não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 71 da LDBEN.

Regulamentando o art. 212 da CRFB, o art. 23 da Lei n. 11.494/2007 (BRASIL, 2007b), que regulamenta o FUNDEB, veda a utilização de recursos provenientes do FUNDEB com despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento de educação básica, assim como considerou que na parcela mínima de 60% do fundo prevista no art. 22 desta lei não poderão ser computados gastos com servidores do magistério contratado pelas OS's.

Os recursos orçados para a execução do PNAE, por representarem um programa suplementar, conforme art. 208, VII, da CRFB (BRASIL, 1988), não podem ser repassados para as OS's.

Assim, a GF do TCE/GO concluiu que os valores provenientes do FUNDEB e do PNAE, embora possam ser considerados para o cálculo do valor custo-aluno por parte da SEDUCE, não podem compor a projeção de gastos com a gestão compartilhada com as OS's.

Por fim, a GF do TCE/GO sugeriu que seja recomendado à SEDUCE que não repasse às OS's recursos vinculados ao FUNDEB e ao FNDE, conforme previsão legal; e que, especificamente ao FUNDEB, os valores correspondentes mensais sejam abatidos no momento do repasse às OS's; não custeie com a fonte 108 os profissionais do magistério a serem contratados pela OS; retire os valores destinados à merenda escolar do custo aluno a ser repassado pela OS; esclareça, em caso de realização de novos Chamamentos Públicos, quando da definição da forma de apresentação da proposta financeira, que o valor por aluno

corresponda ao valor efetivamente repassado pelo Poder Público, para fins de aferição da proposta mais vantajosa para a Administração.

Considerando que a infraestrutura educacional é um dos componentes fundamentais no resultado da qualidade da educação como um todo e está diretamente ligada a permanência do aluno na unidade escolar, com conseqüente redução das taxas de abandono e evasão, e elevação da frequência e permanência do estudante, a Lei Complementar Estadual n. 26, de 28 de dezembro de 1998 (ESTADO DE GOÍAS, 1998), que estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás, dispõe, em seu art. 34, o dever do Estado de manter, no máximo, 35 estudantes matriculados/frequentes por sala no ensino fundamental nos anos iniciais, e 40 estudantes no ensino fundamental nos anos finais e ensino médio, cuja prescrição foi estabelecida na minuta do contrato de gestão a ser firmado com as Os's.

Não obstante, tendo em vista a existência de um número excedente de alunos em razão da capacidade das unidades escolares, a SEDUCE apresentou a Nota Técnica n. 01/2017-SGPF indicando o remanejamento de alunos para novas unidades a serem construídas até o final do ano de 2017.

Ao analisar os documentos solicitados, verificou-se que não há previsão de construção de novas unidades voltadas ao remanejamento dos alunos dos municípios de Água Fria de Goiás e São João da Aliança, prejudicando 332 alunos excedentes (fls. TCE 42-43).

Em relação às unidades escolares dos municípios Águas Lindas, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto, constatou-se que estão em construção 10 novas escolas, cujas datas previstas para conclusão vão até dez/2018, o que denota que a transferência da gestão das unidades ao parceiro privado poderá ocorrer anteriormente ao remanejamento dos alunos excedentes, em afronta à LDBEN e ao próprio edital de chamamento, demonstrando a falta de um planejamento eficaz por parte da SEDUCE, motivo pelo qual a GF do TCE/GO concluiu que as falhas detectadas podem acarretar no descumprimento da LDBEN e do edital/contrato n. 001/2017, no risco de contratação de OS que não atenda ao objetivo proposto com a gestão compartilhada, bem como, no comprometimento da qualidade do ensino.

Recomenda-se à SEDUCE que construa novas escolas nos municípios de Água Fria de Goiás e São João da Aliança, com o intuito de remanejar os 332 alunos excedentes, para em seguida dar prosseguimento ao chamamento em questão; conclua a execução das obras em andamento nos municípios de Águas Lindas, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto, para em seguida dar prosseguimento ao chamamento; promova, nos próximos chamamentos públicos, um planejamento adequado, com a finalidade de detectar se o número de escolas, bem como o quantitativo de alunos da região, está em consonância com as diretrizes

estabelecidas na LDBEN, para, em seguida, caso necessário, proceder à construção de novas unidades, com a finalidade de transferir os alunos excedentes, e posteriormente dar início ao processo de chamamento público.

Considerando que o PEE/GO é um dos instrumentos viabilizadores da política estadual de educação e de acordo com a Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOIÁS, 2015), em seu art. 4º, cabe à SEDUCE, em conjunto com a CECE-ALEGO, o CEE e o FEE, realizar o monitoramento contínuo e avaliações periódicas, acerca da execução do plano e cumprimento das metas, torna-se imprescindível que o edital de Chamamento Público n. 01/2017, esteja em consonância com o PEE/GO.

Não obstante, verificou-se que a implementação do modelo de gestão compartilhada pode comprometer o atingimento de algumas metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, especialmente no que diz respeito às metas de valorização dos profissionais da educação, quais seja, as metas 16, 17, 18 e 19.

Para averiguar a evolução das referidas metas, foram coletados dados relativos aos indicadores no Observatório do Plano Nacional, de forma a possibilitar a construção de uma série histórica e diagnóstico da situação atual de cada uma das metas, a partir da qual foi utilizada a fórmula previsão do *Excel*, com base na tendência da série de dados e por meio de regressão linear, estabelecer a projeção ao longo dos anos até a data fixada para cumprimento dos objetivos, possibilitando concluir se há risco de não atingimento das metas.

Apesar do atual cenário da estratégia 19.1 demonstrar que o principal vínculo existente atualmente na SEDUCE é o de concursados, efetivos e estáveis, percebeu-se um aumento crescente de vínculos temporários com conseqüente redução de concursados ao longo dos anos (Gráfico 01 – fl. TCE 48), cuja projeção é de sobreposição das contratações temporárias em relação às nomeações advindas de concurso público, caso a SEDUCE não adote medidas emergentes, acarretando o não cumprimento da estratégia 19.1 e da meta 19 (fl. TCE 48).

Com a implementação da gestão compartilhada, apesar de se fazer inevitável a garantia de manutenção dos profissionais efetivos nas escolas geridas pelas OS's, bem como um planejamento voltado à realização de concurso público, para aumento dos percentuais desses servidores, verificou-se que o edital de Chamamento Público n. 01/2017 não delimitou o percentual máximo de contratação de professores celetistas pelas OS's, o que pode acarretar, inclusive, na substituição de 100% dos professores efetivos por servidores celetistas, assim como a proposta técnica apresentada pela OS não especificou a proporção dos servidores oriundos da SEDUCE e dos empregados a serem contratados, mediante processo seletivo, em contraposição ao definido na minuta de contrato.

Em relação à meta 18 do PEE/GO, que trata da equiparação salarial dos profissionais da educação e os demais profissionais com escolaridade equivalente, constatou-se que o edital de chamamento público não garante sequer o pagamento de salário equivalente ao piso nacional, podendo resultar no pagamento de salários muito aquém deste patamar, tornando a carreira cada vez menos atrativa e comprometendo a qualidade do ensino público (fl. TCE 51).

Quanto à meta 17 do PEE/GO, quanto à disponibilização de formação continuada a todos os profissionais da educação básica, constatou-se que não obstante ter havido um acréscimo do percentual de público atendido ao longo dos anos, resta claro que a Secretaria não atingirá o objetivo até o prazo fixado.

De acordo com trabalhos anteriores realizados por essa CC, evidenciou-se que faltam cursos de capacitação continuada com qualidade e que atendam às necessidades específicas de professores e gestores; e que a Secretaria sequer possui dados e informações sistematizadas que possibilitem um diagnóstico da demanda de formação, de modo a atender às especificidades do exercício das atividades desses profissionais, bem como suprir suas carências individuais.

Assim, constatou-se que a implementação da gestão compartilhada poderia impactar negativamente no atingimento da meta, pelo risco de troca frequente dos profissionais contratados pela OS para atuarem nas unidades escolares, bem como em razão de o grupo de professores celetistas não ter assegurados os meios de qualificação e formação continuada que o art. 4º do estatuto do magistério assegura aos efetivos.

Diante do exposto, a GF do TCE/GO concluiu que há um grande risco do não cumprimento das metas relativas à valorização dos profissionais da educação (metas 16, 17, 18 e 19) dentro dos prazos fixados no PEE/GO, por parte da SEDUCE, tanto em razão da não priorização das proposições contidas no documento, bem como da inexistência de monitoramento e avaliação das metas traçadas, o que pode acarretar na desvalorização da carreira docente no Estado de Goiás, prejuízo à qualidade do processo pedagógico das unidades escolares da Macrorregião VII e risco de descumprimento do PEE/GO.

Ainda, foi sugerido ao TCE/GO as seguintes providências:

- 1 - Tome conhecimento do resultado deste Acompanhamento n. 001/2018.
- 2 - Oficie o Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Marconi Ferreira Perillo Júnior acerca das falhas nos processos de qualificação das entidades privadas em Organizações Sociais, devendo, sob pena de inviabilizar a validade do processo de qualificação, proceder à edição de ato regulamentar que estabeleça previamente as regras/critérios prévios e objetivos que sirvam de parâmetro para realização da análise da capacidade técnica, a fim de atender aos princípios da imessoalidade,

isonomia e objetividade bem como à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n 1923. (item 2.2 do Relatório);

3 - Determine à Secretaria de Estado da Casa Civil por intermédio de seu representante legal, Sr. José Carlos Siqueira que adote medidas no sentido de disponibilizar, em meio eletrônico, todas as informações pertinentes ao processo de qualificação das entidades como organizações sociais do Estado de Goiás, em atendimento ao previsto no art. 89, § 2º da Lei n. 12.527/2011 e art. 69 da Lei estadual no 18.025/2013 (item 2.1 do Relatório);

4 - Determine à Procuradoria Geral do Estado, por intermédio de seu representante legal, que adote medidas no sentido de incluir na análise a ser realizada pelo órgão a averiguação quanto à instituição e composição do Conselho de Administração das entidades interessadas em se qualificar como organização social, conforme previsto na Lei n. 15.503/2005 e Resolução Normativa n. 001/2011. (item 2.3 do Relatório);

5 - Recomende à Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, na pessoa da sua representante legal, Sra. Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira, que adote as seguintes medidas:

a) Inclua, nos processos futuros de qualificação das entidades civis como organizações sociais, itens objetivos e concisos relativos à experiência operacional da entidade na gestão de estabelecimentos de ensino, como forma de assegurar ao máximo a capacidade técnica e operacional da OSE, minimizando os riscos de um mau gerenciamento das escolas em decorrência de falta de experiência da organização qualificada. (item 2.2 do Relatório);

b) Esclareça, em caso de realização de novos Chamamentos Públicos, quando da definição da forma de apresentação da proposta financeira, que o valor por aluno corresponda ao valor efetivamente repassado pelo Poder Público, para fins de aferição da proposta mais vantajosa para a Administração. (item 2.4 do Relatório);

c) Referente à disponibilização de estrutura adequada pela Seduce: (item 2.5 do Relatório);

c.1) Construa novas escolas nos municípios de Água Fria de Goiás e São João da Aliança, com o intuito de remanejar os 332 alunos excedentes, para em seguida dar prosseguimento ao chamamento em questão.

c.2) Conclua a execução das obras em andamento nos municípios de Águas Lindas, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto, para em seguida dar prosseguimento ao chamamento em questão.

c.3) Promova nos próximos Chamamentos Públicos, um planejamento adequado, com a finalidade de detectar se o número de escolas, bem como o quantitativo de alunos da região, estão em consonância com as diretrizes estabelecidas na LDB, para, em seguida, caso necessário, proceder à construção de novas unidades, com a finalidade de transferir os alunos excedentes, e posteriormente dar início ao processo de chamamento público.

6 - Determine à Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, na pessoa da sua representante legal, Sra. Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira, que:

a) Divulgue todos os atos envolvidos no processo de qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais, em atendimento aos princípios de publicidade e transparência, conforme estabelece a Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação e outros normativos correlatos. (item 2.1 do Relatório);

b) Referente aos recursos financeiros envolvidos no processo de transferência da gestão das unidades escolares às OSE: (item 2.4 do Relatório);

b.1) Não repasse às organizações sociais recursos pertencentes ao Fundeb e ao FNDE, conforme previsão legal, e realize o abatimento dos valores relativos ao Fundeb no momento do repasse à OSE.

b.2) Não custeie com a fonte 108 os profissionais do magistério a serem contratados pela organização social.

b.3) Retire os valores destinados à Merenda Escolar do custo aluno a ser repassado pela organização social

c) Referente ao risco de não cumprimento do PEE: (item 2.6 do Relatório)

c.1) Cumpra o estabelecido no Plano Estadual de Educação de Goiás, quanto às metas 16, 17, 18 e 19, e suas estratégias.

c.2) Apresente um plano de ação contendo cronograma e estabelecendo ações para cumprimento das referidas metas, prazos, responsáveis, detalhando o procedimento

de avaliação e monitoramento do Plano Estadual de Educação, tendo em vista os riscos já apontados.

c.3) Divulgue os resultados do monitoramento e avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet, de modo que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe a sua implementação, conforme determina o § 1º do art. 49 da Lei fl. 18.969/2015.

7 - Dê conhecimento do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, à Secretaria de Estado da Casa Civil e à Procuradoria Geral do Estado.

No dia 22 de fevereiro de 2018, o processo foi encaminhado à Auditoria do TCE/GO, a qual sugeriu o encaminhamento dos autos para o MPC/GO. Segundo consulta processual⁹ realizada em 02 de agosto de 2018, o processo se encontra no serviço de digitalização de processos do TCE/GO desde o dia 19 de julho de 2018 para ser digitalizado.

Apresentadas essas considerações, passa-se a fazer uma análise do teor desse processo, para contextualizá-lo com as premissas desenvolvidas nesta dissertação.

Primeiramente, ressalta-se que, embora o processo de fiscalização em apreço tenha sido autuado como acompanhamento (arts. 45, II, c, 92, IV, e 101, II, da LOTCE/GO c/c com os arts. 99, II, c, 237, IV, 242 e 243 e 247 do RITCE/GO), entende-se que deveria ter sido classificado como auditoria operacional, haja vista que tem por objeto acompanhar a transferência da gestão de unidades escolares estaduais para OS's e avaliar a compatibilidade do modelo de gestão compartilhada com as metas estabelecidas no PEE/GO, de acordo com o plano de fiscalização aprovado pelo TCE/GO e, não, verificar o cumprimento deste plano de fiscalização, nos termos do art. 242 do RITCE/GO.

Por tal motivo, o processo de fiscalização em destaque foi realizado, em parte, com base no art. 70, *caput* da CRFB (BRASIL, 1988), tendo por objeto a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho das unidades fiscalizadas, no tocante aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos disponíveis.

Destaca-se, também, que, apesar de se ter referido, em algumas passagens, a respeito da obrigatoriedade de o gestor público primar pela eficiência e economicidade deste modelo de gestão, os atores atuantes nessa auditoria operacional não se referiram explicitamente a todas as categorias conceituais desenvolvidas no item 1.2 da presente dissertação, quais sejam, direitos fundamentais, democracia substancial e o direito fundamental à boa administração, evidenciando em certa medida um descompasso entre o sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO e o sentido contemporâneo das políticas públicas, cuja

⁹ Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=309597>>.

constatação pode ser inferida da instrução técnica realizada pela GF do TCE/GO, como se segue:

Vale ressaltar que a divulgação de informações referente ao objeto deste acompanhamento se classifica como de interesse geral, uma vez que a transferência de gestão de unidades escolares para organizações sociais está diretamente vinculada à educação pública, um direito fundamental que abrange uma grande parcela da população. Assim sendo, é dever da administração pública disponibilizar todas as informações referentes ao tema, visto que altera as diretrizes educacionais do Estado de Goiás nos próximos anos (fl. TCE 24).

Com a finalidade de subsidiar a escolha da gestão compartilhada como melhor opção, assim como demonstrar a concreta vantajosidade do modelo a ser adotado, se faz imprescindível uma avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem como detalhamento de estimativa de custos a serem incorridos na execução do contrato de gestão (fl. TCE 34).

Em relação à fase do ciclo da política pública educacional de transferência da gestão das unidades escolares para as OS's, tem-se que o controle externo desempenhado pelo TCE/GO mediante este acompanhamento se deu na etapa de implementação, a despeito de ainda não ter sido formalizado o contrato de gestão relacionado ao processo de Chamamento Público em apreço, tendo em vista que foi suspenso por determinação judicial (Processo n. 201702249934 em curso na 1ª Instância do Poder Judiciário do Estado de Goiás).

Em relação à fase do ciclo dessa política pública e sua compatibilidade com as metas estabelecidas no PEE/GO, a despeito de ainda não ter sido formalizado o contrato de gestão relacionado ao processo de Chamamento Público em apreço, bem como considerando que o PEE/GO foi instrumentalizado por meio de lei, tem-se que o controle externo desempenhado pelo TCE/GO mediante a este acompanhamento que se deu na etapa de implementação, haja vista que a etapa de tomada de decisão foi exaurida em relação à primeira e o PEE/GO passou a vigor em 27 de julho de 2015 e se encerrará somente em 27 de julho de 2025, nos termos do art. 1º da Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a), com exceção da primeira parte da meta 16, que estabelece o prazo de um ano para sua implementação e da meta 19, que estabelece o prazo de dois anos para a implementação de plano de carreira para os profissionais da educação básica, cuja incidência se deu na etapa de controle.

Em relação ao grau de interferência da atuação do TCE/GO nas políticas públicas educacionais, objeto deste acompanhamento, cumpre destacar que a GF do TCE/GO sugeriu a esta Corte de Contas várias providências.

Quanto às determinações sugeridas nos itens 3, 4 e 6 (a, b.1, b.2 e b.3), tem-se que não podem ser consideradas uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à Administração

Pública, haja vista que se aproximam muito de prescrições legais (art. 89, § 2º da Lei n. 12.527/2011 e art. 69 da Lei estadual n. 18.025/2013; Lei Estadual n. 15.503/2005 e RN n. 001/2011 do TCE/GO; arts. 22 e 23 da Lei n. 11.494/2007 (BRASIL, 2007b) c/c os arts. 208, VII e 212 da CRFB (fls. TCE 57-59).

Ademais, as recomendações sugeridas nos itens 5.a e 5.b (fls. 58-59, TCE/GO) não podem ser consideradas uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à Administração Pública haja vista que se aproximam muito de prescrições legais conforme o art. 37, *caput*, da CRFB (fls. TCE 57-59).

As recomendações sugeridas nos itens 5.c.1, 5.c.2 e 5.c.3 se apresentam como meios ou instrumentos para se alcançar as prescrições contidas na LDBEN e no PEE/GO, estando contidas dentro da linha natural de desenvolvimento delas.

A determinação sugerida no item 6.c.1 (fl. TCE 60), apesar de ir ao encontro do art. 214 da CRFB (BRASIL, 1988) e da Lei Estadual n. 18.969/2015 (ESTADO DE GOÍAS, 2015a), além de não vir acompanhada de aplicação de multa, em caso de descumprimento, carece de objetividade, na medida em que não especifica os meios pelos quais se pode alcançar o objeto, desconsiderando as estratégias estabelecidas na lei.

Em relação à determinação sugerida no item 6.c.2 (fl. TCE 60), tem-se que também não pode ser considerada uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à Administração Pública, haja vista que, além de se aproximam muito de prescrições legais, vão ao encontro das diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, assim como não atentam contra o princípio da separação dos poderes, se alinhando às práticas de governança.

Em relação à determinação 6.c.3, referente à divulgação dos dados e informações referentes à execução, ao monitoramento e avaliação do PEE/GO, tem-se que se aproxima muito de prescrições legais, de modo que não pode ser considerada uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à Administração Pública, em vista da obrigação da Administração Pública de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação, por imposição, dentre outros, dos arts. 3º, II, 6º, I, 8º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei n. 12.527/2011, bem como dos arts. 6º, *caput* e § 1º, da Lei Estadual n. 18.025/2013 (ESTADO DE GOÍAS, 2013).

CONCLUSÕES

A dissertação parte da compreensão das políticas públicas como um processo complexo integrado por diversos atores e caracterizado por uma incoerência lógica ou aleatoriedade decorrente da heterogeneidade do fenômeno social que serve de suporte fático, o qual é formatado a partir da aplicação interdisciplinar de diversas áreas do conhecimento.

Em razão dos inúmeros conceitos apresentados pelos estudiosos, adotou-se o ofertado por Bucci (2008, p. 286), segundo o qual as políticas públicas consistem em programas governamentais que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados com o objetivo de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privada, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A atuação estatal na formação das políticas públicas se dá normalmente por meio do chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo mediante atos normativos e administrativos praticados em consonância com as Leis orçamentárias (PPA, LDO e LO), que se apresentam como verdadeiros instrumentos normativos de planejamento das ações governamentais.

Para fins didáticos e para facilitar o entendimento das políticas públicas, o seu processo foi decomposto em fases ou ciclos, quais sejam, problematização, formação da agenda, formulação de soluções ou alternativas para alcançar os objetivos, tomada de decisão, implementação, avaliação e a conclusão do programa, os quais podem ser resumidos nas etapas de formação, implementação e controle.

Com a reinauguração do regime democrático no Brasil, imposta pela Constituição Federal de 1988, a qual promoveu a constitucionalização dos direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais previstos em seu art. 6º, e a superação do aspecto formal ou procedimental do regime democrático, que passou a ser concebido em seu aspecto substancial, a atuação estatal, por meio das políticas públicas, passou a ter que buscar a realização de resultados efetivos e eficientes de acordo com os valores incorporados ao texto constitucional, com primazia para a concretização dos direitos fundamentais, incluindo o direito fundamental à boa administração pública.

Verificou-se que essa releitura do ordenamento jurídico brasileiro propiciou uma intervenção externa no processo de formação, implementação e controle das políticas públicas por parte do Poder Judiciário, cujo fenômeno ficou conhecido como judicialização da política, a qual acabou se projetando para o sistema de controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas.

O direito à educação foi escolhido como objeto de investigação em razão de ser um direito subjetivo do cidadão e oponível ao Estado, na forma de prestação material, o qual é categorizado pela CRFB, em seu art. 6º, como direito social, espécie de direito fundamental, assim como por estar relacionado com o desenvolvimento humano e regional, e decorrer dos princípios e objetivos da república, afinando-se com a linha de pesquisa adotada.

Além de analisar os princípios constitucionais que regem o direito à educação, verificou-se que a organização dos sistemas de ensino, realizada sob regime de colaboração, levou em consideração a forma de Estado adotada pela CRFB, qual seja, o federalismo de cooperação, conferindo aos Estados o encargo de promoverem a educação básica, prioritariamente no ensino fundamental e médio, cujas diretrizes e bases da educação nacional foram regidas pela Lei n. 9.394/1996.

A partir do previsto no art. 214 da CRFB e do art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.394/1996, constatou-se que se conferiu à União o encargo de coordenar a Política Nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo função normativa, especialmente quanto às normas gerais, bem como a competência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados e Municípios, o que ocorreu com a edição da Lei n. 13.005/2014.

Nesse contexto, por imposição do art. 8º, *caput*, dessa Lei, o Estado de Goiás editou a Lei Estadual n. 18.969/2015 instituindo o PEE/GO para o decênio 2015/2025, que corresponde à atual e mais importante política pública educacional estadual, razão pela qual as suas metas e estratégias pertinentes ao Estado de Goiás foram escolhidas como objeto de estudo desta dissertação de modo a demonstrar a atuação desempenhada pelo TCE/GO incidente sobre este programa público.

Assentado nos princípios da República e do Estado Democrático de Direito, chegou-se à conclusão que a Administração Pública tem o dever de prestar contas a respeito da gestão dos recursos públicos, justificando a existência de um sistema de controle externo incumbido ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas expressamente previsto nos arts. 70 a 73 da CRFB.

Ao analisar a estrutura organizacional do TCE/GO, verificou se que os Conselheiros, isto é, os membros do Tribunal encarregados de deliberarem sobre as demandas em trâmite, devem ter a formação específica prevista no art. 73 da CRFB (notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública), demonstrando a expertise da Corte, assim como, devem ter asseguradas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do TJ/GO (art. 28, § 4º, da CE/GO), de modo a propiciar uma atuação imparcial no âmbito do controle externo da

Administração Pública estadual, apesar de serem escolhidos politicamente pelo chefe do Poder Executivo e pela Assembleia legislativa.

O TCE/GO ainda conta com um corpo de Auditores, substitutos naturais dos Conselheiros em caso de impedimento e ausência destes, aprovados em concursos públicos, aos quais são asseguradas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos dos Conselheiros e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de Direito de entrância final (art. 28, § 5º, da CE/GO e art. 56 da LOTCE/GO), assim como com um Ministério Público especial, formado por Procuradores dotados dos direitos, prerrogativas, vedações e forma de investidura próprios do Ministério Público comum, de acordo com os arts. 127 a 129 da CRFB, os quais devem se manifestar em todos os processos em curso na referida Corte.

Verificou-se que o TCE/GO possui quadro próprio de pessoal, formado por técnicos e analistas de controle externo subdivididos em especialidades (administrativo, controle externo, comunicação social, gestão do conhecimento, gestão de pessoal, planejamento organizacional, tecnologia da informação, jurídica e contabilidade), cujo requisito de escolaridade para ingresso na carreira é o diploma de conclusão de curso de nível superior em qualquer área de formação, com exceção das áreas jurídica e contábil, cuja formação deve ser específica, os quais integram a GF, que consiste no órgão técnico responsável pela fiscalização da execução do PEE/GO, sendo de incumbência do plenário da Corte de Contas goiana a deliberação a respeito do tema.

No estudo das espécies de processos do TCE/GO, concluiu-se que, em relação ao objeto de investigação, a Auditoria Operacional é a espécie de processo mais adequada para fiscalizar as políticas públicas educacionais inseridas no PEE/GO, tendo em vista que é voltada para a análise dos resultados com base nos critérios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, assim como por poder ser realizada concomitantemente com a execução do programa público, com a possibilidade de fornecer subsídio para a recondução desta para a consecução do resultado almejado, colocando em evidência sua utilidade.

Apesar de o controle externo desempenhando pelo TCE/GO não poder se fazer substituir ao poder constitucionalmente legitimado para promover as políticas públicas, é possível intervir em todas as suas fases por meio de recomendações e inclusive determinações, sob pena de aplicar sanções, desde que interfiram apenas de maneira indireta ou instrumental.

Enquanto na primeira fase das políticas públicas (formatação), os TC's interferem no processo de uma maneira meramente sugestiva ou orientativa, na esfera política, seja

mediante interlocução junto aos Poderes Legislativo e Executivo, seja mediante deliberações proferidas no âmbito dos diversos processos ou instrumentos processuais, equiparável aos demais atores, na segunda fase (implementação), apesar da prevalência do caráter orientativo das decisões proferidas pelos TC's, a interferência pode se dar de maneira mais efetiva por meio das auditorias de natureza operacional, que podem se desenvolver concomitantemente, mediante recomendações e determinações, inclusive sob pena de sanção, desde que interfiram apenas de forma indireta ou instrumental no processo de políticas públicas, a exemplo da determinação de apresentação de um plano de ação, de cronogramas, estudos de viabilidade *etc.*, se alinhando ao sentido contemporâneo das políticas públicas, sem representar violação ao sobredito princípio da separação de poderes.

Ainda, a interferência dos TC's pode se dar na última etapa do ciclo das políticas públicas a partir do controle, que consiste na verificação dos desvios das normas e a consequente responsabilização, com vistas voltadas para o passado, caracterizado pelo viés punitivo das decisões dos TC's, se afastando do papel institucional moderno direcionado ao atingimento dos resultados almejados de acordo com o sentido contemporâneo das políticas públicas.

Analisaram-se todos os processos de fiscalização deflagrados no âmbito do TCE/GO relacionados diretamente ao PEE/GO no período de 2015 a 2018, de modo a demonstrar a atuação desta Corte de contas a respeito das políticas públicas educacionais inseridas neste plano, a saber: auditoria operacional n. 201700047002166; acompanhamento n. 201600047001727; monitoramento n. 201600047001728; acompanhamento n. 201700047002170 e prestação de contas anuais de governo referentes ao exercício de 2017 – 201800047000242.

Em relação ao enquadramento processual, concluiu-se que o Processo n. 201700047002166 foi autuado corretamente como auditoria de natureza operacional, enquanto os processos n. 201600047001727, 201600047001728 e 201700047002170 foram autuados erroneamente: o primeiro deveria ter sido registrado como auditoria operacional e não como 'acompanhamento'; o segundo deveria ter sido cindido para se transformar em dois processos de fiscalização (monitoramento - averiguação do cumprimento das recomendações apresentadas na auditoria operacional n. 01, de 17 de dezembro de 2013 e auditoria operacional – fiscalização das ações governamentais relacionadas com a meta 5 do PEE/GO) e o terceiro deveria ter sido autuado como auditoria operacional e não como acompanhamento.

Em todos os processos, concluiu-se que não se referiu explicitamente às categorias conceituais desenvolvidas no item 1.2 da presente dissertação (direitos fundamentais, democracia substancial e o direito fundamental à boa administração), evidenciando um descompasso entre o sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO e o sentido contemporâneo das políticas públicas.

Sobre a fase da política pública em que o controle externo desempenhado pelo TCE/GO se deu, foi constatado que ocorreu na etapa de implementação, com exceção da atuação realizada por meio dos Processos n. 201600047001727 e 201700047002170, em que a intervenção do TCE/GO ocorreu na etapa de controle, em razão de as fases terem sido consideradas exauridas (primeiro processo: da primeira parte das metas 1 e 16, que estabelecem prazos menores - 1 e 2 anos, respectivamente; segundo processo: primeira parte da meta 16, que estabelece o prazo de 1 ano para sua implementação e da meta 19, que estabelece o prazo de 2 anos para a implementação de plano de carreira para os profissionais da educação básica).

Quanto ao grau de interferência do TCE/GO em relação a estas políticas públicas educacionais, verificou-se que esta Corte de Contas determinou que fosse apresentado um plano de ação de implementação das recomendações (com exceção dos processos n. 201600047001727 e 201700047002170, em que a GF do TCE/GO sugeriu que esta fizesse duas determinações e duas recomendações), as quais poderiam ter sido determinadas, inclusive sob pena de sanção, seja porque se apresentam como meios ou instrumentos para se alcançar as metas e estratégias estabelecidas no PEE/GO, seja porque algumas se aproximam muito de determinações legais, de modo que não podem ser consideradas uma intromissão do TCE/GO na seara conferida à administração pública.

Em relação ao Processo n. 201700047002166, entendeu-se que a recomendação aprovada no item 15 do acórdão n. 2165/2018 de revisão das “Metas propostas no PEE” se mostra inapropriada na medida em que são previstas em lei, de cujo império não se pode furtar.

No Processo n. 201600047001727, apesar de a instrução técnica ter se referido a 6 metas e 6 estratégias como objeto do processo de fiscalização em apreço nos anos de 2015 e 2016, somente se analisou 4 metas (1, 7, 16 e 19); apesar de se poder fazer uma projeção de alcance das metas selecionadas, não se poderia ter feito uma projeção em relação à primeira parte da meta 19 em razão da falta de tempo hábil, haja vista que o período de abrangência da Instrução Técnica foi menor do que o prazo estabelecido nesta meta, evidenciando uma falha de planejamento; entende-se inadequada a escolha da meta 1 do PEE/GO, haja vista que a

oferta da educação infantil em creches e pré-escolas é atribuição dos Municípios, cuja fiscalização incumbe conseqüentemente TCM/GO e não do TCE/GO.

Acerca do último processo de prestação de contas de governo n. 201800047000242, referente ao exercício de 2017, na instrução técnica contendo 561 páginas realizadas pelo SCG, constatou-se que o TCE/GO fez uma análise muito reduzida em relação ao PEE/GO, restringindo-se a reproduzir de forma resumida os achados obtidos pela GF no âmbito de Processo de Auditoria n. 201700047002166 a respeito do cumprimento das metas 16, 17 e 18 do referido plano, sem, contudo, fazer menção a eles na proposta de determinações e recomendações apresentada ao Conselheiro-relator desta Corte de Contas, da mesma forma que o seu plenário fez ao deliberar sobre as contas anuais de governo do exercício de 2017, motivo pelo qual se concluiu que, tanto o SCG, quanto o plenário do TCE/GO poderiam ter se debruçado sobre este plano educacional, ainda que sob os enfoques financeiro, orçamentário e patrimonial, de modo a se compatibilizar com a importância que a educação representa para o desenvolvimento regional do Estado de Goiás.

Observou-se, ainda, ausência de mecanismos para monitorar e avaliar a efetividade dos cursos oferecidos, prejudicando a identificação das fragilidades e deficiências organizacionais, dificultando o aperfeiçoamento dos cursos de formação e comprometendo a qualidade do ensino ministrado.

Diante de todo o exposto, ao se analisar a atuação do TCE/GO em relação às políticas públicas educacionais estabelecidas no PEE/GO a cargo do Estado de Goiás, por meio da avaliação de sua estrutura organizacional e de suas competências processuais, assim como dos processos em curso em seu âmbito relativos aos exercícios financeiros de 2015 a 2017, sem perder de vista os limites de sua atuação, cujos contornos não podem ser definidos com precisão, verificou-se que esta Corte de Contas:

- a) Deflagrou um número muito reduzido (apenas cinco) de processos de fiscalização (auditorias operacionais n. 201700047002166; acompanhamento n. 201600047001727; monitoramento n. 201600047001728; acompanhamento n. 201700047002170 e processos de contas de governo n. 201800047000242) relativos especificamente às políticas públicas educacionais estabelecidas no PEE/GO, evidenciando um descompasso com a importância que a educação representa para o desenvolvimento humano e regional;
- b) Empreendeu uma fiscalização muito acanhada em relação ao cumprimento das metas previstas no PEE/GO por se restringir à apenas sete metas (1, 5, 7, 16, 17, 18 e 19) deste plano dentro de um universo de vinte e uma metas, representando o percentual

- de somente 30% (trinta por cento) do total, deixando evidente que a atuação desta Corte de Contas se mostra abaixo do esperado;
- c) Atuou de forma sobreposta em relação aos objetos em todos os processos analisados, na medida em que fiscalizou de maneira coincidente e repetitiva algumas metas estabelecidas no PEE/GO (auditoria operacional n. 201700047002166 foi fiscalizada a implementação das metas 16, 17 e 18 do PEE/GO; no acompanhamento n. 201600047001727, foi fiscalizada a implementação das metas 1, 7, 16 e 19 do PEE/GO; no monitoramento n. 201600047001728 foi fiscalizada a implementação das metas 5 e 19 do PEE/GO; no acompanhamento n. 201700047002170, foi fiscalizada a implementação das metas 16, 17, 18 e 19 do PEE/GO e no processo de contas de governo n. 201800047000242 foi fiscalizada a implementação das metas 16, 17 e 18 do PEE/GO), colocando em evidência a fragilidade no planejamento das fiscalizações realizadas em seu âmbito e indo de encontro ao princípio da eficiência e ao critério da economicidade por deixar de realizar sua função de modo efetivo e módico (maior quantidade e qualidade com menor custo de tempo e dinheiro);
 - d) Demonstrou não adotar um critério padronizado de atuação, na medida em que, em relação a uma mesma providência, a exemplo da apresentação de um plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias para implementar as recomendações, fez uma determinação no âmbito da ANOP n. 201700047002166, enquanto que, no bojo do acompanhamento n. 201600047001727, o TCE/GO fez apenas uma recomendação, fragilizando a credibilidade e a legitimidade do sistema de controle externo, na medida em que enfraquece a imperatividade das decisões proferidas por esta Corte de Contas, seja quanto ao seu caráter pedagógico e prospectivo, seja quanto ao seu caráter punitivo e retroativo;
 - e) Fez várias recomendações que deveriam ter sido determinadas, tendo em vista, que se referiam as condutas devidas por parte da administração pública por imposição legal, indo de encontro ao princípio da legalidade;
 - f) Deixou de se debruçar nos processos de prestação e contas de governo sobre o objeto desta pesquisa, ainda que sob os enfoques específicos, descurando-se de dar a importância que a educação representa para o desenvolvimento regional do Estado de Goiás; e
 - g) Não se referiu explicitamente às categorias conceituais desenvolvidas no item 1.2 da presente dissertação, quais sejam, a democracia substancial e o direito fundamental à

boa administração, evidenciando um descompasso entre o sistema de controle externo desempenhado pelo TCE/GO e o sentido contemporâneo das políticas públicas.

Afinal, os resultados deste estudo indicam que a atuação atual do TCE/GO em relação à fiscalização das políticas públicas educacionais previstas no PEE/GO, apesar de ter alcançado algum progresso, a exemplo da constatação de que o Estado de Goiás não dispõe de mecanismos para monitorar e avaliar a efetividade dos cursos oferecidos, prejudicando a identificação das fragilidades e deficiências organizacionais, dificultando o aperfeiçoamento dos cursos de formação, comprometendo a qualidade do ensino ministrado (p. 81), de ter se valido das premissas da educação como direito fundamental e da democracia participativa, assim como do relativamente diminuto tempo de vigência do PEE/GO (pouco mais de três anos), tem se dado aquém de suas possibilidades e em descompasso com o protagonismo que o sistema de controle externo desempenhado pelos TC's pode alcançar em direção ao sentido contemporâneo das políticas públicas rumo à democracia substancial e à efetivação dos direitos fundamentais da educação e à boa administração.

O objeto desta pesquisa sugere que novos estudos sejam realizados, em vista do prazo de vigência do PEE/GO terminar em 27 de julho de 2025.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

ARAÚJO, C. M.; OLIVEIRA, M. C. S. L.; ROSSATO, M. O sujeito na pesquisa qualitativa: desafios da investigação dos processos de desenvolvimento. **Revista de Psicologia, teoria e pesquisa da UNB**, v. 33, n. 3316, p. 1-7, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v33/0102-3772-ptp-33-e33316.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BARROSO, L. R. **Vinte anos da constituição de 1988**: a reconstrução democrática do Brasil. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/vinte-anos-da-constituicao-de-1988-a-reconstrucao-democratica-do-brasil>> Acesso em: 07 abr. 2018.

_____. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. 20 anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, jul./set., 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/vinte-anos-da-constituicao-de-1988-a-reconstrucao-democratica-do-brasil>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BOLLMAN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-76, jul/set, 2010.

BULOS, U. L. **Constituição Federal Anotada**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Decreto Lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 135**, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a

moralidade no exercício do mandato. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei n. 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei n. 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso ordinário em Mandado de Segurança n.11060/GO**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 25 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=11060&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 347**. Pesquisa de Jurisprudência, aprovada em 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28347%2ENUME%2E%29%29+NAO+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulas&url=http://tinyurl.com/hjwbpw3>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n.45/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência, decisão monocrática, 29 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/a9kzfp>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 547063/RJ**. Relator: Ministro Menezes Direito. Pesquisa de Jurisprudência, decisão monocrática, 07 de outubro de 2008b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+547063%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+547063%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bah4pau>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 466343/SP**. Relator: Ministro César Peluso. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 03 de dezembro de 2008a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+466343%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+466343%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ax2k326>>. Acesso em 15 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas corpus n. 97467/SP**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 03 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000061261&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental em agravo em Recurso Extraordinário n.639337/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 23 de agosto de 2011a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE%24%2ESCLA%2E+E+639337%2ENUME%2E%29+OU+%28ARE%2EACMS%2E+ADJ2+639337%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/d3s5ro7>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923/DF**. Relator: Ministro Ayres Britto. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 16 de abril de 2015.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 848826/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 27 de agosto de 2015b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28848826%2E+OU+848826%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/j944nd>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 34446/DF**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Pesquisa de Jurisprudência, decisão monocrática, 22 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2834446%2E+OU+34446%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y7sufkp2>>. Acesso em 15 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Portaria SEGEXEX n. 4, de 26.02.2010.

BRYMAN, A. **Quantity and quality in social research**. New York: Taylor & Francis Elibrary, 2004.

BUCCI, M. P. D. O Conceito de Política Pública em Direito *In: Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Notas para uma metodologia jurisdicional de análise de políticas públicas. *In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BUCCI, M. P. D. Notas para uma metodologia jurisdicional de análise de políticas públicas. *In: FORTINI, C.; ESTEVES, J. C. S.; DIAS, M. T. F. (Orgs.). Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008

_____. O Conceito de Política Pública em Direito. *In: _____ (org.) Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTRO, J. R. P. **Ativismo de Contas: controle das políticas públicas pelos TC's**. Lauro de Freitas (BA): Jam-jurídica, 2015.

CUNDA, D. Z. G. **Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos Tribunais de Contas: direto/dever fundamental à boa administração pública (e derivações) e direitos fundamentais à saúde e à educação**. Porto Alegre, 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2011.

_____. **Controle de sustentabilidade pelos TC's**. Porto Alegre, 2016. 321 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016.

DOURADO, L. F. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica**. Educ. Soc. Campinas, v. 34, n. 124, set. 2013, p. 761-785. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300007&lng=p&t&nrm=iso>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ESTADO DE GOIÁS. Lei Complementar Estadual n. 26, de 28 de dezembro de 1998. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/1998/lei_complementar_n26.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei Estadual n. 13.909**, de 25 de setembro de 2001. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2001/lei_13909.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei Estadual n. 15.122**, de 04 de fevereiro de 2005. Institui o Plano de Carreira e o Quadro Permanente dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2005/lei_15122.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei Estadual n. 16.071**, de 10 de julho de 2007. Institui o Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CONFUNDEB. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2007/lei_16071.htm> Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. **Lei Estadual n. 16.168**, de 11 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7326>. Acesso em 08 fev. 2018.

_____. **Lei Estadual n. 18.025**, de 22 de maio de 2013. Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2013/lei_18025.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei Estadual n. 18.969**, de 22 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação, para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=14188>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Lei Estadual n. 19.224**, de 13 de Janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016–2019. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=19679> Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Resolução normativa n. 01**, de 6 de março de 2006. Aprova normas e procedimentos de Auditoria de Natureza Operacional – ANOP. Disponível em: <<https://tce.net.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000102/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%2001-06%20.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

_____. **Resolução n. 22**, de 14 de outubro de 2008. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:

<https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/003251/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADA%C3%87%C3%83O%20AT%C3%89%20RN_002_2018.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2018.

FERNANDES, J U J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, J. **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FURTADO, J. R. C. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. In: Revista do TCU, ano 35, número 109, Brasília: TCU, maio/agosto de 2007, p. 70. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-109-maio-ago-2007.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUERRA FILHO, W. S. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: RCS, 2005.

INTOSAI. *International Organisation of Supreme Audit Institutions*. **Normas internacionais das entidades fiscalizadoras superiores - ISSAI n. 300. Item n. 9**.

IOCKEN, S. N. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

_____. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIBÂNEO, J. C. *et al.* **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed., São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, G. M. F. **Princípio constitucional da economicidade e o controle desempenhado pelos TC's**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LIMA, L. H. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os TC's**. 6. ed. São Paulo: Método; Rio de Janeiro: GEN, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, G. F. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo, 2004.

_____. **Curso de direito constitucional**. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, A. F.; ROCHA, C. R. R.; NUNES, H. P.; REGINO, S. M. **Metodologia científica**: guia para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Faculdades Alves Faria, Goiânia, 2008.

MOREIRA NETO, D. F. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo - qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cad. Saúde Pub.**, v. 9, n. 3, p 239-262, 1993.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MUÑOZ, J. R-A. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Publicada em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 08 fev. 2018.

PANTOJA, P. L. R.; PINTO, B. C. M. Educação e desenvolvimento regional: Um estudo sobre o trabalho artesanal e a sustentabilidade na Vila de Carapajó, Cametá-PA. *In*: SEIBT, C. L. (org.). **Educação e Desenvolvimento Regional**: desafios e perspectivas, Cametá: CUNTINS, 2011.

PASE, H. L.; BRILHANTE, L. S. F. Democracia substantiva no Brasil? *In*: _____. **Anais – I Seminário internacional de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2015.

PINTO, É. G. *et al.* **Política pública e controle**: um diálogo interdisciplinar em face da Lei n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento humano**. 2018. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em 06 jul. 2018.

RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REALE, M. **O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: Métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, R. C. C. **Financiamento da saúde pública no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCAFF, E. A. S.; PINTO, I. R. R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. *In*: **Revista Brasileira de Educação**. v. 21, n. 65, abr-jun. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n65/1413-2478-rbedu-21-65-0431.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2018.

SEN, A. **Desenvolvimento com liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed., São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SUNDFELD, C. A.; ROSILHO, A. Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos? *In: _____*. (Orgs.) **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014.

TOLEDO, C. M. Q. **Educação: uma nova perspectiva para o Estado democrático de direito brasileiro**. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

TRINDADE, A. A. C. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. V. I. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos direitos fundamentais da união europeia**. Publicada em 18 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.

VALLE, V. R. L. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VIANNA, C. E. S. Evolução histórica do conceito de educação e os objetivos constitucionais da educação brasileira. **Janus**, Lorena, ano 3, n. 4, 2º semestre de 2006.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. Desenvolvimento econômico Regional: uma revisão histórica e teórica. *In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. v. 8, n. 2, 2012.

VICTOR, R. A. **Judicialização de políticas públicas para a educação infantil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ANEXOS

ANEXO I**Questionários aplicados pelo TCE/GO aos Professores e aos Diretores/Coordenadores**

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0067

**APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO
APLICADO AOS PROFESSORES**



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TGE0068

QUESTIONÁRIO PARA PROFESSORES

Prezado(a) Professor(a)

O Tribunal de Contas do Estado está realizando uma Auditoria Operacional para avaliar a ação de Formação Continuada de Professores da rede pública estadual, com a finalidade de verificar o planejamento, a implementação e o monitoramento dos cursos oferecidos aos professores. Informamos que suas respostas são individuais e confidenciais e serão usadas exclusivamente para fins de avaliação, divulgando-se, apenas, os dados consolidados dos questionários aplicados. Não há obrigatoriedade da sua identificação no referido questionário. O desconhecimento das respostas de algumas questões não inviabiliza o preenchimento das demais.

Consideramos fundamental sua participação na pesquisa, de forma a agregar valor à avaliação que está sendo desenvolvida e ajudar na formulação de recomendações que contribuam para o aperfeiçoamento das ações de capacitação de professores. A qualidade dos resultados desta pesquisa depende muito do seu empenho em responder às questões com precisão e cuidado.

Solicita-se que as questões sejam respondidas no próprio formulário.

Antecipadamente, agradecemos a sua atenção e colaboração com essa pesquisa.

MUNICÍPIO: _____

ESCOLA: _____

INFORMAÇÕES GERAIS

1) Qual a sua Escolaridade:

- | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|
| 1. () Ensino fundamental incompleto | 2. () Ensino fundamental completo |
| 3. () Ensino médio incompleto | 4. () Ensino médio completo |
| 5. () Ensino superior incompleto | 6. () Ensino superior completo |
| 7. () Especialização | 8. () Mestrado |
| 9. () Doutorado | |

2) Que atividade(s) você desempenha atualmente na área de educação: (admita mais de uma resposta)

1. () Leciona no ensino fundamental em escola pública.
2. () Leciona no ensino médio em escola pública.
3. () Desempenha atividade administrativa (direção) ou pedagógica (coordenação) em escola pública
4. () Desempenha atividade técnico/administrativo na Secretaria estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0070

11) As condições exigidas prejudicaram a sua participação no curso de formação?

1. () Sim.

2. () Não.

12) Justifique a resposta anterior.

13) Você foi consultado pela escola ou Secretaria sobre qual a sua necessidade de capacitação/aperfeiçoamento?

1. () Sim

2. () Não

AValiação DO PLANEJAMENTO, DA QUALIDADE E DO CONTEÚDO DO CURSO

1) A seguir, estão apresentadas frases objetivando avaliar o planejamento, a qualidade e o conteúdo do curso/evento de capacitação de que você participou. Leia e manifeste seu grau de concordância com cada uma delas, de acordo com a escala abaixo:

Que nota de 1 a 5 você dá a cada um dos seguintes itens?	Discordo totalmente	Discordo + que concordo	Concordo + que discordo	Concordo totalmente	Não sei responder
	1	2	3	4	5
Houve controle da frequência dos professores/tutores que participaram do curso.	()	()	()	()	()
A frequência foi um critério utilizado na sua avaliação.	()	()	()	()	()
Alguns dos meus alunos ficaram sem aula durante a minha participação no curso.	()	()	()	()	()
Houve problemas/falta de distribuição do material didático.	()	()	()	()	()
O material didático atendeu às minhas expectativas.	()	()	()	()	()
Os recursos didáticos utilizados durante o curso facilitaram o meu Aprendizado.	()	()	()	()	()
O curso oferecido atendeu às minhas necessidades pedagógicas.	()	()	()	()	()
De forma geral o curso oferecido teve a qualidade e o aproveitamento	()	()	()	()	()



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0071

esperado.

2) Você encontrou dificuldades para comparecer às aulas do curso?

1. () Sim.

2. () Não.

3) Justifique a resposta anterior.

4) A quem você se reportava quando alguma coisa no curso não ia bem ou precisava ser melhorada?

1. () Coordenador pedagógico

2. () Diretor da escola

3. () Secretaria de Educação

4. () não sabia a quem me dirigir

5. () não havia

6. () Outros _____

5) Durante ou ao final do curso, você respondeu a algum questionário de avaliação quanto às atividades de formação? (Ex: quanto ao material didático, carga horária, conteúdo, didática, etc.).

1. () Sim

2. () Não

6) Quais os pontos fortes do curso?

7) Que sugestões você daria para melhorar o próximo curso de formação?

AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO CURSO NA PRÁTICA PEDAGÓGICA

1) A seguir, serão apresentadas frases objetivando avaliar o resultado do curso/evento de capacitação de que você participou quanto à atitude e ao comportamento do docente e sua contribuição para a melhoria da prática pedagógica em sala de aula e na escola. Leia e manifeste seu grau de concordância com cada uma delas, de acordo com a escala abaixo:

Que nota de 1 a 5 você dá a cada um dos seguintes itens?	Discordo totalmente	Discordo + que concordo	Concordo + que discordo	Concordo totalmente	Não sei responder
--	---------------------	-------------------------	-------------------------	---------------------	-------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0072

	1	2	3	4	5
As habilidades que aprendi fizeram com que eu cometesse menos erros, em meu trabalho, em atividades relacionadas ao conteúdo do curso.	()	()	()	()	()
A qualidade do meu trabalho melhorou nas atividades diretamente relacionadas ao conteúdo do curso.	()	()	()	()	()
Depois do curso passei a planejar melhor as minhas aulas.	()	()	()	()	()
Quando aplico o que aprendi no curso, executo meu trabalho com maior rapidez.	()	()	()	()	()
Minha participação no curso serviu para aumentar minha motivação.	()	()	()	()	()
A participação no curso serviu para aumentar minha autoconfiança de executar meu trabalho com sucesso.	()	()	()	()	()
Após a participação no curso, tenho sugerido, com mais frequência, mudanças na rotina de trabalho.	()	()	()	()	()
Esse curso tornou-me mais receptivo a mudanças no trabalho.	()	()	()	()	()
Aproveito as oportunidades que tenho para colocar em prática o que me foi ensinado no curso.	()	()	()	()	()
Os conhecimentos adquiridos no curso são aplicáveis no meu trabalho.	()	()	()	()	()
Utilizo com frequência, em meu trabalho atual, o que foi ensinado no curso.	()	()	()	()	()

Obrigado por sua colaboração!



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0073

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DIRETORES/COORDENADORES



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0074

QUESTIONÁRIO PARA DIRETORES/COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Prezado(a) Sr.(a) Diretor (a) ou Coordenador(a) Pedagógico(a)

O Tribunal de Contas do Estado está realizando uma Auditoria Operacional para avaliar a ação de Formação Continuada de Professores da rede pública estadual, com a finalidade de verificar o planejamento, a implementação e o monitoramento dos cursos oferecidos aos professores. Informamos que suas respostas são individuais e confidenciais e serão usadas exclusivamente para fins de avaliação, divulgando-se, apenas, os dados consolidados dos questionários aplicados. Não há obrigatoriedade da sua identificação no referido questionário. O desconhecimento das respostas de algumas questões não inviabiliza o preenchimento das demais.

Consideramos fundamental sua participação na pesquisa, de forma a agregar valor à avaliação que está sendo desenvolvida e ajudar na formulação de recomendações que contribuam para o aperfeiçoamento das ações de capacitação de professores. A qualidade dos resultados desta pesquisa depende muito do seu empenho em responder às questões com precisão e cuidado.

Solicita-se que as questões sejam respondidas no próprio formulário.

Antecipadamente, agradecemos a sua atenção e colaboração com essa pesquisa.

MUNICÍPIO: _____

ESCOLA: _____

INFORMAÇÕES GERAIS

1) Cargo que o Sr.(a) ocupa na escola:

1. () Diretor
2. () Vice-diretor
3. () Coordenador Pedagógico

2) Qual sua escolaridade:

1. () Ensino médio
2. () Ensino superior incompleto
3. () Ensino superior completo
4. () Especialização
5. () Mestrado
6. () Doutorado

3) Sua escola se localiza em: (admite mais de uma resposta)



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0075

1. () área urbana

2. () área rural

4) Você participou de quantos cursos de formação/capacitação continuada nos últimos 3 anos?

1. () 1

2. () 2

3. () 3

4. () 4

5. () 5 ou mais

5) O que lhe motivou a participar do curso oferecido? (admite mais de uma resposta)

1. () Aperfeiçoamento profissional

2. () Fui obrigado a fazer

3. () Gratificação financeira / promoção

4. () Nada me motiva/motivou

5. () Outros _____

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA PARA PROFISSIONAIS DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.

A seguir, são apresentadas frases objetivando avaliar aspectos relacionados ao processo de planejamento e de execução do curso de capacitação continuada de professores da rede pública estadual. Leia e manifeste seu grau de concordância com cada uma delas, de acordo com a escala abaixo:

Que nota de 1 a 5 você dá a cada um dos seguintes itens?	Discordo totalmente	Discordo + que concordo	Concordo + que discordo	Concordo totalmente	Não sei responder
	1	2	3	4	5
6. A minha escola possui diagnóstico das carências de capacitação dos professores.	()	()	()	()	()
7. A minha escola possui um plano de capacitação que prioriza suas carências.	()	()	()	()	()
8. Existe na minha escola ou na Secretaria de Educação registros ou banco de dados com a escolaridade e o histórico de cursos e treinamentos recebidos pelo professor que leciona na rede.	()	()	()	()	()
9. As necessidades de formação da minha escola são atendidas.	()	()	()	()	()
10. Os critérios utilizados na seleção para acesso dos cursos/capacitações são de conhecimento dos professores.	()	()	()	()	()
11. A sistemática de	()	()	()	()	()



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE 0076

divulgação dos cursos é eficaz, atingindo todos os possíveis interessados de forma objetiva e transparente.					
12. No processo de definição da programação dos cursos de capacitação foi considerada a opinião da minha escola.	()	()	()	()	()
13. Antes de iniciar os cursos a minha escola foi informada do conteúdo programático que seria ministrado.	()	()	()	()	()
14. A divulgação dos cursos de capacitação no âmbito da escola é de minha responsabilidade.	()	()	()	()	()
15. Dentre os professores da minha escola que foram capacitados nos últimos anos encontravam-se aqueles com maiores carências de capacitação.	()	()	()	()	()
16. Os alunos ficaram sem aula durante o período em que o professor esteve participando do curso.	()	()	()	()	()
17. As aulas comprometidas foram recuperadas.	()	()	()	()	()
18. Há necessidade de melhorar os critérios de seleção dos professores para participar de cursos de formação.	()	()	()	()	()
19. A Secretaria de Educação ou a minha escola proporcionam incentivos e condições para o professor participar do programa de formação como liberação do trabalho, viabilização do transporte, diária, etc.	()	()	()	()	()
20. Percebo que as ações de formação continuada são fatores fundamentais na melhoria do desempenho escolar dos alunos.	()	()	()	()	()
21. Há evidências de que o rendimento dos alunos da minha escola melhorou com os cursos de formação.	()	()	()	()	()
22. Existem mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam a escola informar falhas ou sugerir melhorias nas ações de formação continuada.	()	()	()	()	()



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO

TCE0077

23. Existem ações tendentes ao aperfeiçoamento dos programas de formação continuada.	()	()	()	()	()
--	-----	-----	-----	-----	-----

24) Em caso positivo na questão 22, liste os mecanismos existentes?

25) Em caso positivo na questão 23, liste as ações existentes?

AS QUESTÕES A SEGUIR ADMITEM MAIS DE UMA RESPOSTA

26. Os cursos de capacitação ministrados são	() No horário de trabalho	() À noite	() Recesso escolar	() Fim de semana
27. Cite até dois motivos que dificultam a participação dos professores em cursos de capacitação oferecidos.	() Múltipla jornada de trabalho	() Baixa motivação ou interesse	() Não dispensa de ponto	() Pouco incentivo financeiro
28. A minha escola adota os seguintes critérios para selecionar os professores que deverão participar de curso de formação.	() Indicação	() Seleção via provas ou entrevistas	() Maior carência pedagógica	() Interesse do professor
29. A minha escola controla a execução das ações de formação de professores através de:	() Acompanhamento da frequência dos cursistas	() Controle da distribuição do material didático	() Levantamento das dificuldades dos professores na última capacitação	() Acompanhamento dos resultados da atuação pedagógica do professor

30) Que sugestões você daria para melhorar a formação continuada de professores?

Obrigado por sua colaboração!

ANEXO II

Quadro comparativo entre as metas do PNE e do PEE/GO

Metas do PNE	Metas do PEE/GO
<p>Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.</p>	<p>Meta 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PEE, assegurando a construção de novas creches e a contratação de professores .</p> <p>Meta 12: Promover a articulação Intersetorial entre órgãos e políticas públicas de Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos, em parceria com as famílias, a fim de garantir os encaminhamentos e atendimentos necessários voltados à continuidade do atendimento escolar, na educação regular em suas etapas e modalidades, das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.</p>
<p>Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.</p>	<p>Meta 2: Universalizar e garantir a permanência bem sucedida dos estudantes na escola até a conclusão do Ensino Fundamental, com vistas a reduzir a defasagem idade/ano escolar até 2025.</p> <p>Meta 12: Promover a articulação Intersetorial entre órgãos e políticas públicas de Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos, em parceria com as famílias, a fim de garantir os encaminhamentos e atendimentos necessários voltados à continuidade do atendimento escolar, na educação regular em suas etapas e modalidades, das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.</p>
<p>Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).</p>	<p>Meta 5: Universalizar no prazo de cinco anos, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar até o final da vigência deste Plano, a taxa líquida de matrícula do Ensino Médio para 85%.</p>
<p>Meta 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.</p>	<p>Meta 11: Universalizar no prazo de 10 (dez) anos a acesso a educação básica e o Atendimento Educacional Especializado - AEE para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação e demais necessidades especiais preferencialmente na rede regular de ensino, com garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados públicos ou conveniados.</p>

	<p>Meta 12: Promover a articulação Intersetorial entre órgãos e políticas públicas de Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos, em parceria com as famílias, a fim de garantir os encaminhamentos e atendimentos necessários voltados à continuidade do atendimento escolar, na educação regular em suas etapas e modalidades, das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.</p>
<p>Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.</p>	<p>Meta 2: Universalizar e garantir a permanência bem sucedida dos estudantes na escola até a conclusão do Ensino Fundamental, com vistas a reduzir a defasagem idade/ano escolar até 2025.</p>
<p>Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica</p>	<p>Meta 3 - Ampliar a oferta da educação em tempo integral em 50% das escolas da rede pública, atendendo de forma gradativa 25% das matrículas até o final da vigência deste Plano, promovendo a melhoria da qualidade da educação básica, do fluxo escolar e da aprendizagem.</p>
<p>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.</p>	<p>Meta 4 - Assegurar até a vigência final do PEE/GO a melhoria da qualidade da educação básica em suas etapas e modalidades, do fluxo escolar, a partir dos indicadores das avaliações externas, incluindo e cumprindo os índices estabelecidos no IDEB.</p> <p>Meta 12: Promover a articulação Intersetorial entre órgãos e políticas públicas de Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos, em parceria com as famílias, a fim de garantir os encaminhamentos e atendimentos necessários voltados à continuidade do atendimento escolar, na educação regular em suas etapas e modalidades, das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.</p>
<p>Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)</p>	<p>Meta 6: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) anos ou mais, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano Estadual de Educação, inclusive, para as populações do campo e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.</p> <p>Meta 9: Consolidar até a vigência final deste plano a educação escolar do campo, de populações tradicionais, itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural.</p>
<p>Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.</p>	<p>Meta 7: Universalizar a alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais até o final da vigência deste PEE e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.</p> <p>Meta 9: Consolidar até a vigência final deste plano a educação escolar do campo, de populações tradicionais,</p>

	itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural.
Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	<p>Meta 8: Desenvolver até o final da vigência deste plano em pelo menos 25% dos cursos de Educação de Jovens e Adultos nos Ensino Fundamental e Médio na forma integrada à educação profissional.</p> <p>Meta 9: Consolidar até a vigência final deste plano a educação escolar do campo, de populações tradicionais, itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural.</p>
Meta 11: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	Meta10: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.
Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	<p>Meta 13: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.</p> <p>Meta 15: Consolidar a implantação do Sistema Estadual de Educação Superior do Estado de Goiás.</p>
Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	<p>Meta 14: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.</p> <p>Meta 15: Consolidar a implantação do Sistema Estadual de Educação Superior do Estado de Goiás.</p>
Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	<p>Meta 14: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.</p> <p>Meta 15: Consolidar a implantação do Sistema Estadual de Educação Superior do Estado de Goiás.</p>
Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os	Meta 16: Garantir, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PEE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de

professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
Meta 16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Meta 17: Formar, em nível de pós-graduação prioritariamente <i>stricto sensu</i> 90% (noventa por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PEE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
Meta 17: Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Meta 18: Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas estadual, municipais e da rede privada de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do quinto ano de vigência deste PEE.
Meta 18: Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	Meta 19: Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior do Sistema Estadual de Ensino, conforme previsto na Lei Complementar Estadual Nº 026/1998 e em todos os sistemas de ensino municipais e para o Plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Meta 20: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação de eleições diretas para gestores das escolas públicas.
Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB - do Estado no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB estadual ao final do decênio.	Meta 21: Ampliar o investimento público estadual em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do Estado no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB a partir do 9º ano deste PEE.