

## A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS NA FISCALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

Letícia Diniz Guimarães<sup>1</sup>

Professora Dra. Maria Rosimary Soares dos Santos<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo apresenta resultados parciais de pesquisa de doutorado em andamento, dedicada a compreender a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) na fiscalização da educação básica no período posterior à Constituição Federal de 1988 (CF/88). O objetivo específico deste estudo é mapear e caracterizar, em etapa exploratória, o universo de 2.366 registros processuais identificados no sistema MapJuris do TCEMG mediante descritores associados a “educação” e “ensino”, no recorte temporal de 1988 a 2024. A análise organiza o conjunto por município, órgão vinculado e natureza das ações de controle. Ao situar os achados no marco constitucional do controle externo e em debates sobre *accountability* e regulação educacional, o artigo apresenta um arcabouço empírico e metodológico para as etapas posteriores da tese, nas quais será delimitado e analisado um corpus específico de processos efetivamente educacionais, juntamente com a análise normativa aplicável. Os resultados apontam concentração de registros na capital, predominância de órgãos municipais e alta incidência de inspeções, sugerindo um padrão de fiscalização fortemente vinculado a rotinas administrativas e de conformidade procedimental.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas; Educação Básica; Análise Documental.

### Abstract

---

<sup>1</sup> Advogada e pedagoga. Mestre em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Hélder Câmara e doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Professora Titular da Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Ciências Sociais, mestre em Ciência Política, doutora em Educação e pós-doutora por instituições nacionais e estrangeiras.

This article presents partial results of ongoing doctoral research dedicated to understanding the role of the Court of Accounts of the State of Minas Gerais (TCEMG) in the oversight of basic education in the period following the Federal Constitution of 1988 (CF/88). The specific objective of this study is to map and characterize, at an exploratory stage, the universe of 2,366 procedural records identified in the TCEMG MapJuris system through descriptors associated with “education” and “teaching”, within the time frame from 1988 to 2024. The analysis organizes the set by municipality, linked body, and nature of the control actions. By situating the findings within the constitutional framework of external control and in debates on accountability and educational regulation, the article presents an empirical and methodological framework for the subsequent stages of the thesis, in which a specific corpus of effectively educational proceedings will be delimited and analyzed, together with the applicable normative analysis. The results point to a concentration of records in the capital, a predominance of municipal bodies, and a high incidence of inspections, suggesting a pattern of oversight strongly linked to administrative routines and procedural compliance.

**Keywords:** Court of Auditors; Basic Education; Document Analysis.

## Introdução

A fiscalização da educação básica pelos Tribunais de Contas decorre de um arranjo constitucional que, desde 1988, atribui ao controle externo a verificação da administração pública em dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, consideradas também sob critérios de legalidade, legitimidade e economicidade. No campo da educação básica, essa perspectiva é relevante porque a política educacional articula vinculações constitucionais de financiamento, transferências interfederativas e execução municipal, o que tende a produzir um conjunto de atos, despesas e procedimentos fiscalizáveis.

Ainda assim, a descrição sistemática do acervo processual de um Tribunal de Contas Estadual, quando se busca por descritores educacionais, não costuma aparecer como ponto de partida empírico em estudos sobre controle externo e educação. Este artigo assume uma função anterior à análise de mérito dos processos ou à inferência de efeitos sobre resultados educacionais. O propósito é construir um mapa empírico dos registros processuais associados aos descritores educacionais no TCEMG, no período de 1988 a 2024, explicitando critérios, limites de acesso e padrões descritivos identificáveis na base consultada.

O texto apresenta, portanto, uma etapa exploratória de pesquisa de doutorado em desenvolvimento. O objetivo específico é mapear e caracterizar 2.366 registros extraídos do *MapJuris*, ferramenta voltada ao mapeamento de processos do TCEMG, organizando-os por município, órgão vinculado, objeto e natureza da ação de controle. Como desdobramento

metodológico já previsto no desenho da investigação, registra-se, também, um padrão semântico observado na redação dos objetos: processos relacionados à área educacional apresentaram, de forma recorrente, a menção expressa ao termo “ensino”, ao passo que registros contendo descritores educacionais por indexação ampla apresentavam objetos administrativos diversos.

O artigo oferece contribuição metodológica sobre como o universo empírico foi constituído, com dados rastreáveis e critérios explicitados. Além disso, descreve regularidades institucionais observáveis no acervo processual consultado, produzindo um arcabouço empírico para etapas posteriores, nas quais o corpus estritamente educacional será delimitado e analisado em profundidade, com atenção a decisões, recomendações, fundamentos, sanções e rotinas de monitoramento.

### **1. Posição do artigo na arquitetura da tese e recorte da pesquisa**

Este artigo se insere em uma pesquisa de doutorado, na qual a construção do corpus documental tem papel estruturante. A investigação da tese articula a análise das transformações políticas e institucionais do Estado brasileiro, das reformas administrativas e das mudanças nas formas de gestão pública, considerando seus efeitos sobre os órgãos de controle e sobre as dinâmicas de fiscalização e monitoramento das políticas educacionais. Nesse contexto, o estudo examina a evolução institucional do Tribunal, seus instrumentos de fiscalização e os processos administrativos relacionados à educação, com base em análise documental de material institucional. A partir desse conjunto analítico, busca-se compreender como as mudanças políticas, normativas e administrativas influenciam a atuação do Tribunal, bem como as formas pelas quais suas decisões, recomendações e práticas de controle se relacionam com a implementação das políticas públicas educacionais em Minas Gerais (MG).

A investigação busca compreender de que maneira reformas do Estado, da administração pública e ciclos políticos influenciaram as atribuições do Tribunal, sua forma de julgar, emitir recomendações e como essas ações repercutem em políticas públicas educacionais em MG.

A pesquisa parte da pergunta: de que forma as transformações políticas e institucionais no período pós-1988 influenciaram as funções desempenhadas pelo TCEMG na fiscalização da educação básica em MG? E, para realizar essa análise, o artigo apresenta e discute os resultados do mapeamento das formas de atuação do TCEMG na educação básica, o recorte inicial incide

sobre a extração de 2.366 registros associados aos termos “educação” e “ensino” no *MapJuris*, no período de 5 de outubro de 1988 a 23 de junho de 2024. O detalhamento dos 396 processos filtrados pela palavra “ensino” constitui uma etapa posterior, já iniciada na pesquisa, mas não substitui o objetivo deste texto, que é trazer um panorama geral da atuação do TCEMG na educação mineira ao longo de quase quatro décadas.

## **2. Contexto analítico: controle externo e educação**

A pesquisa adota a Sociologia Política articulada à Sociologia da Ação Pública como marcos analíticos para compreender as transformações do Estado brasileiro e seus efeitos sobre a atuação dos órgãos de controle público desde as reformas administrativas do final dos anos de 1980. Esse referencial permite examinar como reconfigurações da regulação estatal, impulsionadas por agendas de modernização administrativa e pela difusão de princípios gerenciais, introduziram racionalidades orientadas a resultados, eficiência e responsabilização no setor público (Bresser-Pereira, 1998; Hood, 1991; Pollitt; Bouckaert, 2017). Tais transformações remodelaram instrumentos de governo e práticas de acompanhamento de políticas públicas, intensificando o uso de indicadores, métricas e procedimentos de avaliação, em linha com debates sobre regulação pelos números (Lessard; Carpentier, 2016; Power, 1997).

Nesse contexto, a noção de *accountability* é mobilizada para descrever relações institucionalizadas de prestação de contas e responsabilização entre gestores públicos e instâncias de controle, especificando ator responsável, fórum de prestação, critérios avaliativos e eventuais consequências (Bovens, 2007; Avritzer, 2010). No campo educacional, estudos discutem a transformação de mecanismos de regulação e avaliação das políticas públicas, com destaque para a emergência de sistemas de monitoramento baseados em indicadores, avaliações externas e instrumentos comparativos (Afonso, 2009; Cury, 2010).

Maroy (2013) descreve esse movimento como parte de uma nova regulação educacional, caracterizada pela combinação entre dispositivos estatais tradicionais e mecanismos de avaliação baseados em resultados, com efeitos sobre formas específicas de responsabilização. Barroso (2005, 2013) discute como esses mecanismos interagem com formas tradicionais de organização dos sistemas educacionais, descrevendo o Estado contemporâneo como um governo à distância, combinando normatização, avaliação e dispositivos de contratualização, com deslocamentos na relação entre escolas, gestores locais e autoridade central. Essa discussão se

articula à leitura de instrumentos de controle como dispositivos que organizam a ação pública e estruturam modos de intervenção estatal, de modo que documentos institucionais não são apenas registros, mas também espaços de produção de enquadramentos e orientações.

No contexto brasileiro, a aplicação dessas referências implica reconhecer a disseminação de instrumentos avaliativos e de monitoramento, em ambiente institucional no qual recomendações, determinações e apontamentos técnicos podem integrar processos mais amplos de produção de informação e regulação administrativa (Tripodi, 2018).

### **3. Contexto empírico e regimes de acesso documental no TCEMG**

A constituição do corpus documental foi condicionada por limites de acesso observáveis na consulta pública do TCEMG, considerando que o portal eletrônico apresenta, predominantemente, pareceres técnicos, votos e despachos do próprio Tribunal e do Ministério Público de Contas (MPC). Dessa forma, não contempla manifestações, defesas ou demais peças dos fiscalizados. Ainda que não haja tais elementos, os documentos existentes são peças fundamentais para analisar as ações e a posição do TCEMG em relação às questões da fiscalização na educação. Definem, também, a postura da instituição perante o tema e o processo, inclusive sobre a capacidade de indução na gestão da educação.

Como exemplo do modo de apresentação pública dos documentos coletados na pesquisa foi localizado o Processo n. 767504, vinculado à Prefeitura Municipal de Ijaci, com apenas dois documentos disponíveis para consulta, um parecer do MPC e um acórdão do TCEMG, com ementa, relatório, fundamentação e conclusão, além de votos dos conselheiros e menção a recomendações. Esse exemplo demonstra as possibilidades e limites do acesso à consulta pública e de análise documental.

### **4. Fonte de dados e estratégia de mapeamento**

O levantamento inicial foi realizado no sistema *MapJuris* com definição de recorte temporal e utilização dos descritores “ensino” ou “educação”. A extração resultou em uma planilha com 2.366 registros, contendo município, número do processo, órgão vinculado, objeto e natureza. Este artigo considera essa planilha como referência para composição do corpus documental.

A extração foi deliberadamente ampla para capturar o potencial associado à indexação por descritores e, a partir dele, observar regularidades na redação dos objetos e na tipologia de ações de controle. O recorte é, portanto, exploratório e descritivo.

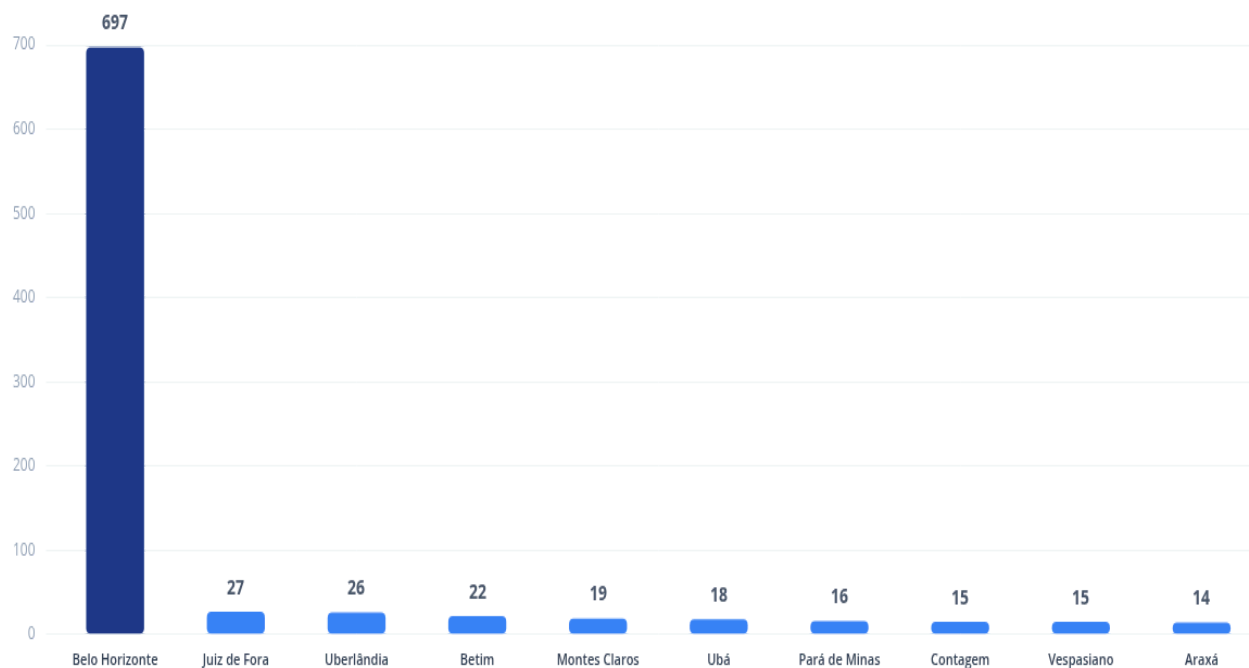
Os registros são apresentados em três eixos descritivos principais: distribuição territorial por município, distribuição institucional por órgão vinculado e distribuição por natureza da ação de controle. Também são apresentados achados semânticos e categorias temáticas emergentes nos objetos, como serão apresentados a seguir.

## 5. Resultados do mapeamento

### 5.1 Distribuição territorial dos processos de fiscalização da educação básica por município mineiro

A análise documental indica concentração territorial, com destaque para a capital, Belo Horizonte, que reúne 697 ocorrências ou 29,5% do total, valor muito superior aos demais municípios na sequência, como Juiz de Fora (27), Uberlândia (26), Betim (22), Montes Claros (19), Ubá (18), Pará de Minas (16), Contagem (15), Vespasiano (15) e Araxá (14).

**Gráfico 1 - Distribuição territorial dos processos de fiscalização da educação básica por município mineiro**



Fonte: elaborado pela autora

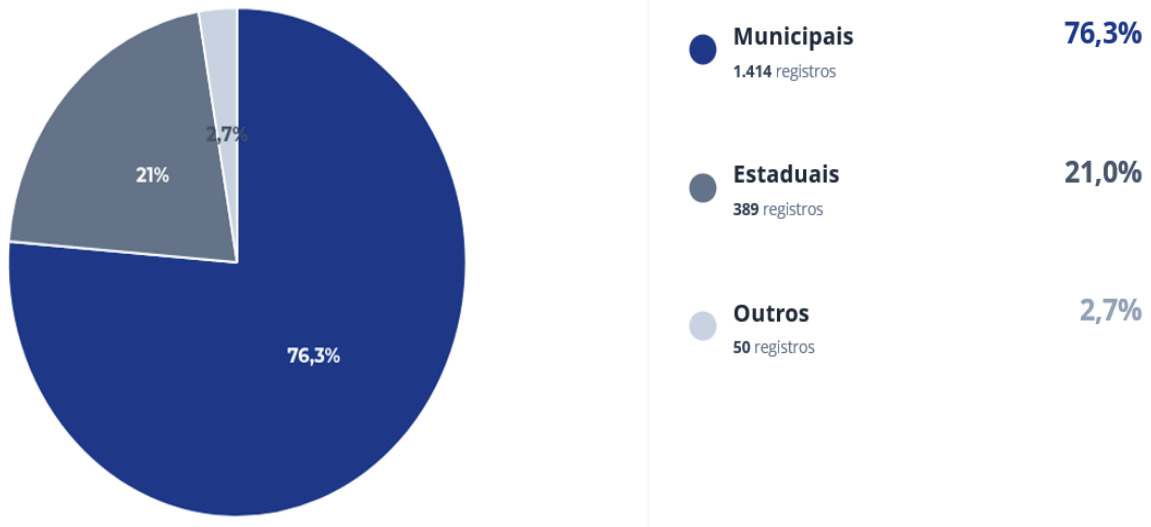
O mapeamento, nesta etapa, registra a assimetria territorial como achado descritivo e não atribui causalidade para explicar a concentração das ações de fiscalização. A interpretação de fatores como escala administrativa, densidade institucional, volume orçamentário e grau de formalização burocrática municipal é reservada a etapas posteriores, quando a análise documental individualizada permitir sustentar hipóteses com evidência mais direta.

## 5.2 Distribuição por órgão vinculado à educação e predominância municipal em MG

No campo “órgão vinculado” da base extraída no sistema MapJuris foram identificadas 202 denominações institucionais distintas associadas aos processos analisados. Para fins de organização analítica, essas instituições foram agrupadas em seis categorias principais, totalizando 1.853 registros. A distribuição institucional observada foi a seguinte: Prefeituras Municipais (697 ou 37,6%), Câmaras Municipais (533 ou 28,8%), Órgãos Estaduais (389 ou 21,0%), Entidades Municipais (184 ou 9,9%), Pessoas Físicas (11 ou 0,6%) e outros (39 ou 2,1%). Essa primeira classificação organiza os órgãos segundo sua natureza institucional, independentemente da esfera administrativa.

Em etapa seguinte, essas categorias foram agregadas segundo a esfera administrativa predominante. Nesse agrupamento, foram considerados como órgãos municipais as Prefeituras, as Câmaras Municipais e as Entidades Municipais. Juntas, essas três categorias somam 1.414 registros, o que corresponde a 76,3% do conjunto analisado. Esse resultado indica predominância expressiva de instituições vinculadas à esfera municipal entre os processos identificados na base consultada, sugerindo que grande parte das ações de controle associadas aos descritores utilizados incide sobre a administração municipal.

**Gráfico 2 - Distribuição dos processos por Esfera Administrativa**



**Fonte: elaborado pela autora**

No detalhamento da categoria “Órgãos Estaduais” (389 registros), foram identificadas quatro subcategorias institucionais: Autarquias e Órgãos Específicos (239), Secretarias de Estado (150), Empresas Estaduais (25) e Fundações Estaduais (20). Entre as autarquias e órgãos específicos, observa-se maior concentração de registros vinculados ao próprio TCEMG (103 ocorrências) e ao Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER) (54). Também aparecem registros associados ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (14) e ao Governo do Estado de Minas Gerais (14). Entre as Secretarias de Estado, destacam-se: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (37), Secretaria de Estado de Saúde (35), Secretaria de Estado de Segurança Pública (7).

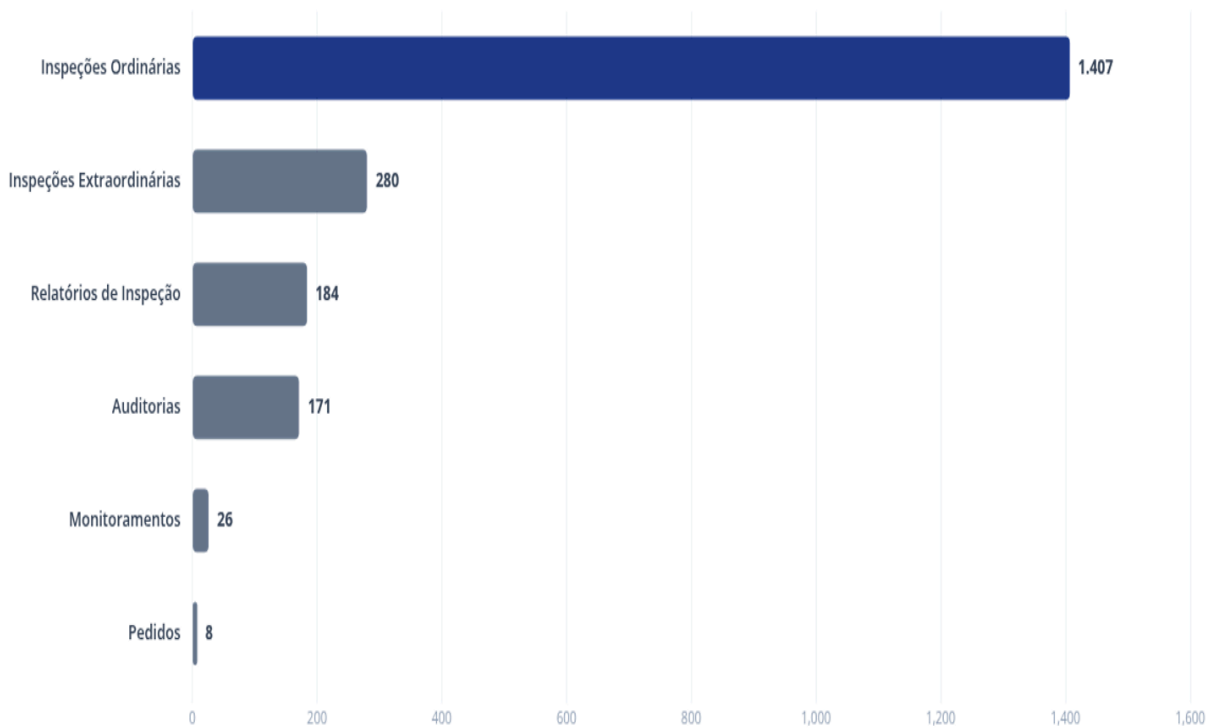
Na categoria “Entidades Municipais” (184 registros), foram identificadas quatro subcategorias principais: Fundos Municipais (80), Institutos de Previdência Municipal (50), Serviços Autônomos de Água e Esgoto (30) e Fundações e Empresas Municipais (24). Essas entidades correspondem a estruturas administrativas vinculadas à gestão municipal, frequentemente responsáveis por funções específicas da administração pública local. A categoria denominada “outros” (39 registros) reúne instituições diversas que não se enquadram

diretamente nas categorias anteriores. Entre os exemplos identificados na base consultada encontram-se empresas públicas ou sociedades de economia mista, associações e entidades de natureza institucional variada, como Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS) e Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (BELOTUR).

### 5.3 Natureza das ações de controle do TCEMG

A análise quantitativa da natureza das ações de controle foi informada com base em 2.078 registros levantados. Esses registros correspondem às tipologias processuais utilizadas pelo Tribunal para identificar a modalidade de fiscalização ou acompanhamento administrativo: Inspeção Ordinária (1.017), Inspeção Ordinária, Licitação (294), Inspeção Extraordinária, Licitação (145), Inspeção Extraordinária (131), Auditoria (129), Relatório de Inspeção, Licitação (105), Inspeção Ordinária, Atos de Admissão (78), Relatório de Inspeção (71) e Auditoria Operacional (38), além de tipos com menor ocorrência, como monitoramentos e pedidos.

**Gráfico 3 - Natureza das Ações de Controle do TCEMG**



**Fonte: elaborado pela autora**

Para facilitar a interpretação do conjunto, essas tipologias foram agrupadas em categorias mais amplas de ação de controle. Foi registrado que Inspeções Ordinárias, somadas todas as variações, correspondem a 1.407 processos analisados (67,7%), Inspeções Extraordinárias totalizam 280 (13,5%), Relatórios de Inspeção totalizam 184 (8,9%), Auditorias totalizam 171 (8,2%), Monitoramentos totalizam 26 (1,3%) e Pedidos totalizam 8 (0,4%).

Quando se observa o objeto específico das inspeções, destacam-se aquelas relacionadas a procedimentos licitatórios, que somam 544 registros, resultantes da agregação de: Inspeção Ordinária, Licitação (294), Inspeção Extraordinária, Licitação (145) e Relatório de Inspeção, Licitação (105). Inspeções relacionadas a atos de admissão somam 82 registros, e inspeções com parecer coletivo somam 18. Esses resultados indicam que, nos processos analisados, as ações de fiscalização registradas no sistema são predominantemente estruturadas em torno de inspeções administrativas voltadas à verificação de regularidade de procedimentos, especialmente em temas relacionados a licitações, contratações e atos administrativos.

#### 5.4 Achados semânticos no corpus documental

Na leitura exploratória dos registros, foi identificado um padrão semântico relevante: processos relacionados à área educacional apresentam, de forma reiterada, a menção ao termo “ensino” na descrição do objeto. Por outro lado, registros obtidos pela busca ampla com “educação” ou “ensino” incluíam objetos administrativos diversos, exemplificados por descrições como monitoramento de auditoria operacional em políticas ambientais e econômicas municipais, auditorias sobre procedimentos de licitações, inspeções sobre contratações de serviços contábeis e jurídicos e apuração de irregularidades em dispensas e pregões.

Diante desse padrão linguístico, foi aplicado filtro na coluna “objeto”, restringindo-se aos registros que continham a palavra “ensino”. Esse procedimento reduziu o conjunto a 396 processos, que passaram para a etapa posterior da pesquisa. Além disso, foram apresentados rankings de palavras com frequências associadas à base semântica analisada, incluindo termos como “inspeção” (1.175), “despesas” (901), “municipal” (892), “prefeitura” (404), “fiscalizar” (382) e “licitatórios” (255).

A identificação dessas frequências lexicais é relevante porque permite observar padrões recorrentes na formulação dos objetos processuais registrados na base analisada. A predominância de termos associados aos procedimentos administrativos e de controle, como

“inspeção”, “procedimentos” e “licitatórios”, indica que a indexação inicial realizada por meio dos descritores “ensino” e “educação” não corresponde necessariamente a processos diretamente relacionados à política educacional. Em muitos casos, os registros referem-se às rotinas mais amplas de fiscalização administrativa da gestão municipal, nas quais a educação aparece apenas como contexto da atuação do Tribunal.

A análise lexical, portanto, contribui para evidenciar o caráter abrangente da extração inicial e para justificar a necessidade de etapas subsequentes de filtragem temática. Quando, em momento posterior da análise, passam a emergir termos mais diretamente associados ao campo educacional, esse deslocamento semântico permite identificar com maior precisão os processos cujo conteúdo efetivamente se vincula à gestão da educação básica, distinguindo-os daqueles que apenas tangenciam o tema.

## **6. Discussão**

O mapa empírico apresentado descreve o universo institucional visível quando se buscam descritores educacionais no acervo do TCEMG, registrando como os dados se distribuem territorialmente, quais tipos de órgãos aparecem com maior frequência e os tipos de ações de controle mais recorrentes.

A concentração de registros em Belo Horizonte, a predominância de órgãos municipais no conjunto de “órgãos vinculados” e o alto índice de inspeções, descrevem um padrão de fiscalização que, no plano observável do banco de dados, aparece associado às ações administrativas, conformidade procedimental e governança financeira. Isso significa, apenas, que, no universo extraído e nos campos disponíveis, a materialidade processual que mais aparece é aquela vinculada à regularidade de gestão. Além disso, a contribuição desse levantamento é o registro da assimetria como achado é indicativo de que a pesquisa não pode pressupor homogeneidade territorial do controle externo.

A identificação do padrão semântico associado ao termo “ensino” constitui um achado metodológico importante para o desenho da pesquisa. Observou-se que processos diretamente relacionados à área educacional apresentavam, de forma recorrente, a menção explícita ao termo “ensino”, enquanto registros obtidos pela busca ampla com os descritores “educação” ou “ensino” frequentemente incluíam objetos administrativos diversos.

## 7. Conclusão

Este artigo apresentou um mapeamento exploratório de 2.366 registros processuais identificados no sistema MapJuris, no recorte de 1988 a 2024, como etapa parcial de pesquisa de doutorado sobre a atuação do TCEMG na fiscalização da educação básica.

A análise organizou a base de dados por município, órgão vinculado e natureza das ações de controle. O texto também registrou condicionantes empíricas relevantes para a constituição do corpus, especialmente quanto ao acesso documental, além de apontar um padrão semântico observado na redação dos objetos.

Como contribuição, o artigo oferece um retrato rastreável dos registros e explicita um caminho metodológico para estudos que pretendam interpretar a incidência do controle externo sobre a educação básica. As etapas posteriores da pesquisa examinarão o corpus delimitado, com análise documental, para descrever padrões decisórios, fundamentos, recomendações, sanções e mecanismos de monitoramento mobilizados pelo TCEMG no campo educacional.

## Referências

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo, 2010.

Disponível em:

[https://www.institutodademocracia.org/\\_files/ugd/a46f9a\\_80fa1fed2aeb4cb9aeee4e8561ce824f.pdf#page=14](https://www.institutodademocracia.org/_files/ugd/a46f9a_80fa1fed2aeb4cb9aeee4e8561ce824f.pdf#page=14). Acesso em: 15 jan. 2026.

BARROSO, João. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Educação: temas e problemas**, n. 12-13, p. 13-25, 2013. Disponível em:

<https://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/11>. Acesso em: 22 nov. 2025.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, p. 725-751, 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/TVLjsSNcwyChwwYkxtGX7YD/?format=html>. Acesso em: 22 nov. 2025.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anylène. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. Vozes, 2016.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, set. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 24 dez. 2025.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 48, n. 167, p. 228-253, 2018.