

O parecer CNE/CEB nº 8/2010 e sua utilização pelos Tribunais de Contas como referência de padrão mínimo de qualidade

The CNE/CEB Opinion no. 8/2010 and its use by the Courts of Accounts as the reference for minimum quality standards

Maria Aparecida Silva de Menezes¹

RESUMO

O artigo explora três questões: a primeira, o que traz o Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 8/2010; a segunda, se é possível aos Tribunais de Contas utilizar o Parecer sem a homologação do Ministério da Educação; e a terceira, sendo possível, em que medida e quais as potencialidades de utilização do Parecer. A partir da análise exploratória entre o arcabouço normativo e doutrinário norteadores das competências dos Tribunais de Contas com os parâmetros estabelecidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, foi possível a identificação de potenciais usos do documento pelos Órgãos de Controle, de modo a aprimorar a gestão e cooperar com a elevação das condições das escolas públicas do Brasil.

Palavras-Chave: Educação. Gestão. Custo Aluno Qualidade. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This paper explores three issues: first, what led to the Opinion of the Na-

¹ Pós-graduada em Auditoria Pública pela Fundação Visconde de Cairu e em Controle e Repressão a Desvios de Recursos Públicos pela Universidade Estácio de Sá. Graduada em Ciências Contábeis pela Fundação Visconde de Cairu e em Direito pela Faculdade Baiana de Direito. Advogada. Coordenadora de Gabinete de Conselho. E-mail: cida@tce.ba.gov.br

tional Council of Education/Basic Education Hall (CNE/CEB) no. 8/2010; secondly, if it is possible for the Courts of Accounts to use the parameters of the cited Opinion without its homologation by the Ministry of Education; and finally, such Opinion can be used, to what extent and what are the possibilities of its application. Through an analysis of legal frameworks and academic views regarding the jurisdiction of the Courts of Accounts and parameters established in the CNE/CEB Opinion 8/2010, it was possible to identify the potential uses of the document by external audit institutions improve administration and policies, in addition to aiding in the improvement of the state of public schools in Brazil.

Keywords: Education. Management. “Cost Student Quality (CAQ)”. Courts of Accounts.

Recebido: 19-10-2018

Aprovado: 13-12-2018

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas têm aprofundado suas fiscalizações no campo da aplicação dos recursos destinados à educação². Contudo, quando a questão envolve a garantia da equalização de oportunidades educacionais em todo território nacional, decorrente de um padrão de qualidade legalmente instituído, os auditores ainda se ressentem da ausência de parâmetro objetivo.

² Citamos, por exemplo, os seguintes documentos: a Auditoria Operacional no Programa Proinfância e a Auditoria Coordenada do Ensino Médio no Brasil, realizadas pelo TCU (BRASIL, 2014c; 2014d); a Radiografia da Educação Infantil, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2010-2015); o Monitoramento do Programa Fortalecimento da Educação Básica e o Fortalecimento da Educação Básica (Auditoria Coordenada em Ações do Ensino Médio) (BAHIA, 2013, 2016) realizados Citamos, por exemplo, os seguintes documentos: a Auditoria Operacional no Programa Proinfância e a Auditoria Coordenada do Ensino Médio no Brasil, realizadas pelo TCU (BRASIL, 2014c; 2014d); a Radiografia da Educação Infantil, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2010-2015); o Monitoramento do Programa Fortalecimento da Educação Básica e o Fortalecimento da Educação Básica (Auditoria Coordenada em Ações do Ensino Médio) (BAHIA, 2013, 2016) realizados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Embora a Constituição Federal e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), exijam padrão mínimo de qualidade de ensino, não há definição objetiva de quais são os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem que possam nortear os trabalhos dos Tribunais de Contas na busca de proteger e prevenir as mazelas da má gestão e da corrupção, caracterizadas por ineficiências e/ou ilegalidades alocativas dos recursos.

Um parâmetro com essa finalidade foi adotado pelo Conselho Nacional de Educação, mediante o Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 8/2010, estabelecendo a matriz do Custo Aluno Qualidade (CAQ); porém o parecer padece de homologação do Ministro da Educação.

Com efeito, a partir da análise exploratória entre o arcabouço normativo e doutrinário norteadores das competências dos Tribunais de Contas com os parâmetros estabelecidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, esta pesquisa tem a pretensão de identificar as potencialidades de aplicação, pelos Tribunais de Contas, dos parâmetros do CAQ adotados pelo parecer CNE/CEB nº 8/2010.

2 OS PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DEFINIDOS PELO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010

De acordo com o art. 4º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), os padrões mínimos de qualidade de ensino correspondem à “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Como se observa, não é possível precisar o sentido e o alcance dos padrões mínimos de qualidade a partir da definição da Lei nº 9.394/1996.

O exame da questão foi submetido à Câmara de Educação Básica

do Conselho Nacional de Educação por uma comissão composta pelos conselheiros César Callegari, José Fernandes de Lima, Mozart Neves Ramos e Regina Vinhaes Gracindo. Essa comissão, com fundamento nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, e nos artigos 3º e 4º, inciso IX, da Lei nº 9.394/1996, adotou o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como referência para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil.

O trabalho da comissão foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, mediante o Parecer CNE/CEB nº8/2010, contemplando oito anexos. O Anexo I apresenta uma tabela de referência para decisões dos órgãos do Poder Público, com estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos por classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por fase e etapa da educação básica e da modalidade escola de educação do campo, conforme demonstrado:

Tabela 1: Referência para decisões dos órgãos do Poder Público

ANEXO I – Estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos/classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por etapa da educação básica*							
Etapa da educação básica	Nº de Alunos	Nº de Classes	Nº de Professores	Salas de Aula	Alunos por Classe	Jornada do Aluno (horas/dia)	Jornada Semanal do Professor
Creche	130	10	20	10	13	10	40
Pré-escola	240	12	12	6	22	5	40
EF anos iniciais	480	18	20	10	24	5	40
EF anos finais	600	20	20	10	30	5	40
Ensino médio	900	30	30	15	30	5	40
EF educação do campo – anos iniciais	60	4	4	2	15	5	40
EF educação do campo – anos finais	100	4	4	2	2	5	40

* Para fixar a relação do número de alunos por turma, o CAQi tomou como referência a relação prevista no projeto original da LDB (substitutivo de Jorge Hage), assim como a relação prevista para a educação infantil constante no documento "Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil" do Ministério da Educação (MEC), de 1988.

Fonte: Brasil (2010).

Os Anexos de II a VIII definem por etapa da educação básica³ a estrutura e as características do prédio (A), os equipamentos e material permanente (B) e os insumos de referência para o funcionamento (C). A título de exemplo, assim estão dispostas as tabelas relativas etapa creche:

Tabela 2: Estrutura e características do prédio da creche

ANEXO II – CRECHE		
A – Estrutura e características do prédio da creche		
Descrição do prédio	Quantidade	m²/ítem
1. Salas de aula	10	30
2. Sala de direção/equipe	2	20
3. Sala de professores	1	15
4. Sala de leitura/biblioteca	1	45
5. Berçário	1	30
6. Refeitório	1	45
7. Lactário	1	20
8. Copa/Cozinha	1	15
9. Pátio coberto	1	200
10. Parque infantil	1	10
11. Banheiro de funcionários/professores	2	10
12. Banheiro de crianças	10	10
13. Sala de depósito	3	15
14. Salas de TV/Video	1	30
15. Total (m²)	-	915

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 3: Equipamento e material permanente para creche

ANEXO II – CRECHE	
B – Equipamento e material permanente para creche	
Descrição	Quantidade
1. Esportes e brincadeiras	
1.1. Colchonetes	20
1.2. Conjunto de brinquedos para parquinho	1

Fonte: Brasil (2010).

³ As etapas são: Creche, Pré-escola, Escola de ensino fundamental (EF) – anos iniciais, Escola de ensino fundamental – anos finais, Escola de ensino médio, Escola de educação do campo ensino fundamental – anos iniciais, Escola de educação do campo ensino fundamental – anos finais.

Tabela 3 (continuação): Equipamento e material permanente para creche

ANEXO II – CRECHE	
B – Equipamento e material permanente para creche	
Descrição	Quantidade
2. Cozinha	
2.1. Congelador de 305 litros	1
2.2. Refrigerador de 270 litros	2
2.3. Fogão comum para lactário	1
2.4. Fogão industrial	1
2.5. Liquidificador industrial	1
2.6. Botijão de gás de 13 quilos	2
3. Coleções e materiais bibliográficos	
3.1. Enciclopédias	1
3.2. Dicionário Houaiss ou Aurélio	1
3.3. Outros dicionários	1
3.4. Literatura infantil	1.200
3.5. Material complementar de apoio pedagógico	200
4. Equipamentos para áudio, vídeo e foto	
4.1. Retroprojeter	1
4.2. Tela para retroprojeter	1
4.3. Televisor de 20 polegadas (10 salas de aula)	10
4.4. Videocassete	1
4.5. Suporte para vídeo e TV	10
4.6. DVD (10 salas de aula)	10
4.7. Máquina fotográfica	1
4.8. Aparelho de CD e rádio	10
5. Setor de informática	
5.1. Computador para administração/docentes	4
5.2. Impressora a laser	2
5.3. Copiadora multifuncional	1
5.4. Guilhotina	1

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 3 (continuação): Equipamento e material permanente para creche

ANEXO II – CRECHE	
B – Equipamento e material permanente para creche	
Descrição	Quantidade
6. Mobiliária em geral	
6.1. Mobiliário infantil	120
6.2. Cadeiras	160
6.3. Mesa tipo escrivaninha	10
6.4. Arquivo de aço com 4 gavetas	10
6.5. Armário madeira com 2 portas	10
6.6. Mesa de leitura	1
6.7. Mesa de reunião da sala de professores	1
6.8. Armário com 2 portas para secretária	1
6.9. Mesa para refeitório	5
6.10. Mesa para impressora	2
6.11. Mesa para computador	4
6.12. Estantes para biblioteca	4
6.13. Berços e colchões	30
6.14. Banheira com suporte	2
6.15. Quadra para sala	10
7. Aparelhos em geral	
7.1. Bebedouro elétrico	2
7.2. Circulador de ar	10
7.3. Máquina de lavar roupa	1
7.4. Secadora	1
7.5. Telefone	1

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 4: Insumos de referência para o funcionamento da creche

ANEXO II – CRECHE	
C – Insumos de referência para o funcionamento da creche	
Descrição	Quantidade
1. Pessoal docente	
Professor com ensino superior (40h)	20
Professor com Ensino Médio (40h)	1
2. Pessoal de gestão	
Direção	1
Secretária	2
Manutenção e infraestrutura	1
Coordenador pedagógico	1
3. Bens e serviços	
Água/luz/telefone (mês)	1
Material de limpeza	1
Materiais pedagógicos e brinquedos por criança	1
Projetos de ações pedagógicas por criança	1.200
Material de escritório (mês)	200
Conservação predial (ano)	1
Manutenção e reposição de equipamento (mês)	1
4. Alimentação	
Funcionários	4
Alimentos (5 refeições/dia por criança)	2
5. Custos na administração central	
Formação profissional	120
Encargos sociais (20% do pessoal)	160
Administração e supervisão (5%)	10
% do PIB per capita estimado pelo CAQi por criança	

Fonte: Brasil (2010).

O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 dá concretude aos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, e aos artigos 3º e 4º, inciso IX, da Lei nº

9.394/1996, constituindo as balizas do padrão mínimo de qualidade, que serve de parâmetro para demonstrar e corrigir as disparidades das condições de qualidade da infraestrutura do ensino. Até a presente data não há homologação do referido parecer, nem tão pouco manifestação do MEC para a sua não homologação.

Cumprir registrar que a sociedade civil, em especial aquela representada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com forte atuação na tramitação do projeto de lei que institui o Plano Nacional de Educação, conseguiu incluir o CAQ nas estratégias 7.21, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei nº 13.005/2014, a saber:

Meta 7: [...]

Estratégias:

[...]

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

Meta 20: [...]

Estratégias:

[...]

20.6) **no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi**, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e **será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ**; 20.7) **implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica**, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública,

em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; **20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC**, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. (BRASIL, 2014a, grifos nossos)

Considerado estratégico para implementação de outras metas do Plano, o CAQ fundamentado nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 3º e 4º da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional e nas estratégias 7.21, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE – 2014-2024), ainda não foi regulamentado pela União, possivelmente porque será esse ente federativo o responsável por assegurar a cooperação financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios no atendimento dos parâmetros de qualidade.

A omissão da União foi escopo de apreciação no Tribunal de Contas da União, que determinou ao Ministério da Educação que apresentasse à Corte de Contas, no prazo de 90 dias a contar da ciência do acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis (acórdão nº 618/2014):

- 9.1.1. elaborar modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola;
- 9.1.2. estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);
- 9.1.3. regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor

mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT). (BRASIL, 2014b)

Cabe assinalar, por necessário, que o ministro da Educação, José Henrique Paim Fernandes, opôs embargos à decisão anteriormente citada, sustentando, de conforme com o Acórdão 618/2014 – Plenário, haver contradições e omissões no acórdão, uma vez que a “deliberação não levou em consideração: o pacto federativo, a competência supletiva da União em matéria de educação, a discricionariedade administrativa e os obstáculos orçamentários para a adoção de tais medidas” (BRASIL, 2015, p. 2). Os embargos foram acolhidos parcialmente pelo TCU, que reformulou em 22 de abril de 2015 a redação dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão 618/2014 – Plenário, da seguinte forma:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB);

9.1.2. inconsistência das informações relativas à despesa de pessoal constantes no Siope – Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação, o que prejudica o cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);

9.1.3. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal. (BRASIL, 2014b)

Em vista do escoamento do prazo para regulamentação do CAQi, a Associação os Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) encaminharam o Ofício Conjunto Atricon/IRB nº 1/2016 ao MEC, em 4 de agosto de 2016, solicitando a regulamentação do CAQi ou, alternativamente, a adoção do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Com efeito, o objetivo perseguido pelo legislador constituinte e pelo legislador infraconstitucional, em matéria de garantia de padrão de qualidade da educação, não pode ser aniquilado pela União em detrimento dos demais entes federados, cujos ombros carregam a maior parte da responsabilidade de oferecer ensino básico gratuito e de qualidade⁴. Os “obstáculos orçamentários” alegados pela União para não regulamentar o CAQ sequer podem ser atribuídos à cláusula da “reserva do possível”, já que inexistente justo motivo objetivamente aferível que sustente o uso dessa teoria.

3 O DEVER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE FAZER RECOMENDAÇÕES VISANDO AO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas não é o fim em si mesmo. Sua função constitucional republicana é contribuir para que as ações dos entes federados alcancem os objetivos fundamentais descritos no art. 3º da Carta de Outubro, quais sejam:

- 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,

⁴ Diante da mora da União, em 28 de outubro de 2016 a Procuradoria-Geral da República protocolou parecer no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 71 (ADPF 71), posicionando-se acerca de omissão da União em definir nacionalmente padrão mínimo de qualidade no ensino, que resultaria hoje no aumento de sua contribuição ao Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Tramita também a ação civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, autuada sob o nº 0141108-86.2016.4.02.5101, para que a União seja obrigada a cumprir obrigação constitucional e legal de fixar o CAQ.

sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
(BRASIL, 1988)

No exercício da fiscalização, quando identificada qualquer irregularidade, cumpre aos Tribunais de Contas emitir recomendações e determinações visando à correção das ações. Nesse sentido, é oportuno trazer a distinção entre recomendação e determinação, conforme descrição do *Manual de Boas práticas processuais dos Tribunais de Contas*, de autoria de Freitas e Mileski (2013, p. 50-51, grifo nosso), publicado pela Atricon:

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade.

Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida. (Grifo nosso)

À primeira vista, as determinações teriam mais força cogente, todavia, diante da função constitucional exercida pelos Tribunais de Contas de contribuir para que as ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios alcancem os objetivos fundamentais do Estado Democrático de

Direito, as recomendações também devem ser observadas pelos gestores públicos como verdadeiros “alertas”, nos moldes lecionados por Élide Graziane Pinto (2013), guardada sua natureza de instrumento preventivo.

Nesse sentido, embora o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 esteja pendente de homologação pelo Ministro da Educação⁵, o que afastaria o uso do documento como fonte de determinações; é possível o uso pelos Tribunais dos parâmetros estabelecidos no Parecer para emissão de recomendações voltadas ao aprimoramento da gestão.

Como único documento emitido por órgão institucionalmente formalizado no país (Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica) a dar concretude aos artigos 206 e 211 da Constituição Federal e aos artigos 3º e 4º, inciso IX, da Lei nº 9.394/1996, estabelecendo a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 se constitui em um relevante indicador de boas práticas.

Sob este enfoque, também é importante assinalar que as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2017, p. 24) estabelecem que as fontes de critérios “podem ser específicos ou mais gerais, e podem ser extraídos de várias fontes, incluindo leis, regulamentos, padrões, princípios sólidos e boas práticas”.

4 AS POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010 PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO REFERÊNCIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

A seguir serão identificadas as potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabeleceu a matriz de padrões mínimos

⁵ Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995: “Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (BRASIL, 1995).

de qualidade para a educação básica pública no Brasil quando no exercício das competências para apreciação e julgamento de contas, para realização de auditorias operacionais e no acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

4.1 Na apreciação das contas de Governo

No caso dos chefes do Poder Executivo, de acordo com a Constituição de 1988, as contas anuais são entregues para julgamento ao Poder Legislativo, que cumpre essa missão após escrutínio do Tribunal de Contas, realizado por meio de análise técnica descrita em relatório e consubstanciada em parecer prévio conclusivo sobre a gestão dos recursos públicos a cargo do titular do Executivo.

O produto enviado pelos Tribunais de Contas às Casas Legislativas, além de apontar para as condições da gestão, opinando por sua aprovação ou rejeição, segue para o Parlamento com recomendações e determinações voltadas às correções das irregularidades verificadas, o que materializa a função preventiva do controle externo.

Por força da vinculação constitucional de recursos do orçamento a serem aplicados em educação (mínimo de 18% da arrecadação com impostos, no caso da União, e 25%, no caso dos estados, Distrito Federal e municípios), é certo o aparecimento dessa função nas contas dos titulares do Poder Executivo.

O uso do indicador do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no exercício da apreciação das contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo pode levar a um avanço na análise dos valores aplicados na educação, muitas vezes restrita a um exame preponderantemente contábil-formal. Tomado como paradigma, será possível aos auditores avaliar a consistência entre os gastos realizados com o montante de recursos vinculados e as atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, sob a perspectiva do

que foi planejado em seu plano setorial (no momento, o PNE 2014-2024).

Somente com a tabela apresentada no Anexo 1 do referido parecer já seria possível aos Tribunais, no âmbito das contas do chefe do Poder Executivo, executar auditoria, cujos resultados poderiam munir os representantes do povo e a própria sociedade com informações sobre o cenário real das condições de ensino e o esforço de investimento necessário para chegar as condições estabelecidas pelo indicador.

Além disso, ainda com o uso apenas da tabela 1 do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, os Tribunais poderiam opinar sobre o planejado para a função educação e o desempenho da execução do orçamento e da gestão fiscal, de modo a fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

Outro importante potencial consiste em afastar o desvio de recursos públicos para programas não prioritários, em detrimento das escolhas republicanas definidas na Constituição Federal. Aqui, é importante trazer a lição de Paolo Mauro (2002, p. 137-161), que alerta para o comportamento predatório de governos corruptos ao selecionar a composição dos gastos públicos, direcionando os recursos para atividades de difícil fiscalização, em detrimentos da educação e da saúde.

O Quadro 1 demonstra as potencialidades de aplicação do Parecer a partir da competência para apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo.

Quadro 1: Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 na apreciação das contas de Governo

COMPETÊNCIA	Apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo
<p>POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010</p>	<p><i>Na análise das peças de planejamento</i> Verificar se o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual consignaram dotações que permitam manter ou ampliar o investimento que assegure uma infraestrutura escolar compatível com os parâmetros definidos na matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica. Avaliar o desempenho da atuação da gestão quanto ao indicador do CAQ, confrontados com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa); da taxa de distorção idade-série; da taxa de aprovação; da taxa de reprovação; da média de horas-aula diária; da média de alunos por turma; da taxa de analfabetismo; da taxa de escolarização; e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar. Reportar se o ente federativo tem demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino.</p> <p><i>Na análise dos limites constitucionais e legais</i> Verificar se os valores vinculados são aplicados em conformidade com o art. 70 da LDB e estão compatíveis com os parâmetros do CAQ. Verificar se as transferências constitucionais da União e dos estados aos municípios permitem que o ente mantenha os parâmetros do CAQ.</p> <p><i>Gestão orçamentária</i> Avaliar o impacto das desonerações de impostos, em razão de subvenções e renúncia de receitas, sobre as obrigações decorrentes do CAQ.</p>

Fonte: Brasil (2010).

A apreciação das contas de governo, observando as potencialidades demonstradas no Quadro anterior, avança o horizonte dos ritos formais, garantindo ao cidadão acesso às informações, produzidas por instituições de controle que levam a efeito a efetividade da lei e mecanismos concretos de controle da gestão.

4.2 Na análise das contas dos administradores e demais responsáveis

As observações feitas na seção anterior servem de referência também nesta seção. Contudo, devido à amplitude do escopo das contas do chefe do Poder Executivo, certos aspectos da gestão, que não são objeto de análise, certamente podem fazer parte das contas de titulares de pasta.

Nesse sentido, é possível abrir mais três grandes frentes de trabalho, a saber: 1) análise da área contábil, orçamentária e financeira; 2) análise da gestão patrimonial; 3) análise das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos.

A análise da área contábil, orçamentária e financeira, tendo em perspectiva os insumos do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, possibilita examinar os registros com maior segurança quanto à integridade, tempestividade e fidedignidade dos gastos, funcionando como uma linha de defesa de controle operacional e interno contra manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos.

Ainda no campo da análise contábil, orçamentária e financeira, é possível avaliar se a despesa com pessoal está compatível com o CAQ do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, de modo a afastar os casos de excesso de contratação.

Na seara da análise da gestão patrimonial, a possibilidade de uso consiste, entre outras coisas, em verificar se os insumos adquiridos foram distribuídos de forma compatível com a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica e se a gestão desse patrimônio garante a integridade das informações para a retroalimentação do planejamento.

Lugar comum para prática de atos de irregularidades, a análise das licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos deve ser campo de maior cuidado por parte dos auditores dos Tribunais. No escopo dessa avaliação, as aquisições de bens, prestação de serviços e obras devem apresentar aderência finalística, temporal e substantiva aos parâmetros do CAQ. Aqui,

também, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 funciona como uma linha de defesa de controle operacional e interno contra fraude e corrupção.

O Quadro 2 demonstra um sumário das potencialidades:

Quadro 2: Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis

COMPETÊNCIA	Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos
<p>POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010</p>	<p><i>Na análise das peças de planejamento</i> Verificar se o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual consignaram dotações que permitam manter ou ampliar o investimento que assegure uma infraestrutura escolar compatível com os parâmetros definidos na matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica. Avaliar o desempenho da atuação da gestão quanto ao indicador do CAQ, confrontados com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Ideb, do Pisa; da taxa de distorção idade-série; da taxa de aprovação; da taxa de reprovação; da média de horas-aula diária; da média de alunos por turma; da taxa de analfabetismo; da taxa de escolarização; e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar. Reportar se o ente federativo tem demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino.</p> <p><i>Na análise dos limites constitucionais e legais</i> Verificar se os valores vinculados são aplicados em conformidade com o art. 70 da LDB e estão compatíveis com os parâmetros do CAQ. Verificar se as transferências constitucionais da União e dos Estados aos municípios permite que o ente mantenha os parâmetros do CAQ.</p> <p><i>Na análise da área contábil, orçamentária e financeira</i> Avaliar o sistema de informações contábil, orçamentária e financeira, de modo a verificar se os registros correspondem à realidade dos gastos efetuados, tendo por parâmetro o CAQ. Avaliar se a despesa com a folha de pagamento está compatível com o CAQ, de modo afastar os casos de excesso de contratação ou “inchaço da máquina pública”.</p>

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Quadro 2 (continuação): Potencialidades de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis

COMPETÊNCIA	Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos
<p>POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010</p>	<p><i>Na análise da Gestão Patrimonial</i></p> <p>Verificar se os insumos adquiridos foram distribuídos de forma compatível com a matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica; Verificar se a gestão do patrimônio apresenta registros que garantam a sua integridade, tempestividade e fidedignidade das informações e o seu uso como fonte de retroalimentação do planejamento, face as exigências do CAQ.</p> <p><i>Na análise das Licitações, Dispensas, Inexigibilidades e Contratos</i></p> <p>Analisar as licitações, dispensas e inexigibilidades e contratos de aquisição de bens, prestação de serviços e obras conforme a sua aderência finalística, temporal e substantiva aos parâmetros do CAQ.</p>

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

No palco da apreciação ou julgamento de prestações de contas, o essencial para os Tribunais de Contas é ampliar o diálogo com os gestores públicos e a sociedade sobre a ampliação do conceito de gasto mínimo em educação, como vem propondo a Procuradora Élide Graziane Pinto (2017).

O CAQ, estabelecido no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, é um indicador importante para ampliar esse diálogo porque permite acesso a informações concretas e comparativas entre arranjos institucionais, ajudando a cumprir com maestria o papel de aprimorar a gestão dos recursos públicos.

4.3 Na realização de auditorias operacionais

Verifica-se intensa tangibilidade da auditoria operacional na avaliação do desempenho da gestão educacional no uso dos parâmetros do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, a partir do confronto com outros indicadores de rendimento escolar, a exemplo do Ideb, do Pisa, da taxa de distorção

idade-série, taxa de aprovação, taxa de reprovação, da média de horas-aula diária, da média de alunos por turma, da taxa de analfabetismo, taxa de escolarização, e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar, de modo a verificar os impactos nos resultados das metas planejadas.

Outros escopos das auditorias operacionais, utilizando o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, é a verificação de demanda ociosa ou reprimida na infraestrutura de ensino do ente federado, a execução do gasto se aderente às estimativas do CAQ e aos resultados esperados e a avaliação do comportamento do ente federativo face à etapa de ensino de sua responsabilidade.

Os relatórios produzidos por auditorias operacionais auxiliam a gestão pública e empoderam a cidadania com informações que levam à efetividade da lei e os mecanismos concretos de controle da corrupção, como aponta a Quadro 3:

Quadro 3: Potencialidade de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 na realização de auditorias operacionais

COMPETÊNCIA	Realização de auditorias operacionais em organizações, programas e atividades governamentais com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.
POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010	<p>Avaliar o desempenho da atuação da gestão quanto ao indicador do CAQ, confrontados com os índices e indicadores a saber: Ideb, Pisa, taxa de distorção idade-série, taxa de aprovação, taxa de reprovação, da média de horas-aula diária, média de alunos por turma, da taxa de analfabetismo, taxa de escolarização, e da proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar.</p> <p>Verificar a existência de gestão de demanda ociosa ou reprimida em sua infraestrutura de ensino.</p> <p>Analisar se a execução do gasto se encontra aderente às estimativas do CAQ e aos resultados esperados.</p> <p>Avaliar se o ente federativo está investindo prioritariamente na etapa de ensino de sua responsabilidade.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

As mazelas praticadas de modo dissimulado ou por má gestão

podem ser identificadas por auditorias operacionais em razão do amplo escopo empreendido nas análises, que avaliam a política pública sob os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

4.4 No acompanhamento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

No exercício da competência de acompanhar os requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000, destacam-se as atribuições descritas no art. 59, § 1º, incisos I e V, em razão da sua natureza preventiva e das repercussões sobre a função educação. Essa atuação preventiva corresponde à possibilidade de emissão de alertas aos órgãos, quando for constatado:

- que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal para que os órgãos promovam nos trinta dias subsequentes limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias;
- fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Com efeito, entre as despesas que devem estar a salvo das limitações impostas pela LRF destacam-se aquelas que correspondem à matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica definidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Nessa competência, a matriz definida no Parecer CNE/CEB nº 8/2010 também serve de parâmetro de avaliação dos impactos das desonerações de impostos, em razão de subvenções e renúncia de receitas, sobre as obrigações decorrentes do ensino.

Outrossim, os limites da LRF para os gastos com pessoal exigem dos Tribunais de Contas o controle do crescimento dessa despesa⁶, abrindo

⁶ Lei Complementar nº 101/2000: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como**: IV – **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos” (BRASIL, 2000, grifo nosso).

a potencialidade de aplicação do CAQ na avaliação objetiva das admissões efetuadas, de modo a afastar os casos de excesso de contratação.

Quadro 4: Potencialidade de aplicação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 no acompanhamento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal

COMPETÊNCIA	Acompanhamento dos requisitos exigidos pela LRF
POTENCIALIDADES DE APLICAÇÃO DO PARECER CNE/CEB Nº 8/2010	Emitir alertas em decorrência do art. 59, § 1º, inciso I, da LRF, impondo aos gestores uma ação planejada e transparente na escolha das rubricas que sofrerão limitação de empenho e movimentação financeira, sem que atinja as despesas que constituírem o CAQ. Avaliar os impactos das desonerações de impostos em razão de subvenções e renúncia de receitas sobre as obrigações decorrentes do CAQ. Avaliar as admissões efetuadas, de modo a afastar os casos de excesso de contratação, principalmente de terceirizados e temporários que substituem os concursados, por força de “apadrinhamentos” políticos.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Em artigo publicado no sítio eletrônico da Atricon, o Conselheiro Cezar Miola (2017), do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, faz o seguinte alerta: “Já se disse que ‘democracias morrem atrás de portas fechadas’. E a República só se concretiza num ambiente de controle e de transparência”.

Nesse sentido, o uso do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 combinado com a competência de acompanhar os requisitos da LRF possibilita também disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às informações referentes a todos os atos praticados na gestão educacional, em franca compatibilidade com os artigos 48, § 1º, inciso III, e 48 A, incisos I e II.

5 CONCLUSÃO

Este explorou três questões: a primeira, o que traz o Parecer CNE/CEB nº 8/2010; a segunda, se é possível aos Tribunais de Contas utilizar o

parecer sem a homologação do Ministério da Educação; e a terceira, sendo possível, em que medida e quais as potencialidades de utilização do parecer.

Em relação à primeira questão, constata-se que o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, aprovado por unanimidade pelo Conselho Nacional de Educação, adota o CAQi, apresentando-o como referência à matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil.

Com relação à segunda indagação, a pesquisa revela que a ausência de homologação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pelo Ministro da Educação não inviabiliza o uso de seus parâmetros pelos Tribunais de Contas, tendo em vista as competências deferidas pela Carta de Outubro, que possibilita antecipar aos Poderes e aos órgãos a necessidade de corrigir os rumos das ações.

A resposta para a terceira questão consiste no uso das recomendações para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, correspondente a um dever das Cortes de Contas, como bem assinala o *Manual de boas práticas processuais dos Tribunais de Contas*, publicado pela Atricon (FREITAS; MILSKI, 2013). Embora com menor potencial de coerção do que as determinações, as recomendações têm legitimidade no arcabouço institucional dos Tribunais de Contas.

Ainda em relação à terceira questão, a pesquisa apontou, na forma de quadros, as potencialidades de utilização do parecer pelos Tribunais, de modo a alertarem os gestores para a necessidade de correções e contribuam com a instrumentalização do controle social.

REFERÊNCIAS

ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. **Ofício Conjunto Atricon/IRB nº 01/2016**. Porto Alegre, 2016. Disponível em:

<<http://bit.ly/2SDKNVv>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Monitoramento do Programa Fortalecimento da Educação Básica**. Salvador: TCE/BA, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2C6PXck>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Fortalecimento da Educação Básica (Auditoria Coordenada em Ações do Ensino Médio)**. Salvador: TCE/BA, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2C6PXck>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/2LWo7x>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos das Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Disponível em: <<http://bit.ly/2SDURxI>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Disponível em: <<http://bit.ly/2DBs2iv>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://bit.ly/2seMzkg>>. Acesso em: 4 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação (Conselho Nacional de Educação). **Pare-**

cer CNE/CEB n. 8, de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Brasília, DF, 5 maio 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2CYIU01>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Disponível em: <<http://bit.ly/2QtzBZD>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria (RA). **Acórdão 618/2014**. Plenário (Processo 007.081/2013-8). Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 19 mar. 2014b. Disponível em: <<http://bit.ly/2RinG6c>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Coordenada do Ensino Médio no Brasil**. Brasília, DF: TCU; SecexEducação, 2014c. Disponível em: <<http://bit.ly/2CajQSf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

_____. **Auditoria operacional no programa Proinfância**. Brasília, DF: TCU, 2014d.

_____. Tribunal de Contas da União. Embargos de Declaração. **Acórdão 906/2015**. Plenário (Processo 007.081/2013-8). Embargante: Ministro do Estado da Educação. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 22 abr. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2CW4Id1>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Parecer da Procuradoria-Geral da República na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 71/DF**. Brasília, DF, 28 jan. 2016.

FREITAS, J.; MILESKI, H. S. **Manual de boas práticas processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília, DF: ATRICON, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2RAkAKk>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP): Nível 2 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Belo Horizonte: IRB, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2FdYJTd>>. Acesso em: 9 dez. 2018.

MAURO, P. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimento e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOTT, A. K. (Coord.). **A corrupção e a economia global**. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2002. p. 137-165.

MIOLA, C. Agendas sem segredos. **Portal da Atricon**, Brasília, DF, 6 jul. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2QuYd4o>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PINTO, É. G. Alerta de Tribunais de Contas é prova subutilizada. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 28. abr. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2Re-qIZb>>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da educação infantil**. Porto Alegre: TCE/RS, 2010-2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2RB9cxL>>. Acesso em: 9 jan. 2018.