

O CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)

THE SUSTAINABILITY CONTROL EXERCISED BY THE COURT OF ACCOUNTS OF THE STATE OF RONDÔNIA: THE EXPERIENCE OF THE PROGRAM FOR THE IMPROVEMENT OF THE LITERACY-AT-THE-RIGHT-AGE POLICY (PAIC)

Renata Fabris Pinto Gurjão¹

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar o controle de sustentabilidade exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) por meio do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), instituído no Eixo Estratégico 2021-2028 daquela Corte de Contas. Parte-se da premissa de que a missão constitucional dos Tribunais de Contas, prevista nos arts. 70 e 71 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, não se esgota na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, mas se amplia, à luz dos princípios da governança pública e da sustentabilidade multidimensional, para um controle de mérito e de resultados. Nesse contexto, analisa-se como o TCE-RO, diante dos baixos índices de alfabetização revelados pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e por avaliação diagnóstica própria em 2021, redimensionou sua atuação de controle externo, adotando função pedagógica, dialógica e colaborativa junto às Redes Municipais de Educação. Descreve-se o desenho, a implementação e o monitoramento do PAIC, bem como a metodologia de avaliação de impacto baseada em experimento de campo aleatório, cujos resultados evidenciam ganhos expressivos de aprendizagem e retorno socioeconômico. Adota-se metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa. Conclui-se que o PAIC representa exemplo paradigmático de controle de sustentabilidade social, replicável por outros Tribunais de Contas, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 e 16 da Agenda 2030.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle de sustentabilidade. Governança pública. Alfabetização. PAIC. Rondônia.

1 INTRODUÇÃO

A complexidade das políticas públicas destinadas à educação infantil e aos anos iniciais do Ensino Fundamental exige um repensar da função estatal de controle. O histórico de insucesso de planos e programas educacionais no Brasil, aliado ao desperdício de recursos públicos, coloca o país em cenário de retrocesso quanto às metas de desenvolvimento sustentável, notadamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 da Agenda 2030, direito

¹Renata Fabris P. Gurjão. Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR. Mestra em Ciência Jurídica pela Univali - Itajaí. Advogada Administrativista. Sócia do Fabris & Gurjão Advocacia. Professora. Membro fundadora e Tesoureira do Instituto Rondoniense de Direito Administrativo - IRDA. ORCID: 0009-0005-3827-7608. Vinculada ao Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da PUCPR.

fundamental positivado na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988², conforme apontado pela 9ª edição do Relatório Luz da Sociedade Civil (2025): o Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em 2014 e prorrogado até o final de 2025, chegou ao fim de seu ciclo decenal com apenas 2 de suas 20 metas plenamente cumpridas e outras 2 cumpridas parcialmente, permanecendo o cenário educacional brasileiro marcado por desafios na alfabetização, pela evasão escolar e pela infraestrutura precária³.

Nesse cenário, os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), de outubro de 2021, revelaram que, no estado de Rondônia, apenas 40% das crianças matriculadas no 3º ano do Ensino Fundamental das escolas municipais desenvolveram adequadamente as habilidades de leitura e de matemática⁴. O quadro mostrou-se ainda mais grave na Avaliação Diagnóstica conduzida pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), também em outubro de 2021: apenas 12% das crianças do 3º ano apresentaram perfil de saída adequado ao ano subsequente, e 26% delas sequer sabiam ler ou escrever, permanecendo em condição pré-silábica de escrita⁵.

Diante desse diagnóstico, o TCE-RO redimensionou sua atuação de controle externo, incluindo em seu Eixo Estratégico 2021-2028 o Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), executado em regime de parceria interinstitucional com as Redes Municipais de Educação⁶. O propósito deste artigo é apresentar, à comunidade da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), de que forma esse Programa materializa um controle de sustentabilidade, compreendido, sobretudo, em sua dimensão social, para além da tradicional fiscalização de índices constitucionais e fiscais mínimos aplicados à educação.

O texto está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, revisita-se a ampliação da missão constitucional dos Tribunais de Contas, que passam a atuar como tribunais de governança e sustentabilidade; na segunda, aborda-se a perspectiva da Atricon quanto aos índices verificadores de governança; na terceira, contextualiza-se a crise da alfabetização em Rondônia como manifestação de insustentabilidade multidimensional; na quarta, descreve-se o desenho, a implementação, a avaliação de impacto e os resultados do PAIC, com destaque para a metodologia de avaliação causal desenvolvida em parceria

²BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

³GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. IX Relatório Luz da sociedade civil sobre a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil. Recife: Gestos, 30 set. 2025. p. 30. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 01 set. 2026.

⁴RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC – Avaliar o impacto: Apresentação do plano de avaliação de impacto do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização. Porto Velho: TCE-RO, 20 mai. 2022. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/versions/194460/docs/version/file>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁵RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Avaliação Diagnóstica da Educação nas Redes Municipais de Rondônia. TCE-RO, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoIMjc0MWQ0YjYtYWZmZi00MGE0LWFlOTctMTAzNjQ5Y2I5YTBlwidCI6IjVkJjA4OTQzLTZmNzktNDgyNi1hMWI0LTM0MzBjYTZjMzE5MCI9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 21 ago. 2024.

⁶RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Planejamento Estratégico 2021–2028. Porto Velho: TCE-RO, 2021. Disponível em: https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/09/PE-TCE-RO-2021-2028_publicado-1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

acadêmica com a Universidade de Cambridge. Adota-se, como percurso metodológico, a pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, valendo-se de fontes primárias do TCE-RO e de literatura especializada em governança pública, sustentabilidade e controle externo.

2 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO TRIBUNAL DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

2.1 Da fiscalização de conformidade ao controle de sustentabilidade

A Constituição de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas a função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos (arts. 70 e 71)⁷. Trata-se de múnus público ao qual se atribui presunção de veracidade técnica, com competência que se estende a qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, guarde, gere ou administre recursos públicos⁸.

Todavia, em cenário de crise sistêmica e multidimensional, evidenciada, por exemplo, pela mais recente edição do Relatório Luz da Sociedade Civil (2025), segundo a qual, das 169 metas dos 17 ODS avaliadas, apenas 7,14% (equivalentes a 12 metas) registraram avanço satisfatório entre 2023 e 2024, ao passo que 43,45% apresentaram progresso insuficiente e outras 44,62% não registraram qualquer avanço, sendo 20,23% estagnadas, 15,47% em retrocesso e 8,92% ameaçadas⁹, mostra-se insuficiente que o controle externo se restrinja à verificação de conformidade contábil e ao cumprimento de percentuais mínimos vinculados. Uma gestão mais rigorosa dos escassos recursos públicos pode, em potencial, conduzir o Poder Público ao cumprimento de suas obrigações sociais com maior higidez, sob o véu da eficiência, da eficácia e da efetividade¹⁰. A doutrina especializada, valendo-se do comando de otimização dos direitos fundamentais previsto no art. 5º, §1º, da CRFB, sustenta que os órgãos estatais, incluídos os Tribunais de Contas, têm a tarefa de reconhecer a maior efetividade possível aos direitos fundamentais em sua atuação¹¹.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁸ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2587/FELIPE%20MOTTIN%20PEREIRA%20DE%20PAUL A.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

⁹ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. IX Relatório Luz da sociedade civil sobre a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil. Recife: Gestos, 30 set. 2025. p. 143. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 01 set. 2026.

¹⁰ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública. 2017. 427 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017. Disponível em: [https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20\(VERS%C3%83O%20CD\)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf](https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20(VERS%C3%83O%20CD)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

Nessa direção, ganha relevo o conceito de "controle de sustentabilidade", cunhado por Daniela Zago Gonçalves da Cunda, segundo o qual a atuação das Cortes de Contas deve avançar da fiscalização de conformidade para a avaliação de resultados à luz da sustentabilidade multidimensional (social, econômica, ambiental, ética e jurídico-política)¹². Em sua dimensão social, esse controle volta-se aos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição, cabendo-lhe averiguar a gestão da saúde, da educação, da segurança pública, da previdência e da assistência social, entre outras políticas públicas¹³.

O controle de sustentabilidade não substitui, mas complementa a fiscalização de legalidade estrita, a ela acrescentando a avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, isto é, do mérito administrativo, sem que isso represente invasão da discricionariedade do gestor: trata-se, antes, de resposta a hipóteses de discricionariedade insuficiente, em que o agente público deixa de exercer a escolha administrativa de forma operante e eficiente¹⁴. Assim, a mudança de prática do controle externo assenta-se em três eixos centrais: (i) a mensuração da eficiência e da eficácia da gestão pública por indicadores de efetividade; (ii) a preocupação com o planejamento orçamentário e sua integral execução; e (iii) a realização de auditorias operacionais voltadas à avaliação da gestão pública¹⁵.

2.2 Os índices de governança e a perspectiva da Atricon

Os paradigmas de aferição de governança inicialmente propostos pelo Banco Mundial, por meio do projeto Worldwide Governance Indicators (WGI), que mede seis propriedades funcionais de governança: voz e responsabilidade, estabilidade política, eficácia do governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle de corrupção¹⁶, inspiraram a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) na formulação de diretrizes voltadas à transparência, à accountability e à participação social nos Tribunais de Contas e nos jurisdicionados¹⁷.

A Resolução Atricon nº 03/2015 estabeleceu diretrizes de controle externo para as despesas com educação¹⁸, ao passo que a Resolução Atricon nº 12/2018 fixou diretrizes de governança

¹²CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas. 2016. 321 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024.

¹³CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas. Porto Alegre: Simplíssimo, 2015.

¹⁴FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2013.

¹⁵FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. In: BASEDAS, Daniela Guerra; REZENDE, Elcio Nacur (Coord.). V Encontro Internacional CONPEDI Montevidéu, Uruguai – Direito e Sustentabilidade II. Montevidéu: CONPEDI, 2016. p. 24-39. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/910506b2/14w4i7ge>. Acesso em: 30 ago. 2024.

¹⁶KHATIB, Ahmed Sameer El. Governança no setor público: indicadores de governança do banco mundial e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. RTTC, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 131-155, nov. 2019. p. 134. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24228_arquivo.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁷ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON). Resolução nº 01, de 02 de junho de 2023. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados". Brasília: Atricon, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-TCs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁸ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON). Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2015. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática "Controle externo nas despesas com

nos Tribunais de Contas, com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, economicidade e do dever de prestação de contas¹⁹. Mais recentemente, a Portaria Conjunta nº 001/2024, firmada entre a Atricon, o Instituto Rui Barbosa (IRB) e o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), instituiu grupo de trabalho para a auditoria operacional coordenada nacional sobre a primeira infância²⁰, e os Direcionadores Estratégicos da Atricon para o biênio 2024-2025 fixaram, entre outras diretrizes ao eixo da Educação, o alinhamento das ações ao Marco de Avaliação da Qualidade dos Tribunais de Contas (QATC 19 do MMD-TC) e aos próprios ODS²¹.

Em normativos ainda mais recentes, em 2023 a Nota Recomendatória Conjunta Atricon-IRB-CNPTC-Abracon nº 03/2023 orientara os Tribunais de Contas a fiscalizar a compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os planos de educação, reforçando o vínculo entre planejamento orçamentário e efetividade das políticas educacionais, diretriz da qual o desenho do PAIC, ao integrar controle e cooperação técnica com as Redes Municipais, constitui aplicação concreta. Já em março de 2026, a Atricon e o IRB editaram a Nota Recomendatória Conjunta nº 02/2026, recomendando aos Tribunais de Contas brasileiros que orientem seus jurisdicionados quanto à estruturação e ao funcionamento das instâncias de governança democrática do Sistema Nacional de Educação (SNE), nomeadamente as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs), as instâncias normativas (conselhos de educação) e os mecanismos de participação e controle social, com vistas ao fortalecimento do regime de colaboração e da gestão educacional integrada entre estados e municípios, sob pena de responsabilização por omissões estruturais caracterizadoras de falhas de governança. Tais normativos confirmam a atualidade e a convergência entre a experiência do TCE-RO e a orientação mais recente da própria Atricon, ambas direcionadas ao fortalecimento da governança colaborativa como caminho para a efetividade das políticas educacionais.

Como resultado desse arcabouço, cita-se a Operação Educação, fiscalização ordenada nacional realizada por 32 Tribunais de Contas brasileiros, que identificou que 57% das salas de aula visitadas eram inadequadas e que, em 89% dos estabelecimentos, não havia Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) válido²², ação que, somada a outras iniciativas semelhantes,

educação". Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

¹⁹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON). Resolução nº 12, de 30 de novembro de 2018. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática "Governança nos Tribunais de Contas". Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

²⁰ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON); INSTITUTO RUI BARBOSA; CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. Portaria Conjunta nº 001, de 23 de outubro de 2024. Designa Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar as etapas de planejamento, execução, relatório e recomendações da auditoria operacional coordenada nacional na temática da primeira infância. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Portaria-Conjunta-no-001-2024-GT-AOP-Primeira-Infancia.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

²¹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Direcionadores estratégicos: projetos e atividades – Gestão 2024-2025. Versão 2.0 de 07.05. Brasília: Atricon, 2024. p. 48. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Direcionadores-estrategicos-Atricon-Gestao-2024-2025-versao-2.0-de-07.05.pdf#page=48.21>. Acesso em: 19 mar. 2025.

²² ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Operação Educação: fiscalização ordenada nacional – relatório consolidado – Brasil. Brasília: Atricon, abr. 2023. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Operacao_Educacao_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

teria gerado mais de R\$ 400 bilhões em benefícios à sociedade em 2023²³. Já a medição de desempenho realizada pela Rede Indicon, por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)²⁴, revelou que, entre 23 estados participantes e 3.721 municípios respondentes referentes ao exercício de 2023, apenas São Paulo apresentou os indicadores I-Saúde e I-Fiscal em fase de adequação, Rondônia, aliás, sequer participou daquele levantamento²⁵. É nesse contexto de baixa efetividade que a própria Atricon reconhece a necessidade de equilibrar indicadores quantitativos e qualitativos, alinhando a avaliação de desempenho ao real impacto das ações públicas, em lugar de aferir apenas "o simples cumprimento de metas numéricas"²⁶.

3 O CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL E A CRISE DA ALFABETIZAÇÃO EM RONDÔNIA

Como já referido, a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) revelou que menos da metade dos alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental das escolas municipais de Rondônia havia sido plenamente alfabetizada na idade certa, com adequado desenvolvimento de leitura e matemática em apenas 40% das crianças avaliadas²⁷. O panorama revelou-se ainda mais preocupante na Avaliação Diagnóstica conduzida pelo próprio TCE-RO: apenas 12% das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental apresentaram perfil de saída adequado ao ano subsequente, enquanto 26% delas não sabiam ler nem escrever²⁸.

Em âmbito nacional, o quadro não é menos preocupante: segundo o IX Relatório Luz da Sociedade Civil (2025), dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) revelam que, em 2023, apenas 49,3% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental estavam alfabetizadas no Brasil, e a própria Meta 4.1 do ODS 4, completar o ensino primário e secundário com resultados de aprendizagem relevantes e eficazes, foi classificada, pelo quarto ano consecutivo, como em retrocesso; também a Meta 4.6, referente à alfabetização de jovens

²³ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Atricon divulga relatório de atividades e entregas de projetos em 2024. 02 dez. 2024. Disponível em: <https://projetos.atricon.org.br/midia/atricon-divulga-relatorio-de-atividades-e-entregas-de-projetos-em-2024-juc94ttuphk6o90q4wdz09j8>. Consulta em: 19 mar. 2025.

²⁴ Nota: parceria entre as Cortes de Contas e o Instituto Rui Barbosa (IRB) que deu origem à Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon, com o escopo de partilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira e auxiliar o controle externo por meio da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). IEGM; REDE INDICON; INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br/>. Consulta em: 25 mar. 2025.

²⁵ Nota: não participaram da pesquisa referente a 2023 os estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Rondônia. IEGM; REDE INDICON; INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br/>. Consulta em: 25 mar. 2025.

²⁶ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Indicadores que importam: como avaliar o setor público além dos relatórios. 14 mar. 2025. Disponível em: <https://atricon.org.br/indicadores-que-importam-como-avaliar-o-setor-publico-alem-dos-relatorios/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

²⁷ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC – Avaliar o impacto: Apresentação do plano de avaliação de impacto do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização. Porto Velho: TCE-RO, 20 mai. 2022. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/versions/194460/docs/version/file>. Acesso em: 30 ago. 2024.

²⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Avaliação Diagnóstica da Educação nas Redes Municipais de Rondônia. TCE-RO, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoIMjc0MWQ0YjYtYWZmZi00MGE0LWFKOTctMTA5NjQ5Y2I5YTBhIiwidCI6IjVknNjA4OTQzLTZmNzktNDgyNi1hMWI0LT00MzBjYTZjMzE5MCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 21 ago. 2024.

e adultos, permanece em retrocesso, com taxa de analfabetismo funcional que, em 2024, atingia 29% da população brasileira entre 15 e 64 anos²⁹.

Tais resultados evidenciaram que o cumprimento dos percentuais mínimos constitucionais e fiscais vinculados à educação, por si só, não assegurava a sustentabilidade da política pública de alfabetização no estado, cujos indicadores figuravam entre os piores do país, revelando baixa, ou quase nenhuma, eficácia, eficiência e efetividade tanto da Política Nacional de Alfabetização quanto da Meta 4.1 do ODS 4³⁰. O quadro é agravado pela localização de Rondônia na Amazônia Ocidental³¹, o que reforça a interseção entre a insustentabilidade educacional e os demais compromissos socioambientais assumidos pelo estado.

Foi diante desse cenário que o TCE-RO decidiu redimensionar suas atividades de controle externo, instituindo o PAIC no Eixo Estratégico 2021-2028³². Ainda que não utilize expressamente essa denominação, o TCE-RO passou, por meio do PAIC, a exercer um autêntico controle de sustentabilidade, evidenciando protagonismo institucional na tutela do direito fundamental à educação infantil de qualidade e assumindo papel de catalisador na identificação de ineficiências, na promoção da transparência e na responsabilidade da gestão dos recursos, de modo a alinhar os esforços educacionais aos compromissos de sustentabilidade multidimensional³³.

4 O PAIC COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE PELO TCE-RO

4.1 Desenho, cooperação interinstitucional e instrumentos de fiscalização

O PAIC é composto por um conjunto de ações executadas em regime de parceria interinstitucional entre o TCE-RO e as Redes Municipais de Educação, com o objetivo de tutelar o direito fundamental social à educação infantil de qualidade, redimensionando as ações de controle para além da análise da aplicação dos percentuais mínimos previstos na CRFB e na

²⁹GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. IX Relatório Luz da sociedade civil sobre a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil. Recife: Gestos, 30 set. 2025. p. 31. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 01 set. 2026.

³⁰BRASIL. 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, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

³¹Nota: a Amazônia Ocidental é uma região da Amazônia Legal que abrange os estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, correspondendo à parte mais preservada da Amazônia, com 42,97% do território da Amazônia Legal e cerca de 57% das florestas da região.

³²RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Planejamento Estratégico 2021–2028. Porto Velho: TCE-RO, 2021. Disponível em: https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/09/PE-TCE-RO-2021-2028_publicado-1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

³³CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas. 2016. 321 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024.

Lei nº 12.858/2013³⁴, com foco nas metas do Plano Nacional de Educação³⁵. Para tanto, o TCE-RO aprimorou seus instrumentos de fiscalização — auditorias operacionais e auditorias coordenadas, bem como consultas técnicas —, de modo a aferir não apenas o cumprimento de índices fiscais e constitucionais, mas também a eficácia, a economicidade e a eficiência dos resultados alcançados³⁶.

Esse redimensionamento recebeu influência direta das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)³⁷. Com base nessas diretrizes de aplicabilidade transnacional, o TCE-RO produziu orientações técnicas voltadas à promoção de valor à sociedade (ISSAI 12, Princípio 12) e à criação de ambiente de aprendizagem e intercâmbio de conhecimento (ISSAI 12, Princípio 7), fornecendo aos gestores dados e parâmetros para a adoção de boas práticas de gestão (ISSAI 12, Princípio 3)³⁸, pautando-se, ainda, pelos princípios da accountability, da governança e do desempenho (ISSAI 20) e pela geração de recomendações fundamentadas em evidências suficientes e apropriadas (ISSAI 100)³⁹.

Institucionalmente, o Programa foi estruturado em oito passos: (i) diagnóstico da rede; (ii) construção de uma concepção comum de alfabetização; (iii) definição de currículo alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC); (iv) desenvolvimento de práticas pedagógicas e de gestão; (v) apoio à infraestrutura das redes; (vi) formação continuada dos profissionais; (vii) implantação de sistema de gestão, monitoramento e avaliação; e (viii) sistematização e publicização dos resultados⁴⁰. Paralelamente, foi definido quadro de 18 indicadores de acompanhamento mensal — entre eles a permanência de professores e de alunos na escola, a qualidade e a quantidade de observações de sala de aula e a frequência de estudantes em padrões

³⁴BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

³⁵BRASIL. 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, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

³⁶RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

³⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União. Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI). Disponível em: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-controle-externo/normas-internacionais-das-instituicoes-superiores-de-controle-issai/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

³⁸RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

³⁹INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. ISSAI 100: Princípios fundamentais de auditoria do setor público. Vienna: Tribunal de Contas da Áustria, [s.d.]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴⁰RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

adequados e críticos de proficiência —, monitorados por meio de reuniões periódicas de comitê gestor com a participação de conselheiros e da equipe técnica do TCE-RO⁴¹.

Importa destacar que a responsabilidade pela implementação da política permanece com as Redes Municipais, cabendo ao TCE-RO a função de indutor de boas práticas e de cooperação técnica: "o Tribunal de Contas de Rondônia não toma decisões pelas redes, não gerencia os recursos e processos e não implementa controles [...] a atuação do TCE-RO é focada na formação dos profissionais e no monitoramento da execução das boas práticas"⁴². Essa opção também encontra amparo na Lei nº 14.129/2021, que fortaleceu a Administração Pública cooperativa e o incentivo à instituição de laboratórios de inovação entre entes públicos⁴³.

4.2 A avaliação de impacto: o experimento de campo aleatório e a contribuição de Felipe Puccioni

Para conferir validade científica aos resultados do PAIC, o TCE-RO adotou avaliação de impacto fundamentada em experimento de campo aleatório (randomised controlled trial), com coordenação acadêmica do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), à época, doutorando na Universidade de Cambridge⁴⁴. As escolas participantes foram selecionadas aleatoriamente e distribuídas, por pareamento, em grupos de tratamento e de controle, de modo que o TCE-RO pudesse tomar decisões sobre a continuidade e a universalização das ações com base em evidências causais, e não apenas em avaliações qualitativas.⁴⁵

Em pesquisa de doutorado defendida em Cambridge, Puccioni e o economista Tiago Cavalcanti desenvolveram e testaram, também por meio de experimento de campo aleatório, um programa de mesma matriz metodológica do PAIC-RO, aplicado à rede municipal de ensino do Rio de Janeiro e voltado a 31.760 estudantes de 80 escolas públicas de 1º a 9º ano, submetidas a pareamento aleatório entre grupos de tratamento (40 escolas) e de controle (40 escolas). Segundo os autores, após dois anos de intervenção, o efeito médio de tratamento estimado foi de 0,928 desvio-padrão sobre a qualidade da gestão escolar, 0,226 desvio-padrão sobre a leitura e 0,237 desvio-padrão sobre a matemática; estimativas por variável instrumental indicaram que um ponto de melhoria na gestão escolar (em escala de 1 a 5) gerou ganhos de 0,680 desvio-padrão em leitura e 0,714 desvio-padrão em matemática, e que estudantes de escolas com essa melhoria de um ponto ficaram mais de dois anos letivos à frente de seus pares em escolas não

⁴¹RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC – Avaliar o impacto: Apresentação do plano de avaliação de impacto do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização. Porto Velho: TCE-RO, 20 mai. 2022. Disponível em: <https://www.socialsciceregistry.org/versions/194460/docs/version/file>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴²RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tzero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴³BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁴RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tzero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁵Nota: os Tribunais devem "ser uma fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público" (Princípio 7 – ISSAI 12).

tratadas, tudo a um custo anual de apenas US\$ 15,22 por aluno, ajustado pela paridade do poder de compra⁴⁶.

Em entrevista à Revista do TCMRio, Puccioni explicou que o experimento consistiu em selecionar aleatoriamente 80 escolas da rede municipal do Rio de Janeiro, das quais 40 integraram o grupo de tratamento e 40 o grupo de controle, de modo que, "pela lei dos grandes números da matemática, as duas amostras selecionadas aleatoriamente, controle e tratamento, são muito similares em todos os aspectos, observáveis ou não, diferindo apenas quanto ao tratamento que um dos grupos recebeu", razão pela qual qualquer diferença significativa entre os grupos decorreria do tratamento aplicado, sendo possível, inclusive, medir o impacto financeiro da intervenção. Para o Conselheiro, os experimentos aleatórios são considerados "o padrão ouro nas ciências comportamentais quando o assunto é avaliação causal", tal como ocorre com a aprovação de tratamentos na medicina⁴⁷.

Essa mesma lógica metodológica orientou a avaliação de impacto do PAIC em Rondônia: comparando escolas de tratamento e de controle, verificou-se que as escolas expostas ao Programa por pouco mais de um ano avançaram cerca de um ano a mais de aprendizagem do que as escolas não expostas, evidenciando resultado técnico-científico para a política de educação infantil⁴⁸. Tratando-se de novidade no contexto do sistema de controle brasileiro, esse estudo controlado randomizado teve como principal objetivo verificar a eficácia da atuação institucional, sendo "crucial confirmar se os métodos, práticas e conhecimentos difundidos pelo Programa entre as redes parceiras realmente aumentarão o percentual de crianças que conseguem ler e escrever na idade adequada"⁴⁹.

Registre-se, por fim, que a experiência de Puccioni no TCMRio deu origem, em 2022, ao Programa Ciência e Gestão pela Educação (PCGE), aplicado em parceria com a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro à maior rede municipal de ensino da América Latina, com a mesma matriz metodológica de experimento de campo aleatório. Segundo o presidente do TCMRio, o PCGE demonstrou que "práticas de boa gestão refletem positivamente no aprendizado do aluno", tendo gerado, nas escolas do grupo de tratamento, queda de 29% na evasão escolar e aumento de 60% na produtividade da aprendizagem por parte de professores e alunos, a um custo anual, na fase já concluída, de apenas R\$ 45,00 por aluno. Trata-se, portanto, de experiência correlata que, em outro estado da federação e sob a coordenação do mesmo pesquisador, reforça a viabilidade, o baixo custo e a robustez metodológica de

⁴⁶PUCCIONI, Felipe Galvão; CAVALCANTI, Tiago. The Impact of Cost-Effective Management Practices on Student Learning: Evidence from a Large-Scale Randomised Field Experiment. Cambridge Working Papers in Economics, n. 2515, University of Cambridge, mar. 2025. Disponível em: <https://www.econ.cam.ac.uk/publications/cwpe>. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴⁷TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRIO). Revista TCMRio, ano XLI, n. 79, jan. 2025. Disponível em: https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=17828&detalhada=1&downloads=1. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴⁸RONDÔNIA. Rondônia alcança o 1º lugar nacional em crescimento na alfabetização infantil. 28 mai. 2024. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/rondonia-alcanca-o-1o-lugar-nacional-em-crescimento-na-alfabetizacao-infantil/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴⁹RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

programas de indução de boas práticas de gestão escolar conduzidos por Tribunais de Contas em parceria com Secretarias de Educação⁵⁰.

Estudo qualitativo independente sobre o PAIC-RO, fundamentado em entrevistas com gestores do TCE-RO, secretários municipais de educação e técnicos das redes de ensino, identificou que a reorganização institucional do Tribunal, com a inclusão do Programa no Planejamento Estratégico 2021-2028, a estruturação de equipe técnica dedicada e a adoção de estratégia de "descentralização orquestrada", pela qual os municípios adaptam as diretrizes do PAIC às suas realidades locais mantendo coerência com os objetivos do Programa, com suporte técnico do Tribunal, foi apontada pelos entrevistados como fator determinante para o seu êxito. Entre os pontos de maior relevância mencionados, destacaram-se o "reconhecimento da atuação do tribunal de contas", a "capacitação de professores e educação continuada" e a "parceria e articulação interinstitucional", sem divergência relevante de percepção entre os diferentes níveis de atuação consultados, municípios, Estado e o próprio Tribunal de Contas⁵¹.

4.3 Resultados do PAIC e reflexos na sustentabilidade

Entre 2021 e 2023, análises preliminares do Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia (SAERO) indicam que as redes municipais aumentaram em 23 pontos percentuais o número de estudantes no nível adequado em Língua Portuguesa, saltando de 45% para 68%; em Matemática, o percentual avançou de 38% para 71%⁵². Em 2022, os estudantes das escolas participantes do PAIC apresentaram desempenho 9 pontos percentuais superior, em Língua Portuguesa, ao das escolas não participantes, e, entre as dez melhores escolas da rede pública, oito integravam o Programa; para Matemática, a diferença de desempenho entre escolas participantes e não participantes chegou a 7 pontos percentuais⁵³.

O SAERO 2023 revelou avanço expressivo no ciclo de alfabetização, elevando o índice geral a 68% e posicionando Rondônia em primeiro lugar no país em crescimento na alfabetização de crianças, segundo divulgação do Ministério da Educação⁵⁴. A avaliação de impacto, comparando escolas de tratamento e de controle, confirmou que as escolas expostas ao PAIC por pouco mais de um ano avançaram, em média, um ano a mais de aprendizagem do que as

⁵⁰TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRIO). Revista TCMRio, ano XLI, n. 79, jan. 2025. Disponível em: https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=17828&detalhada=1&downloads=1. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁵¹DETOFOL, Adelino. Políticas públicas de alfabetização no ensino fundamental: o papel propositivo dos Tribunais de Contas e a cooperação como estratégia de transformação da educação pública. 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024.

⁵²RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização. [S.l.], 2025. Disponível em: <https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAyfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁵³RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização. [S.l.], 2025. Disponível em: <https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAyfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁵⁴RONDÔNIA. Rondônia alcança o 1º lugar nacional em crescimento na alfabetização infantil. 28 mai. 2024. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/rondonia-alcanca-o-1o-lugar-nacional-em-crescimento-na-alfabetizacao-infantil/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

não expostas⁵⁵. Divulgações mais recentes do MEC também posicionaram Rondônia em 6º lugar no ranking nacional de alfabetização e em 1º lugar na Região Norte, reforçando que o Programa "não é obra do acaso", mas "resultado de uma aliança sólida, construída com propósito, coragem, muito trabalho e compromisso coletivo com a educação pública"⁵⁶.

Sob a perspectiva econômica, estimou-se que o custo do PAIC é de R\$ 89,00 por aluno, adicional de 0,69% sobre o custo aluno/ano de uma escola municipal, o que representaria, considerada a idade economicamente ativa dos estudantes, retorno de R\$ 106 mil de renda adicional por aluno ao longo da vida, projetando de R\$ 2,5 a R\$ 6 bilhões em renda adicional às famílias rondonienses e potencial de R\$ 9,9 bilhões de incremento no Produto Interno Bruto estadual⁵⁷.

Tais resultados demonstram que a atuação do TCE-RO, por meio do PAIC, alinha-se ao ODS 16 da Agenda 2030, que preconiza sociedades justas, pacíficas e inclusivas e instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, na medida em que adota princípios de governança pública (transparência, accountability, integridade) e reorienta suas auditorias para a efetividade e o impacto social⁵⁸, somando-se, ainda, ao ODS 4, ao contribuir diretamente para a redução das desigualdades de oportunidades educacionais desde a primeira infância.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do TCE-RO, por meio do PAIC, evidencia que a missão constitucional dos Tribunais de Contas pode e, à luz do princípio da sustentabilidade multidimensional, deve avançar da fiscalização de conformidade contábil e fiscal para um controle de mérito e de resultados, apto a induzir melhorias efetivas nas políticas públicas educacionais. Ao redimensionar suas ferramentas de fiscalização, adotando função pedagógica, dialógica e colaborativa junto às Redes Municipais de Educação, o TCE-RO demonstrou ser possível conciliar o exercício do controle externo com a construção sistêmica e cooperada de soluções para problemas complexos, como o da alfabetização na idade certa.

A adoção de metodologia de avaliação de impacto baseada em experimento de campo aleatório, e amparo nas normas ISSAI da INTOSAI, conferiu ao Programa validade científica pouco usual no cotidiano do controle externo brasileiro, permitindo que decisões sobre a continuidade e a expansão das ações fossem tomadas com base em evidências causais. Os resultados alcançados, com destaque para a redução da defasagem de aprendizagem, para a liderança nacional em crescimento de alfabetização e para os benefícios econômicos estimados, comprovam que o

⁵⁵RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resultados do PAIC: Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024.

⁵⁶RONDÔNIA. União de forças coloca Rondônia entre os melhores do Brasil na alfabetização de crianças. 16 jun. 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2025/07/14/uniao-de-forcas-coloca-rondonia-entre-os-melhores-do-brasil-na-alfabetizacao-de-criancas/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

⁵⁷RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resultados do PAIC: Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024.

⁵⁸UNITED NATIONS. The Sustainable Development Goals Report 2018. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/thesustainabledevelopmentgoalsreport2018-en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

PAIC constitui exemplo concreto de controle de sustentabilidade social exercido por Tribunal de Contas estadual.

Nesse sentido, recomenda-se aos demais Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito da atuação da Atricon e em articulação com o Instituto Rui Barbosa e com o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, a consideração da experiência do TCE-RO e da experiência correlata do TCMRio, também baseada em avaliação causal, como parâmetro replicável, resguardadas as adaptações necessárias às realidades locais, para o aprimoramento das políticas públicas de educação na primeira infância, em consonância com os próprios Direcionadores Estratégicos da Associação para o eixo da Educação⁵⁹.

Como limitação da presente análise, ressalta-se que o PAIC, por si só, não elimina a necessidade de reformas estruturais mais amplas na governança pública brasileira, tampouco substitui o dever de sustentabilidade fiscal que também recai sobre a Administração Pública. Para pesquisas futuras, sugerem-se estudos longitudinais sobre a trajetória educacional dos estudantes beneficiados, bem como análises comparativas entre o modelo do TCE-RO e experiências correlatas de outros Tribunais de Contas brasileiros.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON); INSTITUTO RUI BARBOSA; CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Portaria Conjunta nº 001, de 23 de outubro de 2024. Designa Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar as etapas de planejamento, execução, relatório e recomendações da auditoria operacional coordenada nacional na temática da primeira infância. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Portaria-Conjunta-no-001-2024-GT-AOP-Primeira-Infancia.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON). Resolução nº 01, de 02 de junho de 2023. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados". Brasília: Atricon, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-TCs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON). Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2015. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática "Controle externo nas despesas com educação". Disponível em: <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON). Resolução nº 12, de 30 de novembro de 2018. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática "Governança nos Tribunais de Contas". Disponível em: <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Atricon divulga relatório de atividades e entregas de projetos em 2024. 02 dez. 2024. Disponível em: <https://projetos.atrimon.org.br/midia/atrimon-divulga-relatorio-de-atividades-e-entregas-de-projetos-em-2024-juc94ttuphk6o90q4wdz09j8>. Consulta em: 19 mar. 2025.

⁵⁹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Direcionadores estratégicos: projetos e atividades – Gestão 2024-2025. Versão 2.0 de 07.05. Brasília: Atricon, 2024. p. 48. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Direcionadores-estrategicos-Atricon-Gestao-2024-2025-versao-2.0-de-07.05.pdf#page=48.21>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Direcionadores estratégicos: projetos e atividades – Gestão 2024-2025. Versão 2.0 de 07.05. Brasília: Atricon, 2024. p. 48. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Direcionadores-estrategicos-Atricon-Gestao-2024-2025-versao-2.0-de-07.05.pdf#page=48.21>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Indicadores que importam: como avaliar o setor público além dos relatórios. 14 mar. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/indicadores-que-importam-como-avaliar-o-setor-publico-alem-dos-relatorios/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Operação Educação: fiscalização ordenada nacional – relatório consolidado – Brasil. Brasília: Atricon, abr. 2023. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Operacao_Educacao_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. 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, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI). Disponível em: <https://apoiauditoria.tcu.gov.br/normas-controle-externo/normas-internacionais-das-instituicoes-superiores-de-controle-issai/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública. 2017. 427 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017. Disponível em: [https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20\(VERS%C3%83O%20CD\)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf](https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20(VERS%C3%83O%20CD)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas. 2016. 321 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas. Porto Alegre: Simplíssimo, 2015.

DETOFOL, Adelino. Políticas públicas de alfabetização no ensino fundamental: o papel propositivo dos Tribunais de Contas e a cooperação como estratégia de transformação da educação pública. 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024.

FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. In: BASEDAS, Daniela Guerra; REZENDE, Elcio Nacur (Coord.). V Encontro Internacional CONPEDI Montevideu, Uruguai – Direito e Sustentabilidade II. Montevideu: CONPEDI, 2016. p. 24-

39. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/14w4i7ge>. Acesso em: 30 ago. 2024.

FREITAS, Juarez. O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2013.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. IX Relatório Luz da sociedade civil sobre a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil. Recife: Gestos, 30 set. 2025. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf>. Acesso em: 01 set. 2026.

IEGM; REDE INDICON; INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br/>. Consulta em: 25 mar. 2025.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. ISSAI 100: Princípios fundamentais de auditoria do setor público. Vienna: Tribunal de Contas da Áustria, [s.d.]. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

KHATIB, Ahmed Sameer El. Governança no setor público: indicadores de governança do banco mundial e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. RTTC, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 131-155, nov. 2019. p. 134. Disponível em:

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24228_arquivo.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

PAULA, Felipe Mottin Pereira de. Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em:

<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2587/FELIPE%20MOTTIN%20PEREIRA%20DE%20PAULA.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

PUCCIONI, Felipe Galvão; CAVALCANTI, Tiago. The impact of an agile management policy on education: evidence from a randomised field experiment in Brazil. AEA Social Science Registry, Trial nº AEARCTR-0007669, 2021. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/trials/7669>.

Acesso em: 17 abr. 2025.

PUCCIONI, Felipe Galvão; CAVALCANTI, Tiago. The Impact of Cost-Effective Management Practices on Student Learning: Evidence from a Large-Scale Randomised Field Experiment. Cambridge Working Papers in Economics, n. 2515, University of Cambridge, mar. 2025. Disponível em: <https://www.econ.cam.ac.uk/publications/cwpe>. Acesso em: 17 abr. 2025.

RONDÔNIA. Rondônia alcança o 1º lugar nacional em crescimento na alfabetização infantil. 28 mai. 2024. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/rondonia-alcanca-o-1o-lugar-nacional-em-crescimento-na-alfabetizacao-infantil/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Avaliação Diagnóstica da Educação nas Redes Municipais de Rondônia. TCE-RO, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjc0MWQ0YjYtYWZmZi00MGE0LWFkOTctMTAzNjQ5Y2I5YTBlIiwidCI6IjVkJVkJA4OTQzLTZmNzktNDgyNi1hMWI0LTM0MzBjYTZjMzE5MCMjJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 21 ago. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização. [S.l.], 2025. Disponível em: <https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAyfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobileresent>. Acesso em: 2 abr. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC – Avaliar o impacto: Apresentação do plano de avaliação de impacto do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização. Porto Velho: TCE-RO, 20 mai. 2022. Disponível em:

<https://www.socialscienceregistry.org/versions/194460/docs/version/file>. Acesso em: 30 ago. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível

em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Planejamento Estratégico 2021–2028. Porto Velho: TCE-RO, 2021. Disponível em: https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/09/PE-TCE-RO-2021-2028_publicado-1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Resultados do PAIC: Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024.

RONDÔNIA. União de forças coloca Rondônia entre os melhores do Brasil na alfabetização de crianças. 16 jun. 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2025/07/14/uniao-de-forcas-coloca-rondonia-entre-os-melhores-do-brasil-na-alfabetizacao-de-criancas/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRIO). Revista TCMRio, ano XLI, n. 79, jan. 2025. Disponível em: https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=17828&detalhada=1&downloads=1. Acesso em: 17 abr. 2025.

UNITED NATIONS. The Sustainable Development Goals Report 2018. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/thesustainabledevelopmentgoalsreport2018-en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.