

DO FUNDEF AO NOVO FUNDEB: TRÊS DÉCADAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

A experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no controle externo e na indução da conformidade, da governança e dos resultados educacionais

Resumo

A trajetória do financiamento da educação básica brasileira nas últimas três décadas revela importantes transformações na forma de distribuição dos recursos públicos e nos mecanismos de controle responsáveis por assegurar sua adequada aplicação. Da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, até a instituição do Novo FUNDEB permanente, em 2020, o país consolidou um modelo de financiamento baseado na cooperação federativa, na redução das desigualdades educacionais e na indução de resultados.

Paralelamente, os Tribunais de Contas repensaram a sua forma de atuação, evoluir de uma fiscalização centrada na conformidade legal para um modelo orientado à prevenção de irregularidades, à governança pública e à avaliação da efetividade das políticas educacionais. Nesse contexto, destaca-se a experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que desenvolveu mecanismos pioneiros de monitoramento da aplicação dos recursos da educação, emissão de alertas preventivos, realização de Fiscalizações Ordenadas, capacitação de gestores e auditorias operacionais voltadas à avaliação de resultados.

Essa trajetória demonstra como a evolução do financiamento da educação foi acompanhada pela transformação do controle externo, que passou a atuar como instrumento de indução da boa gestão pública e da melhoria da qualidade da educação.

1. Introdução

A trajetória do financiamento da educação básica brasileira nas últimas três décadas revela uma profunda transformação não apenas na forma de distribuição dos recursos públicos, mas também nos mecanismos de governança, transparência e controle que passaram a acompanhar sua execução.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional

nº 14, de 1996, inaugurou uma nova etapa na política educacional brasileira ao estabelecer critérios redistributivos voltados à universalização do ensino fundamental. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando o alcance do financiamento para todas as etapas e modalidades da educação básica.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, transformou o FUNDEB em instrumento permanente de financiamento da educação pública brasileira, ampliando progressivamente a participação financeira da União e introduzindo mecanismos mais sofisticados de redistribuição e indução de resultados, por meio das complementações VAAF, VAAT e VAAR.

Paralelamente à evolução do financiamento educacional, consolidou-se o papel dos Tribunais de Contas como instituições fundamentais para a fiscalização, o monitoramento e a indução de boas práticas de gestão pública. A partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente das competências atribuídas pelo artigo 59, o controle externo deixou de atuar apenas de forma corretiva para assumir também uma função preventiva, orientadora e estratégica.

Nesse contexto, a experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo representa importante exemplo de como o acompanhamento sistemático dos recursos da educação, aliado à emissão de alertas tempestivos aos gestores públicos e de divulgação de informações, contribuiu para o aumento dos níveis de conformidade legal, de transparência e para o aprimoramento da gestão educacional ao longo das diferentes fases do FUNDEF, do FUNDEB e do Novo FUNDEB.

2. A Experiência do TCESP no Monitoramento dos Recursos da Educação

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no acompanhamento dos recursos destinados à educação remonta à implantação do FUNDEF. Ainda no ano de 1997, a Corte paulista instituiu mecanismos específicos para monitorar o cumprimento das vinculações constitucionais e legais relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio do denominado Acessório 2 – Acompanhamento do Ensino, com emissão de alertas quadrimestrais durante o exercício.

Inicialmente realizado por meio de processos físicos e análises documentais periódicas, esse acompanhamento evoluiu significativamente com a implantação do Sistema AUDESP (Auditoria Eletrônica dos Órgãos Públicos do Estado de São Paulo), em 2008. A automatização da coleta e do processamento das informações permitiu ao Tribunal ampliar sua capacidade de monitoramento e emitir alertas preventivos aos gestores municipais durante a execução orçamentária, mensalmente.

A utilização de tecnologia da informação transformou o controle da educação em uma atividade contínua, permitindo identificar tempestivamente situações de descumprimento dos limites constitucionais e legais e oferecendo aos gestores a oportunidade de adoção de medidas corretivas antes do encerramento do exercício financeiro.

Quadro 1 – Evolução dos Indicadores de Controle do Ensino no TCESP (2008 x 2025)

Indicador	2008	2025	Evolução
Planejamento de Aplicação em Ensino com base nas dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual	71,40%	98,10%	+26,7 %.
Aplicação de Recursos Próprios em Ensino	59,20%	99,10%	+39,9 %.
Aplicação dos Recursos do FUNDEB	52,30%	98,80%	+46,5 %.
Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação	48,90%	98,10%	+49,2 %.
Repasse Decendiais	27,50%	50,20%	+22,7 %

Os dados evidenciam expressiva evolução dos níveis de conformidade dos municípios paulistas quanto à aplicação dos recursos vinculados à educação. Destaca-se a melhoria dos indicadores relacionados ao FUNDEB, cuja regularidade passou de aproximadamente 50% para índices superiores a 98%, evidenciando a efetividade dos mecanismos de monitoramento contínuo e dos alertas preventivos emitidos pelo Tribunal.

A evolução observada demonstra que a atuação preventiva do controle externo, associada ao monitoramento eletrônico permanente realizado pelo Sistema AUDESP, contribuiu para a consolidação de uma cultura de conformidade na gestão dos recursos da educação. Mais do que identificar irregularidades, os alertas passaram a funcionar como instrumentos de orientação e correção tempestiva, permitindo aos gestores adequar suas ações antes da apreciação das contas anuais.

3. Reflexos nos Pareceres das Contas Municipais

Os resultados obtidos pelo monitoramento preventivo também podem ser observados na evolução dos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre as contas anuais dos municípios.

Embora as questões relacionadas à educação continuem figurando entre os aspectos de maior relevância na análise das contas públicas, a incidência de irregularidades graves relacionadas ao descumprimento dos limites constitucionais e legais apresentou significativa redução ao longo dos anos.

Quadro 2 – Educação como Motivo de Reprovação das Contas Municipais

Pareceres em contas anuais	Prefeituras						
Exercício	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹
Favorável	503	481	498	513	596	568	514
Desfavorável	141	163	146	131	48	76	130
Pendente	0	0	0	0	0	0	0
Total	644	644	644	644	644	644	644
Motivos das reprovações	2017	2018	2019	2020(*)	2021(*)	2022(*)	2023
Aplicação no Ensino (cf, art.212 – mín 25%)	8	13	11	5	1	6	4
Magistério - Fundeb (adct da cf, art.60, xii – mín. 60%)	0	0	2	1	1	2	1
Despesas com Fundeb (lf nº 11.494/07, art.21, § 2º)	16	13	16	9	3	5	6

(*) E.C. 119/2022 – Flexibilizou a aplicação do percentual mínimo na educação nos anos de 2021 e 2022.

Destacando-se a educação como importante objeto de controle, observa-se reduzida incidência de reprovações relacionadas ao descumprimento dos limites legais quando comparada ao universo dos 644 municípios paulistas.

Cabe uma observação em relação aos resultados dos pareceres dos anos de 2021 e 2022 em razão da Emenda Constitucional nº 119/2022, que desobrigou estados, Distrito Federal e municípios de aplicarem o percentual mínimo de suas receitas em educação nos anos de 2020 e 2021, cujas insuficiências seriam aplicadas nos exercícios de 2022 e 2023, em razão da pandemia da Covid.

Ressalvada a “moratória” constitucional nos anos de 2020 e 2021, os dados comparados entre os anos de 2019 e 2023 sugerem que os mecanismos de monitoramento, associados à atuação orientadora do Tribunal, , contribuíram para o amadurecimento dos processos de planejamento, execução e controle dos recursos educacionais, com alcance dos resultados nas redes públicas e privadas de ensino muito próximo da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (6,0), à exceção do ensino médio (4,5).

4. A Evolução do Controle Externo na Educação: da Conformidade Financeira à Avaliação de Resultados

A experiência acumulada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo demonstra que a fiscalização da educação evoluiu de um modelo centrado na verificação da conformidade legal para uma abordagem mais abrangente,

¹ Último exercício encerrado com julgamentos em primeira instância.

orientada ao aperfeiçoamento da gestão pública e à melhoria dos resultados educacionais.

Se no período inicial do FUNDEF e do FUNDEB a preocupação predominante era assegurar a correta aplicação dos recursos e o cumprimento dos percentuais mínimos exigidos pela legislação, atualmente o controle externo busca avaliar também a qualidade da gestão, a governança das políticas públicas e os resultados efetivamente entregues à sociedade.

4.1 Fiscalizações Ordenadas da Educação

As Fiscalizações Ordenadas² representam uma das principais iniciativas do TCESP voltadas ao acompanhamento direto das condições de funcionamento das escolas públicas.

Realizadas simultaneamente em centenas de municípios, essas inspeções verificam aspectos relacionados à infraestrutura escolar, transporte, merenda, acessibilidade, conectividade, fornecimento de material didático, segurança, frequência escolar e demais fatores que influenciam o processo de ensino e aprendizagem.

Além de identificar irregularidades, as Fiscalizações Ordenadas possuem forte caráter pedagógico, uma vez que possibilitam o acompanhamento posterior das medidas corretivas adotadas pelos gestores.

Nesse contexto, destaque à 1ª Fiscalização Ordenada Nacional – Operação Educação³, levantamento inédito realizado pelos 32 Tribunais de Contas do Brasil, iniciativa, pioneira no país, fruto de uma parceria entre a **Atricon** (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) e o **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** (TCESP). Ao longo de três dias, 1.088 escolas de 537 cidades de todo o Brasil foram auditadas e revelou que 57% das salas de aula visitadas, em todos os Estados, são inadequadas. Janelas, ventiladores e móveis quebrados e iluminação e ventilação insuficientes estão entre os principais problemas encontrados.

Em 20% dos estabelecimentos de ensino, ainda foram detectadas falhas na limpeza e higienização das dependências escolares. Em 31%, não há coleta de esgoto e em, 89%, não existe AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) válido. O documento atesta o cumprimento das regras de combate a incêndios. A situação é ainda mais grave porque muitas unidades também não dispõem de equipamentos como hidrantes (86%) e extintores (44%).

4.2 Produção de Conhecimento e Orientação Técnica

² <https://bit.ly/4olNqLj> : Painel Fiscalização Ordenadas – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

³ <https://atrimon.org.br/operacao-educacao/> : Operação Educação Fiscalização Ordenada Nacional

Outra importante dimensão da atuação pedagógica do TCESP consiste na elaboração de cartilhas, manuais, relatórios gerenciais, estudos temáticos e orientações técnicas voltadas aos gestores públicos.

Esses instrumentos transformam os resultados das auditorias e fiscalizações em conhecimento aplicado, permitindo a disseminação de boas práticas e a prevenção de falhas administrativas.

4.3 Capacitação de Agentes Públicos e Conselhos Sociais

O Tribunal também exerce importante função educativa por meio da realização de ciclos de debates, seminários, cursos e encontros técnicos destinados aos agentes públicos responsáveis pela gestão educacional, bem como aos Membros dos Conselhos relacionados à Educação.

Essas iniciativas fortalecem a capacidade institucional dos municípios e promovem maior integração entre o controle externo e a administração pública.

4.4 Monitoramento da Efetividade e Avaliação de Resultados Educacionais

O controle externo contemporâneo exige a utilização de instrumentos capazes de avaliar não apenas a regularidade dos gastos, mas também os resultados produzidos pelas políticas públicas.

Nesse contexto, destaca-se a utilização do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)⁴, especialmente do componente i-Educ, que permite avaliar aspectos relacionados à governança, à estrutura físico-operacional e à oferta dos serviços educacionais.

Além dos indicadores de efetividade, o TCESP passou a participar de iniciativas cooperativas voltadas à avaliação de resultados educacionais.

Merece destaque a Auditoria Operacional Nacional da Alfabetização e Aprendizagem, desenvolvida no âmbito da Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas em execução no exercício de 2026. A iniciativa reúne diversos Tribunais de Contas brasileiros para avaliar a governança, a implementação e os resultados das políticas públicas voltadas à alfabetização das crianças.

A auditoria examinará aspectos relacionados ao planejamento das ações educacionais, à formação de professores, ao monitoramento da aprendizagem, à utilização de indicadores de desempenho e à articulação entre os diferentes níveis de governo.

Trata-se de importante marco na evolução do controle externo, pois desloca o foco da análise exclusivamente financeira para a avaliação da efetividade das políticas públicas, buscando verificar se os recursos investidos estão

⁴ <https://bit.ly/4egi1W1> : Painel IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal - TCESP

efetivamente contribuindo para a melhoria da aprendizagem e para o alcance das metas educacionais.

4.5 Fiscalização Orientada a Resultados

A evolução do controle externo na educação evidencia uma mudança de paradigma.

A pergunta central deixa de ser apenas "quanto foi gasto?" para incorporar uma questão igualmente relevante: "quais resultados foram alcançados?".

A fiscalização passa a avaliar se os recursos destinados à educação estão sendo efetivamente convertidos em melhores condições de ensino, aprendizagem, permanência escolar, equidade e desenvolvimento humano.

5. Considerações Finais

A experiência acumulada ao longo de três décadas de vigência dos fundos de financiamento da educação básica demonstra que a atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo transcende a simples verificação do cumprimento de percentuais constitucionais e legais.

Os resultados observados evidenciam que o monitoramento contínuo, a emissão tempestiva de alertas e a fiscalização orientada por riscos constituem importantes instrumentos de indução à boa governança pública.

Os dados históricos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo revelam significativa redução das irregularidades relacionadas à aplicação dos recursos da educação, indicando que a atuação preventiva prevista no artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal tem contribuído para o fortalecimento da responsabilidade na gestão fiscal e educacional dos entes jurisdicionados.

A trajetória observada no âmbito do TCESP reflete uma transformação mais ampla do controle externo brasileiro. A fiscalização da educação, inicialmente concentrada na verificação da correta aplicação dos recursos e do cumprimento dos limites constitucionais e legais, passou a incorporar instrumentos voltados à governança, ao planejamento, à transparência, à participação social e à avaliação dos resultados das políticas públicas.

As Fiscalizações Ordenadas, os indicadores do IEGM, os mecanismos de controle social, de transparência e as auditorias operacionais desenvolvidas em cooperação com outros Tribunais de Contas, como a Auditoria Coordenada da Política de Alfabetização realizada no âmbito da Rede Integrar, representam marcos dessa evolução institucional.

Entretanto, os desafios da educação pública brasileira já não se limitam ao financiamento ou à observância dos limites mínimos de aplicação. O Novo FUNDEB inaugurou uma nova agenda de controle baseada não apenas na conformidade, mas também na efetividade das políticas públicas, exigindo dos

gestores públicos maior capacidade de planejamento, monitoramento e avaliação de resultados.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas assumem papel cada vez mais estratégico como instituições promotoras de transparência, accountability, governança e aperfeiçoamento da gestão pública.

Afinal, o verdadeiro sucesso das políticas de financiamento da educação não pode ser medido apenas pelo volume de recursos investidos, mas pela capacidade de transformar esses recursos em aprendizagem, redução das desigualdades, valorização dos profissionais da educação e melhoria efetiva da qualidade do ensino oferecido aos milhões de estudantes da escola pública brasileira.

Setembro de 2026.

Paulo Massaru Uesugi Sugiura – Diretor Técnico de Departamento da Supervisão da Fiscalização I – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo