

<b>Processo nº:</b>	TC-2138.989.23-1
<b>Órgão:</b>	Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE
<b>Gestor(a):</b>	Sr. Nourival Pantano Junior
<b>Período:</b>	01/01/2023 até 03/01/2023
<b>Gestor(a):</b>	Sr. Jean Pierre Geremias de Jesus Neto
<b>Período:</b>	04/01/2023 até 31/12/2023
<b>Matéria:</b>	Balanço Geral do Exercício de 2023

### Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame contas anuais da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, relativas ao exercício de 2023.

Conforme relatório da Fiscalização, a cargo da DF-07, foram verificadas as seguintes falhas (evento 115.14):

A.3.1. DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO - Excessivas alterações orçamentárias; - Baixa capacidade de execução dos programas previstos; - Elevado contingenciado em Restos a Pagar R\$ 451.247.867,77, que supera, substancialmente, o valor pago, de R\$331.496.937,07.

A.4. CONTROLE INTERNO - A Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) não instituiu Controle Interno centralizado, conforme os normativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), CF, a Constituição Estadual, e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A.5. OBRAS PARALISADAS - A FDE não está informando os dados sobre Obras Paralisadas e/ou Atrasadas, em desatendimento ao Comunicado SDG 03/2019, de 10 de janeiro de 2019 e demais Comunicados desta E. Corte de Contas.

B.1. ANÁLISE DE BALANÇOS - Alteração na metodologia de apuração do resultado demonstrado nas Notas Explicativas não evidenciada, prejudicando a transparência e a adequada compreensão das informações prestadas, incluindo o impacto das despesas empenhadas e liquidadas no resultado do período; - os valores em precatórios não estão devidamente justificados nas notas explicativas ou em contas de compensação de suas



demonstrações contábeis, resultando na falta de transparência sobre a magnitude dos passivos - Saldo elevado de Restos a Pagar em contrariedade ao disposto no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),

B.1.1. ORÇAMENTO – AUTORIZAÇÃO E EXECUÇÃO - Déficit parcialmente amparado em superávit do exercício anterior;

B.1.3. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA - Excessiva inscrição em Restos a Pagar; - Superestimativa orçamentária, ao contabilizar valor a ser recebido da SEDUC, devido de 2014 e 2015, considerado em 2023 como prescrito, conforme parecer.

C.2. CONTRATOS E ACOMPANHAMENTOS DE EXECUÇÕES - 85% dos contratos e acompanhamentos de execuções instruídos têm instrução da fiscalização pela irregularidade, sendo os principais problemas: atrasos significativos, falhas nos projetos básicos, desconformidade entre o previsto no orçamento e o executado na obra. Problema sistêmico em todos os ajustes.

D.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA - Não há divulgação, em página eletrônica, de repasses ou transferências de recursos financeiros recebidos; - Inexiste divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, indicando valor, fornecedor e, se for o caso, o tipo da licitação realizada, repasses recebidos; - Ausência de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, em desconformidade com a Lei de Acesso à Informação; - A Fundação executa o valor de R\$ 2.554.646,90 (dois bilhões e quinhentos e cinquenta e quatro milhões seiscentos e quarenta e seis reais e noventa centavos), a título de convênios, sem qualquer divulgação destes ajustes em seu site ou sítio oficial, o que contraria a LAI.

E.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS - Ausência de atendimento às recomendações desta Corte

Notificados os interessados, a FDE (evento 155) e o responsável sr. Nourival Pantano Junior (evento 140) apresentaram justificativas e documentos que entenderam pertinentes.



Eis o contexto em que vêm os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer na condição de fiscal da ordem jurídica.

É o breve relato.

A partir dos elementos probatórios coligidos aos autos, verifica-se, preliminarmente, o desenvolvimento regular e válido do processo, porquanto foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

No mérito, o *Parquet* de Contas adere à instrução feita pela diligente Fiscalização e reputa que o estágio de maturação processual **não autoriza a aprovação** das contas em apreço.

Causa preocupação, principalmente, o descumprimento de importantes metas relacionadas às **atividades finalísticas desenvolvidas pela entidade no exercício**. Segundo relatório da Fiscalização, a Ação “**Melhoras, Manutenção e Ampliação da Rede Física Escolar**”, uma das ações mais primordiais na atuação da FDE, obteve percentual de execução de **34,77% do estimado**, piorando o já insatisfatório percentual do exercício passado: 47,51%.

Nota-se, nesse aspecto, baixíssimo desempenho na entrega das intervenções solicitadas pelos diretores das escolas em 2023. O relatório também observou que **das 3.305 solicitações de manutenções e reformas**, 848 foram autorizadas, 792 licitadas e 543 contratadas, mas **apenas 251 foram concluídas**. O panorama indicado gera uma espécie de funil entre o solicitado e o efetivamente entregue, tal qual suscitado pela Fiscalização.

Tal cenário segue tendência negativa dos últimos anos da gestão da FDE, mesmo que para o público se divulgue a mensagem contrária. Ainda em 2019, o então Presidente da Fundação defendia que as necessidades de infraestrutura seriam prioridades da gestão. Em notícia da Folha de São Paulo, o dirigente responsável afirmava o seguinte: “*já foram iniciadas aproximadamente 1.000 intervenções no estado desde o início do ano. Há ainda outras 1.700 obras em planejamento, ranqueadas por prioridade.*”<sup>1</sup>

No entanto, cabe repisar o fato de que, nos últimos anos, a Fiscalização demonstrou que há grande disparidade entre as reformas planejadas e as efetivamente realizadas. A

<sup>1</sup> Notícia disponível em [https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/04/secretario-de-educacao-diz-nao-ter-verba-para-manutencao-de-escolas.shtml#:~:text=A%20Educa%C3%A7%C3%A3o%2C%20ao%20lado%20da,verba%20vir%C3%A1%20E2%80%9D%2C%20disse%20Damy.](https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/04/secretario-de-educacao-diz-nao-ter-verba-para-manutencao-de-escolas.shtml#:~:text=A%20Educa%C3%A7%C3%A3o%2C%20ao%20lado%20da,verba%20vir%C3%A1%20E2%80%9D%2C%20disse%20Damy.,), acesso em 27/02/2025



ineficiência da Fundação para o Desenvolvimento da Educação na execução das reformas e manutenções escolares transcende uma mera questão de gestão orçamentária: trata-se de evidente **descumprimento do dever constitucional de conservação do patrimônio público e afronta ao princípio da eficiência administrativa.**

A Constituição Federal, em seu artigo 37, §6º, estabelece a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos que seus agentes causem a terceiros, o que inclui omissões na manutenção da integridade física dos prédios escolares. A falta de intervenções estruturais oportunas gera riscos concretos à segurança dos educandos e servidores, expondo o ente estatal a potenciais responsabilidades jurídicas e financeiras.

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 45, impõe como prioridade a manutenção e conservação do patrimônio público. A baixa execução orçamentária verificada na ação “Melhoras, Manutenção e Ampliação da Rede Física Escolar”, com apenas 34,77% das medidas estimadas que tenham sido efetivamente realizadas, reflete não apenas a ineficiência da FDE, mas também a negligência no enfrentamento de um problema crônico que se repete ao longo dos anos.

Os dados da fiscalização revelam um preocupante descompasso entre a demanda da rede escolar e as ações efetivamente empreendidas: **das 3.305 solicitações de manutenção e reforma realizadas pelas escolas em 2023, apenas 251 foram concluídas.** Tal quadro denota um atendimento irrisório (apenas cerca de 7,6%) em relação às prementes necessidades da rede, comprometendo a segurança dos alunos e o adequado funcionamento das unidades escolares.

Além disso, a ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em um grande número de escolas<sup>2</sup>, bem como a permanência de unidades com risco estrutural, reforça o risco de que a omissão estatal venha a resultar em graves consequências. O dever de conservação do patrimônio público não pode ser tratado como um aspecto secundário da gestão educacional, mas como requisito essencial para a garantia de um ambiente seguro e adequado ao processo de ensino-aprendizagem.

<sup>2</sup> Tal assunto foi alvo de recomendação expressa por ocasião do julgamento das contas de 2023 da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo:

“(xi) realizar as obras necessários para a obtenção dos AVCB’s, nos termos do Decreto nº 63.911/2018, evitando, com isso, colocar em risco a integridade física dos frequentadores das UGE’s, assim como todo o patrimônio público disponibilizado a esses estabelecimentos.” (Evento 194.3 do TC-2131.989.23-8).



A situação observada, portanto, espelha a lógica disfuncional do ciclo orçamentário da FDE, cujas falhas se originam no planejamento e se refletem diretamente na execução. A causa-raiz das ineficiências encontra-se na **fragilidade do planejamento estratégico**, com metas infladas e descoladas das reais capacidades operacionais da entidade. A própria fiscalização foi categórica ao afirmar que o planejamento inicial foi integralmente modificado ao longo do exercício, gerando desconexão entre programas e seus objetivos originais.

Essa desarticulação compromete o princípio da previsibilidade fiscal e indica ausência de critérios objetivos para a definição das prioridades de investimento. Como consequência, não apenas a execução orçamentária é frustrada, mas também se perpetua um ciclo de baixa entrega de políticas públicas, especialmente na infraestrutura escolar.

Diante do exposto, verifica-se que a FDE falhou em cumprir sua missão institucional de prover infraestrutura escolar adequada, deixando de priorizar ações que minimizariam riscos à integridade física da comunidade escolar e preveniriam potenciais danos ao erário.

Em especial, no tocante à execução do **Programa 815/2660 - “Acessibilidade Física dos prédios escolares da rede estadual de ensino”**, os dados apresentados evidenciam preocupante ineficácia na implementação das adaptações necessárias para garantir a acessibilidade das unidades escolares da rede estadual. Com execução física de apenas **25,03% do previsto**, a baixa realização dessa ação compromete diretamente o direito fundamental à educação inclusiva, negligenciando um dever constitucional do Estado e descumprindo compromissos previamente assumidos.

Além do mais, a adaptação dos prédios escolares para garantir acessibilidade não é mero detalhe administrativo, mas condição indispensável para que estudantes com deficiência tenham pleno acesso ao ambiente escolar, sem obstáculos que limitem sua locomoção, participação e permanência nas unidades de ensino. Essa negligência estrutural contraria o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015<sup>3</sup>), bem como o Decreto Federal nº

<sup>3</sup> Lei nº 13.146/2015

**Art. 3º** Para fins desta Lei, considera-se:

I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;



9.508/2018<sup>4</sup>, que estabelece normas para a promoção da acessibilidade em instituições de ensino.

Ademais, em 2014, o Estado de São Paulo firmou **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Estadual** justamente para sanar as deficiências de acessibilidade na rede escolar. No ajuste, o Estado se comprometeu a tornar acessíveis todos os prédios da rede estadual de ensino em até 15 anos<sup>5</sup>.

Dado o insuficiente estágio de consecução das metas intermediárias, o descumprimento desse compromisso é iminente e parece estar cada vez mais próximo. O desempenho aquém do esperado ao longo da vigência do TAC de acessibilidade das escolas estaduais tende a agravar a exclusão de estudantes com deficiência, além de expor o Estado ao risco de sanções jurídicas e à possibilidade de judicialização da questão, resultando em custos adicionais ao erário.

A falta de acessibilidade nos prédios escolares inviabiliza o direito à educação de parcela significativa dos educandos paulistas e lhes impõe constrangimentos e dificuldades que poderiam ser evitadas com uma execução mais eficiente das ações planejadas. Assim como ocorre com a ausência do AVCB e as falhas na manutenção estrutural das escolas, o cenário deficitário da acessibilidade demonstra **omissão estatal no dever de conservação do patrimônio público e de proteção à integridade física dos estudantes**.

**Art. 28.** Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:  
II - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo da vida;  
X - oferta de profissionais de apoio escolar;  
XII - acessibilidade para todos os estudantes.

**Art. 55.** O direito à moradia da pessoa com deficiência será assegurado por meio de políticas públicas que garantam:  
I - condições de acessibilidade nas edificações de uso público e coletivo, nos modos e meios de transporte e nas formas de comunicação;  
II - a adaptação razoável dos critérios de acessibilidade, quando necessárias, para assegurar que as pessoas com deficiência possam exercer seus direitos de forma igualitária.

#### <sup>4</sup> Decreto Federal nº 9.508/2018

**Art. 2º** A acessibilidade é condição obrigatória para a inclusão e permanência da pessoa com deficiência nos estabelecimentos de ensino da educação básica e superior, devendo ser garantida pelo poder público e pelas instituições privadas, nos termos da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

**Art. 4º** Os estabelecimentos de ensino, públicos e privados, adotarão diretrizes de acessibilidade que assegurem:  
I - eliminação de barreiras arquitetônicas, urbanísticas, nos transportes e nas comunicações;  
II - garantia de adaptações razoáveis e fornecimento de tecnologias assistivas sempre que necessário;  
III - acesso a materiais didáticos acessíveis em formatos adequados.

<sup>5</sup><https://mpsp.mp.br/w/mp-e-secretaria-da-educacao/C3%A7%C3%A3o-firmam-tac-que-garante-acessibilidade-nas-escolas-paulistas>



Num panorama mais geral, o reiterado descumprimento das metas de desempenho (com resultados tão distantes dos que foram inicialmente concebidos e, o mais grave, distantes da efetiva demanda da rede escolar) traz consigo evidência de falha no planejamento público. Ao se deparar com essa situação no contexto da FDE junto à Secretaria da Educação, torna-se necessário reconhecer que a principal função do seu plano estratégico deveria ser estabelecer diretrizes exequíveis e balanceadas, com recursos e capacidades proporcionais às metas traçadas. Quando o planejamento apresenta tais distorções, são demonstradas tanto a ausência de um diagnóstico preciso, quanto uma alocação inadequada de recursos.

Tal situação também viola o artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige que a gestão fiscal seja responsável, transparente e orientada para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. O desvio do planejamento orçamentário, com metas distorcidas ou desequilibradas, afronta essa norma, configurando uma gestão inadequada que compromete o atendimento das obrigações fiscais e educacionais.

A presente convicção do MPC se lastreia no forte diagnóstico da auditoria do TCE-SP. Ao avaliar as possíveis causas do insucesso das ações da FDE, a Fiscalização foi categórica: ausência de planejamento adequado.

No seu entender,

*“o planejamento inicial foi totalmente modificado. A alteração consistiu em modificar cada programa, duplicando ou triplicando os valores dos programas, o que, em nosso entendimento, prejudica completamente a estrutura do orçamento inicial e gera, ao longo da execução, a supressão do planejamento dos programas.”* (evento 115.14, fls. 9)

No mesmo sentido, arrematou:

*“O cenário apresentado sugere que a baixa capacidade de execução orçamentária da FDE decorre, em parte, de problemas identificados durante o planejamento, contratação e execução das obras, conforme será detalhado a seguir; e, por outro lado, do comprometimento do orçamento do exercício corrente com o pagamento de Restos a Pagar. Esta prática impede que os recursos destinados para o período sejam utilizados para cobrir as despesas nele liquidadas, que são inscritas*



como Restos a Pagar para o exercício seguinte, retroalimentando esse ciclo de baixa execução dos programas previstos.” (evento 115.14)

De mais a mais, o desequilíbrio na gestão dos montantes a título de **restos a pagar** certamente foi decisivo para a desorganização fiscal e orçamentária da Fundação.

A análise dos números ilustra isto de forma inequívoca. Com efeito, o pagamento dos restos a pagar já existentes aumentou **29,66%** no exercício, tendo sido pagos **R\$ 451.247.867,77 de valores já inscritos de anos anteriores** em 2023 frente a **R\$ 348.023.415,70** em 2022. Ou seja, enquanto se quitam valores do passado, acumulam-se dívidas no presente. O montante que foi inscrito em restos a pagar para o exercício seguinte apresentou um crescimento ainda mais expressivo, passando de **R\$ 350.557.543,90** em 2023 para **R\$ 597.248.436,10** em 2024, ou seja, um dilatado aumento de **70,37%**. Ademais, se em 2022 a FDE executara apenas **50,27%** do orçamento previsto, em 2023, o percentual caiu para **39,46%**, demonstrando uma ainda menor capacidade de implementação das ações planejadas.

A relação causal entre o **planejamento deficiente** e a **recorrente rolagem de dívida flutuante de restos a pagar** é evidente. A baixa execução orçamentária retroalimenta o crescimento dos Restos a Pagar, pois compromissos não liquidados no exercício são sistematicamente empurrados para o ano seguinte. Essa postergação cria um ciclo vicioso de **insolvência orçamentária programada**, em que parcelas crescentes do orçamento são destinadas ao passado, comprimindo o espaço fiscal para novos projetos e comprometendo a capacidade de resposta da entidade.

Observa-se, inclusive, que tal questão foi explicitamente suscitada nas contas do exercício de 2022, albergadas no TC- 001925.989.22-0. Conforme voto do E. Conselheiro Relator Sidney Beraldo, em sessão de 11/03/2025 da Segunda Câmara:

*“Ocorre que, como bem demonstrou a Equipe de Fiscalização, tal rubrica tem registrado aumentos progressivos ao longo dos exercícios, conforme demonstra o quadro a seguir.*

Ano	Elemento	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago de Restos	Restos a Pagar Total	Cancelamento RP
2019	339039	163.970.221,00	159.548.616,00	134.046.651,71	134.046.651,71	55.211.972,49	76.597.972,39	79.142.780,56	11.765.391,33
2020	339039	306.267.581,00	360.172.541,00	296.322.019,59	296.322.019,59	90.797.311,83	68.677.530,04	214.064.184,64	1.925.773,64
2021	339039	289.989.541,00	439.639.175,00	435.217.485,71	435.217.485,71	125.277.557,76	176.859.133,30	337.370.555,80	9.774.423,47
2022	339039	250.329.325,00	677.491.135,00	673.927.332,63	673.927.332,63	347.740.225,33	307.321.414,12	350.557.543,90	5.776.705,08



*Desta forma, assiste razão ao órgão de inspeção ao avaliar que as despesas do exercício anterior estão sendo suportadas pelas receitas do exercício corrente, em um ciclo perigoso, que pode, eventualmente, restringir a capacidade financeira da Fundação nos exercícios subsequentes, causando ainda mais atrasos nas obras, que, aliás, impactam diretamente a qualidade e eficácia dos serviços educacionais providos”.*

Em síntese, o quadro exposto não traduz meramente fragilidades administrativas episódicas, mas a consolidação de um padrão estrutural de desorganização fiscal e orçamentária. A recorrência no crescimento dos Restos a Pagar, associada à baixa execução orçamentária, revela que a FDE opera sob uma lógica de permanente excepcionalidade, em que a postergação de compromissos substitui o cumprimento efetivo e tempestivo de suas metas finalísticas. Isso distorce o planejamento público, fragiliza a confiança dos fornecedores e restringe a capacidade de investimento em políticas essenciais.

Além do mais, cumpre destacar que os registros contábeis da Secretaria de Estado da Educação vêm registrando dilatados “superávits orçamentários”. Conforme apurado pela fiscalização (ev. 119 do TC-2131/989/23-8), a própria Secretaria de Estado da Educação gerou uma falseada economia orçamentária de 8,6% do total de sua dotação, visto que liquidou tão somente R\$ 27.826.038.366,77 de uma dotação total de R\$ 30.183.704.803,00.

É evidente, portanto, que o valor devidamente autorizado pelo Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual para a educação mais do que cobria os valores necessários para a realização dos investimentos demandados no setor educacional, inclusive dando um fim a essa perversa prática de postergação de obrigações do exercício verificada na FDE.

A análise dos fatos, em conjunto, é contundente. Revela-se, logo, que antes de uma impossibilidade decorrente de frustração arrecadatória, o que se vê é uma decisão política em desprestigiar um dos mais nobres setores governamentais que é a educação. Não se executa o orçamento autorizado. Postergam-se os valores a serem despendidos. A consequência é dupla: de um lado, a corrosão da credibilidade institucional, com reflexos sobre a governança e a transparência; de outro, a materialização de custos sociais visíveis e invisíveis, suportados pela comunidade escolar que convive com prédios degradados, ambientes insalubres e sem acessibilidade, bem como condições de ensino adversas. Em termos gerais, a persistência dessa



engrenagem disfuncional não apenas agrava os passivos financeiros, mas também gera ineficiências alocativas, pois o gasto público se concentra na liquidação tardia de obrigações, em detrimento da inovação e da expansão da infraestrutura escolar.

Tal dinâmica configura, portanto, um círculo vicioso de insolvência programada, em que a inércia orçamentária e a incapacidade de execução das obras retroalimentam os atrasos, a deterioração patrimonial e a ampliação do passivo fiscal.

Trata-se, antes de tudo, de uma decisão, de uma escolha que compromete não só a sustentabilidade das contas públicas, mas a própria efetividade do direito fundamental à educação, ao perpetuar a precariedade estrutural como regra e relegar o cumprimento das normas técnicas e legais a meras exceções formais.

Em síntese, a redução na capacidade de investimento da FDE compromete a implementação de políticas públicas no exercício em apreço, uma vez que recursos que poderiam ser destinados a novas iniciativas são utilizados para cobrir despesas de exercícios anteriores. Além disso, o aumento contínuo dos Restos a Pagar afeta a previsibilidade dos pagamentos e gera possíveis problemas de liquidez.

O quadro delineado evidencia que os custos do subfinanciamento e da crônica inexecução orçamentária são muito mais profundos do que a simples postergação de obras. Trata-se de uma engrenagem disfuncional que, ao não destinar recursos suficientes e ao falhar sistematicamente na execução, perpetua condições indignas de funcionamento da rede escolar.

Some-se a isso a ausência de investimentos necessários para se preparar para o futuro. Por exemplo, na falta deles, não são garantidas as condições mínimas de conforto térmico, diante da não implementação das diretrizes da NBR 16401-2, que restringe o processo de ensino-aprendizagem em ambientes excessivamente quentes, abafados ou inseguros, agravando desigualdades já existentes. Tal contexto de falta de adequada manutenção predial é agravado pela injustificável permanência de “salas de lata”, o que é ainda mais relevante num contexto de mudança climática.

Esse conjunto de falhas demonstra que a ineficiência da FDE transcende a incapacidade de cumprir cronogramas: ela gera um círculo vicioso de degradação das escolas, com risco direto à saúde, segurança e dignidade dos alunos e professores, além de expor o Estado a passivos jurídicos decorrentes do descumprimento de normas técnicas e legais — sejam elas relativas à acessibilidade (TAC celebrado com o MPSP), à segurança contra incêndios (AVCB) ou ao conforto térmico.



O aumento progressivo e descontrolado dos Restos a Pagar também compromete o pilar da **previsibilidade fiscal**, violando o §1º do art. 1º da LRF, que impõe ao gestor público o dever de prevenir riscos e corrigir desvios, sendo responsável na gestão fiscal. Nessa toada, importante também destacar as **sistemáticas falhas nos contratos celebrados**. O relatório consignou que 85% dos contratos e acompanhamentos de execuções têm instrução da Fiscalização pela irregularidade, principalmente pelos seguintes motivos: atrasos significativos, falhas nos projetos básicos, desconformidade entre o previsto no orçamento e o executado na obra. Tal anotação converge com as críticas quanto à ausência de planejamento adequado pela FDE.

Eis uma situação que evidencia também a **violação do princípio da eficiência**, consagrado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Os atrasos, aditivos e obras inconclusas apontam para a inexistência de mecanismos eficazes de fiscalização contratual (insuficiente exercício do poder disciplinar correspondente) e para falhas recorrentes na elaboração dos projetos básicos, em desacordo com as normas de licitações e contratos da Administração Pública. A omissão na divulgação de informações relativas a obras paralisadas ou atrasadas, conforme exigido no Comunicado SDG nº 03/2019, agrava ainda mais o quadro, comprometendo o controle institucional e o acompanhamento pela sociedade civil.

Noutra seara, a auditoria do TCESP evidenciou falhas significativas no âmbito do controle interno da FDE, em descompasso com preceitos constitucionais e normativos aplicáveis. Destacam-se a **ausência de um sistema de controle interno formalmente instituído** e consolidado, a **inexistência de relatórios periódicos** que evidenciem a operacionalização efetiva desse mecanismo e a falta de medidas concretas para garantir a **independência e a efetividade** da estrutura de auditoria interna.

Ao analisar a documentação apresentada, nota-se que a Fundação se apoia em um modelo descentralizado de controle interno, o que, à primeira vista, pode comprometer a uniformidade e a eficácia das atividades de fiscalização e monitoramento. Além disso, o fato de a Diretoria Administrativa e Financeira (DAF) não estar sujeita a uma auditoria abrangente sugere fragilidades no escopo das avaliações realizadas, podendo comprometer a detecção e a correção tempestiva de eventuais irregularidades.

Outro ponto preocupante é a inexistência de um documento normativo que consolide os procedimentos e atribuições relativos ao controle interno. A ausência de diretrizes



claras prejudica a transparência, a padronização e a plena operacionalização do sistema, o que resulta em maior exposição a riscos administrativos e financeiros.

Ainda, a sobreposição de funções de controle por diferentes gerências, todas submetidas à mesma estrutura hierárquica da DAF, pode ensejar conflitos de interesse e comprometer a autonomia do controle interno. Aludido cenário se distancia das melhores práticas de governança, que recomendam a separação clara entre as instâncias de controle e execução, assegurando a independência da auditoria interna em relação às áreas operacionais.

A Constituição Federal, em seus artigos 31, 70 e 74, assim como a Constituição Estadual (artigo 35), a Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 54 e 59) e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (artigo 38), impõem aos entes estatais da Administração Direta e Indireta o dever de instituir e manter sistemas de controle interno que garantam a legalidade, a legitimidade e a economicidade de sua atuação. A ausência de um controle interno robusto inverte a lógica constitucional, sobrecarregando o controle externo e comprometendo a eficiência da gestão pública.

A ineficiência do controle interno repercute sobre os demais eixos da gestão, pois **sem mecanismos de detecção e correção**, práticas inadequadas se perpetuam sem responsabilização. Tal fragilidade **afeta diretamente a accountability institucional**, pilar essencial da boa governança pública. A ausência de uma auditoria independente, com escopo claro e autonomia operacional, enfraquece os mecanismos internos de integridade e dificulta o cumprimento das recomendações expedidas por esta Corte. A situação atual distancia-se das melhores práticas de governança estabelecidas pelos padrões internacionais e pela doutrina administrativa brasileira.

Portanto, é imperioso que a FDE adote providências concretas para sanar as fragilidades apontadas, estruturando de forma eficaz seu sistema de controle interno. Não basta a mera designação formal de responsáveis; é necessário assegurar condições operacionais adequadas, definição clara de atribuições e garantia de autonomia para o exercício do controle. A inércia na implementação dessas medidas pode ensejar a responsabilização dos gestores e comprometer a regularidade das contas da Fundação.

Remanescem também outras questões que não foram devidamente justificadas pela Origem e que, conseqüentemente, somam-se para reforçar a reprovabilidade do exercício em análise, quais sejam: **descumprimento de determinações relacionadas à transparência**, notadamente o fato de a Fundação executar “o valor de R\$ 2.554.646,90 a título de convênios,



sem qualquer divulgação destes ajustes em seu site”; e **alteração na metodologia de apuração do resultado demonstrado** nas Notas Explicativas não evidenciada, prejudicando a transparência e a adequada compreensão das informações prestadas, incluindo o impacto das despesas empenhadas e liquidadas no resultado do período.

Por fim, diante das irregularidades apuradas, conclui-se que a gestão orçamentária e financeira da Fundação para o Desenvolvimento da Educação no exercício em exame afronta diretamente os princípios que alicerçam as boas práticas de governança pública, conforme delineado por Schiavo-Campo (2017)<sup>6</sup>.

Além dos quatro pilares universais da boa governança – **transparência, participação, previsibilidade e accountability** –, a literatura internacional em finanças públicas ressalta a importância de princípios operacionais fundamentais, tais como **consistência, realismo, estabilidade e seletividade**. Tais princípios são interdependentes e constituem a base de um ciclo orçamentário funcional e orientado a resultados.

O princípio da **consistência** exige que haja coerência entre planejamento, execução e controle, o que claramente foi desrespeitado pela ruptura entre o plano orçamentário inicial e as ações executadas ao longo do exercício. O **realismo**, por sua vez, impõe que as metas físicas e financeiras estejam ancoradas na real capacidade de execução institucional, sendo inadmissível a fixação de metas inflacionadas e desvinculadas da realidade operacional da entidade, como reiteradamente se observou. A ausência de **estabilidade**, demonstrada pelas sucessivas reprogramações orçamentárias, impede a previsibilidade e compromete a continuidade das ações públicas, enquanto a carência de **seletividade** — ou seja, a priorização racional de despesas com base em critérios técnicos e nas reais necessidades da política pública — evidencia um modelo de alocação ineficiente e fragmentado.

O exame das presentes contas, contudo, ilustra com clareza a ausência de tais princípios na gestão da FDE. A **inconsistência** entre o planejamento e a execução é evidenciada pela completa reformulação do plano orçamentário aprovado, com metas físicas e financeiras significativamente inflacionadas, posteriormente desconsideradas na prática, comprometendo o acompanhamento e a avaliação das ações previstas. No que tange ao **realismo**, o Relatório evidencia que os valores e metas originalmente fixados não refletiam a real capacidade

<sup>6</sup> SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. Government Budgeting and Expenditure Management: Principles and International Practice. London: Routledge, 2017, p. 15-18)



operacional da entidade, levando a uma taxa de execução muito baixo do orçamento autorizado, além de acentuada subexecução em áreas sensíveis, como a manutenção, a acessibilidade e a atualização de unidades escolares. A **instabilidade** foi agravada pela contínua necessidade de reprogramações orçamentárias e sucessivos remanejamentos internos, o que gerou descontinuidade nas ações finalísticas e dificultou a previsibilidade das entregas públicas. Já a ausência de **seletividade** transparece na pulverização de recursos em múltiplas frentes sem critérios claros de priorização, resultando em baixa efetividade da despesa pública. Exemplo disso é o elevado número de obras paralisadas e intervenções inconclusas, muitas das quais iniciadas sem a devida articulação com o planejamento estratégico, onerando o erário e frustrando os objetivos da política educacional. Esses elementos comprovam que, longe de seguir um modelo racional e orientado a resultados, a FDE operou com falhas estruturais que comprometem a boa governança e a efetividade das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Em conjunto, a violação desses princípios não apenas compromete a qualidade do gasto público, mas impede que a ação estatal produza os efeitos desejados no campo educacional. Sem consistência entre o que se planeja e o que se executa, sem realismo na formulação das metas, sem estabilidade institucional e sem critérios de priorização técnica, não é possível construir políticas públicas eficazes, sustentáveis e orientadas ao interesse coletivo. A perpetuação desse modelo de gestão representa, portanto, não apenas um desvio técnico e jurídico, mas uma falência da capacidade de promover o direito à educação com responsabilidade fiscal e efetividade.

Em face do exposto, o *Parquet* de Contas pugna pela **irregularidade** do Balanço de 2023 da Fundação, sem prejuízo da imposição de multa aos responsáveis.

São Paulo, 31 de outubro de 2025.

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO**  
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/58



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcACq](https://spoti.fi/20QcACq)