

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

AS AÇÕES DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NO SUL DO BRASIL¹

INTERNAL CONTROL ACTIONS IN THE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION: A CASE STUDY IN THE SOUTH OF BRAZIL

Adriane Fatima De Boni², Vanilson Viana Cardoso³, Lineia Carneiro⁴, Airton Adelar Mueller⁵

¹ Pesquisa Institucional desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, vinculado ao Grupo de Pesquisa PPGDR/UNIJUI (Políticas Públicas e Gestão Social)

² Jornalista, Pós-Graduada em Gestão Pública, Mestranda em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI. adrianedeboni@gmail.com.

³ Advogado, Bacharel em Gestão Pública, Mestre em Desenvolvimento Regional e Doutorando em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI. vanilson-cardoso@hotmail.com

⁴ Mestranda em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI. lineiacarneiro@yahoo.com.br.

⁵ Professor Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI. airton.mueller@unijui.edu.br.

Resumo

O presente estudo é resultado de uma pesquisa realizada junto à secretaria de educação do poder executivo municipal de Augusto Pestana, situado no noroeste do Rio Grande do Sul. O objetivo central foi verificar os procedimentos adotados na administração de Sistema de Controle Interno (SCI). Esse processo implica a necessidade de manutenção, acompanhamento e fiscalização em torno da aplicação dos recursos públicos, uma vez que se trata de uma obrigação da administração pública, em suas três esferas, implementada a partir da década de 1960. A Constituição Federal de 1988, enquanto marco jurídico e legal do direito administrativo brasileiro, estabeleceu a obrigatoriedade dos mecanismos de controle interno nas instituições públicas municipais, especificando sua atuação. Diante disso, foram analisados os relatórios de aplicação dos recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), bem como os que são destinados ao programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), dentre outros dados da pasta. Constatou-se que o SCI tem o potencial de auxiliar o processo de fiscalização da gestão municipal, constituindo-se em um instrumento facilitador e apoiador das ações dos gestores públicos. Não se trata unicamente de um mecanismo de aferição da idoneidade da gestão pública, embora também contribua com a prevenção de danos e fraudes ao erário, mas sobretudo de aperfeiçoamento dos processos de gestão e aplicação dos recursos.

Palavras-chave: Administração Pública. Mecanismos de Controle. Recursos Públicos

Abstract

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

The present article is the result of a study carried out with the education department of Augusto Pestana's municipal executive branch, located in the northwest of Rio Grande do Sul. The main objective was to verify the procedures adopted in the administration of Internal Control System (SCI). This process implies the need for maintenance, monitoring and control over the application of public resources, since it is an obligation of the public administration, in its three spheres, implemented since the 1960s. The Federal Constitution of 1988, as legal framework of Brazilian administrative law, established the mandatory internal control mechanisms in municipal public institutions, specifying their procedures. Therefore were analyzed the reports on the application of resources from the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals (Fundeb), as well as those that are destined to the Program of Maintenance and Development of Education (MDE), among other data of that department. Results show that the SCI has the potential to assist the process of supervision of municipal management, constituting an instrument that facilitates and supports the actions of public managers. It is not only a mechanism for measuring the appropriateness of public management, but also contributes to the prevention of damage and fraud to the treasury, but also to improving the management and enforcement of resources.

Keywords: Public Administration. Mechanisms of Control. Public Resources

1 INTRODUÇÃO

No âmbito da administração pública, o Sistema de Controle Interno (SCI) é uma ferramenta essencial para a verificação do correto uso dos recursos públicos, pois os administrados precisam ter conhecimento de como os gestores públicos estão aplicando os recursos oriundos de impostos e taxas por eles pagos. Nesse sentido, o controle corresponde à “faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro” (MEIRELLES, 2005, p. 645). A estrutura organizacional é necessária para que o controle funcione através da comunicação entre as pessoas que atuam na organização, ou seja, a autoridade e a responsabilidade são condicionantes que se complementam.

O SCI nos municípios visa ao acompanhamento do exercício financeiro, contábil, patrimonial e operacional, além prestar suporte aos princípios constitucionais, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência das atividades públicas, assegurando os interesses do coletivo (BRASIL, 2018). A atuação da administração nas organizações públicas é diferente da observada na iniciativa privada, pois somente pode ser realizado o que está previamente estabelecido em lei. Em razão disso, as funções de planejamento, organização, coordenação e controle revelam-se extremamente necessárias para o desenvolvimento das atividades governamentais.

O controle interno, nos órgãos públicos possui papel fundamental para assegurar as instituições a

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

organizar o funcionamento dos processos inerentes à gestão de forma a evitar fraudes e desperdícios. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é exercida pelo controle interno dos poderes, de forma a orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de maneira organizada e ponderada. Na Prefeitura municipal não é diferente. Diante disso, a presente pesquisa analisou o Sistema de Controle Interno desenvolvido na administração pública municipal de Augusto Pestana, no Rio Grande do Sul, com o propósito de verificar e compreender o funcionamento desse sistema, bem como os resultados decorrentes de uma atuação não limitada à idoneidade pública, mas que também seja capaz de contribuir com a eficiência da gestão pública. Para dar conta deste objetivo, trabalhou-se a partir dos conceitos de controle na administração pública; controle governamental; controle externo; controle social; e controle interno.

A pesquisa empírica se deu mediante levantamento de informações a respeito da atuação do controle interno na Secretaria de Educação do município selecionado, na tentativa de se identificar não apenas o cumprimento de uma exigência legal, mas também as formas de atuação do SCI e as contribuições que o sistema pode trazer para o aperfeiçoamento da gestão pública municipal.

2 METODOLOGIA

Para a realização deste estudo foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas em boletins, relatórios, publicações, livros, leis, consulta aos relatórios elaborados pelos servidores do SCI, bem como a elaboração de planilhas com os dados coletados junto à Prefeitura Municipal de Augusto Pestana. Trata-se, portanto, de um estudo de caso (YIN, 2009; GEORGE e BENNETT, 2005) de natureza descritiva, abordando qualitativamente a temática do Controle Interno, com o intuito de descrever e analisar as respectivas atividades de controle e, eventualmente, detectar erros e apresentar possíveis soluções.

Ademais, foi observada *in loco* a operacionalização da rotina de trabalho dos membros do Sistema de Controle Interno do município de Augusto Pestana. Após a coleta dos dados, iniciou-se a etapa de classificação e organização das informações coletadas, levando em conta os objetivos do estudo. Para a análise e interpretação dos dados, foi seguida proposta de Zanella (2009, p. 102), segundo o qual “esta etapa consiste em relacionar os dados pesquisados com o problema, com o objetivo da pesquisa e com a teoria de sustentação, possibilitando abstrações, conclusões, sugestões e recomendações relevantes para solucionar ou ajudar na solução do problema”.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS CONTROLES

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

O objetivo do controle na administração pública dar-se-á em estrito cumprimento aos princípios extrínsecos e intrínsecos da Constituição Federal (BRASIL, 2018), que asseguram o controle das ações do Estado e dos gestores públicos no desempenho de suas atribuições. Define-se o controle na administração pública como: “[...] a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta de outro” (MEIRELLES, 2000, p. 610). Para Di Pietro (1998, p. 478), o controle na administração pública é “[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Já o controle governamental, é desenvolvido na administração pública pelos próprios gestores e entidades responsáveis pelos atos administrativos; além dos órgãos específicos de controle, no sistema de controle interno de cada poder; e pelo órgão de controle externo, (PAIVA, 2004). Desta forma, o controle governamental é interpretado como um controle no nível operacional, conforme a classificação organizacional; considerando o fato de que, por mais que existam, no ordenamento jurídico, instituições específicas para o controle da Administração Pública, é importante que haja um controle no nível operacional feito pelo próprio gestor público, responsável pela atividade a ser controlada (PAIVA, 2004).

3.1 Controle externo

O controle externo é exercido pelo poder legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE), segundo configuração estabelecida nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal aplicável a estados e municípios.

O poder legislativo exercita o controle externo diretamente por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos, ou seja, a autorização para a obtenção de empréstimos, a realização de operações de crédito externo por estados e municípios e a sustação de contratos administrativos, ou indiretamente, por meio do TCE, órgão incumbido de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária.

De acordo com o Senado Federal (BRASIL, 2018a),

o Controle Externo é a Fiscalização exercida pelo Congresso Nacional sobre os atos e atividades da administração pública, para que tais atos e atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Esse controle abarca a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Trata-se de controle político por excelência das atividades do Estado, exercido pelo Poder Legislativo, destinando-se a comprovar a probidade dos atos da administração, a regularidade dos

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução da lei orçamentária. No Brasil, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo conta com o auxílio pelo Tribunal de Contas da União.

Desta forma, entende-se que o sistema de controle é fundamental para qualquer entidade, pois através dele será possível prevenir (controle interno) e autuar (controle externo) os responsáveis por condutas que não convêm aos interesses públicos.

Nesse sentido, Pigatto (2004) aborda que o acompanhamento das receitas e despesas autorizadas no orçamento é de responsabilidade do controle externo, exercido pelo poder legislativo.

De acordo com Linhares (2004), o artigo 71 da Constituição Federal de 1988 coloca o Tribunal de Contas como órgão auxiliar no controle financeiro externo da Administração Pública ao Congresso Nacional (Poder Legislativo) e não como órgão integrante deste poder.

Para Arruda e Telles (2010),

os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos constitucionalmente autônomos, independentes, sem relação de subordinação com os Poderes, todavia, operacionalmente incumbidos de, em algumas situações específicas, auxiliar tecnicamente o poder legislativo, notadamente no que se refere a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo que será submetido ao julgo parlamentar.

O controle externo exercido através dos tribunais responsáveis é de extrema importância para o acompanhamento das contas públicas, pois, além das obrigações que detém, recebeu outras atribuições em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), devendo fiscalizar constantemente a aplicação dos recursos e as atividades dos gestores (SILVA et al., 2014).

3.2 Controle Interno

O controle interno é aquele exercido por órgão da própria administração, devendo auxiliar o controle externo e atuar como articulador entre as ações administrativas e a análise da legalidade, sobretudo de assegurar a observância da legislação e dos programas de governo, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados e fiscalizar as aplicações dos recursos públicos (ARRUDA; TELLES, 2010).

Para Castro (2007), o SCI, se não bastasse ser um ótimo e eficiente mecanismo gerencial e de transparência para atuar administrativamente, também compreende um excelente instrumento de efetivação da cidadania, porque dificulta a adoção de práticas clientelistas,

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

vinculando o gestor à constante prestação de contas à população. Na prática, o controle interno consiste basicamente em uma ação exercida por uma organização sobre sua própria atividade. Logo, “controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem” (MEIRELLES, 2000, p. 612). De acordo com Arruda e Telles (2010), a ideia básica e objetiva do controle interno consiste na prevenção e correção dos erros ou desvios no âmbito de cada poder ou entidade da administração pública, destacando que a introdução de controles internos em uma organização deve priorizar o aspecto preventivo, com tais controles voltados, diligentemente, para a correção de eventuais desvios com respeito aos paradigmas determinados, configurando-se como instrumentos auxiliares de gestão, tentando alcançar todos os níveis hierárquicos da administração.

O SCI, é aquele que efetivamente orienta, fiscaliza e ajuda na gestão municipal. É responsável diariamente por esse controle, estando atento no sentido de observar o andamento operacional das atividades (SOUZA, 2006, p. 11).

3.2.1 Controle Interno no âmbito municipal

O controle interno deve ser instituído em todas as esferas do governo, principalmente na esfera municipal, já que compete aos municípios, conforme artigo 30 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), legislar sobre assuntos de interesse local; complementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, entre outros.

No que se refere ao controle interno nos municípios, ele vem disciplinado no artigo 31 da CF/88. A par da legislação já citada, o controle interno nos municípios é resguardado pela Lei Orgânica Municipal. Além da previsão genérica na Lei Orgânica, se faz necessária a sua instituição através de Lei específica que pode disciplinar por completo todo o âmbito de atuação do SCI, possibilitando inclusive a sua regulamentação através de decretos e regimento interno, quando for o caso. Especificamente com relação aos membros que compõem o SCI, a Lei poderá estabelecer os critérios genéricos a serem preenchidos pelos

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

membros, os quais são servidores do quadro efetivo, nomeados pelo gestor público através de Portaria Municipal, ou servidores efetivos para o cargo de controlador interno.

O trabalho do SCI, segundo Souza (2006, p. 93), envolve vários procedimentos, com objetivo de testar o sistema operacional, o atendimento do percentual mínimo de gastos determinados pela CF, o cumprimento dos dispositivos legais exigidos nas prestações de contas de programas específicos destinados à Educação. Os integrantes do SCI atuam no órgão através de denúncias feitas no site do TCE, no link Ouvidoria, ou Ministério Público, ou mesmo por meio de seus encontros, quando é discutido o planejamento do Município através da Legislação. A atuação do SCI está voltada para o monitoramento, acompanhamento, análise, recomendações e sugestões para uma melhor gestão pública da Secretaria de Educação e Cultura.

A Educação Municipal é custeada com recursos repassados pela União, pelo Estado e com receitas próprias do Município (SOUZA, 2006, p. 93). Neste sentido, para a análise da atuação do Sistema de Controle Interno no âmbito da secretaria de educação, é necessário ter em mente alguns elementos, entre eles: Aplicação de 25% da receita tributária municipal no MDE; Plano de Carreira e normas da LDB; Professores da Educação Infantil e Formação Mínima; Aplicação de 60% do Fundeb e Professores em Aula; Controle de Frequência Mínima; Controle de distribuição de Merenda Escolar; Controle de Efetividade de Pessoal (SOUZA, 2006, p. 96-97).

Vale ressaltar que existe também o Controle Social, que é a participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização das ações das administrações públicas na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados, reforçando assim os controles interno e externo (BRASIL, 2018b).

3.3 Controle social

Segundo Arruda e Telles (2010), o exercício do controle social é fortalecido diretamente por cada cidadão ou entidades da sociedade civil organizada ao procurar conhecer as ações administrativas no âmbito de sua comunidade, seja através das publicações obrigatórias, informativas, publicitárias, noticiosas, verificação *in loco* ou pela rede mundial de computadores, ou, ainda, por outros meios utilizados pela Administração Pública para divulgar as realizações implementadas e como os recursos públicos estão sendo arrecadados e aplicados.

Siraque (2005, p. 116) ressalta que o controle social da função administrativa do Estado tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade. Ainda segundo Siraque, o controle social seria o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo (SIRAQUE, 2009, p. 103). No mesmo sentido, Tenório (2012, p. 30) afirma que o ato de controlar mostra como a sociedade se posiciona perante as ações originadas nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Serra e Carneiro (2011), descrevem que uma das principais estratégias utilizadas para se erguer o controle social foi situar suas principais ferramentas, ou seja, as ouvidorias, canais de recepção para de denúncias, representações e consultas, junto aos controles internos e externos da administração, já existentes. Os autores continuam enfatizando que a função do controle dentro da administração pública é essencial para assegurar a legalidade e legitimidade dos atos e cumprimento das metas e planos. Neste mesmo contexto, Siraque (2009 p.123) frisa que “o controle social da função administrativa do estado é consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano”.

No que se refere às ferramentas do controle social e à inclusão delas dentro do Sistema de Controle e dos demais canais de comunicação com os controles interno e externo, é afirmativo que as ouvidorias públicas, os canais para recebimento de consultas, representações e denúncias e as audiências públicas são os instrumentos mais relevantes para a sua efetivação (SERRA; CARNEIRO, 2011).

Assim, resta então concluir que o controle social é o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo, por meio de um conjunto de ações previstas em lei, com o escopo de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições de execução das políticas públicas, bem como acompanhar a realização dos gastos públicos inerentes (ARRUDA; TELLES, 2010, p. 4).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A criação do Sistema Municipal de Educação, em 2008, é o instrumento adotado em Augusto Pestana que consolida a gestão democrática na educação em termos de organização e administração do ensino. O sistema foi criado através da Lei Municipal nº 1.209/2008 de 18 de novembro de 2008 (AUGUSTO PESTANA, 2018a), dando ao município autonomia para desenvolver a educação segundo princípios e regras discutidas pela comunidade, por meio de seus representantes no conselho municipal de educação. Integram o sistema todas as escolas municipais e todas as escolas de educação infantil e fundamental

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

do município (públicas e privadas). Com o sistema municipalizado é permitido um trabalho com as propostas pedagógicas, calendário e regimento escolar mais apropriados à realidade local.

Nesta etapa destacam-se os quesitos observados na análise das informações disponibilizadas pelo Sistema de Controle Interno do município de Augusto Pestana. O estudo foi realizado mediante a verificação destas planilhas, conforme quadro 1:

Quadro 1: Programa de Trabalho do Controle Interno[1]

Item	Assunto verificado	R/I	Data da verificação	Visto controle interno
1	Aplicação de 25% da receita tributária no MDE		Março/15	
2	Plano de Carreira X Normas da LDB e piso nacional		Março/15	
3	Professores da Educação Infantil X Formação Mínima		Março/15	
4	Aplicação de 60% do Fundeb X Professores em Aula		Março/15	
5	Controle de Frequência Mínima		Março/15	
6	Controle de Distribuição da Merenda Escolar		Março/15	
7	Controle de Utilização dos Veículos da Educação		Março/15	
8	Relatório de atividades desenvolvidas		Março/15	

Fonte: Souza (2006, p. 95).

Item 1 - Aplicação dos recursos no MDE

Para checar a aplicação dos recursos junto ao MDE, foi elaborada a planilha do quadro 2. Os dados constantes nesta planilha foram preenchidos pelo setor de contabilidade do município de Augusto Pestana, de acordo com Souza (2006). Este quadro expressa a arrecadação mensal dos impostos e transferências e o percentual MDE.

Quadro 2 - Receitas do município e a aplicação de 25% em MDE, no mês de março/2015.[2]

Impostos	Receita bruta R\$	25% MDE	Recursos p/MDE
----------	-------------------	---------	----------------

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

a - Próprios			
IPTU	75.664,89		11.416,52
ITBI	14.997,48	25%	3.749,37
ISS	25.311,91	25%	6.328,11
IRRF	18.477,88	25%	4.169,53
Dívida Ativa de IPTU	2.660,54	25%	665,40
Dívida Ativa de ISS	4.541,47	25%	1.135,43
Multas e Juros Div. Ativa IPTU	794,04	25%	198,67
Multas e Juros Div. Ativa ISS	1.796,73	25%	449,17
Multas e Juros de mora IPTU	00000	25%	000
Multas e Juros de mora ISS	184,28	25%	46,06
Subtotal (a)	114.429,22		28.608,26
b - Transferências			
FPM	480.558,82		120.139,71
ITR	000		00
IPI-Exp	8.437,59	25%	2.109,41
Lei 87/96 (Lei Kandir)	000	25%	000
ICMs	686.834,62	25%	171.708,66
IPVA	60.719,61	25%	15179,94
Subtotal (b)	1.236.550,64		309.137,72

Fonte: Setor de contabilidade do município de Augusto Pestana (2018).

Em análise ao item 1, observa-se que o município de Augusto Pestana, no quesito aplicação de 25% da receita tributária no MDE, atendeu totalmente o item analisado.

Item 2 - Plano de carreira x normas da LDB e piso nacional

O plano de carreira do magistério público do município de Augusto Pestana entrou em vigor em 3 de julho de 2012, sendo que esta nova legislação revogou a existente desde 1990. O referido plano contém o respectivo quadro de cargos, o regime de trabalho, o plano de pagamento dos profissionais da educação, estando em consonância com os princípios básicos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Federal nº 9.394/1996 (BRASIL, 2018c).

O piso salarial é um dispositivo constitucional contido no artigo 206, inciso V da CF/88, o qual estabelece, entre outros princípios, a “valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” (BRASIL, 2018). Assim, o entendimento é o de que a Constituição remete a questão do piso à lei própria, no caso, à LDB. Assim sendo percebeu-se na pesquisa que a Secretaria de Educação e Cultura de Augusto Pestana atende à legislação Federal, que estabelece o Piso

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

do magistério e a carga horária, ou seja, o valor do piso de um professor de 22 horas é de R\$ 1.434,61 e 44 horas R\$ 2.869,22, ficando assim R\$ 759,67 acima do Piso Nacional. Vale salientar que na carga horária está inserido um terço para hora atividade.

Item 3 - Professores da Educação Infantil X Formação Mínima

A Secretaria de Educação e Cultura de Augusto Pestana, possui um quadro de professores totalizando 43 profissionais. Na abordagem apenas dois professores, com ingresso anterior à atual legislação, da educação infantil, não possuem graduação em pedagogia exigida pelo plano de carreira instituído através da Lei Municipal nº 1.593/2012 (AUGUSTO PESTANA, 2018b). Do total do quadro, 25 professores possuem graduação em Pedagogia, 23 profissionais possuem pós-graduação e um professor possui mestrado na área da educação. Esta constatação representa uma qualificação do quadro de professores da Rede Municipal de Ensino.

Item 4 - Aplicação de 60% do Fundeb X Professores em Aula

Verificar se o gasto dos recursos do Fundeb com os professores e diretores lotados nas escolas municipais atende o dispositivo que determina o artigo 7º da Lei 9.424/96. Conforme estabelecem os §§ 2º e 3º do art. 211 da CF/88, os recursos do Fundeb destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Os municípios, por sua vez, devem utilizar os recursos na educação infantil e no ensino fundamental, sendo o mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do Magistério, que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades.

Quadro 3 - Gastos com professores do Fundeb, no mês de março/2015.

Assunto verificado

Gastos com Professores em sala de aula	R\$ 98.614,79
Recursos Fundeb	R\$129.986,55
Percentual aplicado remuneração Professores	99,67%
DESPESAS	PAGO
VENCIMENTOS	R\$ 98.614,79
INSS	R\$ 9.606,35
Contribuição Previdenciária Patronal	R\$ 21.349,07

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Total de gastos

R\$ 129.570,21

Fonte: Setor de contabilidade do município de Augusto Pestana (2018).

Item 5 - Controle de Frequência Mínima

A frequência mínima exigida pelo artigo 24 da LDB (BRASIL, 2018c) está sendo rigidamente controlada, para os alunos do ensino fundamental, sendo esta uma condição de aprovação do aluno, ou seja, 75% das atividades escolares programadas, conforme definido na Lei Municipal 1.209/2008 (AUGUSTO PESTANA, 2018a). Quanto à educação infantil, a Emenda Constitucional nº 59/2009, ao alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabeleceu que até 2016 os municípios têm prazo para implementar a mudança da frequência mínima das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola (BRASIL, 2018). Augusto Pestana, desde 2014, já atinge a meta de frequência mínima dos alunos da educação infantil.

As informações sobre frequência mínima estão sendo sistematicamente enviadas ao Ministério da Educação, tarefa realizada pela escola de acordo com o regimento e Sistema de Ensino. O item frequência mínima está sendo controlado pelos professores que atuam na Escola Dr. Pestana da rede municipal, sendo que ficou evidenciado na planilha que existem poucos alunos faltantes.

Item 6 - Controle de distribuição da merenda escolar

Através de verificação *in loco*, constatou-se que são usadas as normas previstas na legislação para aquisição da merenda escolar. A secretaria dispõe de nutricionista, a qual é responsável pela solicitação de compra dos produtos constantes no cardápio. A solicitação é encaminhada ao setor de licitações para a realização do certame. Feito todo o processo licitatório, este mesmo profissional, juntamente com outros servidores do quadro, realiza o recebimento, providencia armazenamento, a distribuição e o controle do estoque. A distribuição da alimentação escolar é feita a partir do número de crianças matriculadas em cada escola, bem como o seu transporte, o qual é realizado em veículo próprio para esta finalidade. A preparação é feita pelas monitoras, que seguem o cardápio oferecido pela nutricionista.

Item 7 - Controle de Utilização dos Veículos da Educação

Com relação ao controle e utilização dos veículos, foi nomeado um servidor do quadro

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

efetivo para realizar o acompanhamento de todos os veículos da Secretaria de Educação. Todos os veículos utilizados possuem diário de bordo, os quais são preenchidos pelo motorista responsável para tal. No final de cada mês este servidor, juntamente com a gestora da pasta, analisa os diários de bordo, no sentido de verificar se os mesmos estão sendo utilizados de acordo com o que prevê a legislação municipal.

O diário de bordo dos veículos da Secretaria de Educação e Cultura foi criado em 2001, normatizado por decreto com as seguintes informações pertinentes: data de saída, data de regresso, hora da saída, hora do regresso, quilometragem de regresso, finalidade de uso do veículo indicando local de destino, condutor/motorista, assinatura do condutor e o visto do chefe do setor.

No quesito “controle de utilização dos veículos da educação”, percebeu-se que os motoristas/condutores estão capacitados para o trabalho, sendo esta uma exigência legal o preenchimento da planilha de bordo.

Item 8 - Relatório de atividades desenvolvidas

É realizado pelas Escolas Municipais um registro diário das atividades pedagógicas durante todo o ano letivo, já a Secretaria de Educação realiza o registro físico simples de todas as atividades desenvolvidas por ela durante o exercício.

No final de cada exercício é feito um relatório e análise destas informações com a finalidade de avaliar o planejamento realizado pela equipe pedagógica e grupo de professores.

Estas informações são apresentadas e discutidas com Conselho Municipal de Educação e quadro de professores, com a finalidade de dar transparência às ações e atividades desenvolvidas durante o exercício, além de prestar contas à comunidade escolar e à sociedade civil.

Este estudo confirma o exposto por Reis (2003, p. 165-166), ao relatar que:

O controle é a função pela qual a administração e o próprio contribuinte verificam que os propósitos, os objetivos, as metas e os recursos ou insumos ao contribuinte destinados, foram, respectivamente, alcançados e devidamente utilizados com eficiência e eficácia, sempre com vistas à preservação da integridade do Patrimônio.

Como se pode perceber pelos dados ora apresentados, os servidores da Secretaria de Educação e Cultura estão bem atentos em realizar as atividades de maneira correta,

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

evitando assim o desperdício de utilização dos recursos públicos. Se percebeu nas informações que todas as atividades são controladas, é feito o registro através da utilização de formulários e após o encaminhamento são arquivadas, para o respectivo controle.

Os membros do controle interno demonstraram conhecimento das atribuições a eles dadas, o que muitas vezes dificulta o seu trabalho é a falta de tempo para realizar reuniões pelo acúmulo de funções e falta de local adequado para se reunir.

Neste primeiro trimestre pode-se verificar falhas somente no que se refere ao item 4, no que diz respeito à aplicação de 60% dos recursos do Fundeb x professores em sala de aula, uma vez que foi constatada que a parametrização do sistema não está realizando o cálculo, no que se refere ao percentual aplicado na remuneração dos professores. Tal conclusão se deu através de dados coletados junto ao Setor de Recursos Humanos e Setor Contábil, em relação à arrecadação e os gastos.

5 CONCLUSÃO

O SCI assume um papel importante na gestão pública, seja pela legalidade ou pela necessidade de gerir os recursos públicos, bem como para que a utilização destes seja feita de forma eficiente, sem desperdícios e em prol da coletividade, em conformidade com os programas preestabelecidos e com instrumentos de planejamento das atividades dos entes de governo. Conforme se verifica na legislação e normas, em nível federal, estadual e municipal, constata-se, de maneira geral, um pacto silencioso, sutil, menos intenso do controle interno, muitas vezes não por má intenção, mas por comodismo, desconhecimento, ou receio dos administradores públicos, o que não é benéfico no serviço público.

O controle interno serve de instrumento consultivo ao gestor, mostrando o caminho legal da gestão, evitando que procedimentos em desacordo sejam praticados por agentes públicos. De forma geral, os agentes públicos, controladores, controlados e a sociedade devem avançar no entendimento do que se pretende com esta dimensão constitucional do controle interno e do controle social. Pois, uma vez mantida atenção apenas no aspecto do cumprimento da legislação e não no mérito, corre-se o risco de consolidar o entendimento de que controles são áridos, insossos, custosos, improdutivos e, portanto, dispensáveis.

Neste sentido, o estudo buscou verificar os procedimentos do SIC, na Secretaria de Educação e Cultura no âmbito do município de Augusto Pestana, Estado do Rio Grande do Sul, a fim de analisar a importância do trabalho dos membros do sistema de controle interno, para uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

O SCI não está limitado apenas a aspectos financeiros e administrativos, ele compreende todo o conjunto de métodos e ações implementadas dentro da administração pública, com visão de transparência, comparativo entre os resultados previstos e os realizados em consonância com o interesse público.

No decorrer do estudo, se verificaram aspectos favoráveis ao aperfeiçoamento, interação e integração do controle interno e do controle social e um estreitamento com o controle externo, ou seja, a porta de entrada e o contato permanente do controle externo nos entes públicos municipais e governo estadual. Caso contrário, há risco de se transgredir o preceito constitucional, resultando no esvaziamento da cultura positiva do controle interno.

Verificou-se neste estudo que o sistema de controle interno do poder executivo de Augusto Pestana encontra-se instituído através de lei específica, com atribuições e atuação regulamentadas por decreto regulamentador, atendendo assim aos princípios constitucionais e legais. Dentre suas funções, o acompanhamento, a análise a fiscalização dos processos em geral, cumprimento dos programas e metas preestabelecidas no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A atuação ocorre em todos os setores do poder executivo municipal com foco voltado ao acompanhamento do controle fiscal, contábil, financeiro, patrimonial e orçamentário. As atribuições estão voltadas à prevenção de riscos que a administração está sujeita em cometer erros, além de propiciar aos gestores instrumentos para a tomada de decisões por meio de relatórios, pareceres e recomendações.

O aperfeiçoamento, interação e integração do controle interno e do controle social, e a aproximação com o controle externo objetivam coibir o cometimento de irregularidades e/ou ilegalidades pelos agentes públicos, agilizar procedimentos de controle que auxiliam sobremaneira o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na administração pública e na gestão das políticas públicas. Tais constatações, são corroboradas pelo que Arruda e Telles (2010) descrevem quanto à ideia básica e objetiva do controle interno, ou seja, consiste na prevenção e correção dos erros ou desvios no âmbito de cada poder ou entidade da administração pública, destacando que a introdução de controles internos em uma organização deve priorizar o aspecto preventivo. Trata-se de controles voltados, diligentemente, para a correção de eventuais desvios com respeito aos paradigmas determinados, configurando-se como instrumentos auxiliares de gestão, tentando alcançar todos os níveis hierárquicos da administração (ARRUDA; TELLES, 2010).

Desta forma, durante o estudo verificou-se que o controle interno não pode ser considerado o salvador da administração pública. Ele pode contribuir na gestão, no sentido de detectar

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

ações passíveis de erro, como o caso do item 1.4. Sugere-se que para esta informação ser completa seria necessário um sistema integrado e parametrizado de compilação destes dados. Neste sentido, deve ser encaminhada uma recomendação voltada para a revisão dos procedimentos, com o intuito de adequar as necessidades, respaldando assim o gestor público de alguma sanção. Portanto, sugere-se que o SCI tenha um de seus integrantes com dedicação exclusiva na atuação, para assim o poder executivo de Augusto Pestana, através do seu controle, obter resultados cada vez mais eficientes.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Ângela Maria Furtado; TELES, José Sinval. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos.** Disponível em: institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/download/3/5=Acesso em: 17 abr.2018a.

AUGUSTO PESTANA. **Lei nº 591 de 25 de abril de 2001.** Disponível em: http://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO:RP:P4_CD_LEGISLACAO:39447>. Acesso em: 17 abr. 2018.

___. **Lei nº 1.209/2008 de 18 de novembro de 2008.** Disponível em: <http://www.augustopestana.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7249&cdDiploma=20081209&NroLei=1.209&Word=&Word2=>Acesso em: 17 abr. 2018a.

___. **Lei nº 1.593 de 3 de julho de 2012.** Disponível em: <http://www.augustopestana.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7249&cdDiploma=20121593&NroLei=1.593&Word=&Word2=> Acesso em: 17 abr. 2018b.

___. **Lei Orgânica Municipal.** Disponível em: <http://www.augustopestana.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7249&cdDiploma=9999?cdMunicipio=7249&cdTipoDiploma=4130>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 ab. 2018.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

___. **Senado Federal:** controle externo. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/controlado-externo>>. Acesso em 5 mar. 2018a.

___. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 05 mar. 2018c.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. **Sistema de controle interno:** uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo, Atlas, 1998.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. (2005), **Case Studies and Theory Development in the Social Science.** Cambridge, Mass: MIT Press.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração Pública.** 11. ed. Brasília: Vestcon, 2003.

LINHARES, Izac Martini Moura. Legitimidade dos tribunais de contas para executar suas decisões. Art. 71, § 3º, da Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, a.8, n.323, 26 maio 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 25. ed. São Paulo. Malheiros, 2000.

___. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O controle social na administração pública:** Propostas Para Estruturar e Estimular o Seu Desenvolvimento. Monografia (Curso de Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público). João Pessoa: Escola de Contas Otacílio da Silveira (ECOSIL) / Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) / Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) / Universidade Federal da Paraíba / UFPB, 2004.

PIGATTO, José Alexandre Magrini. **Estudo Comparativo dos Regimes Contábeis Governamentais.** Curso de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria, Universidade

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

de São Paulo, São Paulo, 2004. 213 f. (Dissertação - Mestrado em Contabilidade).

REIS, Heraldo Costa. **Leituras de Administração Financeira Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas do Estado**. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/.../0F74B2738318EAA7E05010AC3C02624A>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. EnANPAD, 2011. Rio de Janeiro. Disponível em www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1827.pdf, acesso em 18 abr 2018

SILVA, Mariane Santos Reis; MARTINS, Pablo Luiz; MARTINS, Caroline Miriã Fontes; NETA, Maria do Carmo Santos; PICORELLI, Ricardo Arruda. UFSJ 2014. **A Importância das Ações do Controle Interno na Fiscalização das Dispensas de Licitação Praticadas na Câmara Municipal de Congonhas/MG**. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/20020333.pdf>=Acesso em: 17 abr. 2018b.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. São Paulo. Saraiva, 2005.

_____. **Controle social da função administrativa do Estado**: Possibilidades e limites na Constituição de 1998. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Jorge Bento de. **Controle Interno Municipal**. Uma abordagem Prática. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

TENÓRIO, G. F. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios e análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Disponível em:

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

<<http://www.senado.gov.br/.../orcamento-publico-municipal-as-fontes-de-receita>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Yin, R. (2009). **Case Study Research** - Design and Methods. Fourth Edition. Thousand Oaks, California: Sage Public

[1] Procedimentos de auditoria na Secretaria de Educação do município de Augusto Pestana.

[2] Receita de valores mobiliária são os rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb, depositados na conta específica do Banco do Brasil, que, pela Lei 9.424/1996, incorpora-se ao referido Fundo para aplicação de acordo com as mesmas vinculações, inclusive 60% em favor do Magistério.