

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Amapá: um olhar sobre sua atuação nas Políticas Públicas Educacionais

Regiane Guedes Rodrigues

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Alexandre Gomes Galindo

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/10339>

Resumo

Esta pesquisa tem como escopo principal mapear o funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Amapá, com ênfase em sua atuação no âmbito das Políticas Públicas Educacionais. Considerando a relevância da temática, os objetivos específicos são: a) mapear a estrutura e atuação do SCI, a partir da análise do seu Órgão central, qual seja a Controladoria Geral do Estado do Amapá; b) investigar o Controle Interno no âmbito da Secretaria de Estado da Educação no Estado do Amapá, como instrumento de gestão e governança, com as políticas públicas educacionais; c) identificar os efeitos decorrentes da atuação do controle interno, como avanços e limitações, com foco nas políticas públicas educacionais. Através do estudo, bem como, da realização de pesquisa de campo junto à Controladoria Geral do Estado do Amapá e à Secretaria de Estado da Educação, aliada às análises de documentos, normativas e do referencial teórico e demais dados obtidos por meio de instrumentos de coletas de dados, como a entrevistas e observação direta foi possível constatar que o Amapá acompanhou a tendência nacional de modernização normativa em relação ao controle interno, percebendo-se diversos avanços ao longo dos anos. Entretanto, levando-se em consideração as diretrizes mais modernas sobre o tema que privilegia atuação prévia e concomitante e avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, é preciso avançar em alguns aspectos, sobretudo, na implantação e fortalecimento dos controles internos setoriais e na modernização da atuação com utilização de software específicos de fiscalização e auditorias.

Palavra-chave administração pública; controle interno; políticas públicas educacionais; estado do amapá.

Abstract

This research has as its main scope to map the functioning of the Internal Control System of the Executive Power of the State of Amapá, with emphasis on its performance in the scope of Public Educational Policies. Considering the relevance of the theme, the specific objectives are: a) to map the structure and performance of the SCI, based on the analysis of its central body, which is the General Controller of the State of Amapá; b) to investigate Internal Control within the scope of the State Secretariat of Education in the State of Amapá, as an instrument of management and governance, with public educational policies; c) to

identify the effects resulting from the performance of internal control, such as advances and limitations, with a focus on public educational policies. Through the study, as well as, conducting field research with the Comptroller General of the State of Amapá and the Secretary of State for Education, allied to the analysis of documents, norms and the theoretical framework and other data obtained through collection instruments From data, such as interviews and direct observation, it was possible to verify that Amapá followed the national trend of normative modernization in relation to internal control, noticing several advances over the years. However, taking into account the most modern guidelines on the subject that privilege previous and concomitant action and evaluation of the effectiveness, efficiency and effectiveness of public policies, it is necessary to advance in some aspects, above all, in the implementation and strengthening of sectorial and modernizing operations using specific inspection and auditing software.

Key-word public administration; internal control; educational public policies; state of amapá.

Introdução

Compreender os mecanismos de controle interno na gestão pública é fundamental para agentes públicos e a sociedade em geral, sobretudo em uma área tão importante como a Educação, pois impacta todas as demais áreas da vida do ser humano, e se ela for de qualidade fortalece a cidadania e a democracia, bem como colabora com o desenvolvimento social, econômico e cultural do cidadão.

Para a concretude do direito à educação são necessárias a elaboração e implementação de políticas públicas de qualidade, pois a educação exige um olhar mais apurado no que concerne à sua organização, funcionamento e qualidade estrutural de recursos físicos, financeiros e humanos com vistas a garantir esse direito com padrão de qualidade e equidade.

Da auditoria do território federal do Amapá à auditoria geral do estado do Amapá

A história da atual Controladoria Geral do Estado do Amapá começou ainda no então Território do Amapá, quando o Governador, José Lisboa Freire, assinou em 20 de fevereiro de 1973, o Decreto Normativo n.º 001/1973, criando a CONTERPLAN – Comissão Territorial de Planejamento, que contemplava em sua estrutura um setor de auditoria responsável pela auditoria e pelo sistema de contas territoriais.

Em 04 de julho de 1979, o então Presidente da República, General João Figueiredo, sob vigência da Constituição da Constituição Federal de 1967, sancionou a Lei n.º 6.669/1979, que alterou o artigo 21 e seus parágrafos, do Decreto-Lei n.º 411/1969 que dispunha sobre a administração dos Territórios Federais e a organização de seus Municípios, criando, dentre outros órgãos, a Auditoria do Território Federal do Amapá, como órgãos de assistência direta ao Governador.

Assim, a partir da Lei n.º 6.669/1979, a estrutura básica da administração dos Territórios passou a ser constituída das seguintes unidades:

I - Órgãos de assistência direta ao Governador

- a) Gabinete do Governador;
- b) Procuradoria Geral;

c) Auditoria. (grifos da autora)

II - Unidades operacionais diretamente subordinadas ao Governador:

- a) Secretaria de Planejamento e Coordenação;
- b) Secretaria de Educação e Cultura;
- c) Secretaria de Saúde;
- d) Secretaria de Promoção Social;

- e) Secretaria de Agricultura;
- f) Secretaria de Obras e Serviços Públicos
- g) Secretaria de Administração;
- h) Secretaria de Finanças;
- i) Secretaria de Segurança Pública.

Com a edição do Decreto n.º 84.452, de 31 de janeiro de 1980, que dispôs sobre a Estrutura Básica da Administração do Território Federal do Amapá, houve nova alteração da estrutura administrativa do então Território, passando a ser a seguinte:

I - órgão Colegiado

- a) Conselho Territorial

II - órgãos de assistência direta ao Governador:

- a) Gabinete do Governador;
- b) procuradoria Geral;

c) Auditoria. (grifo da autora)

III - Unidades operacionais diretamente subordinadas ao Governador:

- a) Secretaria de Planejamento e Coordenação;
- b) Secretaria de Educação e Cultura;
- c) Secretaria de Saúde;
- d) Secretaria de Promoção Social;
- e) Secretaria de Agricultura;
- f) Secretaria de Obras e Serviços Públicos
- g) Secretaria de Administração;
- h) Secretaria de Finanças;
- i) Secretaria de Segurança Pública.

Tal ato normativo incluiu como órgão Colegiado, o Conselho Territorial, bem como, as entidades vinculadas à administração do Território, quais sejam as Sociedades de Economia Mista, Companhia de Eletricidade do Amapá-CEA e Companhia de Águas e Esgotos do Amapá-CAESA.

De acordo com o artigo 79 do Decreto n.º 84.452/80, a Auditoria tinha por finalidade prestar assessoramento ao Governador, através de auditagens periódicas, com vistas à supervisão, inspeção, orientação e controle da aplicação das normas administrativas, financeiras e Contábeis.

Apurou-se que a atuação da Auditoria na época do Território Federal do Amapá era predominantemente contábil.

Com a transformação do Território Federal do Amapá em Estado, pela Constituição Federal do Amapá, de 05 de outubro de 1988, impactou profundamente a administração amapaense. Governava o Amapá, Jorge Nova da Costa, que assumiu em julho de 1985 a abril de 1990, quando foi exonerado pelo recém-eleito Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Após um breve governo de Gilton Garcia, assumi Annibal Barcellos, de março de 1991 a janeiro de 1995.

Durante o Governo de Annibal Barcelos, por meio do Decreto Normativo n.º 0161, de 01 de outubro de 1991, a Auditoria foi extinta como órgão, passando a ser um Departamento de Auditoria subordinado à Secretaria de Estado da Fazenda. De acordo com Amapá (2008), esse fato foi considerado um retrocesso na história da Auditoria, gerando um manifesto dos técnicos que atuavam na área da auditoria interna, os quais levaram ao governador da época seu descontentamento e sua preocupação com a condição da Auditoria Estadual, diminuída de status de Secretaria para um Departamento subordinada à Secretaria de Estado da Fazenda, o que culminou com a edição do Decreto Normativo n.º 0222, de 06 de novembro de 1991, assinado pelo então Governador Annibal Barcellos, reconduzindo a Auditoria ao status de Secretaria de Governo, bem como, dispondo sobre seu estatuto organizacional.

Com a edição do Decreto Normativo n.º 0294, de 18 de dezembro de 1991, houve a consolidação da Auditoria Geral do Estado do Amapá como órgão de assessoramento ao governo e a instituição de seu estatuto e missão na área administrativa.

No governo de João Alberto Rodrigues Capiberibe, por meio do Decreto n.º 0365, de 22 de fevereiro de 1996, foi estabelecido os procedimentos da Auditoria-Geral do Estado, para os serviços de controle interno dos Órgãos da Administração do Poder Executivo.

O referido instrumento normativo previa que o controle interno das atividades dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo, seria exercido em todos os níveis, da seguinte maneira: I – pelas chefias competentes, quanto a execução de programas e realização dos objetivos do órgão sob sua responsabilidade, observadas as normas que regulam o exercício de suas atividades; II – pelos órgãos integrantes de cada setor de planejamento quanto a observância das normas que regulam o exercício de suas atividades; III – pelas Auditorias internas existentes nos órgãos da Administração Indireta; e IV – pela Auditoria-Geral do Estado quanto à aplicação de recursos e valores públicos e da guarda de bens do Estado.

O controle a cargo da Auditoria-Geral do Estado, conforme o Decreto n.º 0365/1996, era etapa final do Controle Interno, sendo levado a efeito através do Sistema Contábil do Estado, organizado de forma a permitir informações claras e precisas, sobre fatos ligados à Administração Orçamentária, Financeira, Patrimonial e de Custos dos Serviços mantidos pela Administração Direta e Indireta do Estado, visando a salvaguarda dos bens, a verificação da exatidão e regularidade das contas, a boa execução do orçamento, o fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes, e a eficiência da Administração.

Outra disposição que chamou atenção na norma foi o artigo 11 que prevê que o Auditor no desempenho de suas funções, terá livre acesso a todas as dependências do órgão auditado, assim como a documentos, valores e livros considerados indispensáveis ao cumprimento de suas funções, não lhe podendo ser sonegado sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação, ou seja, atribuindo certa independência ao trabalho do Auditor, o que é de extrema importância ao desempenho de seu mister.

Em 23 de dezembro de 1996 foi sancionada a Lei n.º 0318/1996, que dispôs sobre a organização do Poder Executivo do Estado do Amapá, com a seguinte estrutura organizacional básica:

I - Administração Pública Direta:

1. Governadoria

1.1. Gabinete Civil

1.2. Casa Militar

1.3. Procuradoria Geral do Estado

1.4. Auditoria Geral do Estado (grifos da autora)

1.5. Defensoria Pública do Estado

1.6. Polícia Militar

1.7. Corpo de Bombeiros Militar

1.8. Polícia Técnico-Científica

Assim, a Auditoria Geral do Estado ficou dentro da estrutura organizacional da Governadoria do Estado, conforme disposição do art. 17, que prevê: A Governadoria do Estado compreende: I - Gabinete Civil, II - Casa Militar, III - Procuradoria Geral do Estado, **IV - Auditoria Geral do Estado**, V - Defensoria Pública do Estado, VI - Polícia Militar, VII - Corpo de Bombeiros Militar, VIII - Polícia Técnico-Científica e IX - Agência de Desenvolvimento do Estado.

De acordo com o art. 21 da mesma lei, a Auditoria Geral do Estado tem por finalidade o assessoramento ao Governo do Estado, no que diz respeito à supervisão, inspeção, orientação e controle da aplicação das normas administrativas, financeiras e contábeis, junto às Secretarias de Estado, suas entidades vinculadas e órgãos de regime especial.

Apurou-se que em 1997 a Auditoria Geral do Estado do Amapá se instalou em um prédio localizado na Rua Cândido Mendes, no Centro de Macapá, permanecendo neste local por aproximadamente vinte anos. De acordo com o Relatório de Gestão 2014 da CGE, o referido prédio funcionou como laboratório de análise e pesquisa na época do Ex-Território Federal do Amapá.

Com a sanção da Lei n.º 0338, de 16 de abril de 1997, que dispôs sobre a Organização do Poder Executivo do Estado do Amapá e revogou a Lei n.º 0318/1996, a Auditoria Geral do Estado permaneceu dentro da estrutura organizacional da Governadoria, acrescentando outros órgãos, conforme o art. 11 da Lei n.º 0338/1997, vejamos:

I - A Administração Pública Direta tem a seguinte estrutura organizacional básica:

1. Governadoria

1.1. Gabinete Civil

1.2. Casa Militar

1.3. Secretaria Extraordinária de Governo em Brasília

1.4. Auditoria Geral do Estado (grifos da autora)

1.5. Procuradoria Geral do Estado

1.6. Defensoria Pública do Estado

1.7. Polícia Militar

1.8. Corpo de Bombeiros Militar

1.9. Polícia Técnico-Científica

1.10. Secretaria Especial de Governo (acrescentado pela Lei n.º 0664, de 08.04.2008)

1.11. Ouvidoria-Geral (acrescentado pela Lei n.º 0664, de 08.04.2008)

Em relação à finalidade, foi mantido o texto da Lei anterior, Lei n.º 0318/1996, ou seja, o assessoramento ao Governo do Estado, no que diz respeito à supervisão, inspeção, orientação e controle da aplicação das normas administrativas, financeiras e contábeis, junto às Secretarias de Estado, suas entidades vinculadas e órgãos de regime especial. A Auditoria Geral do Estado passa a ter a seguinte estrutura organizacional:

Quadro 8 - Estrutura da AGE/AP

CARGO/FUNÇÃO	CÓDIGO	QUANTIDADE
Auditor Chefe	CDS-5	01
Chefe de Gabinete	CDS-3	01
Secretário Executivo	CDI-2	02
Motorista do Auditor Chefe	CDI-2	02
Assessor de Comunicação Social	CDS-2	01
Assessor Jurídico	CDS-2	01
Chefe da Assessoria Técnica	CDS-2	01
Presidente da Comissão de Licitação	CDS-2	01
Secretário Administrativo	CDI-1	01
Chefe do Núcleo Setorial de Planejamento	CDS-2	01
Chefe da Unidade de Contratos e Convênios	CDS-1	01
Chefe da Unidade de Informática	CDS-1	01
Diretor do Departamento de Auditoria	CDS-3	01
Chefe da Divisão de Auditoria Contábil	CDS-2	01
Chefe da Divisão de Auditoria Operacional	CDS-2	01
Chefe da Divisão de Auditoria Administrativa	CDS-2	01
Chefe da Divisão de Auditoria Especial	CDS-2	01
Chefe da Divisão de Apoio Administrativo	CDS-2	01
Secretário Administrativo	CDI-1	01
Responsável por Grupo de Atividade II	CDI-2	05

Fonte: Lei n.º 0338/1997

Percebe-se que com essa estrutura, a AGE possuía apenas um Departamento de Auditoria, subdividido em quatro Divisões, sendo quatro delas voltadas para a área fim, ou seja, Auditoria, quais sejam: Divisão de Auditoria Contábil, Divisão de Auditoria Operacional, Divisão de Auditoria Administrativa e Divisão de Auditoria Especial, entretanto, o modelo adotado era predominantemente de auditoria contábil.

A Lei n.º 0338/1997 foi regulamentada pelo Decreto n.º 5223/1997, que tratou da organização da Auditoria Geral do Estado, o qual manteve, em relação a finalidade do órgão, o texto contido na Lei n.º 0338/97.

De acordo com o seu regulamento, aprovado referido Decreto, a Auditoria Geral do Estado era dirigida por Auditor Chefe; cujas atribuições básicas do Auditor-Chefe do Estado:

I - promover a administração geral da Auditoria, em estreita observância às disposições normativas da Administração Pública Estadual; II - exercer a representação política e institucional do setor específico d pasta, promovendo contatos e relações com autoridades e organizações de diferentes níveis governamentais; III - assessorar o Governador e colaborar com os Secretários de Estado, em assuntos de competência da Auditoria-Geral do Estado; IV - participar das reuniões do Secretariado de Órgãos Colegiados Superiores, quando convocado; V - fazer indicação ao Governador do Estado para o provimento de Cargo de Direção e Assessoramento, atribuir gratificações e adicionais, na forma prevista em Lei e dar posse aos funcionários; VI - decidir, através de despacho motivado e conclusivo, sobre assunto de sua competência; VII - apreciar, em grau de recurso e hierárquico, quaisquer decisões no âmbito da Auditoria, ouvindo sempre autoridade cuja decisão ensejou o recurso respeitando os limites legais; VIII - aprovar a programação a ser executada pela Auditoria, a Proposta Orçamentária Anual e, as alterações e ajustamentos que se fizerem necessários; IX - expedir Portarias e outros atos normativos sobre a Organização Administrativa Interna da Auditoria, não limitada ou restrita por atos normativos superiores e sobre a aplicação de Leis, Decretos ou Regulamentos de interesse da Auditoria; X - referendar atos, contratos ou convênios em que a Auditoria seja parte, ou firmá-los quando tiver competência delegada; XI - atender as solicitações e convocações da Assembléia Legislativa; XII - promover reuniões periódicas de coordenação entre os diferentes escalões hierárquico da Auditoria; XIII - apreciar a Prestação de Contas Anual do Governo do Estado, emitindo parecer sobre sua regularidade; XIV - certificar as regularidades das contas de administradores e demais responsáveis pela guarda de bens ou aplicação de recursos e valores pertencentes à Administração Estadual; XV - desempenhar outras tarefas que lhe forem determinadas pelo Governador do Estado, nos limites de sua competência constitucional e legal (AMAPÁ, 1997).

Observa-se que a AGE possuía em sua estrutura administrativa apenas um Departamento, que era voltado para a área fim, ou seja, a Auditoria, este, por sua vez, subdividido em quatro **Divisões, Divisão de Auditoria Contábil, Divisão de Auditoria Operacional, Divisão de Auditoria Administrativa e Divisão de Auditoria Especial.**

Em 08 de abril de 2002 foi sancionada a Lei n.º 0661/2002, pela então Governadora, Maria Dalva de Souza Figueiredo, instituiu a Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria - GDAA, num percentual de 150% sobre o atual vencimento básico de cada categoria, devido ao Contador e Técnico em Contabilidade do Quadro de Pessoal Civil do Estado do Amapá, que estejam efetivamente lotados e que desempenhem as atividades de auditoria na Auditoria Geral do Estado. Em 2017, a Lei N.º 2.241, de 25 de outubro de 2017, alterou a Lei n.º 0661, de 08 de abril de 2002, que instituiu a Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria, passando a vigorar o § 4º do art. 1º da Lei n.º 0661/2002 com a

seguinte redação: § 4^o *A Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria – GDAA será atribuída num percentual de 103,5% (cento e três e meio por cento) sobre o valor de nível superior e médio da 2^a Classe, Padrão I, do Grupo Gestão Governamental.*

Com a edição da Lei n.º 0811, de 20 de fevereiro de 2004, no primeiro governo de Antônio Waldez Góes, que dispôs sobre a Organização do Poder Executivo do Estado do Amapá, o seu Modelo de Gestão, criou as Secretarias Especiais de Desenvolvimento Setorial, Secretarias de Estado, Secretarias Extraordinárias, Órgãos Estratégicos, Órgãos Vinculados e Colegiados, bem como, o processo decisório compartilhado e alterou a estrutura da Administração Estadual, criou e autorizou a extinção de Cargos de Direção e Assessoramento Superior, sendo que a Administração Pública Direta passou a ter a seguinte composição:

- I - Governadoria;
- II - Vice-Governadoria;
- III - Secretarias Especiais de Desenvolvimento Setorial;
- IV - Secretarias de Estado;
- V - Secretarias Extraordinárias;
- VI - Órgãos Estratégicos de Execução;
- VII - Órgãos Autônomos;
- VIII - Órgãos Colegiados.

De acordo com o art. 11, da referida Lei, os órgãos estratégicos de execução são responsáveis pelo assessoramento interdisciplinar ao Governador e Secretários Especiais de Desenvolvimento Setorial e pela execução das políticas, dos programas e ações socioeconômicos, de gestão pública, zelando pela integração com os demais órgãos governamentais e pela parceria com órgãos internacionais, dos governos federal, estadual e municipal que tratem de assuntos inerentes às seguintes áreas de Competência: I - Gabinete do Governador; II - Assessoria Especial do Governador; III - Gabinete de Segurança Institucional; IV - Centro de Apoio à Coordenação Setorial; V - Administração Regional de Governo; VI - Defensoria Pública do Estado; **VII - Auditoria Geral do Estado**; VIII - Ouvidoria Geral do Estado; IX - Procuradoria Geral do Estado; X - Polícia Civil do Estado do Amapá; XI - Corpo de Bombeiros; XII - Polícia Militar.

O art. 38 da referida Lei traz a competência da Auditoria Geral do Estado, qual seja: Zelar pela qualidade e regularidade da aplicação dos recursos, tendo como base a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, com atuação voltada para resultados físicos e qualitativos, com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, propondo medidas de racionalização dos gastos.

A Lei n.º 1296/2009 instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e salários do Grupo de Gestão Governamental do Governo do Estado do Amapá, composto por dez categorias, dentre elas, o Analista de Finanças e Controle, cuja competência é exercer as atividades relativas às áreas de finanças públicas, auditoria e controle interno.

Em 2011, no governo de Carlos Camilo Góes Capiberibe, a Lei n.º 1.558, de 09 de setembro de 2011, alterou dispositivos da Lei n.º 0811/2004, bem como extinguiu, no âmbito do Poder Executivo, as Secretarias Especiais de Desenvolvimento Setoriais, porém, não causando, em primeira análise, alteração significativa na Auditoria Geral do Estado do Amapá.

Em 2012, do Decreto n.º 1753, de 16 de maio de 2012, alterou o Decreto n.º 0163, de 19 de janeiro de 2012, por meio do qual, a Auditoria Geral do Estado foi inserida no Comitê Executivo Estadual, composto por 01 (um) representante dos seguintes órgãos estaduais: I - Secretaria de Estado da Administração, que o presidirá; II - Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro; III - Procuradoria- Geral do Estado; IV - Gabinete do Governador; **V - Auditoria Geral do Estado**. O referido Comitê possuía a competência de analisar os relatórios apresentados pelo Comitê Técnico; definir os ajustes e sugestões aos produtos apresentados pela consultoria; validar os produtos contratados; subsidiar o

Governador na tomada de decisões na concepção da Nova Estrutura Organizacional do Poder Executivo Estadual.

Ainda no Governador de Camilo Capiberibe foi sancionada a Lei nº 1774 de 17 de outubro de 2013, que alterou a Lei nº 0811/2004, criou a Secretaria de Governo do Estado do Amapá, a Secretaria das Relações Institucionais do Estado do Amapá, a Secretaria de Estado da Fazenda e a **Controladoria - Geral do Estado do Amapá**, que será objeto de estudo no próximo tópico. (grifos da autora)

Apurou-se com as entrevistas que o processo de criação da CGE/AP começou ainda em 2011, e que como toda mudança e reestruturação, principalmente dessa envergadura, a qual envolveu a fusão de três órgãos em um, Auditoria Geral do Estado, Ouvidoria Geral do Estado e Corregedoria que até então pertencia à estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Administração, não foi nada fácil, porém, extremamente necessária, tendo em vista as mudanças ocorridas no cenário internacional e nacional do controle interno, bem como, o necessário fortalecimento do controle interno no âmbito local, visando melhor fiscalização dos gastos públicos, com política de prevenção, transparência e modernização.

Durante o processo depararam-se com limitações de ordem financeira, estrutura física que não suportava o número de servidores oriundos dos demais órgãos objeto da fusão, número limitado de equipamentos de trabalho, problemas de ordem estrutural, logística, programas informatizados, internet, transporte, falta de diálogo com as categorias de servidores envolvidos, bem como, inexistência de um planejamento para transformação da Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral do Estado do Amapá, englobando quatro macrofunções: Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas, ou seja, uma mudança significativa nas atribuições do recém-criado órgão.

A controladoria geral do estado do Amapá e a política de controle interno

A **Controladoria Geral do Estado** é um órgão que compõe a estrutura da administração pública direta do Estado do Amapá, criada pela Lei nº 1774, de 17 de outubro de 2013, pela fusão da **Auditoria-Geral do Estado, da Ouvidoria-Geral do Estado** e com a incorporação da **Corregedoria Administrativa** da Secretaria de Estado da Administração, de acordo com o artigo 1º da referida lei: (grifos da autora)

Art. 1º. Ficam criados os seguintes órgãos estratégicos de execução:

[...]

III - a Controladoria-Geral do Estado do Amapá, pela fusão da Auditoria-Geral do Estado, da Ouvidoria-Geral do Estado e com a incorporação da Corregedoria Administrativa da Secretaria de Estado da Administração.

Ressalta-se que a Lei criadora da CGE/AP alterou a Lei nº 0811/2004 que dispõe sobre a Organização do Poder Executivo do Estado do Amapá, incluindo a Controladoria do Estado do Amapá como Órgãos Estratégicos de Execução, nos termos do art. 11, VII, da Lei nº 0811/2004.

Assim nos termos do art. 38 da Lei nº 0811/2004, alterado pela Lei nº 1774/2013, a Controladoria Geral do Estado do Amapá tem por finalidade assistir diretamente e imediatamente ao Governador do Estado no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes a defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição administrativa, à prevenção e o combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão e apoiar o Ministério Público e o controle externo no exercício de suas missões institucionais, e exercer outras atribuições correlatas, na forma do regulamento.

A Lei n.º 1774/2013 regulamentada pelo Decreto n.º 7549/2013, inaugurou um novo modelo de controle interno no Estado do Amapá, pois, a CGE/AP, agregou, além das atribuições de auditoria, oriunda do antigo modelo, as de ouvidoria, correição e ações estratégicas. Isso significou além de uma nova reestruturação do órgão, um aumento, maior alcance do controle interno, prevendo, ações de prevenção, combate à corrupção e incentivo maior à transparência na gestão pública.

Impende destacar que nesse contexto de criação da Controladoria Geral do Estado do Amapá, o modelo então adotado já vigorava no âmbito federal, na Controladoria Geral da União, há aproximadamente desde 2003, quando também passou por reestruturação.

Destarte, importante avanço foi consubstanciado com a Lei n.º 1774/2013 que incorporou as quatro macrofunções: **Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Ações Estratégicas.**

Regulamentando a Lei n.º 1774/2013, o Decreto n.º 7549, de 11 de dezembro de 2013 dispõe que a **Controladoria-Geral do Estado do Amapá é o órgão central estratégico do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual** (grifos da autora)

A estrutura organizacional da CGE/AP, aprovada pelo mencionado decreto, possui a seguinte estrutura, conforme organograma abaixo:

- 1 (uma) unidade de direção superior;
- 4 (quatro) unidades de assessoramento superior;
- 4 (quatro) unidades de execução programática voltadas à área fim e
- 2 (duas) de execução instrumental, voltadas à área meio da Instituição.

Nessa esteira, em razão da relevância para os objetivos da pesquisa, algumas merecem destaque, a exemplo da competência para consolidar os controles internos, no âmbito do poder executivo estadual, a partir do desenvolvimento de métodos e técnicas voltados para o controle da excelência operacional; nesse sentido, trata-se de unidades setoriais descentralizadas de controle interno, no âmbito das Secretarias de Estado, cabendo, portanto, dentre as atribuições da CGE/AP a adoção desses métodos e técnicas de controle interno a serem implementadas pelas referidas secretarias, visando o fortalecimento dos controles internos setoriais; sendo que um dos objetivos específicos da presente pesquisa é investigar o controle interno setorial da Secretaria de Estado da Educação.

Alguns dispositivos ainda merecem mais atenção, em razão de sua relevância para o aperfeiçoamento da gestão pública estadual, nesse sentido, destaca-se a função normatizadora, padronizadora e de orientação técnica das atividades inerentes aos sistemas de controle interno, ouvidoria, correição administrativa, transparência, ética e acesso à informação, viabilizando segurança jurídica aos gestores públicos; a função de assessoramento aos órgãos com vistas à correção de irregularidades, bem como, o de consolidar os controles internos, no âmbito do poder executivo estadual, a partir do desenvolvimento de métodos e técnicas voltadas para o controle da excelência operacional; formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltadas à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da integridade e do controle social na administração pública, e da conduta ética ao setor privado na sua relação com o setor público; estabelecer parâmetros de melhoria nas rotinas dos órgãos e entidades estaduais; disponibilizar instrumentos de ouvidoria, de transparência e de acesso à informação, visando, assegurar a participação do cidadão e da sociedade civil organizada; e incentivar a participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Ainda de acordo com o Decreto 7.549/2013, a CGE/AP possui 4 (quatro) unidades de execução programática responsáveis pelo cumprimento da atividade fim do órgão central de controle interno: 1. **Coordenadoria de Auditoria, subdividida em quatro Núcleos, Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas, Núcleo de Auditoria Especial,**

Núcleo de Gestão de Controle Interno e Núcleo de Prestação e Tomada de Contas; 2. Corregedoria, subdividida em dois Núcleos, **Núcleo de Atendimento e Gestão de Processual e Núcleo de Correição Administrativa Disciplinar**; 3. **Ouvidoria**, subdividida em dois Núcleos, **Núcleo de Gestão de Redes de Ouvidoria e Núcleo de Atendimento ao Cidadão**; 4. **Coordenadoria de Ações Estratégicas**, subdividida em dois Núcleos, **Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologias Investigativas e Núcleo de Combate à Corrupção**. (grifos da autora)

Nesse contexto, a Lei 1.774/2013 e o Decreto 7.549/2013 são considerados marcos regulatórios do Sistema de Controle Interno, no Estado do Amapá, pois, promoveram significativos avanços no sentido de previsão de controle preventivo visando o aperfeiçoamento da gestão, para além da tradicional linha de atuação do controle interno, focada em aspectos meramente formais e de conformidade.

Assim, as unidades de execução programáticas possuem a seguinte estrutura organizacional:

NAAE – Núcleo de Auditoria de Áreas Específicas
NAE – Núcleo de Auditoria Especial
NGCI – Núcleo de Gestão e Controle Interno
NPTC – Núcleo de Prestação e Tomada de Contas
NAGP – Núcleo de Atendimento e Gestão Processual
NCAD – Núcleo de Correição Administrativa Disciplinar
NGRO – Núcleo de Gestão de Redes de Ouvidoria
NAC – Núcleo de Atendimento ao Cidadão
NDTI – Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologias Investigativas
NCC – Núcleo de Combate à Corrupção

Planejamento Estratégico, Plano Plurianual e análise orçamentária

No que tange a análise do Planejamento Estratégico, Plano de Metas e de Ações e ao Planejamento Plurianual do órgão, destaca-se que a partir dos relatórios de gestão referentes aos anos de 2017 e 2018 da CGE/A é possível extrair essas informações.

De acordo com os Relatórios de Gestão CGE/AP (2017, 2018), o Planejamento Estratégico do órgão abrange o período de 2016/2019 e guarda identificação com o Plano Plurianual - PPA do Governo do Estado do Amapá, sendo detalhado internamente por meio do Planejamento Anual Interno de Trabalho - PAINT.

O Plano Estratégico visualizou as competências da CGE/AP que estão inseridas em consonância com os objetivos formulados na Lei 1.774/2013, que estabelece as bases fundamentais para o desempenho das atividades do Órgão, possuindo vinculação com os programas estabelecidos no PPA (2016/2019): Gerenciamento Administrativo (0005) - que objetiva prover os Órgãos de Governo dos meios administrativos para a implementação e gestão dos seus programas finalísticos. Controle Interno das Ações Governamentais (0039) - que objetiva resguardar o patrimônio público, resguardar a transparência das informações contemplando as atividades de auditoria interna, correição da administração, prevenção e combate à corrupção. (CGE, 2017, 2018)

Destaca-se, ainda, que a CGE/AP está inserida no Eixo Estratégico de Desenvolvimento da Gestão e Finanças no referido Plano Plurianual, cuja finalidade é a promoção de uma “Gestão Eficiente” utilizando técnicas modernas de gestão e planejamento como gerenciamentos por programas que oportunizem a interação entre as partes e o orçamento; e seu objetivo é respeitar o bem público com gestão eficiente e transparente; coordenar, de forma integrada, com eficiência e eficácia a construção dos processos de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas; elaborar sistemas de informação como instrumentos de acompanhamento e avaliação da ação governamental; fortalecer a administração, com base em programas de modernização

e excelência na prestação dos serviços públicos; disponibilizar ferramenta de tecnologia de informação, visando integrar o cidadão à administração pública.

Possui também a previsão de que os processos internos sejam continuamente melhorados em relação aos seus procedimentos de trabalho, buscando sempre garantir, a qualidade, funcionalidade e segurança da estrutura física, aperfeiçoando a melhoria do relacionamento institucional interno e externo, bem como adequando a estrutura organizacional à estratégia.

Os principais objetivos estratégicos traçados foram: 1. Implementar estratégias de Prevenção contra a Corrupção; 2. Promover a Transparência e o Controle Social; 3. Garantir a prevenção, apuração e instauração dos procedimentos disciplinares; 4. Apoiar, fiscalizar, orientar e acompanhar a gestão na aplicação dos recursos públicos; 5. Implantar a gestão de risco, considerando as necessidades do cidadão, as estratégias de governo e as políticas setoriais; 6. Implementar ações estratégicas de prevenção contra à corrupção; 7. Promover a responsabilidade Socioambiental; 8. Promover o desenvolvimento tecnológico das ações de controle.

Percebe-se que quando a Controladoria do Estado do Amapá foi criada, em outubro de 2013, ocupava o cargo de então Auditor Geral do Estado, Benedito Balieiro, servidor efetivo do órgão, ocupante do cargo de Analista de Finanças e Controle, que foi reconduzido ao cargo de Controlador Geral do Estado, permanecendo até 02 de janeiro de 2015.

Com a troca do chefe do Poder Executivo Estadual foi nomeado para a direção da CGE/AP, Otni Alencar Júnior, servidor efetivo da Procuradoria Geral do Estado do Amapá, ocupante do cargo de Procurador do Estado, que permaneceu no cargo até janeiro de 2019, quando assumiu em seu lugar, Joel Nogueira Rodrigues, servidor efetivo do TCU, ocupante do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, permanece no cargo até o fechamento desta pesquisa.

No decorrer da pesquisa foram analisados os Relatórios de Gestão de todo o período de existência do órgão, objetivando identificar os resultados obtidos. Deparou-se com certa dificuldade em acessar os relatórios referente ao período anterior à 2017, eis que não eram publicados no site do órgão, limitando a publicidade das informações. Destaca-se, também, que o modelo de relatório de gestão adotado até 2016 não demonstrava as ações e resultados alcançados de forma clara e explícita, limitando ao preenchimento de formulário contendo basicamente informações sobre o gestor, contábeis, restos a pagar, relação de contratos, ou seja, impactando na análise dos resultados alcançados nesse período. Registra-se, ainda, que tais relatórios não discriminam as ações desenvolvidas por área do governo, por exemplo, ações desenvolvidas nas áreas da saúde, segurança, meio ambiente, por consequência, obstaculizando a apuração dos resultados da política de controle na área da educação, objeto da presente pesquisa.

Levando-se em consideração a data de criação da CGE/AP, outubro de 2013, esta é considerada para recorte na análise dos resultados obtidos pelo órgão de acordo com análise de seus relatórios de gestão.

Apurou-se com base no Relatório de Gestão (CGE, 2013) que o órgão obteve os seguintes resultados: Palestras e Seminários sobre Gestão descentralizada de recursos através de Convênios; Gestão descentralizada de recursos através de Caixas Escolares; e sobre Lei de Acesso à Informação; Lançamento da Cartilha sobre Caixa Escolar; Plantão de Orientação Técnica, onde os Auditores orientavam os servidores responsáveis pelos diversos setores e área da gestão pública; Orientações Técnicas Itinerantes; Monitoramento da execução orçamentária/financeira das unidades gestoras priorizadas; Participação em trabalhos interinstitucionais; participação da Rede de Controle do Estado; Participação da 6ª Reunião Técnica do Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI e 9º Encontro Nacional de Controle Interno; Implantação da Caravana “OGEAP vai até Você”; Emissão de Relatórios e Notas de Auditoria e Pareceres Técnicos. Observa-se que não se identificou fiscalizações na área da Educação, apenas a emissão de Parecer Técnico.

Segundo informações extraídas do Relatório de Gestão (CGE, 2014), diante da grande mudança, decorrentes do processo de criação da Controladoria Geral do Estado do

Amapá, das quais se destaca a fusão de três órgãos, absorção de servidores da Ouvidoria e Corregedoria do Estado, número limitado de equipamentos de trabalho, limitações de ordem física e estrutural, sendo que seu prédio sede não comportava o número de servidores, bem como, teve sua estrutura física “condenada” pelo Bombeiros e Vigilância Sanitária desde 2010; limitações em relação a sistemas informatizados, acesso à internet, transportes etc.

Diante da dificuldade já relatada anteriormente no que se refere ao acesso dos relatórios de gestão referentes ao período anterior a 2017, bem como, o modelo adotado que não discriminava de forma detalhadas as ações realizadas por área do governo, a mensuração dos resultados obtidos pelo órgão, referentes aos anos de 2014, 2015 e 2016, não foi possível. Entretanto, observa-se de maneira geral, nesse período, a realização de despesas com manutenção e aquisição de equipamento para o órgão.

Em 2017, diante da reformulação do modelo de prestação de contas estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá com a publicação da Instrução Normativa n.º 01/2017-TCE/AP e Decisão Normativa n.º 01/2018-TCE/AP que culminou com a Instrução Normativa n.º 01/2018 da CGE/AP, determinando aos órgãos da estrutura administrativa pública do Estado e Municípios do Amapá a prestação de contas ao TCE/AP por meio de Relatório de Gestão, demonstrando de forma explícita e clara as metas alcançadas, as ações desenvolvidas, histórico do órgão, informações dos gestores e corpo técnico, informações orçamentárias, normativas etc, promovendo maior transparência da gestão na aplicação dos recursos públicos e de seus resultados.

Nesse sentido, constatou-se que os Relatórios de Gestão dos anos de 2017 e 2018 da CGE/AP demonstram as informações institucionais, históricas, da direção, corpo técnico, organograma, informações orçamentárias, sobre planejamento estratégico, metas, ações, programação e execução da despesa, gestão de pessoas e patrimônio, tecnologia da informação, etc. de maneira clara, permitindo ao leitor, ao cidadão, ou seja, o maior interessado na gestão da coisa pública, uma visão ampla, clara e objetiva do órgão central do sistema de controle interno no Estado do Amapá, fortalecendo, sobremaneira a democracia, a transparência, a República.

Registra-se, de maneira satisfatória, que os referidos relatórios estão publicados nos sites da CGE/AP e do TCE/AP, em obediência ao princípio da publicidade e transparência. Bravo!!!

Assim, no que se refere aos resultados alcançados nos anos de 2017 e 2018, tomou-se por base os respectivos relatórios de gestão, conforme a seguir exposto:

Sistema de Controle Interno no Estado do Amapá

A Magna Carta de 1988 dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e, IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Nesse sentido, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N.º 01/2016 é considerada uma das mais recentes e modernas diretrizes sobre controle interno para a qual o Sistema de Controle Interno compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, e tendo como órgão central a Controladoria-Geral

da União. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo federal. (grifos da autora)

A mencionada norma prevê, ainda, que um dos objetivos fundamentais do Sistema de Controle Interno é a avaliação dos controles internos administrativos das unidades ou entidades sob exame.

Embora a previsão do SCI tenha ocorrido com a Constituição Federal de 1988, somente em 14 de março de 2017 foi sancionada a Lei nº 2.148/2017 que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Amapá.

De acordo com a Lei nº 2.148/2017, os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, o Tribunal de Contas, o Ministério Público deverão instituir, de forma integrada sistema de controle interno. As competências do SCI/AP, refletindo o disposto no art. 74 da CF/88, estão arroladas no art. 1º da referida Lei, como segue:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, a execução dos programas de governo e do orçamento do Estado;
- II - comprovar a legalidade, legitimidade e a economicidade e avaliar os resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos Poderes e Órgãos referidos no *caput*, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- V - apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Destarte, prevê, ainda, que o sistema de controle interno abrangerá as Administrações, Direta e Indireta.

Nos termos do art. 2º da referida norma o controle interno do Estado compreende o plano de organização, métodos e procedimentos utilizados pela Administração para salvaguardar ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos, verificar a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei, visando dar atendimento aos princípios constitucionais da administração pública.

O art. 3º dispõe que o Sistema de Controle Interno é o conjunto de órgãos, funções e atividades, no âmbito dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, articulado em cada um deles por um órgão central e orientado para o desempenho do controle interno e o cumprimento das finalidades estabelecidas na Lei. Em seu parágrafo primeiro, o dispositivo, afirma que o órgão central do sistema de controle interno é a unidade da estrutura organizacional responsável por coordenar as atividades de controle, exercer os controles essenciais e avaliar a eficiência e eficácia dos demais controles realizados.

Por sua vez, o art. 4º, leciona que os órgãos executores do sistema de controle interno as diversas unidades da estrutura organizacional dos Poderes e Órgãos referidos no artigo 1º desta Lei, no exercício das atividades de controle interno inerentes às suas funções finalísticas ou de caráter administrativo.

A mencionada norma inova com a previsão de que o Sistema de Controle Interno abrangerá as seguintes de funções Ouvidoria, Controladoria, Auditoria, Corregedoria, gestão de prevenção, de combate à corrupção e de transparência de gestão, bem como, normatização, assessoramento e consultoria no estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos elementos do controle administrativo dos órgãos e entidades, corroborando, portanto, com as disposições legais inerentes à CGE/AP.

A Lei 2.148/2017 criou também o Conselho Estadual de Controle Interno, composto pelos titulares do Órgão Central do Controle Interno do Sistema de Controle Interno dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, com a função de promover a Integração do Sistema de Controle Interno de que trata esta

Lei por meio de fomento ao diálogo interinstitucional e da recomendação de padronização de procedimentos, métodos e técnicas de atuação do controle interno. Sendo que os membros do Conselho, titulares e suplentes, serão nomeados, a termo, pelo Governador do Estado, para mandato de 02 (dois) anos, admitida a recondução uma única vez, considerado, portanto, um importante instrumento de fortalecimento do sistema de controle estadual.

A Lei nº 2.148/2017 prevê que o titular do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, além de possuir a escolaridade e conhecimento indicados no § 1º do artigo 10, deverá ser nomeado preferencialmente, dentre os servidores de que trata o *caput* do artigo 10. Sendo que a ele é vedado o exercício concomitante de atividade político-partidária e profissão liberal.

Acrescenta que as atividades finalísticas do Órgão Central do Sistema de Controle Interno serão exercidas por servidores efetivos organizados em carreira específica, típica de Estado, criada na forma da lei, cujo ingresso dependerá de prévia aprovação em concurso público. Que o titular do Órgão Central do Sistema de Controle Interno será exigido escolaridade de nível superior, com conhecimento em matéria orçamentária, financeira, contábil, jurídica ou de administração pública, além de dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.

Bem como, são garantidas as seguintes prerrogativas e garantias aos servidores que desempenham as atividades finalísticas do Órgão Central de Controle Interno:

- ✓ I - livre ingresso em todos os órgãos, entidades e unidades em sua circunscrição administrativa;
- ✓ II - acesso a todas as dependências e a todos os documentos e informações existentes ou sob a guarda de órgãos, entidades e unidades, sempre que necessários à realização de seu trabalho, ainda que o acesso a esses locais, documentos e informações esteja sujeito a restrições, com autorização da autoridade competente;
- ✓ III - competência para requerer as informações e os documentos necessários à instrução de atos, processos e relatórios de que tenham sido encarregados pelo órgão de controle interno no qual exerçam suas funções;
- ✓ IV - livre manifestação técnica e independência intelectual, observado o dever de motivação de seus atos (AMAPÁ, 2017).

Nesse sentido, o agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço constrangimento ou obstáculo à atuação do controle interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais previstas em lei.

É vedada a nomeação para o exercício de função gratificada ou cargo em comissão, relacionado com o Sistema de Controle Interno, de pessoas que tenham sido nos últimos cinco anos: I - responsáveis por atos ou contas julgadas irregulares em decisão definitiva de qualquer Tribunal de Contas; II - sancionadas em processo administrativo disciplinar, na condição de responsáveis, por ato lesivo ao patrimônio público, desde que não caiba recurso administrativo da decisão; III - condenadas, em processo judicial transitado em julgado, por: a) prática de crimes contra a administração pública; b) atos de improbidade administrativa, tipificados em lei.

Atuação do controle interno no âmbito das políticas públicas educacionais amapaense

Levando-se em consideração os objetivos da pesquisa, faz-se necessário uma abordagem sobre o funcionamento do sistema de educação no Estado do Amapá, buscando compreender, ainda que de forma resumida, como se dá a execução das políticas públicas educacionais no âmbito estadual.

De acordo com a Lei Estadual nº 0811/2004, as Secretarias de Estado são responsáveis pela execução das políticas, dos programas e ações socioeconômicos, de infraestrutura, de gestão pública, procedendo ao acompanhamento e monitoramento da execução das ações governamentais pelas vinculadas, zelando pela sinergia e pela integração com os demais órgãos governamentais e pela parceria com órgãos internacionais, dos governos federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, de acordo com a Lei Estadual 0811/2004, a Secretaria de Estado da Educação do Estado do Amapá tem a finalidade de executar, supervisionar e controlar a ação do Governo relativa à educação; o controle e a fiscalização do funcionamento de estabelecimentos de ensino, nos diferentes graus e níveis, públicos e particulares; a articulação perfeita com o Governo Federal em matéria de política e legislação educacionais; o estudo, a pesquisa e a avaliação permanentes de recursos financeiros para o custeio e investimento do sistema e dos processos educacionais; dar assistência e orientação aos Municípios, com o objetivo de dar-lhes condições para absorver as responsabilidades educacionais previstas em Lei, a operação e manutenção de equipamentos educacionais da rede pública estadual, além de apoiar e supervisionar as atividades desenvolvidas pelas suas entidades vinculadas.

O Sistema Estadual de Educação é regido pela Lei nº 0949, de 23 de dezembro de 2005, alterada pelas Leis nº 1152/2007, Lei nº 1226/09 e Lei nº 1334/09, que dispõe, ainda, sobre Grupo Magistério do Quadro de Pessoal do Governo do Estado do Amapá e organiza o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos profissionais da educação básica do Poder Executivo Estadual.

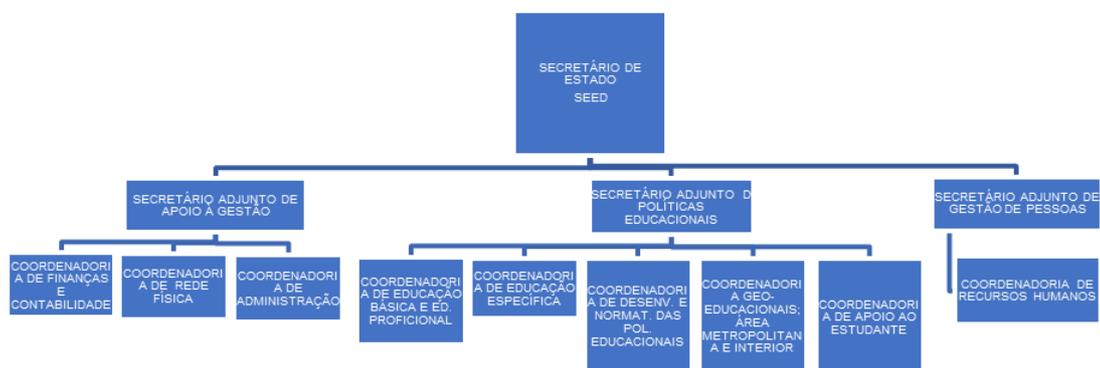
No que se refere à estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação do Estado do Amapá é regida pela Lei nº 1230/2008, alterada pela Lei nº 2.257/2017, cuja organização é a seguinte, conforme o organograma a seguir:

Figura 1 - Organograma SEED/AP, a partir da Lei nº 2.257/2017



Fonte: ASCOI/SEED/AP

Figura 2 - Organograma da SEED/AP, a partir da Lei nº 2.257/2017



Fonte: elaborado pela autora, a partir da Lei nº 2.257/2017

A SEED/AP é considerada a maior secretaria do Estado levando-se em consideração o volume de recursos geridos, conforme será demonstrado a diante, bem como, a relevância da pasta que concerne à execução, supervisão e controle da ação do Governo relativa à educação, sendo esse foi um dos aspectos que motivaram o estudo sobre a atuação do controle interno no âmbito as políticas públicas educacionais, sob o enfoque do Órgão gestor do Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Amapá, qual seja, a Controladoria Geral do Estado do Amapá, e uma abordagem do órgão setorial de controle interno no âmbito da SEED/AP, que é a Assessoria de Controle Interno- ASCOI.

Analisou-se o Planejamento Estratégico da SEED/AP (2017-2021) o qual afirma que “a educação do Estado do Amapá é um grande desafio para a gestão, afinal são 396 (trezentas e noventa e seis) escolas, em um universo de 19.000 servidores, para o atendimento de 128.450 alunos, distribuídos nos 16 Municípios do Estado do Amapá”.

Pondera, ainda, que a rede estadual de ensino em sua maioria encontra-se com problemas de infraestrutura, de segurança, de merenda escolar, de falta de integração das pessoas e dos setores, falta de tecnologia da informação, não dispõe de uma política de gestão de pessoas, falta de modernização da gestão, baixa capacidade de execução financeira e a falta de efetivação de um plano de comunicação e marketing, dentre outros.

Segundo o mencionado planejamento, dentre as possíveis estratégias para reduzir os pontos fracos e aproveitar os pontos fortes, está o investimento em planejamento e fortalecimento das ações de controle interno e de controle social através dos Conselhos.

No Planejamento Estratégico (2017 a 2021) ficou estabelecido também o Plano de Ação, dividido em 8 (oito) eixos, quais sejam: políticas educacionais; responsabilidade social e ambiental; comunicação marketing; gestão financeira; modernização da gestão; gestão de pessoas; tecnologia da informação; infraestrutura e logística

Ressalta-se que dentre as ações planejadas muitas são consideradas de controle interno, levando em consideração, a conceituação abordada na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2016, que dispõe, em seu art. 2º, V, que “controles internos da gestão são conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais serão alcançados.”

O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Dentre as ações planejadas, destaca-se, a criação de normas de atuação do Controle Interno; nesse ponto, refere-se ao órgão de controle interno no âmbito da SEED/AP. Nesse

aspecto, constatou-se durante a realização da pesquisa de campo que a referida norma ainda não está pendente de criação.

Outro aspecto que desperta atenção em relação ao Planejamento Estratégico é a disposição de prevê que a vigilância estratégica apara monitoramento, acompanhamento e avaliação do Plano Estratégico da SEED/AP será realizada pelos seguintes setores: Gabinete, ADINS, ASCOI, ASCOM, SAGEP, SAGE, SAPE E CEPE. Assim, durante pesquisa de campo realizada na ASCOI, devido ao objeto da presente pesquisa, percebeu-se que o órgão de controle interno da SEED/AP vem trabalhando no sentido de otimizar dos controles internos afetos à referida Secretaria, bem como, realizando algumas das ações previstas no referido planejamento, sobretudo, relativas ao eixo Modernização da gestão, entretanto, ações relativas ao monitoramento propriamente dito referente ao Planejamento Estratégico, não foram constadas, no que se refere à ASCOI, como por exemplo, relatórios específicos de monitoramento do planejamento.

No que tange à análise orçamentária da Secretaria em estudo, registra-se que no Planejamento Plurianual do Estado do Amapá (2016-2019) constam os seguintes programas: Gerenciamento Administrativo, Amapá Educando, Assistência ao Educando, Cooperação com Instituições Nacionais e Internacionais para o Desenvolvimento da Educação.

O orçamento inicial destinado a SEED/AP foi de R\$ 1.117.433.154,00 (Um bilhão, cento e dezessete milhões, quatrocentos e trinta e três mil, cento e cinquenta e quatro reais) e após abertura de créditos suplementares por decretos governamentais resultou na dotação atualizada de R\$ 1.182.621.807,00 (Um bilhão, cento e oitenta e dois milhões, seiscentos e vinte e um mil e oitocentos e sete reais).

A principal função finalística da Secretaria de Estado da Educação está descrita em sua Missão, ou seja, garantir o acesso, a permanência e o protagonismo dos estudantes por meio de uma educação de qualidade, inclusiva e integral com vistas ao cumprimento das metas e estratégias definidas no Plano Estadual de Educação.

Assim, de acordo com o Relatório de Gestão 2018, foram atendidas as 398 (trezentos e noventa e oito) unidades escolares, da rede pública estadual de ensino, distribuídas nos 16 (dezesseis) Municípios, sendo 146 (cento e quarenta e seis) urbanas e 246 (duzentos e quarenta e seis) rurais, com total de 124.415 (cento e vinte e quatro mil e quatrocentos e quinze) alunos atendidos.

O relatório de gestão 2018 mostrou os principais resultados alcançados, levando em consideração o Plano Plurianual (2016-2019), o Planejamento Estratégico (2017-2021) e seu Plano de Ação.

Dentro da Estrutura Organizacional Básica da Secretaria de Estado da Educação, regida pela Lei nº 1230/2008, alterada pela Lei nº 2.257/2017, a Assessoria de Controle Interno da SEED/AP encontra-se como uma Unidade de Assessoramento subordinada diretamente ao Secretário (a) de Estado, juntamente com o Gabinete, Assessoria de Desenvolvimento Institucional, Comissão Permanente de Licitação e Centro de Pesquisas Educacionais.

A estrutura da ACI/SEED compreende: 01 Assessor de Controle Interno, 01 Responsável por Atividade Nível II e 01 Assessor Técnico Nível I

Apurou-se que conforme exposto no Planejamento Estratégico da SEED/AP (2017-2021) foi realizado diagnóstico sobre pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades relativos à Assessoria de Controle Interno, no qual se concluiu que:

Quadro 1 - Pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades da ASCOI/SEED/AP

Ascoi	
Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Espírito de equipe; ▪ Comprometimento e cumprimento de prazos; ▪ Ética profissional; ▪ Relacionamento interpessoal; ▪ Assiduidade; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixo implemento das recomendações/determinações; ▪ Comunicação deficiente com o gestor máximo; ▪ Espaço físico insuficiente para comportar toda equipe de trabalho; ▪ Falta de qualificação técnica da equipe de trabalho; ▪ Corpo técnico insuficiente, falta de pessoal;
Ameaças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interferência sobre as conclusões (pessoal licitação e contratos etc.) ▪ Ausência de legislação própria sobre a atuação do Controle Interno; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relacionamento interpessoal; ▪ Assiduidade;

Fonte: Planejamento Estratégico SEED/AP (2017-2021)

Nesse aspecto, merecem destaque alguns aspectos considerados ameaças, como por exemplo, a ausência de legislação própria sobre a atuação do Controle Interno, pois, embora a norma regulamentadora da SEED/AP preveja as competências da ACI/AP, inexistente norma específica sobre a atuação, diretrizes, definição de competências, rotinas de trabalho, pertinentes ao órgão de controle interno da SEED/AP, qual seja, ACI/SEED/AP.

Foram identificados, ainda, pontos fracos, quais sejam: baixo implemento das recomendações/determinações; comunicação deficiente com o gestor máximo; espaço físico insuficiente para comportar toda equipe de trabalho; falta de qualificação técnica da equipe de trabalho; corpo técnico insuficiente e falta de pessoal.

No que se refere à Estrutura de Governança e de Autocontrole da Gestão, o Relatório de Gestão da SEED/AP (2018) faz uma abordagem, afirmando que o Sistema de Controle Interno, a estrutura de Governança contém os mesmos elementos que compõem a estrutura de um sistema de Controle Interno, de acordo com o COSO – *Committee of Sponsoring Organizations* (Comitê das Organizações Patrocinadoras). São eles:

- a) Ambiente de controle: O ambiente de controle estabelece o perfil de uma organização, influenciando na consciência das pessoas acerca do controle. É o fundamento para os demais componentes, pois fornece o conjunto de regras e a estrutura do controle interno (AMAPÁ,2018).
- b) Avaliação de risco: De acordo com INTOSAI, a avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade e a determinação de resposta apropriada.
- c) Atividades de Controle: Os procedimentos de controle consistem em políticas e ações estabelecidas e executadas para atuar sobre os riscos, a fim de se alcançar os objetivos da entidade, devendo existir em toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções.
- d) Informação e Comunicação: Comunicação Interna – os fatos de interesse dos funcionários são divulgados em reuniões rotineiras ou por meio eletrônico através do sistema E-Doc. Da mesma forma, os funcionários são estimulados a levar ao conhecimento dos superiores hierárquicos e à Gestão do órgão fatos que envolvam as obrigações que comprometam o controle do Risco Operacional. Comunicação Externa – o relacionamento externo e as relações com parceiros prestadores de serviços obedecem aos requisitos instituídos nas Cláusulas Contratuais, nas instruções normativas, nas leis regulamentares dos órgãos de controle.
- e) **Monitoramento:** Os controles para mitigar os riscos são exercidos permanentemente, quando do desempenho das atividades.

Com base ainda nas informações do mencionado relatório, o tratamento das recomendações realizadas pelo Controle Interno, a Secretaria de Estado da Educação pondera que possui apenas uma Assessoria de Controle Interno, que atua proativamente como suporte técnico às ações da Secretaria visando promover e aperfeiçoar boas práticas

na gestão administrativa, financeira e patrimonial, mitigando erros e otimizando a eficiência da gestão. A Assessoria necessita de adequações para o cumprimento das competências estabelecidas nos marcos regulatórios sobre o tema, visando à implantação de uma unidade de controle interno, conforme estabelece a Resolução Normativa nº 156/2014 TCE-AP, de 13 de agosto de 2014, cuja eficácia dependia de Lei Estadual de iniciativa do Poder Executivo, conforme art. 6º da referida Resolução. Bem como, que o Poder Executivo instituiu o Sistema de Controle Interno do Estado do Amapá através da Lei nº 2.148, de 14 de março de 2017, a qual ainda se encontra em processo de implementação nos órgãos da administração direta e indireta.

Analizou-se também as informações do Relatório de Atividades da Assessoria de Controle Interno da Secretaria de Estado da Educação do Estado do Amapá referentes ao ano de 2018, por meio do qual foi possível identificar aspectos relevantes para a pesquisa, os quais serão expostos a seguir:

Inicialmente, o documento esclarece que no âmbito da Secretaria de Estado da Educação as responsabilidades sobre os controles dos atos e fatos administrativos estão espalhadas ao longo da estrutura administrativa da Secretaria.

Pondera que a Assessoria de Controle Interno “trabalha com a orientação e conscientização da necessidade de se realizar os procedimentos dentro dos aspectos legais, visando à eficiência da Gestão”. E procede no acompanhamento dos procedimentos administrativos, mediante levantamentos e verificações de dados, a conformidade das fases das despesas e a execução orçamentária, financeira e patrimonial desta Secretaria de Estado da Educação.

Nesse sentido, com base no Relatório de Atividades da ACI (SEED, 2018) os objetivos do Controle Interno da Secretaria de Educação são os seguintes:

- **Garantir a continuidade do fluxo das operações;**
- **Produzir dados contábeis confiáveis;**
- **Promover a exatidão nas informações necessárias para melhor gestão;**
- **Aprimorar a eficiência dos processos;**
- **Proteger o patrimônio do Governo do Estado;**
- **Detectar falhas, erros ou fraudes.**

Em relação à Avaliação de Riscos de Controle Interno, o documento informa que o objetivo é promover a eficiência operacional e encorajar a aderência às políticas públicas definidas, com o objetivo de evitar FRAUDES, ERROS, INEFICIÊNCIAS e CRISES.

Desta forma, foram apurados os resultados obtidos pela Assessoria de Controle Interno no período de janeiro a dezembro de 2018.

Identificou-se que a ASCOI/SEED/AP possui um Plano Anual de Atividades de Controle Interno-PAACI que estabelece o planejamento das atividades de auditoria, fiscalização, acompanhamentos e monitoramento no âmbito da Secretaria de Estado da Educação para o exercício 2019, com verificações e avaliações dos sistemas e procedimentos organizacionais utilizados nas atividades administrativas da Secretaria. Prevê que as Auditados/Fiscalizados/ Acompanhados/Monitorados levarão em consideração aspectos de materialidade, relevância, vulnerabilidade, criticidade e risco, e, ainda, as metas traçadas no Plano Plurianual, no Planejamento Estratégico e no Plano Estadual de Educação da SEED/AP.

Como critério de seleção dos objetos a ser auditados, a seleção das amostras levará em consideração os critérios da materialidade, relevância, criticidade e risco. Para a execução dos trabalhos, o Núcleo de Controle Interno atualmente conta com 09 (nove) servidores graduados nas áreas de contabilidade, administração, economia, e direito, e, para o cumprimento deste plano, serão formadas equipes, agrupadas de acordo com suas habilidades e dimensão dos objetos das auditorias/fiscalizações, acompanhamentos e monitoramentos.

O mencionado Plano Anual de Atividades de Controle Interno-PAACI nos moldes propostos é considerado uma boa prática em se tratando de planejamento para a execução da política de controle interno no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, para além de análises predominantemente sobre formalidades de processos, conformidades e check list. Observa-se uma preocupação em lançar mão da utilização de instrumentos de controles com bases nas diretrizes mais modernas, como COSO, INTOSAI, CGU, TCU, quais sejam, Fiscalizações, Auditados, Acompanhados e Monitoramentos, privilegiando o controle preventivo e concomitante, ou seja, àqueles com maiores chances de obtenção de sucesso no que se refere prevenção de fraudes, desvios, correções. Portanto, essa prática de planejamento das ações nesse sentido, bem como sua execução de forma séria, independente, compromissada certamente é um grande avanço e ganho para a gestão pública e sociedade em geral.

Identificou-se também outras boas práticas no âmbito da ACI/SEED/AP, tratam-se dos Manuais de Prestação de Contas dos Termos de Colaboração e Fomento, Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, elaborados pela própria Assessoria de Controle Interno da SEED/AP, bem como, Relatórios de Auditorias realizadas pela ACI, a exemplo do Relatório de Auditoria Interna no Núcleo de Prestação de Contas referente aos Caixas Escolares de várias escolas da rede pública estadual. Bem como, aprovação de nova reestruturação da secretaria, definições e elaborações de novos fluxos e check list, elaboração de manuais e realizações de auditorias pontuais.

Nesse contexto, embora os dados analisados demonstram que a forma de atuação da ACI é predominantemente reativa, com análises processuais a posteriori, observa-se um movimento de pequenas, porém relevantes mudanças no sentido de galgar para uma atuação mais moderna de controle da gestão pública. Entretanto, essa mudança impacta em diversos aspectos, como apoio da gestão, elaboração e aprovação de normas, disponibilização e capacitação de pessoal, espaço físico adequado, disponibilização de equipamento em número suficiente para a equipe e condizentes com o exercício das atribuições de controle, dentre outros.

Percorrida a trajetória de investigação e mapeamento do Sistema de Controle Interno no Estado do Amapá e do controle interno no âmbito das políticas públicas educacionais, dá-se seguimento às discussões dos outros resultados obtidos na pesquisa de campo por meio dos instrumentos de coleta de dados, entrevistas com servidores da categoria de Analistas de Finanças e Controle lotados na macrofunção Auditora na CGE/AP e com servidores da Assessoria de Controle Interno da SEED/AP, bem como análise documental, pesquisa em sites, notícias e observação direta em ambos os órgãos.

Considerações finais

No âmbito do Estado do Amapá, o controle interno vem enfrentando um processo de mudanças, sobretudo ao longo dos últimos anos, mais precisamente a partir do final de 2013, com a criação da Controladoria Geral do Estado do Amapá, a partir da Lei nº 1774, de 17 de outubro de 2013, pela fusão da Auditoria-Geral do Estado, da Ouvidoria-Geral do Estado e com a incorporação da Corregedoria Administrativa da Secretaria de Estado da Administração.

Com o estudo foi possível constatar que o Amapá vem acompanhando a tendência nacional de modernização normativa em relação ao controle interno. Percebeu-se vários avanços conquistados ao longo dos anos, com destaque para o aprimoramento do marco legal como já enfatizado, a intensificação de interlocução com a sociedade e à articulação com outros órgãos de Controle Interno, tais como o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), participação na ENCLA-Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, melhora na transparência com a implantação do Portal de Acesso à Informação com a disponibilização de informações institucionais, agendamento de atendimento presencial, relatórios estatísticos da LAI, portal da transparência, pedidos de informações

pelo o E-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação Ao Cidadão), e fomento à melhoria da gestão pública com práticas de fortalecimento do controle social e capacitação dos servidores públicos, bem como, a implantação do Observatório de Despesa Pública, participação da Rede de Ouvidoria do Estado do Amapá, adesão ao Programa de Fortalecimento de Corregedorias-PROCOR, realizações de ações de capacitação e orientação para a sociedade civil e servidores em relação a temas de interesse do controle interno, como palestras em praças, feiras, escolas, ações sociais e distribuições de materiais informativos, a exemplo de cartilhas.

Outro aspecto positivo foi a sanção da Lei nº 2.148/2017 que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Amapá, sendo que o Amapá marca a história do Brasil conforme as palavras de Roberto Amoras, então presidente do CONACI, “O Amapá é o primeiro Estado a transformar em lei o controle interno integrado. A partir de agora, não há como retroceder. A integração, que é prevista na constituição, aqui se dará de fato e de direito”, comemorou.

Por outro lado, percebeu-se a deficiência na comunicação, interação e integração entre o Órgão central de controle interno e o controle interno setorial da SEED/AP, culminando com a falta de supervisão e controle por parte da CGE/AP em relação aos trabalhos executados pela ASCOI/SEED, considerada umas das fragilidades no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Amapá, sendo que essa integração e comunicação precisa ser aperfeiçoada, sendo necessária a implantação de instrumentos conjunto de planejamento e execução dos trabalhos do órgão central com os setoriais de controle interno.

Outro aspecto observado diz respeito às fiscalizações e auditorias no âmbito da CGE/AP, elas devem avaliar os resultados dos programas de governo sob a perspectiva da eficiência, eficácia e economicidade, contudo deve-se avaliar também os controles internos, no sentido de entender quais os controles o gestor tem para conseguir alcançar o objetivo inicial traçado para o programa. Além disso, é relevante a adoção de mecanismos para se avaliar os indicadores de desempenho dos programas, apontados como elemento fundamental de controle interno do componente monitoramento.

Outrossim, que a CGE/AP não possui instrumento de monitoramento de suas recomendações exaradas nos relatórios de auditorias. Nesse sentido, percebe-se que o órgão se encontra em fase de mudanças, adequações e avanços, levando-se em consideração que possui somente 6 (seis) anos desde sua criação com a abrangência das 4 (quatro) macrofunções (Auditoria, Ouvidoria, Corregedoria e Ações Estratégicas). Assim, que envide esforços a adotar o monitoramento, pois é um importante instrumento de verificação do cumprimento das deliberações exaradas pelo órgão de controle e dos resultados delas advindos, com o objetivo de verificar as providências adotadas e aferir seus efeitos.

Nesse sentido, é preciso que o Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Amapá avance na adoção e aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalizações e auditorias, para além da análise da conformidade, onde sejam avaliadas a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, a exemplo das auditorias operacionais, utilização de indicadores de desempenho, gestão de riscos e adoção de instrumento de sistema de monitoramento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

No âmbito das políticas públicas educacionais, dentro da Estrutura Organizacional Básica da Secretaria de Estado da Educação, a Assessoria de Controle Interno da SEED/AP é uma Unidade de Assessoramento subordinada diretamente ao Secretário (a) de Estado, juntamente com o Gabinete, Assessoria de Desenvolvimento Institucional, Comissão Permanente de Licitação e Centro de Pesquisas Educacionais.

Compete à ASCOI/SEES/AP, garantir a continuidade do fluxo das operações; produzir dados contábeis confiáveis; promover a exatidão nas informações necessárias para melhor gestão; aprimorar a eficiência dos processos; proteger o patrimônio do Governo do Estado e Detectar falhas, erros ou fraudes.

Percebeu-se um movimento de mudança de entendimento sobre as competências e a importância do controle interno no órgão setorial de controle interno na SEED/AP. sendo

que até 2018, o foco principal da atuação do controle interno no âmbito da Secretaria em estudo era a análise de processos de pagamento em fase de liquidação, o que demandava praticamente todo o tempo e força de trabalho do setor.

Com as recentes mudanças na legislação, estrutura e fluxo de processos na Secretaria de Estado da Educação, percebe-se a intenção e práticas iniciais que apontam para uma nova atuação do setor de controle interno, na perspectiva de realização e fiscalizações e auditoria nos programas educacionais, o que é muito relevante.

Nesse sentido, foram identificadas algumas práticas que corroboram com esta percepção, quais sejam: elaboração do Plano Anual de Atividades de Controle Interno-PAACI, com previsão de auditoria, fiscalizações e acompanhamento da gestão de maneira mais concomitante, para além de análises predominantemente sobre formalidades de processos, conformidades e check list.

Destarte, os controles, preventivo e concomitante, possuem maiores chances de obtenção de sucesso no que se refere prevenção de fraudes, desvios e correções. Portanto, essa prática de planejamento das ações nesse sentido, bem como, sua execução de forma séria, independente e compromissada é certamente um grande avanço e ganho para a gestão pública e sociedade em geral.

Identificou-se ainda outras boas práticas no âmbito da ASCOI/SEED/AP, tratam-se dos Manuais de Prestação de Contas dos Termos de Colaboração e Fomento, Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, elaborados pela própria Assessoria de Controle Interno da SEED/AP, bem como, Relatórios de Auditorias realizadas pela ASCOI, a exemplo do Relatório de Auditoria Interna no Núcleo de Prestação de Contas referente aos Caixas Escolares de várias escolas da rede pública estadual. Bem como, aprovação de nova reestruturação da secretaria, definições e elaborações de novos fluxos e check list, elaboração de manuais e realizações de auditorias, ainda que pontuais.

Contudo, a partir dos dados analisados, percebe-se que a forma de atuação do órgão de controle interno setorial da Educação é predominantemente reativa, com mais intensidade em análises processuais *a posteriori*; observa-se, ainda, um movimento de mudanças no sentido de avançar para uma atuação com base nas diretrizes mais modernas de controle da gestão pública, entretanto, para que essa mudança aconteça de fato depende de vários aspectos, como normas atualizadas, maior número de servidores efetivos, disponibilização de uma política de capacitação dos servidores, espaço físico adequado, disponibilização de equipamento em números suficiente e condizentes com o exercício das atribuições de controle.

Referências bibliográficas

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**. Macapá, 2016.

AMAPÁ. Lei n.º 0338/1997 de 16 de abril de 2017. Dispõe sobre a Organização do Poder Executivo do Estado do Amapá. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 16 abr. 2017. Disponível em: <www.al.ap.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2019.

AMAPÁ. Lei n.º 0811 de 20 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre a Organização do Poder Executivo do Estado do Amapá. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 20 fev. 2004. Disponível em: <www.al.ap.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2019.

AMAPÁ. Lei Estadual n.º 1.774/2013 de 17 de outubro de 2013. Cria a Controladoria-Geral do Estado do Amapá – CGE – resultante da fusão da Auditoria-Geral do Estado, da Ouvidoria-geral e da incorporação da Corregedoria Administrativa. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 17 out. 2013. Disponível em: <www.al.ap.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2019.

AMAPÁ. Lei Estadual n.º 2148/2017 de 14 de março de 2017. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Amapá. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 14 mar.2017. Disponível em: <www.al.ap.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2019.

AMAPÁ. Lei Estadual n.º 2149/2017 de 14 de março de 2017. Regulamenta, no âmbito do estado do Amapá, a LAI. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 14 mar. 2017. Disponível em: >www.al.ap.gov.br>. Acesso em: 12 ago.2019.

AMAPÁ. Lei n.º 1.230 de 29 de maio de 2008. Dispõe sobre a Organização da Secretaria de Estado da Educação. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 29 maio 2008. Disponível em: <www.seed.portal.ap.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2019.

AMAPÁ. Lei Complementar Estadual n.º 10/1995 de 20 de setembro de 1995. Lei Orgânica do TCE/AP. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 20 set. 1995. Disponível em: <www.tce.ap.gov.br>. Acesso em: 15 ago.2019.

AMAPÁ. Resolução Normativa n.º 156/2014. Estabelece conceitos e critérios para a implantação e o funcionamento dos sistemas de controles internos nos municípios e no estado do Amapá. **Diário Oficial do Estado**, Macapá, 2014. Disponível em: <www.tce.ap.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2019.

AMAPÁ. **Cartilha de Orientação Sobre Controle Interno**. Macapá: TCA, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 mar. 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 ago.2019.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 fev. 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n.º 001/2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: CGU, 2016.

BRASIL. **Resolução ATRICON n.º 05/2014**. Diretrizes de Controle Externo ATRICON 3204/2014. Controle Interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados. Brasília: ATRICON, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no Âmbito do Poder Executivo Federal-GIRC**. Brasília: MEC, 2017.

BRASIL. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal**. Brasília: CGU, 2001.

BRASIL. **Critérios gerais de controle interno na administração pública um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Brasília: TCU, 2009.

BRASIL, Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Assessoria Especial de Controle Interno. Brasília, 2017.

BRASIL. Avaliação de Controles Internos. Brasília: TCU, 2013.

BRASIL. Panorama do Controle Interno no Brasil. Brasília: CONACI, 2014.