



Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

ANEXO ÚNICO – PORTARIA SEMCONT Nº 015/2021

PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE E MONITORAMENTO DAS CAIXAS ESCOLARES

Natureza do Programa:	Apoio Administrativo
Data de Início: 09/03/2021	Data Final:
Horizonte Temporal:	Contínuo
Objetivo:	Melhorar a governança e a gestão das Caixas Escolares
Público Alvo:	Unidades de Ensino UMEI's e UMEF's
Situação Atual:	Em implantação

1) JUSTIFICATIVA

A criação das Caixas Escolares no âmbito da Secretaria Municipal de Educação têm como objetivos estratégicos (a) melhorar a gestão pedagógica, administrativa e financeira escolar; (b) reforçar a autogestão do planejamento financeiro, administrativo e financeiro escolar; (c) contribuir para a elevação dos índices de desenvolvimento da educação básica de todas as Unidades de Ensino representadas por suas respectivas Caixas Escolares como Unidade Executora relacionadas no Anexo I do decreto municipal nº 17, de 1º de fevereiro de 2016.

Com o intuito de atingir os objetivos estratégicos a Secretaria Municipal de Educação – SEMED – transferirá às Caixas Escolares os recursos financeiros alocados no Programa de Governo de Administração das Políticas Públicas Educacionais, para execução das Ações de Governo de Melhoria, Desenvolvimento e Manutenção da Educação Infantil e de Melhoria, Desenvolvimento da Educação do Ensino Fundamental.

Com fulcro no Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e no Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados do TCU – RBG - extrai do referidos normativo o conceito de governança como sendo: **“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas**



Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O Decreto Municipal incentiva e propõe a criação de um sistema de informação capaz de monitorar as unidades escolares responsáveis pela gestão das Caixas Escolares. Nesse sentido, procura-se verificar quais mecanismos são utilizados para prestação de contas e responsabilização dos recursos perante a sociedade, bem como no auxílio a governança municipal na tomada de decisões na correção e/ou melhorias necessárias para o atingimento dos objetivos estratégicos das políticas públicas desenvolvidas na SEMED.

Dessa forma, os objetivos da gestão poderão não somente sair do papel, mas como também ter seu processo de execução monitorado para que não se percam no caminho. Assim, a utilização do ciclo no ambiente organizacional é um caminho possível para melhorar os resultados e alavancar o desempenho da Secretaria Municipal de Educação e seus respectivos programas na aferição e aperfeiçoamento de suas políticas públicas.

Convém citar que o ato de “monitorar a gestão”, mencionado no conceito de governança, não se confunde com o “monitoramento pela gestão”. O primeiro ocorre no nível estratégico, com o intuito de verificar se as orientações estabelecidas a partir da visão de futuro da Secretaria, qual seja, “ser referência na implantação de políticas públicas”, estão sendo colocadas em prática. O segundo, por sua vez, é realizado nos níveis tático e operacional e se vincula ao monitoramento da execução dos programas, projetos e ações. Deve haver, portanto, atividades de monitoramento nos níveis de governança e gestão. Ainda que distintas, tais atividades são complementares e precisam interagir, como expresso na figura abaixo.

Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

Figura 01: Interação entre governança e gestão



Fonte: RBG/TCU.

Conforme representado, o monitoramento no âmbito da gestão desencadeia o “agir”, que permite a correção de falhas constatadas. Todas as fases estão intimamente relacionadas, sendo que a última só poderá ocorrer se as anteriores fornecerem elementos suficientes para ajustes das linhas de intervenção afetas à Política Pública. Nesse ciclo, o monitoramento assume o papel de:

Processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública. Tem como objetivo controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas. O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação.

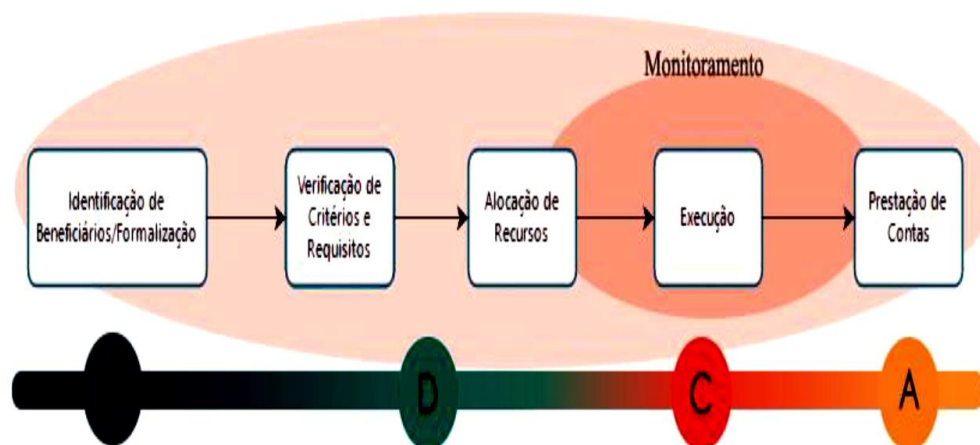
Por seu turno, o Decreto Municipal nº 17, de 1º de fevereiro de 2016, traduz as fases do processo de gestão das Caixas Escolares vinculadas às Unidades Executoras de maneira clara e cristalina: o Planejamento tático com a elaboração do plano de aplicação, conforme o Caput III; estipulando os critérios que devem ser observados para a transferência financeira para o exercício seguinte e as respectivas alocação de recursos necessários para alcançar os objetivos estratégico da SEMED.

Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

No caput IV do referido Decreto Municipal descreve os passos necessários da execução física e financeira das Caixas Escolares. Além disso, traz regras a serem observadas nas compras e aquisições de bens e serviços necessários ao alcance dos objetos específicos de cada unidade executora das Caixas Escolares.

Por fim, o ciclo se completa com a prestação de contas da execução física e financeiras das Unidades Escolares responsáveis pela gestão das Caixas Escolares e as respectivas sanções no caso de não cumprimento do normativo legal, além da necessidade de registrar em sistema própria da SEMED todas as movimentações físicas e financeira dos respectivos períodos, tanto das receitas recebidas e dos desembolsos realizados no período conforme consta no endereço eletrônico: <https://sistemas.vilavelha.es.gov.br/caixaescolar/publico>. Assim, descrevemos o ciclo da gestão das Caixas Escolares conforme a figura 02 como segue abaixo:

Figura 02: Monitoramento e execução do ciclo PDCA pelo PMDDE



Fonte: Elaboração própria.

A percepção de que, apesar da alta relevância na atuação dos órgãos envolvidos nos programas e ações voltadas para suplementação das unidades escolares e seus respectivos Caixas Escolares, tanto a governança como a gestão dos programas têm se mostrado frágil e distante da estratégia da SEMED de controle,



Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos voltados ao atingimento dos objetivos estratégicos, tático e operacional.

2) BASE LEGAL

Com fulcro na Constituição Federal em seu art. 21, que dispõe sobre as competências da União, conforme o inciso XXIV, consubstanciado com o art. 31, referente as competências dos Municípios, como segue:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)”

No âmbito Federal, destacamos que essas competências estão disciplinadas na Lei Federal nº 13.005/2014, referente ao Plano Nacional de Educação que estipula diretrizes e metas para os próximos 10 anos, ou seja, tem por finalidade atingir objetivos estratégicos bem definidos para a Educação.

Por seu turno, quanto ao Município de Vila Velha destacamos as seguintes legislações quanto ao cumprimento de suas competências constitucionais referente à Educação.

De acordo com a Lei Municipal nº 4.749, de 20 de janeiro de 2009 e suas respectivas alterações quanto a atribuições de competências disposta no art. 9º, inciso I, da seguinte maneira:

“Art. 9º A Secretaria Municipal de Educação tem por competência:



Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

*I - a formulação, coordenação, execução e monitoramento de políticas, planos e programas municipais de educação e a administração e avaliação do Sistema de Educação do Município; (Grifou-se)
(...)”*

A referência quanto às destinações das subvenções sociais e auxílios têm como fundamento a Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional, publicada no DOU de 17 de setembro de 2002. Os critérios quanto à utilização dos recursos estão definidos no nível de detalhamento da natureza de despesa.

Cumpre-nos, também, esclarecer que esse programa tem como propósito nortear não somente os gestores diretamente envolvidos, devem servir de parâmetro para o Conselho Municipal de Educação de Vila Velha – CMEVV – no cumprimento de sua missão institucional conforme descrito no art. 3º da Lei Municipal nº 3.821, de 31 de agosto de 2001, in verbis:

*“Art. 3º Compete ao Conselho Municipal de Educação:
I zelar pelo cumprimento das diretrizes e bases da educação fixadas pela legislação e das disposições baixadas pelo Conselho Nacional de Educação;
II estabelecer normas que visam a melhoria da qualidade do ensino fundamental e educação infantil da rede municipal de ensino e para as escolas privadas de educação infantil;
III participar da elaboração e analisar os planos, projetos e programas de educação;
(...)
V propor normas para o aperfeiçoamento organizacional e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino;
(...)
VIII analisar estudos e pesquisas relativos à educação do Município;
(...)
XIV acompanhar e avaliar a prestação de contas do Município referente à aplicação dos recursos da educação;”*

Com o intuito de reforçar os dispositivos legais já citados, destacamos o que dispõe o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, em seu art. 4º, assim descrito:

“Art. 4º. São diretrizes da governança pública:



Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

(...)

III monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

(...)

XI promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

As Caixas Escolares são associações civis de natureza privada, com personalidade jurídica, sem fins lucrativos, que se credencia a escola receber e gerir recursos financeiros destinadas ao suprimento de suas atividades básicas, regulamentada por Estatuto próprio, vinculado, respectivamente, à Unidade de Ensino para a qual foi constituída.

Desta forma, mesmo tendo personalidade jurídica de entidade privada, está estritamente vinculada à Unidade Escolar na qual desenvolverá suas atividades com vistas a alcançar os objetivos estabelecidos em seu estatuto, que visa precipuamente formas de atendimento aos educandos matriculados nas respectivas unidades.

Dentro desta perspectiva, os Caixas Escolares atuam como gestores dos recursos públicos transferidos e, conseqüentemente, se sujeitam às leis e normas para utilização e prestação de contas de tais recursos.

A adoção do modelo de descentralização de recursos aos Caixas Escolares age como elemento indispensável ao fortalecimento da autonomia da gestão escolar. No entanto, essa política de gerenciamento de recursos acarreta responsabilidades para os Caixas Escolares, assim como para os responsáveis pela sua gestão.

Como consequência imediata da descentralização de recursos adotada pela Prefeitura Municipal de Vila Velha, através da Secretaria Municipal de Educação decorre a exigência de prestação de contas por parte dos beneficiários dos recursos, no caso, as Caixas Escolares.

É importante consolidar a ideia que a autonomia da gestão escolar, deve estar sempre em consonância com as normas legais vigentes, ou seja, a Caixa Escolar deve ter seus atos pautados na legalidade, assim como nos demais princípios que



Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

regem a utilização de recursos públicos (impessoalidade, economicidade, publicidade, eficiência).

Deve-se sempre lembrar de que se trata da gestão de recursos públicos, controlados e fiscalizados pelos órgãos competentes a fim de se verificar e comprovar a regularidade e cumprimento do objetivo a que se destinam.

Ressaltamos que a obrigatoriedade de se prestar contas está expressa na Constituição Federal de 1988, parágrafo único do art. 70:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações pecuniárias”.

Ressalta-se que grande parte das irregularidades e/ou inconformidades detectadas na análise do processo de prestação de contas poderia ser evitada com o treinamento dos Presidentes das Caixas Escolares transformando-os em verdadeiros gestores, com o devido monitoramento a fim de mitigar as possíveis inconsistências, através de um sistema de informação capaz de detectá-las.

Por fim, O motivo de destacarmos todas as legislações têm por finalidade demonstrar as partes interessadas e o seu papel nas políticas públicas desenvolvidas no âmbito da Educação, conforme a figura 04 abaixo:

Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

Figura 04: Sistema de Governança em órgãos e entidades da Administração Pública



Fonte: RBG.

Neste contexto, com objetivo de auxiliar as Caixas Escolares no cumprimento dos preceitos legais e orientar as tarefas a serem executadas, apresentamos o presente PROGRAMA DE CONTROLE E MONITORAMENTO PERMANENTE DAS CAIXAS ESCOLARES.



Publicado no Diário Oficial do
Município – DIO/VV
Em 21/05/2021.

3) AÇÕES

- a)** Ação 1: Disponibilizar equipe de auditoria para avaliar a gestão das Caixas Escolares, com o propósito de diagnosticar os riscos de possíveis desperdícios, erros e fraude, cuja finalidade é aumentar o grau de segurança jurídica de todas as partes interessadas na evolução da Educação do Município de Vila Velha.
- b)** Ação 2: Desenvolver métricas capazes de avaliar a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade, além, é claro, dos princípios explícitos e implícitos da Administração Pública.
- c)** Ação 3: Alinhamento entre as Secretarias Municipais de Educação, Secretaria Municipal de Controle e Transparência e Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação na instrumentalização de um projeto de implantação de um sistema de informação capaz de auxiliar na gestão individual dos Presidentes das Caixas Escolares, bem como auxiliar a governança das políticas públicas voltadas para educação e as possíveis tomadas de decisões, pautadas em base confiável de banco de dados.

Vila Velha (ES), 06 de maio de 2021.

Luiz Carlos Siqueira

Auditor de Controle Interno

Renan Cordeiro Fassarela Ramos

Assessor Técnico I

Otávio Júnior Rodrigues Postay

Secretário Municipal de Controle e Transparência