



# **PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREGULHO**

## **CONTROLE INTERNO**

# **PLANO ANUAL DE TRABALHO**

## **2024**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDREGULHO-SP**  
**CONTROLE INTERNO**

Plano Anual de Trabalho do Controle Interno, exercício  
2024 (PAT/CI-2024).

Elaboração e diagramação:  
LUCAS CAMARGOS RAMOS  
Controlador Interno do Município

PEDREGULHO-SP  
**2024**

# Apresentação



Com linguagem simples e concisa, o objetivo deste Plano Anual de Trabalho (PAT) do Controle Interno é ser de tranquila e proveitosa leitura.

O cargo de Controlador Interno, recentemente criado pela Lei Municipal nº 3.214/23, tem, entre outras atribuições, a de organizar sua própria programação. De igual maneira, a Instrução nº 01/2020, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), estabelece que deverão ser mantidos à disposição da fiscalização os planejamentos e roteiros do controle interno, organizados em planos anuais ou plurianuais. Assim, dando fiel cumprimento a essas e outras determinações legais, foi elaborado o presente PAT, de modo a servir tanto como instrumento de publicidade das ações a serem executadas, como referencial e métrica de eficiência deste Controle Interno.

Porém, antes de adentrar as questões operacionais propriamente ditas, importante pontuar aqui a visão institucional deste órgão:

*O Controle Interno é um parceiro da gestão, não mero fiscal.*

Parceiro porque, sendo parte da estrutura do próprio ente – daí o termo *interno* – pode assessorar os gestores, auxiliando-os na identificação de riscos e propondo estratégias para mitigá-los antes que se tornem problemas maiores – diferentemente de um órgão fiscalizador

puro, que analisa apenas o cumprimento – ou não – de determinada norma.

Além disso, a atividade de controle interno – *com letra minúscula* – não é nada novo. Considerando um ponto de vista objetivo, quando o tesoureiro mantém a adequação dos saldos bancários; quando o chefe do posto de saúde verifica a qualidade dos atendimentos médicos; quando o escriturário percebe um erro procedimental e o corrige de ofício; todos eles estão executando a atividade de controle interno. A novidade está na sistematização do controle interno enquanto órgão de Estado, com autonomia funcional e atribuição de centralizar informações e checar, de forma articulada e integrada, a eficiência das atividades dos controles setoriais. Então, no final das contas, o órgão de Controle Interno – *com letra maiúscula* – nada mais é que um parceiro novo para coordenar atividades que naturalmente já aconteciam – ou deviam acontecer.

Agora sim, sobre as questões operacionais.

Uma das formas de organizar um Controle Interno é considerar sua divisão em *macrofunções* – como controladoria, auditoria e corregedoria. Entretanto, a adoção dessa divisão não faz muito sentido em um cenário no qual apenas uma pessoa exerce a função de órgão de controle. Mais lógico, então, dividir o trabalho em *macroatribuições*. São elas: 1) transparência; 2) controle preventivo; 3) auditoria; e 4) controle de políticas públicas. Cada uma destas macroatribuições serão tratadas nos seus respectivos capítulos, detalhadas em atividades, e inseridas no cronograma que integra o último capítulo.

Sobre a escolha das atividades que serão executadas ao longo deste ano, como este órgão de controle só se tornou operacional em maio, o planejamento de ações para o exercício de 2024 terá foco em áreas críticas. Para se ter um critério objetivo de escolha, foi elaborada uma matriz de risco considerando probabilidade de ocorrência do risco *versus* a gravidade de seu impacto. A matriz de risco é apresentada neste PAT, logo no primeiro capítulo.

Apesar do conteúdo trazido, não se objetiva aqui esgotar o rol de ações a serem executadas pelo Controle Interno, mas sim, por questões temporais e logísticas, estabelecer prioridades – mantendo-se aberta, contudo, a possibilidade de readequação do planejamento, sempre de forma fundamentada.

Além do mais, a principal atividade que se pretende realizar neste ano – mas que não consta no cronograma – é conversar com os diversos setores do Poder Executivo Municipal para conhecer melhor suas realidades, desafios e fluxos de trabalho, e ouvir sugestões de atuação.

Que este documento sirva de ferramenta de publicidade e transparência das ações que serão ao longo do ano executadas, em um espírito de cooperação e ética.

LUCAS CAMARGOS RAMOS  
Controlador Interno do Município

### MISSÃO

Fiscalizar, corrigir e auxiliar agentes políticos e servidores público buscando a realização de uma boa gestão.

### VISÃO

O Controle Interno é um parceiro da gestão, não mero fiscal.

### VALORES

Cooperação – Razoabilidade – Autonomia – Ética –  
Legalidade

# 1. Da matriz de riscos

Considerando a necessidade de priorizar as ações deste órgão de controle, foi elaborada uma matriz de riscos que considera a probabilidade de um risco ocorrer *versus* a gravidade do impacto de tal risco para a administração municipal.

Seria inviável tentar mapear todos os processos que ocorrem dentro de uma prefeitura, então, em um primeiro momento, a escolha dos assuntos tem contornos subjetivos. Por exemplo, pelo senso comum, *quais atividades têm maior potencial apresentar mais problemas?* Contudo, realizado esse primeiro filtro subjetivo, o emprego desta matriz busca revestir de objetividade as ações aqui planejadas.

Para ganhar maior compreensão da lógica por trás deste PAT, é interessante que se entenda como interpretá-la.

Como mencionado, ela considera a probabilidade de um risco ocorrer *versus* a gravidade do impacto de tal risco para a administração municipal. O eixo vertical *probabilidade* considera fatores como: 1) volume de processos ou atos de determinado setor – uma pasta que realiza mais processos por mês tem, estatisticamente, maiores chances de erro; 2) reincidência – se um erro já foi cometido várias vezes, pode ser cometido novamente; e 3) indícios de irregularidades

eventualmente constatados. O eixo horizontal *gravidade* do impacto considera fatores como: 1) a possibilidade de tal risco resultar em crime de responsabilidade, rejeição das contas municipais, processo de improbidade administrativa ou intervenção do Ministério Público – todos estes considerados graves; 2) a gravidade do impacto no orçamento público – ou seja, um contrato de valor mais elevado pode causar maior dano do que um contrato de valor mais baixo; 3) também é levado em conta o risco de imagem, tanto da administração municipal como dos gestores; e 4) o risco social – por exemplo, o quão grave seria a prestação deficiente de determinado programa ou serviço.

Na leitura da matriz, considerando que a probabilidade aumenta de baixo para cima e a gravidade aumenta da esquerda para direita, um assunto posicionado no canto superior direito é considerado provável de ocorrer e de grave impacto para a administração pública.

As cores são autoexplicativas – as mais puxadas para o vermelho são mais prováveis e mais graves, as mais puxadas para o verde são menos prováveis e menos graves.

Finalmente, eis a matriz:



		<b>Gravidade</b>		
		Leve	Média	Grave
<b>Probabilidade</b>	Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ P1</li> <li>▪ P2</li> <li>▪ P3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ C5</li> <li>▪ P4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ C1</li> <li>▪ C2</li> <li>▪ C3</li> <li>▪ C4</li> <li>▪ C6</li> <li>▪ V4</li> </ul>
	Média	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ S2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ T3</li> <li>▪ T4</li> <li>▪ T5</li> <li>▪ T6</li> <li>▪ T7</li> <li>▪ C07</li> <li>▪ C10</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ E1</li> <li>▪ S1</li> <li>▪ S3</li> <li>▪ X1</li> <li>▪ X2</li> <li>▪ V1</li> <li>▪ V2</li> <li>▪ V3</li> </ul>
	Baixa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ T1</li> <li>▪ T2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ C08</li> <li>▪ C11</li> <li>▪ C12</li> <li>▪ E2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ C9</li> <li>▪ V5</li> </ul>

### Legenda

#### **Atividades de Transparência:**

- T1 Avaliação do *site* da Prefeitura
- T2 Avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação
- T3 Acompanhar a Agenda de Obrigações do TCE/SP
- T4 Acompanhar a elaboração, revisão e publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)
- T5 Acompanhar a elaboração, revisão e publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)
- T6 Avaliação do envio de dados ao Sistema AUDESP
- T7 Responder e acompanhar as respostas enviadas ao IEGM

#### **Atividades de Controle Preventivo:**

- C1 Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação em Saúde
- C2 Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação em Educação

- C3 Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação no FUNDEB
- C4 Acompanhar o limite para a Dívida Consolidada
- C5 Avaliar alterações orçamentárias
- C6 Avaliar pagamento dos Precatórios Judiciais
- C7 Acompanhar o pagamento de Horas Extras
- C8 Acompanhar o limite das operações de crédito
- C9 Acompanhar vedações relativas ao ano eleitoral
- C10 Avaliar a arrecadação da Dívida Ativa.
- C11 Avaliar o recolhimento de encargos sociais
- C12 Avaliação da retenção do ISS e IR sobre os pagamentos de serviços

**Atividades de Auditoria:**

- E1 Escolas Municipais
- E2 Merenda Escolar
- S1 Sistema de Saúde
- S2 Medicamentos
- S3 ESF Morada do Sol
- X1 Resíduos Sólidos
- X2 Folha de pagamento
- V1 Licitações
- V2 Contratos
- V3 Processos de Adiantamentos
- V4 Terceiro Setor
- V5 Obras Públicas

**Atividades de controle de políticas públicas:**

- P1 Acompanhar a Gestão Orçamentária
- P2 Avaliação da Execução Financeira
- P3 Verificar o cumprimento das metas do PPA, LDO e LOA
- P4 Garantir o cumprimento e monitoramento dos convênios federais e estaduais

Nos capítulos seguintes serão classificadas, detalhadas e comentadas as atividades que integram a matriz de risco e, ao final, apresentado cronograma para a execução de tais atividades.



## 2. Transparência

A transparência tem por finalidade estimular o controle social e a participação popular na administração pública.

Enquanto macrofunção, é atribuição do Controle Interno verificar a observância, por parte da gestão, do princípio da publicidade, observância da Lei de Acesso à Informação, e a publicação espontânea de informações de interesse público.

Além disso, faz parte da transparência os mecanismos de freios e contrapesos. Assim, também compete ao Controle Interno verificar se os projetos de leis referentes aos instrumentos de planejamento orçamentário

foram encaminhados à Câmara Municipal no prazo legal, bem como verificar se tais projetos de leis foram amplamente divulgados à população e se foi realizada audiência pública para tanto.

Por fim, a prestação de contas perante órgãos de controle também faz parte da transparência, assim, cabe ao Controle Interno acompanhar a elaboração, revisão e publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), envio de informações ao sistema AUDESP e, sob responsabilidade exclusiva, encaminhar ao Tribunal de Contas o Relatório de Análise de Gestão.

### Detalhamento de atividades

#### T1 Avaliação do *site* da Prefeitura

Detalhamento: verificar se o Portal da Transparência atende às exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), bem como se o *site* da Prefeitura como um todo atende às exigências legais. Verificar se há disponibilização espontânea de informações de interesse público, se foi publicado organograma, e se estão sendo cumpridas as determinações da Lei da Desburocratização (Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018).

#### T2 Avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação

Detalhamento: autoexplicativo, mas neste item, fora de um contexto eletrônico.

#### T3 Acompanhar a Agenda de Obrigações do TCESP

Detalhamento: monitorar o atendimento pelos diversos setores da prefeitura o cumprimento dos prazos estabelecidos.

- T4 Acompanhar a elaboração, revisão e publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)  
Detalhamento: autoexplicativo.
- T5 Acompanhar a elaboração, revisão e publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)  
Detalhamento: autoexplicativo.
- T6 Avaliação do envio de dados ao Sistema AUDESP  
Detalhamento: autoexplicativo.
- T7 Responder e acompanhar as respostas enviadas ao IEGM  
Detalhamento: autoexplicativo.



### 3. Controle Preventivo

O controle preventivo é talvez a mais importante macrofunção do Controle Interno.

Por meio de uma metodologia de controle baseada no gerenciamento dos riscos, o controle preventivo busca identificar problemas, potenciais ou existentes, e mitigá-los antes que possam gerar impacto negativo para administração pública.

O Controle Interno não é necessariamente um órgão consultivo, mas é possível aos gestores buscarem cooperação para que

este realize controle preventivo de seus atos administrativos, exarando parecer de regularidade. Assim, uma atuação efetiva do Controle Interno pode proporcionar maior segurança jurídica na tomada de decisão pelos gestores municipais.

Além disso, considerando a autonomia funcional do Controle Interno, o controle preventivo pode ser realizado de forma espontânea, por meio do mapeamento, validação, implantação e monitoramento de processos internos.

#### **Detalhamento de atividades**

C1 Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação em Saúde

Detalhamento: monitorar de forma periódica a aplicação do mínimo constitucional em saúde, alertando o Chefe do Executivo, caso necessário.

C2 Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação em Educação

Detalhamento: monitorar de forma periódica a aplicação do mínimo constitucional em educação, alertando o Chefe do Executivo, caso necessário.

C3 Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação no FUNDEB

Detalhamento: monitorar a destinação mínima exigida dos recursos do fundo.

C4 Acompanhar o limite para a Dívida Consolidada

Detalhamento: autoexplicativo.

- C5 Avaliar alterações orçamentárias  
Detalhamento: monitorar alterações orçamentárias suspeitas ou incompatíveis com o PPA e LDO.
- C6 Avaliar pagamento dos Precatórios Judiciais  
Detalhamento: autoexplicativo.
- C7 Acompanhar o pagamento de Horas Extras  
Detalhamento: verificar se no pagamento de eventuais horas extras houve justificativa e autorização prévia de superior.
- C8 Acompanhar o limite das operações de crédito  
Detalhamento: autoexplicativo.
- C9 Acompanhar vedações relativas ao ano eleitoral  
Detalhamento: acompanhar em toda a administração pública municipal, direta, desconcentrada e descentralizada, a observância das vedações decorrentes de ano eleitoral.
- C10 Avaliar a arrecadação da Dívida Ativa  
Detalhamento: autoexplicativo.
- C11 Avaliar o recolhimento de encargos sociais  
Detalhamento: autoexplicativo.
- C12 Avaliação da retenção do ISS e IR sobre os pagamentos de serviços  
Detalhamento: autoexplicativo.

## 4. Auditoria

As auditorias serão executadas em conformidade com a lei e estrita observância de manuais técnicos, como aqueles elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU). A execução será registrada em ata própria e o resultado publicado em relatório. Em um primeiro momento, o objetivo da auditoria é obter elementos para sugestões de melhorias, visando à racionalização dos procedimentos e aprimoramento dos controles existentes

ou, em não os havendo, a recomendação de sua implantação.

Considerando ser tecnicamente impossível auditar todas as atividades de uma prefeitura, faz-se uso da técnica de amostragem.

Assim, os objetos que serão submetidos à auditoria foram selecionados com base na matriz de risco, nos apontamentos feitos nos autos TC-003968.989.22, TC-007634.989.23, TC-004255.989.23, e nos autos MPSP 14.0371.0000010/2024-1.

### Detalhamento de atividades

#### E1 Escolas Municipais

Detalhamento: Auditoria *in loco* dos espaços físicos, conservação, alvarás de funcionamento, e se eventuais itens adquiridos estão presentes no local. Verificar o atendimento dos apontamentos realizados pela Fiscalização Ordenada n. 7634/989/23 - TCE/SP.

#### E2 Merenda Escolar

Detalhamento: Definição do objeto por amostragem. Auditoria *in loco*. Identificar os tipos, frequência de distribuição e qualidade da merenda oferecida aos alunos, verificar se existe a figura do nutricionista no desenvolvimento dos cardápios, recepção dos insumos e no preparo da merenda. Avaliar as condições de armazenamento dos produtos, bem como as condições de higiene no manuseio dos alimentos. Observar as condições estruturais, os equipamentos e utensílios utilizados.

#### S1 Sistema de Saúde

Detalhamento: Definição do objeto por amostragem. Auditoria *in loco* dos espaços físicos e equipamentos, conservação e higiene, alvarás de funcionamento, e se



eventuais itens adquiridos estão presentes no local. Verificar o atendimento dos apontamentos realizados pela Fiscalização Ordenada n. 7634/989/23 - TCE/SP, de uma forma geral. Verificar o acesso e a qualidade da atenção em saúde, se há controle de presença dos médicos, enfermeiros e demais profissionais.

S2 Medicamentos

Detalhamento: Avaliar as condições de guarda, controle, manuseio e distribuição dos medicamentos.

S3 ESF Morada do Sol

Detalhamento: Objeto direcionado. Auditoria *in loco*. Verificar o atendimento dos apontamentos realizados pela Fiscalização Ordenada n. 7634/989/23 - TCE/SP.

X1 Resíduos Sólidos

Detalhamento: Verificar o atendimento dos apontamentos realizados pela Fiscalização Ordenada n. 7634/989/23 - TCE/SP.

X2 Folha de pagamento

Detalhamento: Verificar o cumprimento do TAC firmado no MPSP n. 14.0371.0000010/2024-1 relativo ao pagamento de horas extras.

V1 Licitações

Detalhamento: Definição do objeto por amostragem dentre as contratações de maior valor. Verificar a regularidade do processo licitatório e a presença de todas as peças exigidas por lei, se houve fragmentação de licitação, adoção de modalidade inadequada ou realização de procedimentos sem observância das disposições legais.

V2 Contratos

Detalhamento: Definir por amostragem, dentre as contratações de maior valor, se houve contratação irregular, prestação de serviços ineficientes ou descumprimento de cláusulas contratuais.

V3 Processos de Adiantamentos

Detalhamento: Verificar a autorização do ordenador da despesa; se responsável pelo adiantamento é servidor e não agente político, a comprovação mediante notas e cupons fiscais; se os recibos de serviço identificam o prestador, se os gastos obedecem a valores de mercado e modicidade; a integridade da informação prestada (se há alterações, rasuras ou emendas e outros artifícios); sendo o caso, se foi feita pesquisa de preço e apresentação de outros orçamentos.

#### V4 Terceiro Setor

Detalhamento: Definição do objeto por amostragem dentre as contratações de maior valor. Verificar a execução dos planos de trabalho, realização de relatórios de atividades e demonstrações contábeis. Verificar o correto emprego das verbas públicas e fatores de eficácia e eficiência na prestação do serviço.

#### V5 Obras Públicas

Detalhamento: Definição do objeto por amostragem dentre as contratações de maior valor. Realizar levantamento de obras contratadas e não iniciadas e obras paralisados, verificando justificativas. Verificar o andamento das obras em execução e seus prazos. Verificar obras concluídas.



## 5. Controle de políticas Públicas

Política pública é a soma das ações governamentais, praticadas de forma direta ou por meio de agentes, que influenciam a vida dos cidadãos em áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura. No geral, há uma percepção comum na população de que as entregas relacionadas a tais políticas públicas não são proporcionais, em termos de qualidade, ao volume de recursos compulsoriamente extraídos por meio de tributos.

Considerando o papel atribuído pela Constituição Federal ao controle externo para fiscalizar a Administração Pública, os diversos tribunais de contas do país têm recentemente realizado uma mudança de paradigma, deixando de lado a mera fiscalização orçamentária e passando a fiscalizar também a eficácia orçamentária – ou seja, se aquilo que se propôs a fazer com o dinheiro público foi feito, e se foi bem feito.

Tanto é assim que o TCE/SP realizou, em 30/06/2023, a palestra intitulada "*Controle Interno: Fiscalizações Operacionais e acompanhamento de Políticas Públicas*", no qual ressalta a função dos Controles Internos, enquanto auxiliares do Controle Externo, no controle dos resultados das políticas públicas. A opção de utilizar parte do orçamento para construir um hospital ao invés de uma escola é privativa do Chefe do Executivo. É uma escolha política e decorre do poder que o voto lhe atribui. Entretanto, escolhido hospital ou escola, cabem aos órgãos de controle garantirem que foi construído o melhor hospital ou a melhor escola possível com os recursos empregados.

Assim, em que pese o rumo para onde a coisa pública irá ser mérito político – por meio da priorização política de assuntos – o atingimento do objetivo priorizado passa a ser matéria sob controle administrativo.

### **Detalhamento de atividades**

P1 Acompanhar a Gestão Orçamentária  
Detalhamento: autoexplicativo.

P2 Avaliação da Execução Financeira  
Detalhamento: verificar se a abertura de créditos orçamentários possui prévia autorização legislativa e pertinência programática.

P3 Verificar o cumprimento das metas do PPA, LDO e LOA

Detalhamento: verificar se foram cumpridas a programação e as metas, e, caso negativo, qual a justificativa. Verificar se o orçamento anual é pertinente com a programação e as metas fixadas.

P4 Garantir o cumprimento e monitoramento dos convênios federais e estaduais

Detalhamento: verificar in loco obras realizadas por meio de convênios federais e estaduais, principalmente em relação ao devido e esperado funcionamento.



## CONTROLE PREVENTIVO

ID	DESCRIÇÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
C1	Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação em Saúde												
C2	Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação em Educação												
C3	Avaliar o cumprimento dos índices de aplicação no FUNDEB												
C4	Acompanhar o limite para a Dívida Consolidada												
C5	Avaliar alterações orçamentárias												
C6	Avaliar pagamento dos Precatórios Judiciais												
C7	Acompanhar o pagamento de Horas Extras												
C8	Acompanhar o limite das operações de crédito												
C9	Acompanhar vedações relativas ao ano eleitoral												
C10	Avaliar a arrecadação da Dívida Ativa.												
C11	Avaliar o recolhimento de encargos sociais												
C12	Avaliação da retenção do ISS e IR sobre os pagamentos de serviços												











## Considerações finais

Apesar de tentar ser o mais abrangente possível, este plano anual de trabalho deixou de comentar em detalhe algumas atividades que serão desenvolvidas, para que não ficasse demasiadamente extenso.

Por exemplo, o ano de 2024 é ano eleitoral, então, cabe ao Controle Interno monitorar o cumprimento das vedações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Código Eleitoral. Entretanto, salvo melhor juízo, não é necessário fazer aqui comentário mais detalhado sobre quais as condutas vedadas. Elas já estão na lei. O mesmo vale, por exemplo, para atribuições óbvias. Por exemplo, a atividade de verificar a fidelidade

funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos, é império da Lei 4.320/1964. Não é necessário colocar no cronograma que isso será monitorado todos os meses até o final do exercício. Por fim, algumas outras atividades "autoexplicativas" não serão alvo de comentários detalhados, mas constam no cronograma, em todo caso.

Que este PAT sirva de norte para a concretização da missão deste órgão de controle de fiscalizar, corrigir, auxiliar e, ao final, certamente, atestar, a realização de uma boa gestão.

