

**PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO**



RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **PREFEITURA MUNICIPAL DE REGISTRO****CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO** | **PLANEJAMENTO MUNICIPAL****30/08/2019** |

|  |
| --- |
| **RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 02/2019** |
| **Assunto**: Avaliação dos Controles Internos em nível de atividade – Planejamento Municipal |

|  |  |
| --- | --- |
| **UNIDADE AUDITADA** | Secretaria Municipal da Fazenda e Orçamento  |
| **GESTOR DA UNIDADE** | Mário Massao Matsumoto |

1. **INTRODUÇÃO**

**Sr. Controlador-Geral,**

Em atendimento à determinação do Controlador-Geral do Município, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na Unidade Auditada, no período de **29 a 30/08/2019.**

1. **ESCOPO**

Os trabalhos foram realizados na Unidade Auditada, no período de **29 a 30/08/2019,** em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

A equipe de auditoria nesse momento procedeu análise em relação aos procedimentos operacionais em relação as respostas ofertadas pela Secretaria Municipal da Fazenda e Orçamento relativo ao questionário do Índice de Efetividade da Gestão Municipal nos quesitos relativos ao planejamento municipal, qual seja, o IEGM – I-Planejamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O trabalho da auditoria foi baseado nas respostas inseridas no referido questionário com a base de dados no exercício de 2018.

De acordo com o escopo definido pela equipe de auditoria, e em face dos nossos exames, realizados por amostragem, foram efetuadas as seguintes análises:

- Sistema de Controle Interno - Avaliação da estrutura em nível de atividade, qual seja, a área do planejamento municipal, abordando aspectos essenciais relacionados às atividades de controle aplicadas sobre uma amostra de processos, abrangendo as categorias de objetivo operacionais e de conformidade da área avaliada.

O Estado existe e age para realizar a promoção do bem-comum, mesmo com a suposta dificuldade de obtenção e manutenção das fontes de recursos. Com base neste pressuposto, há algum tempo vem se propagando a importância do planejamento profissional das ações de governo. O que se busca, no contexto das ações de governo, é a administração das contas públicas, o controle do déficit e a necessidade de equilíbrio das contas. Dito de outra forma, se busca o saneamento geral das finanças dos governos, convivendo-se com a escassez de recursos, principalmente financeiros, para fazer frente às variadas e grandes demandas da sociedade cada vez mais complexa e consciente de seu papel (direitos e deveres).

Neste contexto, fica evidente a necessidade da modernização da administração pública e urgência no aperfeiçoamento da capacidade de gestão. Dentre as ações e providências de modernização e aperfeiçoamento, poderemos destacar aquelas orientadas para a priorização na gestão de resultados; monitoramento de prioridades de governo e programas estratégicos; e contratualização de resultados, ações estas, que refletem a intenção dos governos de responderem de forma adequada e tempestiva às demandas da sociedade.

1. **RESULTADO DOS TRABALHOS**

Com base em elementos de conhecimento prévio sobre a unidade auditada e ainda, considerando o Planejamento Anual de Auditoria da Controladoria-Geral do Município, apresenta-se a seguir o resultado dos trabalhos de avaliação dos controles internos.

1. **ANÁLISE GERENCIAL**

A Administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31).

A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, este trabalho teve como objetivo avaliar os sistemas de controles internos do município de Registro/SP, na atividade do planejamento municipal, bem como fornecer subsídios para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

Neste trabalho, foi utilizado o Questionário do IEGM – I-Planejamento para coleta de dados, no que se refere aos controles internos e boas práticas existentes na atividade do planejamento municipal.

Por relevante, cabe destacar que a responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão central de controle interno avaliar a qualidade desses controles.

Ademais, a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva do gestor municipal para implementação de controles adequados e efetivos à atividade do planejamento municipal no município de Registro/SP.

Cada uma das constatações identificadas por meio da análise do Questionário do IEGM – I-Planejamento será analisada especificamente na sequência, considerando as fragilidades encontradas, as causas e suas consequências.

**Planejamento público nos Municípios:**

No planejamento público nos Municípios, devem ser considerados os ditames dos seguintes instrumentos:

**a)** Plano Diretor;

**b)** Plano Plurianual;

**c)** Lei de Diretrizes orçamentárias;

**d)** Lei Orçamentária anual;

**e)** Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso.

**Ciclo Orçamentário**

Antes de se tratar pontualmente dos instrumentos do planejamento público nos Municípios, é conveniente contextualizar e expor brevemente sobre o Ciclo Orçamentário, destacando neste Ciclo, o **“planejamento”** considerando o previsto na LC 101/00 (LRF), quanto à qualidade da gestão fiscal, consequência da execução orçamentária e utilização do patrimônio público no atendimento às demandas da população local, considerando que a preocupação com tais regras não se limita apenas à área de finanças.

Esta contextualização permitirá ao corpo de gestores, uma visão completa do processo orçamentário, dando-lhe condições de, ao “participar”, “acompanhar” e “confrontar” a execução orçamentária, com o que foi estabelecido/projetado quando do planejamento, proceder com as devidas intervenções, sugestões e correções de rumos, facilitando enfim, interpretações, emissão de pareceres, demonstrações contábeis e demais relatórios administrativos e financeiros e notas explicativas.

**a) Plano Diretor - PD**

O Poder Público municipal possui instrumentos dos mais eficazes para a execução de sua política de desenvolvimento e expansão urbana, qual seja, a elaboração de seu “Plano Diretor” (CRFB/88, art. 182) e da legislação que o complementa, conforme ordena o Estatuto da Cidade. Esse mesmo artigo indica o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (§ 1º) e que a propriedade urbana cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (§ 2º). O art. 183 da CRFB/88, refere-se à figura do usucapião urbano, instituto jurídico que permite incorporar parcelas da população que vive em áreas informais à chamada “cidade formal”, através da regularização de sua propriedade.

Segundo o Estatuto da Cidade, ao vincular o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências estabelecidas no Plano Diretor, a Constituição conferiu a esse instrumento novos contornos. Nesse novo contexto, o Plano Diretor deve ser compreendido como instrumento fundamental para a definição de prioridades e, por isso, não deve ser concebido apenas no campo técnico, mas pactuado pela sociedade, num processo contínuo de planejamento, que deverá contar com mecanismos de participação e controle social.

O mais importante, porém, é que o Plano Diretor é o principal instrumento municipal de ordenamento do território. Ele deve, simultaneamente, dialogar com instrumentos de planejamento concebidos em outras escalas (zoneamento ecológico, econômico, por exemplo), orientar a integração de políticas públicas setoriais que incidem no território municipal e indicar critérios e condições de aproveitamento do solo, particularmente do solo urbano.

Observa-se que o Estatuto da Cidade definiu também que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, o que faz dele o instrumento adequado para se pensar, do ponto de vista local, as bases para o ordenamento do território, mesmo as porções destinadas a atividades não urbanas.

Logo, o caráter do Plano Diretor atualmente deve ser compreendido como bastante distinto daquele que orientou os antigos planos. Observados o marco jurídico e a nova concepção política e social, os novos planos diretores passam hoje a ser promotores e instrumentos de processo de planejamento municipal que deve associar as questões de uso do solo e acesso à terra às políticas setoriais na perspectiva do desenvolvimento local, processo que deve ser conduzido de maneira democrática e com ampla participação da sociedade. Salutar lembrar, que um dos males enfrentados pela Administração Pública, em todos os níveis, é o da descontinuidade. Registre-se que as orientações e diretrizes definidas na lei do Plano Diretor não se dirigem a um único mandato – referem-se a processo de desenvolvimento que, definido coletivamente, deve ser observado de maneira continuada, evitando as rupturas negativas para o interesse público. Isso implica continuidade do processo participativo e envolvimento ativo das equipes técnicas locais na construção e comprometimento com os resultados, pois a essas caberá a implementação das propostas decorrentes do plano diretor ao longo do tempo.

**b) Plano Plurianual - PPA**

A ideia do Plano Plurianual, previsto no art. 165 da CRFB/88, é de que o Governo programe ação que oriente os investimentos e outros compromissos no decorrer de sua gestão. A Constituição determina que o Poder Executivo durante o primeiro ano do seu mandato, dê continuidade ao plano existente e elabore o que vai vigorar durante os três anos restantes e no primeiro ano do Governo que o sucederá.

Esse tipo de plano deve indicar, com mais detalhes, programas, ações e metas previstas para o período de Governo. Trata-se, portanto, de documento de diretrizes e de decisões. As propostas são baseadas nas informações existentes no sistema de planejamento, devidamente atualizadas durante o primeiro ano de Governo. Se essas informações não existem, é recomendável completar os estudos, assegurando conclusões consistentes, “pensando na elaboração de projetos, dentro de visão estratégica e, portanto, participativa e compartilhada”.

O PPA deve ser a materialização formal do processo e do Plano Estratégico dele decorrente e deve conter como principais elementos os itens:

• Objetivos estratégicos, que estão diretamente vinculados aos propósitos governamentais, sendo exemplos destes, a promoção da cidadania e da inclusão social, a promoção do desenvolvimento local sustentável, entre outros;

• Macro-objetivos, que resultam do desdobramento dos objetivos estratégicos, e conformam as grandes linhas de ação do Governo;

• Programas resultantes da decomposição das grandes linhas de ação em objetivos mais analíticos e, portanto, mais específicos. Sua identificação deve ser feita à luz da estrutura funcional da Prefeitura, o que facilita a atribuição das responsabilidades para a sua execução;

• Ações que, executadas em conjunto, contribuirão para a concretização dos objetivos dos programas.

**c) Lei de Diretrizes orçamentárias**

O documento que refletirá as diretrizes orçamentárias deverá ser elaborado com base nas determinações contidas na CRFB/88 e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Nela se detalham as condições em termos orçamentários de implementação daquelas medidas e diretrizes que deverão ser priorizadas no próximo exercício: Basicamente, o conteúdo do documento é o seguinte:

• metas e prioridades da Administração Pública Municipal, as quais incluem as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

• orientação para a elaboração da lei orçamentária anual;

• disposições sobre alterações na legislação tributária;

• disposições sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;

• critérios e formas de limitação de empenho; • normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

• demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

• definição do montante e da forma de utilização da reserva de contingência;

• Anexos de Metas e Riscos Fiscais.

**d) Lei Orçamentária Anual – LOA**

O sistema de planejamento deve propiciar, no mínimo, os subsídios para a elaboração dos planos operativos, que são os orçamentos anuais previstos no art. 165 da Constituição Federal. Volta-se, então, a acentuar a necessidade, cada vez mais premente no século XXI, do Poder Público municipal ligar-se à sociedade na hora de tomar grandes decisões a fim de assegurar o nível razoável de democracia e justiça social no atendimento às necessidades. Retoma-se a afirmativa de que esse objetivo é possível nos grandes e pequenos Municípios, a partir da decisão de levantar as necessidades; de colocá-las todo ano num quadro e debatê-las com a participação do Secretariado da Prefeitura e das lideranças da comunidade.

Depois, analisá-las e pesá-las com visão de prioridades, levando em conta os recursos disponíveis e o que é possível fazer com eles. Esse exercício democrático pode incrementar o esforço e a contribuição tanto da parte do Governo como da sociedade. A discussão concentrar-se-á no Programa de Trabalho a ser proposto à Câmara Municipal para o próximo ano e nas fontes de recursos que vão financiá-lo, sob o princípio da responsabilidade na gestão fiscal.

Nos itens anteriores (Plano Diretor; Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias) foram destacadas as bases do estabelecimento de processo contínuo e estratégico de planejamento no âmbito das administrações municipais e os principais instrumentos – planos – que embasam a ação executiva do Governo Municipal. Ou seja, como planejar onde se quer chegar? Quais são os principais objetivos, entre eles as prioridades? Com que recursos financeiros se podem contar e como serão distribuídos em função das prioridades estabelecidas? Quais os cursos de ações e os meios aplicáveis?

Diante do exposto tem-se que o Orçamento Público apresenta-se como um instrumento para assegurar informações sobre políticas e programas de ação que possibilita o controle gerencial entre os sistemas de planejamento e de finanças, vez que deve ser, também, de tal natureza que indique claramente o raio de ação de trabalho e os resultados pretendidos (e os alcançados quando da execução) das diversas atividades de todas as entidades do governo.

1. **ACHADOS DE AUDITORIA**

**CONSTATAÇÃO 001**

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**

Deficiência na estrutura administrativa voltada para a área de planejamento.

**FATO**

### No quesito do I-Planejamento “7. Há estrutura administrativa voltada para planejamento?”, a resposta foi que “não” há estrutura voltada para o planejamento. Contudo, existem no quadro de funcionários dessa Secretaria de Fazenda e Orçamento três servidores dedicados exclusivamente para área de planejamento.

**CAUSA**

1. Inexistência de pessoal voltado à área do planejamento para elaboração e acompanhamento da execução das peças de planejamento municipal. 2. Prejuízo à correta elaboração das peças de planejamento. 3. Retrabalhos na elaboração e acompanhamento da execução orçamentária. 4. Pontualidade na Entrega das Peças de Planejamento (PPA, LDO e LOA).

**CONSTATAÇÃO 002**

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**

Servidores que cuidam da área de planejamento sem dedicação exclusiva.

**FATO**

### No quesito “12. Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade têm dedicação exclusiva para essa matéria?”, a resposta foi que “não” há servidores com dedicação exclusiva.

**CAUSA**

1. Pessoal que trabalha no setor do planejamento municipal não tem dedicação exclusiva na área, fazendo outros serviços. 2. Faltam diagnósticos para mitigar os principais problemas e a necessidade da população atendida. 3. Escassez de indicadores.

**CONSTATAÇÃO 003**

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**

Falta de sistema informatizado na área do planejamento municipal.

**FATO**

### No quesito “13. Há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento?”, a resposta foi que “não” há sistema informatizado.

**CAUSA**

1. Processos manuais e morosos. 2. Falta de otimização dos serviços na área de planejamento. 3. Acompanhamento da execução do planejamento fica prejudicado. 4. Percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada. 5. Percentual de alteração do planejamento inicial.

**CONSTATAÇÃO 004**

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**

Falta de levantamentos formais dos problemas e necessidades do município.

**FATO**

### No quesito “14. \*Além das audiências públicas, há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento?”, a resposta foi que “não” há levantamentos formais dos problemas, necessidades e/ou deficiência do município.

**CAUSA**

A falta de levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências no município, pode gerar um planejamento equivocado, não atendendo as reais necessidades da população. Não consegue delinear de forma correta as ações governamentais para o estabelecimento das políticas públicas. Maior racionalidade no processo de subsídio à tomada de decisão e na condução das políticas públicas.

**CONSTATAÇÃO 005**

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**

Falta de glossário na coleta de sugestões disponibilizada na internet para participação popular.

**FATO**

No quesito “16. Na coleta pela Internet há glossário explicando os objetivos, como contribuir, em linguagem clara e simples?”, a resposta foi que “não” há glossário na coleta de sugestões pela internet.

**CAUSA**

Pode haver falta de incompreensão para contribuição na elaboração do orçamento. O glossário em linguagem clara e simples ajuda na compreensão pela população do que se pretende para atingimento dos objetivos. O governo pode mostrar o seu caráter democrático, pois pode-se verificar em que medida a administração esta respondendo aos anseios da população, ou seja, alocando recursos em conformidade com as suas necessidades.

**CONSTATAÇÃO 006**

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**

Falta de acompanhamento da execução do planejamento.

**FATO**

### No quesito “25. Há acompanhamento da execução do planejamento?”, a resposta foi que “não” há o referido acompanhamento.

**CAUSA**

O acompanhamento da execução do planejamento estabelece a linha de avaliação executiva. Trás respostas rápidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para o aprofundamento das avaliações. Avaliação de diagnóstico e de desenho, de modo a analisar o problema, os objetivos, as ações e a estratégia de execução e avaliação da política pública, em especial as que não foram avaliadas previamente à sua criação, à sua expansão ou à sua reformulação. Avaliação de implementação e de processo, para monitorar a evolução dos indicadores desde a utilização dos insumos até a entrega dos produtos da política pública. Avaliação dos resultados e do impacto da política pública sobre a sociedade, conforme seus propósitos. Avaliação de Custo-Benefício da política pública.

**CONSTATAÇÃO 007**

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA**

Falta de divulgação com os indicadores de programas e metas das ações governamentais.

**FATO**

### No quesito “27. As peças que compõem o planejamento são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados?”, a resposta foi que “não” há divulgação com indicadores de programas e metas das ações governamentais previstos X realizados.

**CAUSA**

Falta transparência na execução orçamentária. Análise para verificação da eficácia e efetividade nas ações governamentais. Pode-se ter um melhor panorama dos resultados alcançados.

**IV – CONCLUSÃO**

A avaliação realizada abrangeu aspectos essenciais do componente atividade de controle da área do planejamento municipal. As conclusões da equipe restringem-se aos elementos avaliados das atividades de controle relacionadas a resposta ofertada pela própria área que cuida do planejamento no município de Registro.

Diante das constatações acima mencionadas, solicitamos que essa distinta Secretaria da Fazenda e Orçamento, através do pessoal da área de planejamento, envide esforços para aderir às recomendações. Tais ações se fazem necessárias.

Tais solicitações se fazem necessárias para o fiel cumprimento das legislações em vigor e para os princípios das boas práticas que devem nortear os procedimentos na administração pública com os recursos por ela administrados, bem como para aumentar a nota do município no quesito do IEGM da Corte de Contas Paulista. Em 2017 o I-Planejamento ficou com a nota C+ (em fase de adequação).

Face ao exposto, somos de opinião que a Unidade Examinada deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressalvados neste relatório, implementando as seguintes:

**V - RECOMENDAÇÕES:**

**a)** Recomendamos que se estruture administrativamente o Setor de Planejamento com pessoal devidamente capacitados e aptos a desempenhar tais funções;

**b)** Recomendamos que se estruture o Setor de Planejamento com pessoal dedicado exclusivamente a desempenhar tais funções, para que não haja prejuízo aos serviços realizados.

**c)** Que a administração faça uso de sistema informatizado para o auxílio na elaboração e acompanhamento/execução do planejamento municipal, o que pode dificultar o gestor no momento da elaboração das peças de planejamento.

### d) Que o pessoal da área do planejamento municipal envide esforços para fazer os levantamentos formais necessários para mensuração dos problemas, necessidades e/ou deficiências do município. Tais levantamentos servirão de base para o planejamento das futuras ações.

### e) Que o pessoal da área do planejamento municipal nas próximas coletas de sugestões pela internet formule glossário para a população explicando os objetivos e como contribuir, em linguagem clara, simples e de fácil compreensão.

### f) Que o pessoal da área do planejamento municipal proceda com o acompanhamento da execução do planejamento, mensurando assim quais programas/atividades estão dentro da adequação, quais estão com baixo índice de adequação e que porventura não precisam estar inserido no planejamento para ano posterior. Envidem esforços para que o monitoramento da execução orçamentária sirva de retroalimentação para o replanejamento dos programas e metas das peças orçamentárias.

### g) Primando pelo princípio da transparência que o pessoal da área de planejamento envide esforços para que haja no mínimo a publicação quadrimestral no sítio do portal da transparência com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados.

É o Relatório que se submete à consideração superior.

Registro/SP, 30 de Agosto de 2019.

**GEHELITON SOUZA MARTINS**

 Servidor da CGM

De acordo.

Encaminhem-se as recomendações ao Órgão ou Entidade do Poder Executivo Municipal.

***RICARDO FERREIRA HIRAIDE***

*Controlador-Geral do Município*

|  |
| --- |
| **Registro de recebimento do documento pela Unidade Auditada** |
| **Assinatura do responsável pelo recebimento** | **Data do recebimento****\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_** |
| **Nome completo (ou carimbo) do responsável pelo recebimento** |