

# **RELATÓRIO DE AUDITORIA** **Nº 020001.01.01.01.001.0922**

Auditoria de Regularidade

## **Tribunal de Contas do Estado – TCE/CE**

Auditoria dos Projetos de Assistência Técnica executadas pelo TCE, no âmbito do Projeto de Apoio à Melhoria da Segurança Hídrica e Fortalecimento da Inteligência na Gestão Pública do Estado do Ceará - IPF Ceará nº 9006 -BR

Período Auditado: 01/01/2021 a 31/12/2021

Fortaleza, 09 de Setembro de 2022



## Missão da CGE

Coordenar e exercer atividades de Transparência, Ouvidoria, Correição, Auditoria Governamental, Ética e Controladoria no Poder Executivo, contribuindo para a melhoria da gestão pública e do controle social, em benefício da sociedade.

**Aloísio Barbosa de Carvalho Neto**  
Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral

**Antônio Marconi Lemos da Silva**  
Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

**Paulo Roberto de Carvalho Nunes**  
Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna da  
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

**Ana Luiza Felinto Cruz**  
Coordenadora de Auditoria Interna

**Emiliana Leite Filgueiras**  
Articuladora

**Bruno de Jesus Martins Lôbo**  
Orientador da Célula de Auditoria de Regularidade

**Kelly Cristina de Oliveira Barbosa**  
Auditora de Controle Interno



## LISTA DE SIGLAS

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
CGE - Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará  
COAUD - Coordenadoria de Auditoria Interna  
COSO - Internal Control - Integrated Framework  
DOE - Diário Oficial Eletrônico  
FACI - Formulário de Avaliação dos Controles Internos  
IFR - *Interim Financial Report*  
IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará  
MOP - Manual Operativo do Projeto  
SDP - Solicitação de Propostas  
TCE - Tribunal de Contas do Estado do Ceará  
UGP – Unidade de Gerenciamento do Projeto

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Documentos analisados pela auditoria.....	8
Quadro 2 – Grau de Aderência dos Controles Internos .....	12

## SUMÁRIO

1. RESUMO EXECUTIVO	5
2. PARECER SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DO PROJETO	6
3. CARTA GERENCIAL	7
3.1. EXTENSÃO DOS EXAMES E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA REALIZADOS	7
3.2. ESTRUTURA DO PROJETO	7
3.3. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES	8
3.4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS	11
3.5. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS	12
3.5.1. Institucionalização da Gestão de Riscos	12
3.5.2. Aprimoramento na divulgação interna de procedimentos de controle interno	13
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	14

## **1. RESUMO EXECUTIVO**

### **OPINIÃO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**

Em nossa opinião, a demonstração financeira registra corretamente, em todos os aspectos relevantes, as contratações efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE no âmbito do Projeto de Apoio à Melhoria da Segurança Hídrica e Fortalecimento da Inteligência na Gestão Pública do Ceará - Contrato de Empréstimo nº 9006 -BR, em 31 de dezembro de 2021.

### **OPINIÃO SOBRE AS AQUISIÇÕES**

Diante do resultado dos procedimentos realizados durante a auditoria, é possível concluir que o TCE/CE atendeu satisfatoriamente às exigências contidas nos regulamentos e manuais aplicáveis ao Contrato de Empréstimo nº 9006 -BR.

### **OPINIÃO SOBRE OS CONTROLES INTERNOS**

As análises realizadas demonstram que, apesar das oportunidades de melhoria apontadas ao longo da Carta Gerencial, a estrutura de controle interno do TCE funciona adequadamente, e, portanto, é possível inferir que o grau de aderência dos controles internos pode ser considerado satisfatório.

### **OPINIÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES OFICIAIS COM RELAÇÃO À EXECUÇÃO DO PROJETO**

Em nossa opinião, as cláusulas contratuais do Projeto foram cumpridas durante o período auditado.

## **2. PARECER SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DO PROJETO**

Aos administradores da Unidade de Gerenciamento do Projeto de Apoio à Melhoria da Segurança Hídrica e Fortalecimento da Inteligência na Gestão Pública do Ceará.

### **OPINIÃO SEM RESSALVA**

A análise da Demonstração Financeira do Projeto de Apoio à Melhoria da Segurança Hídrica e Fortalecimento da Inteligência na Gestão Pública do Ceará restringiu-se às informações dos projetos de Assistência Técnica executados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) financiados com recursos do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) por intermédio do Contrato de Empréstimo nº 9006-BR, registradas nos relatórios financeiros *Interim Financial Report* (IFR) dos dois semestres do exercício financeiro de 2021.

Os referidos IFRs apresentam corretamente o registro dos fatos incorridos no período analisado, quais sejam, os valores contratados do projeto financiado, adotando o critério contábil de regime de caixa para os referidos registros. Destaque-se que não houve registro de movimentação quanto aos recebimentos e pagamentos devido a ausência de fato gerador no período objeto da análise.

Fortaleza, 09 de setembro de 2022.

---

Kelly Cristina de Oliveira Barbosa  
Auditora de Controle Interno  
Matrícula 1634411-7

### **3. CARTA GERENCIAL**

#### **3.1. EXTENSÃO DOS EXAMES E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA REALIZADOS**

Conforme o Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2019 celebrado entre a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará - CGE/CE e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, os procedimentos das auditorias anuais devem ser aplicados nas atividades e ações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE, no âmbito do projeto de Apoio à Segurança Hídrica e Fortalecimento da Gestão Pública no Estado do Ceará.

Desta feita, a equipe de auditoria solicitou a documentação e analisou registros das Demonstrações Financeiras (*Interim Financial Report – IFR*), dos processos de aquisição e contratação e dos controles internos existentes, amparando sua opinião em papéis de trabalho, utilizando as fontes de critérios que regem a Administração Pública, assim como o Acordo de Empréstimo celebrado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Regulamento de Aquisições (BIRD) e os termos do Manual Operativo do Projeto (MOP).

#### **3.2. ESTRUTURA DO PROJETO**

O Estado do Ceará firmou Contrato de Empréstimo nº 9006-BR com o Banco Mundial para a execução do Projeto de Apoio à Melhoria da Segurança Hídrica e Fortalecimento da Inteligência na Gestão Pública do Estado do Ceará - IPF Ceará, no valor de U\$ 139.880.000,00 a ser executado em 7 anos.

O projeto tem como objetivo avançar de forma integrada na governança dos recursos hídricos, bem como em áreas correlatas, fortalecendo a infraestrutura hídrica e de saneamento, de modo a capacitar o Ceará a enfrentar os problemas das recorrentes secas, visando, sobretudo, a sustentabilidade hídrica do Estado, e, conseqüentemente, criando condições para o desenvolvimento sustentável.

A estratégia do Projeto está organizada em três áreas principais: (i) gestão de recursos hídricos, (ii) serviços de abastecimento de água e (iii) governança. Cada componente incluirá atividades relacionadas a uma dessas áreas e será implementado por diferentes instituições, com base nas suas competências. Na sua

composição, o projeto conta com 03 componentes principais e 01 componente de contingente de resposta a emergências: i) Aumento da Segurança Hídrica; ii) Melhoria da Eficiência dos Serviços Hídricos; iii) Fortalecimento da Gestão do Setor Público; e iv) Componente Contingencial de Resposta à Emergências.

No âmbito da área de Governança e do componente Fortalecimento da Gestão do Setor Público, o TCE, na condição de órgão executor, foi contemplado com 02 ações: “Aquisição de equipamentos (Vant's), software e treinamento para auditoria e monitoramento de obras de infraestrutura hídrica” e “Consultoria Técnica Especializada para desenvolver e Aplicar Estratégias e Instrumentos Tecnológicos de Informação e Comunicação para Desenvolvimento de Sistema de Gerenciamento de Obras para Atender às Necessidades e Procedimentos do Controle Externo no Âmbito das Obras Estaduais e Municipais”.

### 3.3. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÕES

De acordo com escopo definido, as avaliações da equipe de auditoria tiveram como objeto os processos de aquisição e contratação referentes aos 02 projetos autorizados pelo Banco para execução pelo TCE: “Aquisição de equipamentos (Vant's), software e treinamento para auditoria e monitoramento de obras de infraestrutura hídrica” e “Consultoria Técnica Especializada para desenvolver e Aplicar Estratégias e Instrumentos Tecnológicos de Informação e Comunicação para Desenvolvimento de Sistema de Gerenciamento de Obras para Atender às Necessidades e Procedimentos do Controle Externo no Âmbito das Obras Estaduais e Municipais”.

A partir do escopo definido, dentro do período auditado, foram selecionados para análise os registros descritos a seguir no quadro 1.

Quadro 1- Documentos analisados pela auditoria

Documentação	Nº do Processo
Processo licitatório - Contratação de serviço técnico especializado (pessoa jurídica) para desenvolvimento de plataforma de gerenciamento de obras visando o atendimento das necessidades e procedimentos do controle externo no âmbito das obras e serviços de engenharia oriundas de fontes estaduais e municipais	059592021-5
Processo licitatório - Aquisição de Veículo Aéreo não	165942020-6

<b>Documentação</b>	<b>Nº do Processo</b>
tripulado (VANT) e treinamento para auditoria e monitoramento de obras de Infraestrutura hídrica no âmbito do Controle Externo no Estado do Ceará	
Contratação - DRONE AIR COMÉRCIO E SERVIÇOS TECNOLÓGICOS EIRELI	291452021-5
Contratação - DT OFFICE DISTRIBUIDOR DE ELETRONICOS EIRELI	291462021-7

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Sobre o projeto “Consultoria Técnica Especializada para desenvolver e Aplicar Estratégias e Instrumentos Tecnológicos de Informação e Comunicação para Desenvolvimento de Sistema de Gerenciamento de Obras para Atender às Necessidades e Procedimentos do Controle Externo no Âmbito das Obras Estaduais e Municipais”, conforme documentação apensada ao processo 059592021-5, registramos que o TCE iniciou em fevereiro de 2021 os procedimentos necessários à realização de licitação internacional, por meio da Comunicação Interna nº 33/2021, com a elaboração do Termo de Referência e a publicação do Aviso de Manifestação de Interesse – MI 01/2021 em 12/04/2021, republicado em 30/04/2021.

Na sequência, em 29/06/2021, a comissão de avaliação elaborou o relatório para formação da lista curta de empresas, recebendo a anuência da UGP em 04/08/2021 para o encaminhamento da Solicitação de Propostas (SDP) nº 01/2021.

De acordo com os registros do Relatório de Avaliação Técnica, de 11/02/2022, a CPL-TCE recebeu 10 (dez) portfólios, sendo 9 (nove) empresas brasileiras individuais e 1 (um) consórcio, que manifestaram interesse em participar do processo de seleção para a realização dos serviços em pauta. A análise da documentação apresentada pelas consultoras resultou na classificação de 8 empresas.

O encaminhamento da SDP às 8 licitantes integrantes da Lista Curta foi autorizado em agosto de 2021, permanecendo aberta até outubro de 2021 para recebimento das propostas, sendo apresentada uma única proposta técnica para análise. A Comissão de Avaliação finalizou os procedimentos de análise em fevereiro de 2022, concluindo pela NÃO QUALIFICAÇÃO da empresa, resultando no cancelamento do processo de contratação dada que a licitação foi declarada fracassada.

Assim, considerando o exposto, a auditoria restringiu a análise do citado projeto ao relato ora apresentado, sem a análise de mérito das etapas e atividades executadas ao longo do procedimento de contratação.

Em relação ao projeto “Aquisição de equipamentos (Vant's), software e treinamento para auditoria e monitoramento de obras de infraestrutura hídrica”, as análises tiveram como foco a compatibilidade dos procedimentos realizados com o disposto no Regulamento de Aquisições, no Contrato de Empréstimo e na verificação de práticas inadequadas, questionáveis ou corruptas.

Nesse intuito, a auditoria elaborou as questões abaixo relacionadas, que foram respondidas com base na análise dos documentos e levantamento de informações:

**Q.1** Os bens e serviços de não consultoria elegíveis foram adquiridos de acordo com o método e formato de seleção ?

**Q.2** As contratações foram efetivadas obedecendo os fluxos de aquisição e contratação definido pelo Banco?

**Q.3** Os pedidos de Anuência e "Não objeção" foram devidamente obtidos pelo Projeto?

**Q.4** As vinculações financeiras e orçamentárias dos contratos celebrados estão de acordo com a regras relacionadas aos aspecto financeiro do projeto?

**Q.5** As veiculações de aquisições do TCE foram divulgadas nos meios definidos: Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (DOE-TCE), Jornal de Grande Circulação Nacional e Website?

**Q.6** Existiram indícios de fraude ou corrupção nos processos licitatórios?

Destacamos que, a partir do resultado dos testes realizados durante a auditoria, o TCE atendeu satisfatoriamente às exigências do Banco, sendo identificada uma única situação em que o cumprimento se deu de maneira diversa à estabelecida, porém sem comprometer a regularidade no resultado final.

Tal fato se deu no procedimento relacionado à obtenção pelo TCE da anuência da UGP em relação ao Relatório de Avaliação das Propostas, para o qual a própria unidade gerencial teve oportunidade de prestar esclarecimentos via e-mail em 01/09/2021, reconhecendo a falta de emissão da Anuência do referido relatório na fase definida no MOP, porém, esclareceu que quando da assinatura do contrato em 17/12/2021, a UGP recebeu a documentação referente ao relatório de avaliação

nesta mesma data, e apesar de não ter sido emitida a Anuência, a documentação foi analisada e considerada satisfatória.

Por fim, também foram analisados os processos de contratação das empresas DT Office Distribuidor de Eletronicos Eireli (Contrato nº 35/2021) e Drone Air Comércio e Serviços Tecnológicos Eireli (Contrato nº 36/2021), nos valores de R\$ R\$ 52.740,00 e R\$ 12.980,00, respectivamente, não sendo identificados fatos merecedores de destaque, além dos relatados anteriormente.

### **3.4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS**

A avaliação dos controles internos foi realizada com a base na metodologia definida pela Coordenadoria de Auditoria Interna – COAUD da CGE/CE, conforme detalhamento que segue, para melhor compreensão dos procedimentos aplicados. O instrumento utilizado na avaliação dos controles internos foi o “Formulário de Avaliação dos Controles Internos – FACI”, construído a partir dos princípios previstos no *Internal Control - Integrated Framework* do COSO (2013), a autoavaliação de controle interno do TCE, instituída pela Instrução Normativa TCE-CE nº 03/2015, e o questionário de diagnóstico de integridade aplicado pela CGE, no âmbito do Programa de Integridade, instituído pela Lei Estadual n.º 16.717/2018 e regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 34.814/2022.

O FACI é composto de 16 assertivas divididas nos cinco componentes de controle interno: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento. As respostas às referidas assertivas foram escalonadas em níveis de aderência, sendo atribuídas notas de 0 a 3, a depender do grau de adequação da estrutura de controle interno existente: 0 – Não Aderente; 1 – Pouco Aderente; 2 – Bastante Aderente e 3 – Total Aderente.

O Formulário de Avaliação dos Controles Internos – FACI foi enviado ao TCE e respondido pela área de Controladoria, e, após seu recebimento, juntamente com as evidências que fundamentou a nota atribuída a cada uma das assertivas, a auditoria pôde realizar sua própria avaliação com base nas informações e documentações encaminhadas.

Calculada a pontuação total obtida no FACI, a auditoria definiu o grau de aderência da estrutura de controle interno do TCE, de acordo com o quadro 2:

Quadro 2 – Grau de Aderência dos Controles Internos

<b>PONTUAÇÃO OBTIDA</b>	<b>GRAU DE ADERÊNCIA</b>
maior que 36 - até 48	Satisfatório
maior que 24 - até 36	Moderadamente Satisfatório
maior que 12 - até 24	Moderadamente Insatisfatório
até 12	Insatisfatório

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Nesse sentido, foi possível concluir que o grau de aderência dos controles internos do TCE é considerado satisfatório, uma vez que a pontuação total obtida, após avaliação da auditoria, foi de 38 pontos.

Esclarecemos que independente da pontuação total obtida e do grau de aderência constatado, as assertivas avaliadas como não aderente ou pouco aderente foram encaminhadas ao TCE para manifestação e estão relatadas no presente relatório de auditoria, ocasião que serão emitidas recomendações diante das oportunidades de melhorias constatadas para cada uma delas.

### **3.5. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS**

#### **3.5.1. Institucionalização da Gestão de Riscos**

A gestão de riscos tornou-se uma ferramenta indispensável à Administração, ao passo que é preciso orientar esforços para o alcance dos seus objetivos ao mesmo tempo que os recursos precisam ser otimizados. Assim, a definição de prioridades torna-se uma atividade relevante diante da amplitude de atuação do Estado e da limitação dos recursos disponíveis.

A incorporação da gestão de riscos no dia a dia da Administração permite a identificação, análise, avaliação, priorização, tratamento e monitoramento de ameaças e oportunidades capazes de afetar os objetivos, sejam de origem interna ou externa. Nesse sentido, a sua ausência compromete o atingimento dos objetivos, aumentando a insegurança das operações e o desperdício, seja de esforços, recursos, dinheiro ou tempo, representando menos entrega para a sociedade.

No diagnóstico realizado por meio das informações coletadas no Formulário de Avaliação dos Controles Internos – FACI e adotando-se os parâmetros da metodologia de avaliação de que trata o item 3.4 – Metodologia de Avaliação Dos

Controles Internos do presente relatório, observou-se que o TCE é pouco aderente quanto a:

- i. Adoção de medidas de gerenciamento de riscos (identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos) nos processos organizacionais críticos que impactam diretamente no atingimento dos objetivos estratégicos.
- ii. Consideração do potencial para fraude na avaliação dos riscos que impactam consecução dos objetivos institucionais.
- iii. Realização de atividades de controle que contribuem para redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos.

**Manifestação do auditado:** Com relação a Institucionalização da Gestão de Riscos, está sendo avaliada a metodologia e o manual de risco. Essas etapas devem ser concluídas no exercício de 2022. O TCE/CE já iniciou o repasse desses conceitos, conforme evidência enviada relativa ao treinamento realizado entre 31/08 e 02/09/2022. Após a aprovação desses documentos, haverá a disseminação para as Secretarias do TCE/CE e as atividades serão realizadas frequentemente nas unidades do TCE/CE. Nossa expectativa é que durante o exercício de 2023 essas atividades já estejam sendo realizadas rotineiramente.

**Análise da auditoria:** consideramos que a manifestação do TCE é adequada tanto no conteúdo quanto na forma definida para as ações de institucionalização da Gestão de Riscos, reforçando a necessidade de monitoramento e reavaliação das ações a serem implementadas. Desta forma, recomendamos:

**Recomendação 1:** ao TCE, aperfeiçoar sua gestão de risco, considerando na avaliação os possíveis riscos de fraude, concluindo a documentação pertinente e monitorando sua efetiva aplicação.

### **3.5.2. Aprimoramento na divulgação interna de procedimentos de controle interno**

No modelo de Três Linhas, elaborado pelo *The Institute of Internal Auditors - IIA*, o controle da gerência é a primeira delas, onde os gerentes operacionais gerenciam

os riscos e têm propriedade sobre eles, sendo responsáveis por implementar as ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles, garantindo que as atividades estejam de acordo com as metas e objetivos.

Essas ações devem ser instituídas para evitar que os riscos se materializem ou para mitigar seus efeitos, na sua falta, as atividades podem se dar de maneira divergente às diretrizes estabelecidas pela Alta Administração, frustando as expectativas de entregas, seja qualitativa ou quantitativa, pelos responsáveis.

Por meio das informações coletadas no Formulário de Avaliação dos Controles Internos – FACI e adotando os parâmetros da metodologia de avaliação de que trata o item 3.4 – Metodologia de Avaliação Dos Controles Internos do presente relatório, observou-se que o TCE é pouco aderente quanto a divulgação interna de procedimentos em apoio ao funcionamento do controle interno, inclusive dos objetivos e responsabilidades pelo controle.

**Manifestação do auditado:** Quanto a divulgação interna de procedimentos em apoio ao funcionamento do controle interno, conforme evidência apresentada pela controladoria, ao final de cada Auditoria, a Secretaria responsável pelo setor auditado é convidada para a apresentação dos achados de auditoria. No entendimento da CGE, essa atividade não atende ao dispositivo, e, em razão disso, a Controladoria pode elaborar “notícias” para serem publicadas na INTRANET ou realizar reuniões setoriais, a cada trimestre, destacando a importância dos controles internos exercidos por cada setor. Essas ações poderiam ser iniciadas já no último trimestre de 2022.

**Análise da auditoria:** consideramos que a manifestação do TCE se adequa em relação à necessidade de divulgação dos procedimentos de controles, na medida que se propõe a ampliar as formas de divulgação dos controles internos exercidos por cada setor. Desta forma, recomendamos:

**Recomendação 2:** ao TCE, aperfeiçoar a divulgação dos procedimentos de controle interno junto aos setores responsáveis.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho procurou abordar os principais aspectos relativos à posição financeira dos projetos, aos processos de aquisição e aos controles internos

implementados, de forma a verificar a regularidade dos atos e evidenciar oportunidades de melhoria na gestão do TCE em relação às atividades realizadas como unidade executora no âmbito do Projeto de Apoio à Melhoria da Segurança Hídrica e Fortalecimento da Inteligência na Gestão Pública do Ceará.

Por fim, colocamo-nos à disposição de V. Sas. para quaisquer esclarecimentos que porventura sejam necessários visando o correto entendimento das recomendações ora apontadas.

Fortaleza, 09 de setembro de 2022.

---

Kelly Cristina de Oliveira Barbosa  
Auditora de Controle Interno  
Matrícula 1634411-7

Revisado por:

---

Bruno Jesus Martins Lôbo  
Orientador de Auditoria de Regularidade  
Matrícula 3000051-X

Aprovado por:

---

Ana Luiza Felinto Cruz  
Coordenadora de Auditoria Interna  
Matrícula 3000651-8