TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
7ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 7D

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

DEZEMBRO/2018

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....3
2 INFORMAÇÕES SOBRE AS UNIDADES JURISDICIONADAS (UJs).....3
3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....4
4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....5
5 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA.....6
6 RESULTADO DA AUDITORIA.....7
7 PRONUNCIAMENTO DO GESTOR.....34
8 CONCLUSÃO.....34

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza do Trabalho: Auditoria no sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado da Bahia.
Ordem de Serviço: 115/2018
Período Abrangido: 01/01/2018 a 30/09/2018.

2 INFORMAÇÕES SOBRE AS UNIDADES JURISDICIONADAS (UJs)

Denominação: **SECRETARIA DE FAZENDA (SEFAZ)**
Objetivo: Prover e administrar os recursos financeiros para viabilizar as políticas públicas do Estado e orientar o cidadão quanto à importância do pagamento dos tributos e do controle da aplicação dos recursos públicos.
Dirigente Máximo: **Manoel Vitório da Silva Filho**
Endereço: 2ª Avenida, nº 260, CEP 41.745-003, CAB, Salvador/BA
Telefone: (71) 3115-2530/8826/8829

Denominação: **AUDITORIA GERAL DO ESTADO (AGE)**
Objetivo: Proceder à análise dos atos e fatos administrativos e financeiros dos órgãos e entidades.
Dirigente Máximo: **Luís Augusto Peixoto Rocha**
Endereço: 2ª Avenida, nº 260, CEP 41.745-003, CAB, Salvador/BA
Telefone: (71) 3115-2448

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em atendimento à Ordem de Serviço nº 115/2018, expedida pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada auditoria com vistas a verificar a estrutura e o funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado da Bahia e avaliar o cumprimento da sua missão de apoiar o controle externo, exercido pelo TCE/BA, identificando os aspectos que precisam ser aperfeiçoados.

A análise abrangeu o período de 01/01/2018 a 30/09/2018, retroagindo a exercícios anteriores, quando necessário, tendo sido a execução conduzida de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), nos termos da Resolução nº 173/2015.

4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os procedimentos aplicados foram:

a) estudo da legislação;
b) realização de reuniões com os jurisdicionados;
c) envio de questionários a 21 titulares das Coordenadorias de Controle Interno (CCIs) da administração direta e a 33 titulares das Auditorias Internas (AIs) da administração indireta;
d) envio de questionários a 23 gerentes de auditoria das Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) deste Tribunal;
e) análise do conteúdo das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos dos órgãos/secretarias estaduais;
f) consulta ao sistema PROInfo;
g) visita *in loco* às CCIs da Polícia Militar e das Secretarias Estaduais de Educação, de Segurança Pública e de Desenvolvimento Urbano.

Na aplicação dos procedimentos acima mencionados, foram utilizadas, principalmente, as fontes de critério a seguir:

- Constituição Federal de 1988;
- Constituição Estadual de 1989;
- Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal;
- Lei Complementar Estadual nº 005/1991 (Lei Orgânica do TCE/BA);
- Lei Estadual nº 13.204/2014, que modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
- Decreto Estadual nº 7.884/2000, que aprova o Regulamento do Sistema Estadual de Auditoria no âmbito do SUS/BA;
- Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplina as atividades das CCIs e dá outras providências;
- Decreto Estadual nº 16.406/2015, que aprova o Regimento da SEFAZ;
- Decreto Estadual nº 18.470/2018, que regulamenta, no âmbito do Estado da Bahia, a Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias;
- Resolução ATRICON nº 05/2014, que aprova as diretrizes de Controle Externo ATRICON 3204/2014 relacionadas à temática “Controle interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados”;
- Resolução TCE/BA nº 192/2014, que dispõe sobre normas para prestação de contas pelos responsáveis por unidades jurisdicionadas da Administração Direta e Indireta Estadual para fins de julgamento pelo TCE/BA;
- Orientações Técnicas da AGE/SEFAZ publicadas no período de 2015 a 2018;
- Normas de Auditoria Governamental (NAGs);
- *Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO II). Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada;
- *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público;
- Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público elaboradas pelo Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (CONACI);
- Declaração de Posicionamento do *The Institute of Internal Auditors* (IIA): As Três Linhas de Defesa do Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles (Janeiro/2013);
- Gestão de Riscos ISO 31000:2018; e
- Manual Gestão de Riscos – Avaliação da Maturidade. Tribunal de Contas da União (TCU). Janeiro/2018.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

No transcurso desta Auditoria, não foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos.

5 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

Na fase de planejamento, foram definidos os objetivos, o alcance, os procedimentos e as fontes de critérios da auditoria. Também foram realizados: estudo da legislação; estudo sobre o tema controle interno; levantamento das principais informações a respeito de auditorias dessa natureza, realizadas por outros Tribunais de Contas; levantamento, no sistema PROInfo, de achados de auditoria relacionados ao controle interno, constantes dos relatórios de auditoria deste Tribunal, do período de 2015 a 2018; elaboração da Matriz de Planejamento; e definição dos programas de auditoria a serem utilizados, com os seus respectivos procedimentos.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a denominação de sistema de controle interno de cada Poder, ampliando o conceito até então adotado de órgãos de controle interno. Desde então, considerando que o gerenciamento de riscos e a implantação de controles internos é o paradigma atualmente vigente no mundo, buscou-se conhecer como se estrutura e funciona o sistema de controle interno do Poder Executivo estadual no âmbito dessa premissa, inclusive sob a ótica do modelo das três linhas de defesa no gerenciamento eficaz dos riscos e controles, tido como prática fortemente recomendada pelo IIA.

Ademais, há muitos anos, os relatórios das auditorias realizadas pelo TCE/BA vêm apontando diversas falhas e irregularidades decorrentes, principalmente, de deficiências no sistema de controle do Poder Executivo estadual, seja por meio da aplicação de testes nos exames de prestações de contas das unidades jurisdicionadas ou mediante inspeções em áreas e aspectos sistêmicos.

Assim, buscou-se verificar de que forma o sistema de controle interno do Poder Executivo estadual atende aos requisitos necessários para exercer suas atribuições constitucionais (artigos 89 e 90 da Constituição Estadual), com destaque para o parágrafo único, art. 90, que determina aos responsáveis pelo controle interno que, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Formulou-se, a partir daí, as seguintes questões de auditoria:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

- **Questão 1 –** Os órgãos/entidades integrantes da estrutura básica de controle interno do Poder Executivo exercem as atribuições definidas pela legislação estadual?
- **Questão 2** – O modelo da estrutura básica de controle interno do Poder Executivo, definido pela legislação estadual, é compatível com os padrões internacionais de gerenciamento de riscos e controles internos?

Todos estes elementos podem ser observados no Relatório de Planejamento, anexo ao presente processo.

6 RESULTADO DA AUDITORIA

A função do controle interno da gestão pública tem sua finalidade prevista na Constituição Estadual/89, nos seguintes termos:

> Art. 89 - A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e isenções fiscais, será exercida pela Assembleia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e **sistema de controle interno de cada Poder.**
> […]
> Art. 90 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, 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;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
>
> Parágrafo único - Os **responsáveis pelo controle interno**, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao respectivo Tribunal de Contas, sob pena de **responsabilidade solidária**. (Grifos da Auditoria).

Nesse sentido, esta Auditoria buscou verificar como está regulamentado o sistema

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

de controle interno do Poder Executivo no âmbito do estado da Bahia para atender às atribuições constitucionais, especialmente a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, cujo controle deve ser praticado pelos gestores públicos, levando em conta o cumprimento dos programas, projetos e atividades previstas no orçamento, de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Além disso, o sistema de controle interno deve também ser dotado de competência para avaliar o resultado da gestão, observados os aspectos da eficiência e da eficácia.

Há mais de 10 anos, encontra-se na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 16.942/2007 que institui o Sistema Estadual de Controle Interno do Poder Executivo, com a finalidade de "avaliar a ação governamental, a gestão dos administradores públicos estaduais, e promover a articulação e integração dos diversos órgãos responsáveis pelo controle interno, de modo a aumentar a efetividade da sua atuação, a eficiência no uso dos recursos e a eficácia dos seus mecanismos e resultados, por intermédio da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial".

No referido PL, o sistema estadual de controle interno seria coordenado pela Controladoria Geral do Estado (CGE), que funcionaria como órgão central desse sistema, o qual também seria composto por unidades setoriais e seccionais, sendo as Coordenações de Controle Interno criadas na estrutura organizacional das Secretarias de Segurança Pública, Educação, Administração, Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, além das unidades de Controle Interno/Auditoria e Corregedoria já existentes.

A CGE seria composta por unidades que atuariam nas atividades de planejamento, assessoramento, coordenação, execução e avaliação do controle interno, dentre os quais o Conselho de Prevenção e Combate à Corrupção e de Incremento da Transparência da Gestão Pública e a Coordenadoria de Fiscalização de Programas Governamentais. A Auditoria Geral do Estado (AGE) seria extinta e os seus ocupantes de cargos efetivos seriam, transitoriamente, postos à disposição da CGE.

O CONACI, cujos membros são os representantes dos órgãos de controle interno dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios-Sede das Capitais dos Estados e da União, em sua última atualização do diagnóstico[1] sobre os recursos humanos, a estrutura e o funcionamento desses órgãos, concluiu que aproximadamente 67,0% dos órgãos respondentes possuem carreira específica para a área de controle

1 Panorama do Controle Interno no Brasil – CONACI 2017, realizado no período de abril a junho de 2016.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

interno, 82,0% dos órgãos estão vinculados ao primeiro escalão do Governo, 71,0% são denominados Controladoria Geral do Estado/Município, 55,0% tem como dirigente máximo o Controlador Geral e 57,0% possuem autonomia administrativa/financeira.

Como se observa, enquanto a tendência verificada em nível nacional é a criação de um órgão central diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo e dotado de quadro próprio de servidores, admitidos mediante concurso público, o Projeto de Lei da Bahia não prevê essa forma de provimento, uma vez que criaria 42 cargos em comissão. Frise-se que as controladorias tornaram-se importante estratégia para atender ao comando constitucional para que se mantenha sistemas de controles internos integrados para a fiscalização do cumprimento das normas de gestão fiscal e de atingimento de metas estabelecidas.

Dado que o referido PL ainda não foi aprovado, encontra-se em vigência a Lei Estadual nº 13.204/2014, que modificou a estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo, com a criação, dentre outras, das CCIs na estrutura organizacional das Secretarias de Estado[2] e da Casa Civil, além das unidades equivalentes da administração indireta. A regulamentação da atual estrutura básica de controle interno ocorreu mediante o Decreto Estadual nº 16.059/2015.

Tal decreto conferiu à AGE, na condição de órgão central, a responsabilidade por promover a articulação, coordenação, supervisão e orientação técnica das referidas unidades setoriais de controle interno. Ressalte-se que as novas atribuições da AGE não se encontram previstas na sua lei de criação (Lei Estadual nº 2.321/1966).

O Decreto Estadual nº 16.059/2015 estabelece que:

> Art. 2º Integram a **estrutura básica de controle interno** no âmbito do Poder Executivo Estadual:
>
> I - a Auditoria Geral do Estado – AGE;
> II - as Coordenações de Controle Interno;
> III - as demais estruturas de controle interno existentes nas entidades do Poder Executivo Estadual. (grifos da Auditoria)

O que se denomina estrutura básica do controle interno do Poder Executivo no Estado da Bahia é a composição das CCIs com as demais estruturas de controle

2 Exceto as Secretarias de Promoção da Igualdade Racial, de Relações Institucionais e de Políticas para as Mulheres e da Casa Militar do Governador.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

interno existentes nas entidades da administração indireta, sob a orientação técnica do órgão de auditoria interna, denominado AGE. Ou seja, é uma estrutura direcionada às atividades de inspeção e auditoria.

Conforme art. 4º deste decreto, compete às unidades setoriais da administração direta e indireta, dentre outros:

> I - **planejar, executar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de controle interno**, no âmbito do órgão ou entidade;
> II - adequar o planejamento e a execução de suas atividades às **orientações técnicas** que forem emanadas **da AGE**;
> III - **encaminhar à AGE relatórios das atividades de controle interno** realizadas no respectivo órgão ou entidade, quando solicitado;
> IV - **propor à AGE** medidas que visem à definição, padronização, sistematização e normatização dos **procedimentos operacionais atinentes ao controle interno**, com vistas à prevenção de erros e à racionalização na utilização de recursos públicos;
> V - **cooperar com a AGE nas auditorias** que forem desenvolvidas nas unidades do respectivo órgão ou entidade;
> VI - **acompanhar e controlar** a implementação de **providências recomendadas pela AGE, pelo TCE/BA** e demais órgãos de fiscalização e controle;
> VII - **orientar o gestor** do órgão ou entidade **em assuntos de competência de controle interno**;
> VIII - orientar os demais gestores de bens e recursos públicos, bem como os responsáveis por contratos e convênios, nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre o acompanhamento e a forma de prestação de contas;
> IX - **dar ciência imediata** ao dirigente máximo do órgão ou entidade da ocorrência **de irregularidades que impliquem lesão** ou risco de lesão ao patrimônio público, com vistas à adoção das medidas pertinentes, inclusive a apuração da responsabilidade dos envolvidos;
> X - **auxiliar** o órgão ou entidade na elaboração da prestação de contas, a ser apresentada anualmente ao Tribunal de Contas do Estado. (grifos da Auditoria)

Segundo parágrafo 1º, “as atividades previstas neste artigo compreendem as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial, buscando assegurar a conformidade dos atos e fatos administrativos, quanto à legalidade, à legitimidade, bem como à economicidade da gestão, em relação a padrões normativos e operacionais a que estejam obrigados”.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer sobre as contas de Governo do exercício de 2015, já destacava que a Lei Estadual nº 13.204/2014 não havia

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

especificado, com o grau de detalhamento desejável, as competências a serem exercidas pelas CCIs, aludindo genericamente às funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Neste sentido, o MPC entende que a expressão "acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial" deve ser lida e compreendida de modo a abranger:

- o controle da conformidade dos atos de gestão com os parâmetros normativos disciplinadores da atividade administrativa do Estado (controle procedimental ou de conformidade); e
- o controle dos resultados das políticas públicas implementadas, quanto à eficácia e eficiência, bem como do cumprimento das metas estipuladas no plano plurianual (controle de resultado ou de desempenho), sob pena de frustração das finalidades constitucionalmente atribuídas ao sistema de controle interno da gestão pública.

Tal entendimento, suscitou a recomendação do Tribunal Pleno, quando da emissão do Parecer Prévio alusivo àquelas Contas de Governo, no sentido de que fosse garantida, por meio das CCIs, a utilização de indicadores para acompanhamento, controle e fiscalização das execuções orçamentária, financeira e patrimonial, bem como para o monitoramento das ações e programas do Plano Plurianual (PPA).

O Poder Executivo, na oportunidade de apresentação do Plano de Ação para atendimento às respectivas recomendações formuladas no Parecer Prévio, admitiu que as CCIs não eram, naquele momento, estruturas adequadas para o acompanhamento das metas do PPA e da execução dos programas de governo, sob a justificativa que as atividades das CCIs não devem se confundir nem superpor-se com as executadas no âmbito da SEPLAN, das Assessorias de Planejamento e Gestão (APGs), criadas a partir da mesma Lei Estadual nº 13.204/2014, ou mesmo da AGE. Segundo consta do mencionado Plano, compete às APGs, no âmbito setorial, a avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA por meio da mensuração de indicadores e validação da execução das ações, e cabe à SEPLAN atividade semelhante no âmbito estadual.

Entretanto, a criação das APGs nas secretarias estaduais, por meio da Lei nº 13.204/2014, teve por finalidade promover, em articulação com a SAEB e a SEPLAN, a gestão organizacional, do planejamento estratégico, do orçamento e de tecnologias da informação e comunicação (TIC) dos sistemas formalmente instituídos, com foco nos resultados institucionais.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

A APG limita-se, então, ao monitoramento e a avaliação das ações, o que não engloba as atividades de controle e fiscalização da gestão operacional, cuja atribuição é exclusiva da AGE, conforme se observa da transcrição do art. 9º do Decreto Estadual nº 16.406/2015[3]:

> Art. 9º - À Auditoria Geral do Estado - AGE, órgão do controle interno do Poder Executivo Estadual, que tem por finalidade proceder à análise dos atos e fatos administrativos e financeiros dos órgãos e entidades, compete:
>
> I - por meio da **Coordenação de Auditoria Governamental**:
> a) examinar e avaliar os controles internos exercidos por órgãos da administração direta, fundos especiais, fundações, autarquias e entidades regidas pela Lei das SA, vinculados ao Poder Executivo Estadual, verificando a eficiência, economicidade e eficácia da **gestão operacional**, administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil;
> b) verificar o cumprimento de acordos, convênios e contratos firmados pelo Estado com entidades governamentais e não-governamentais, nacionais e estrangeiras;
> c) executar os trabalhos de auditoria, elaborar os papéis de trabalho e os relatórios de auditoria;
> d) verificar o cumprimento de diretrizes, metas e procedimentos da política de desenvolvimento tecnológico, através de auditoria nos sistemas informatizados adotados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, atestando a sua conformidade com as normas e legislação vigente;
>
> II - por meio da **Coordenação de Planejamento da Auditoria**:
> a) elaborar a Programação Anual de Auditoria;
> b) desenvolver e implementar metodologias de **análise de risco** e detecção de fraudes;
> c) normatizar e monitorar as atividades de acompanhamento, controle e fiscalização da **execução orçamentária, financeira e patrimonial a serem realizadas pelas Coordenações de Controle Interno dos órgãos**;
> d) auxiliar o Auditor Geral do Estado no intercâmbio com órgãos congêneres na esfera Federal, Estadual ou Municipal, visando ao aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos de auditoria interna;
> e) acompanhar a implementação das recomendações propostas pela AGE aos órgãos e entidades auditadas. (grifos da Auditoria)

Ademais, cumpre ressaltar que o Decreto nº 16.059/2015, que disciplina as atividades das CCIs e AIs, conferiu à AGE, em seu art. 3º, uma roupagem sistêmica ao controle interno do Poder Executivo do Estado da Bahia, à qual, na condição de órgão central, cabe também:

3 Aprova o Regimento da Secretaria da Fazenda - SEFAZ.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

> I - **orientar tecnicamente** o planejamento e procedimentos operacionais de controle interno, exercidos pelas **CCIs e demais estruturas** de controle interno equivalentes, acompanhando suas atividades;
> II - **coordenar as atividades que exijam ações integradas** das CCIs ou de outras estruturas responsáveis pelo controle interno do Poder Executivo Estadual, com vistas à efetividade das competências que lhe são comuns;
> III - **formular** às Secretarias sistêmicas **propostas de aperfeiçoamento** dos modelos e sistemas corporativos de controle;
> IV - **articular-se** com os órgãos de controle dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> V - **estimular ações** voltadas para a **capacitação** de servidores vinculados ao controle interno; (grifos da Auditoria)

No exercício em curso, as competências da AGE foram novamente ampliadas mediante Portaria SEFAZ nº 162/2018, que instituiu o Programa de Gestão de Riscos no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, conforme transcrito a seguir:

> Art. 3º Compete à Auditoria Geral do Estado (AGE):
> I - fomentar a cultura de Gestão de Riscos no âmbito estadual;
> II - prover as capacitações necessárias aos servidores das unidades;
> III - elaborar e divulgar orientações técnicas, normas e manuais;
> IV - designar formalmente auditores para apoiar o desenvolvimento dos trabalhos junto a cada unidade;
> V - avaliar os produtos desenvolvidos em cada etapa, em especial a lista de identificação de riscos, sua análise e as medidas de controle estabelecidas para mitigá-los; e
> VII - monitorar o desenvolvimento do Programa no âmbito das unidades.
> [...]
> Art. 6º A AGE editará as Orientações Técnicas necessárias à operacionalização do Programa.

Embora as normas editadas desde o exercício de 2015, buscando a estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo no âmbito do Estado da Bahia, tenham promovido algum avanço em relação ao quadro normativo até então existente, ainda constata-se a precariedade da regulamentação desse sistema, tal como reclamado pela Constituição Estadual, conforme se observa, na sequência, os achados decorrentes da análise das questões de auditoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

6.1 Não atendimento integral das atribuições regimentais por parte das CCIs e das AIs

As CCIs foram criadas pela Lei Estadual nº 13.204/2014[4] como órgãos da administração direta com a finalidade de desempenhar as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial. Integram a estrutura básica das Secretarias de Estado e da Casa Civil, com exceção da SEPROMI, SERIN, SPM e da Casa Militar do Governador. No caso da SEPROMI e da SPM, tais órgãos incluíram em seus regimentos, mediante decreto publicado em 2015, a definição de que as atividades de controle interno serão exercidas por um servidor designado pela Secretaria.

O Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplinou as competências das CCIs, estabeleceu que as suas atividades, bem como as das demais estruturas de controle interno, serão desenvolvidas de forma integrada e em articulação sistêmica com a AGE, a qual deverá exercer o papel de orientação técnica, sem prejuízo da subordinação administrativa e hierárquica das CCI e demais estruturas de controle interno ao titular de seus respectivos órgãos ou entidades. Neste sentido, cada órgão ou entidade do Poder Executivo estadual é responsável pelos meios administrativos e financeiros necessários ao desenvolvimento das atividades de controle interno.

A expressão “demais estruturas de controle interno equivalentes” deu-se em função de que, nas entidades da administração indireta, há denominações diversas para a unidade responsável pelo controle interno, diferentemente da administração direta em que foram padronizadas como CCI.

No exame das Contas de Governo de 2014, os auditores coletaram informações junto aos gestores das unidades jurisdicionadas que serviram de base para elaboração de um diagnóstico, naquele ano, sobre a instituição e a operacionalização das estruturas de controle interno da Administração Pública estadual.

Em 2015, para fins de diagnóstico das alterações ocorridas com a criação das CCIs, os auditores coletaram as informações constantes dos Anexos V e VI da Resolução TCE/BA nº 192/2014[5], cujos documentos foram apresentados nas prestações de

4 Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
5 Dispõe sobre normas para prestação de contas pelos responsáveis por Unidades Jurisdicionadas da Administração Direta e Indireta Estadual para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

contas de gestão de 45 jurisdicionados, sendo 27 unidades da administração direta, 12 autarquias, cinco fundações e um em regime especial. Não fizeram parte do escopo da auditoria, as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado.

Quando inquiridos acerca do ambiente e estrutura do controle interno, 96,3% concordaram que a CCI possuía independência funcional e autonomia em suas atividades, apesar do cargo de coordenador de controle interno não ser ocupado por servidor efetivo em 63,0% das unidades. Esta mesma tendência também foi observada quando, dos 94 servidores lotados nas CCIs e unidades equivalentes, cerca de 60,0% eram ocupantes de cargo comissionado, terceirizado ou contratado mediante REDA.

Ademais, apesar de 85,2% dos jurisdicionados concordarem que os servidores lotados nas CCIs possuíam formação e treinamento adequados para a realização das atividades de controle interno, em 55,6% das unidades foi reconhecido que o número de servidores alocados nas CCIs não era suficiente para atender às demandas da atividade.

Para 59,3% dos respondentes, a CCI não utilizava indicadores para acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada, apesar de 92,6% informarem que a AGE orientava tecnicamente o planejamento e os procedimentos operacionais das CCIs.

Quanto ao acompanhamento das ações e programas do PPA, cerca de 70,0% dos jurisdicionados afirmaram que a CCI não monitorava seus resultados, nem mesmo usava indicadores publicados no PPA ou outros indicadores para avaliar o cumprimento dos mesmos.

Por fim, o maior percentual de acompanhamento e controle realizado pelas CCIs (92,6%) foi atribuído pelos jurisdicionados à implementação de providências recomendadas pelo TCE/BA. Os resultados dessa auditoria permitiram concluir que:

- em mais da metade das unidades investigadas, o cargo de coordenador de controle interno não era ocupado por servidor efetivo do Estado;
- o número de servidores alocados nas CCIs não era suficiente para atender às demandas da atividade;
- a CCI não utilizava indicadores para acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial; e
- a CCI não monitorava os resultados do acompanhamento das ações e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

programas do PPA, nem mesmo usava indicadores publicados no próprio PPA.

No exame das Contas de Governo de 2016, a partir de uma amostra de 25 órgãos/entidades do Poder Executivo, foram solicitados, pelos auditores, os Planos de Ação (PA) contendo o planejamento das atividades a serem realizadas em 2016, conforme modelo presente na Orientação Técnica (OT) nº 01/2015 e seus mapeamentos/avaliações de risco, segundo os conceitos presentes na NBC T 16.8 – Controle Interno. Como resultado, foram apresentados os PA referentes a 15 CCIs e os mapeamentos/avaliações de risco relativos a apenas três coordenações, evidenciando a necessidade de uma melhor estruturação das unidades de controle interno.

Ao final do exercício de 2017, o próprio acompanhamento realizado pela AGE[6], acerca do funcionamento das CCIs e unidades equivalentes no Poder Executivo, demonstrou que

- embora tenha havido um aumento de unidades de controle interno implantadas, de 44 em 2016 para 52 em 2017, ainda existiam 9 órgãos/entidades[7] que não implantaram tais unidades. Segundo a AGE, foi instituído grupo de trabalho, mediante Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB nº 005/2017, com a finalidade de desenvolver estudos e elaborar proposta para implementação das unidades de controle interno em órgãos da administração indireta, uma vez que, em algumas dessas entidades, existem estruturas de controle interno que funcionam informalmente. Atualmente o resultado desses trabalho encontra-se sob avaliação do impacto orçamentário;
- quanto ao Plano de Ação que deve ser enviado anualmente à AGE pelos órgãos/entidades do Poder Executivo, contendo o planejamento das atividades a serem realizadas conforme OT nº 01/2015, apenas 54,1% das CCIs apresentaram tais documentos, sendo alguns com profundidade, consistência e extensão dos trabalhos satisfatórios e outros com conteúdo superficial; e
- quanto ao atendimento presencial disponibilizado pela AGE aos integrantes das CCIs/AIs, com o objetivo de proporcionar uma melhoria na qualidade dos trabalhos dessas unidades, verifica-se que, durante o exercício de 2017, houve apenas 44 atendimentos, dos quais apenas um nos meses de agosto e dezembro e nenhum atendimento no mês de setembro.

6 "Relatório de Avaliação das Coordenações de Controle Interno e das Demais Estruturas Equivalentes" e "Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual" (fevereiro/2018).
7 Administração direta (3), autarquias (2), fundações (2), empresa pública (1) e em regime especial (1).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Utilizando-se como premissas as atribuições que foram definidas normativamente aos integrantes da denominada estrutura básica de controle interno (AGE, CCIs e AIs) do Poder Executivo estadual, bem como as orientações técnicas da AGE publicadas desde 2015, foram enviados questionários a 23 gerentes de auditoria das CCEs deste Tribunal, bem como a 54 coordenadores/chefes das CCIs e AIs, objetivando coletar informações acerca da estrutura e do funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual no presente exercício.

Destaque-se, nesse contexto, a OT nº 01/2015, revisada em 2017, que estabelece como condições e requisitos desejáveis para os servidores que atuam nas CCIs ter capacitação profissional necessária ao desempenho adequado de suas atribuições, ter formação acadêmica de nível superior e ser do quadro efetivo do Poder Executivo Estadual. Além disso, apresenta normas gerais para elaboração de procedimentos, tais como:

- o Plano de Ação anual, contendo o detalhamento dos trabalhos a serem desenvolvidos;
- os Relatórios de Inspeção, que devem ser enviados ao gestor da área e ao dirigente do órgão; e
- o Relatório Anual de Atividades referente aos trabalhos realizados no período, que deve ser encaminhado ao dirigente máximo e à AGE.

Dos questionários enviados aos gerentes de auditoria, houve um índice de resposta de 60,1% (14 questionários respondidos) e, dos questionários enviados aos coordenadores/chefes das CCIs/AIs, houve um índice de 57,4% (31 questionários respondidos).

Inquiridos acerca da avaliação do funcionamento das CCIs/AIs, no âmbito de seus jurisdicionados, 85,7% dos gerentes de auditoria respondentes consideram que a quantidade de servidores lotados nessas unidades não é proporcional à relevância/volume de transações de suas respectivas unidades, apontando a insuficiência de pessoal e o escasso volume de trabalhos produzidos pelas CCIs/AIs. Inclusive, 71,4% consideram que os servidores lotados nessas unidades não possuem formação profissional e treinamento compatível com as atividades inerentes às CCIs/AIs.

Das respostas apresentadas pelos coordenadores/chefes das CCIs/AIs, destacam-se:

- apenas 12,9% afirmaram que a rotatividade de servidores, ocorrida no

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

exercício de 2018, comprometeu as atividades da CCI/AI;

- 90,3% afirmaram terem elaborado o Plano de Ação dos trabalhos a serem realizados em 2018 pela CCI/AI, entretanto, 64,5% foi aprovado pelo dirigente máximo e enviado à AGE;
- as áreas de verificação contempladas no Plano de Ação da CCI/AI, para 2018, assinaladas por mais de 50,0% dos coordenadores/chefes foram: monitoramento das recomendações de órgãos de controle, dispensas de licitação, pregão, bens móveis patrimoniais, diárias e contratos de terceirização de mão de obra;
- inquiridos se a CCI/AI realizou atividades de avaliação de controles internos em 2018, apenas 6,5% responderam negativamente. Dos que responderam positivamente, mais de 80,0% indicaram as áreas de gestão de contratos e de licitações como objeto dos exames, as quais foram selecionadas mediante solicitação de inspeção da AGE;
- 41,9% informaram que até 30/09/2018 haviam sido emitidos, pelo menos, até três relatórios de inspeção pela CCI/AI;
- 83,9% afirmaram terem elaborado o Relatório de Atividades da CCI/AI, do exercício de 2017, sendo que 64,5% relatava achados de auditoria e/ou limitações; e
- quanto à forma de orientação aos principais gestores da secretaria/entidade, em assuntos relacionados ao controle interno, 54,8% afirmaram que ocorre formalmente, mediante o encaminhamento dos relatórios de inspeções realizadas pela CCI/AI e cópia de orientações emanadas da AGE e de outros órgãos.

Ademais, inquiridos acerca da orientação de que, “a qualquer tempo, quando tomarem conhecimento de irregularidades ou ilegalidades, os servidores das CCIs devem reportá-las aos seus superiores e à AGE, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis”, foram obtidas as seguintes respostas:

- 58,1% dos coordenadores/chefes afirmam que, na ocorrência de irregularidades, a CCI/AI informa aos responsáveis e aos principais gestores, mediante formalização de memorandos/correspondências específicos;
- de acordo com 64,5% dos coordenadores/chefes, não foram identificadas irregularidades, por parte da CCI/AI, que tenham acarretado em lesão ou risco de lesão ao patrimônio público, em 2017 e 2018; e
- apenas 16,1% dos coordenadores/chefes afirmaram que a CCI/AI informou irregularidades diretamente à AGE, Procuradoria Geral do Estado (PGE) ou Corregedoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Diante do exposto, considerando o art. 5º do Decreto Estadual nº 16.059/2015, recomenda-se ao **Governo do Estado** que notifique os titulares máximos das secretarias/órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual, em termos da observância da OT AGE nº 01/2015 (revisada em 2017), especialmente quanto às condições e os requisitos desejáveis para os servidores que atuam nas CCIs.

6.2 Deficiência de pessoal nas CCIs, nas AIs e na AGE

Desde 2015, os exames das Contas de Governo tem demonstrado situações desfavoráveis ao adequado funcionamento das unidades setoriais de controle interno existentes, relativas ao quadro de pessoal, conforme avaliação da própria AGE, as quais têm sido recorrentes até o presente momento. São elas:

- alta rotatividade das equipes (em 2017, ocorreram mudanças de coordenadores em mais de 25% das CCIs implantadas);
- deficiências no quantitativo de pessoal; e
- elevada quantidade de servidores lotados nas CCIs sem vínculo efetivo com o Estado, situação que compromete a independência de atuação das coordenações. Em janeiro de 2018, cerca de 54,1% dos servidores encontravam-se nesta situação.

No que se refere à deficiência no quantitativo de pessoal, segundo levantamento apresentado pela AGE em 13/08/2018, 70% do total de 60 secretarias/entidades dispõem de uma equipe com até três servidores atuando nas unidades de controle interno, sendo que, em oito unidades (SEPROMI, SPM, Gabinete do Vice-Governador, SEI, ADAB, EBDA, IAT, SERIN), consta apenas um servidor. Do total de 207 servidores lotados nas unidades de controle interno, menos da metade (46,8%) são efetivos do Estado.

Quanto à própria AGE, que contava com uma equipe de apenas 24 auditores e oito cargos comissionados, ressentia-se da limitação de pessoal para desempenhar todas as suas atribuições legais. Tais situações ensejaram as seguintes recomendações, dentre outras, ao Chefe do Poder Executivo estadual, quando da emissão do Parecer Prévio referente aos exercícios de:

- **2015**

  10) adote medidas para o incremento do quantitativo de pessoal das unidades que compõem o sistema de controle interno estadual, sobretudo na AGE, promovendo, ainda, ampla capacitação aos servidores;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

11) estimule na alta administração a valorização do perfil dos ocupantes das CCIs, visando à redução da elevada rotatividade do quadro de pessoal;

12) promova ações voltadas para a criação de unidades de controle interno nas entidades da administração indireta;

- **2016**

6) aprimore o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal, buscando garantir-lhe os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades;

- **2017**

c) aprimorar o controle interno, tendo em vista a sua relevância reconhecida em âmbito constitucional, dotando o órgão central e suas unidades fracionárias das ferramentas necessárias ao desempenho de suas competências, inclusive quanto ao quadro de pessoal com o preenchimento, por meio de servidores efetivos, especialmente aqueles que ocupam os cargos de Coordenadores de Controle Interno (CCI) e de Assessores de Planejamento e Gestão (APG), buscando garantir-lhes os atributos e a independência necessários em razão de suas atividades, assegurando-lhes a possibilidade de imprimir a necessária continuidade das atividades demandadas pelas responsabilidades das funções que desempenham.

De acordo com o Plano de Ação enviado em outubro/2018 a este Tribunal, foram apresentadas três ações para atendimento à recomendação do exercício de 2017, quais sejam:

- a implementação do Programa de Formação do Controle Interno, iniciada no segundo semestre de 2015 e conduzida pela Universidade Corporativa do Serviço Público por meio da SAEB e da SEFAZ, com módulos voltados para o desenvolvimento de habilidades e competências nas áreas técnica e comportamental (já foram capacitados 160 servidores, a 5ª turma iniciou-se

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

em agosto/2018);

- a elaboração de estudo para consolidação e acompanhamento das APGs, até dezembro/2018, por meio das análises dos dados levantados pelos diagnósticos das discussões e definições estabelecidas durante as reuniões da comissão técnica permanente, acerca da clareza nas atribuições, padronização e direcionamento, treinamento, gestão dos recursos captados e comunicação; e
- a definição do perfil técnico para os servidores ocupantes dos cargos das CCIs e das APGs até abril/2019.

Ressalte-se que, conforme acompanhamento realizado pela AGE[8] acerca do funcionamento das CCIs e unidades equivalentes no Poder Executivo em 2017, constatou-se que o citado programa de formação, com uma grade curricular de 21 disciplinas e carga horária total de 184 horas, teve um total de 149 inscritos até 2017.

Desse total, a AGE informou que cerca de 80,0% foram certificados. Os demais inscritos que deixaram de ser certificados, não o foram porque não apresentaram 75,0% de frequência mínima às aulas ou foram exonerados. Ademais, a Auditoria constatou que cerca de 11,8% dos servidores certificados, foram exonerados após a certificação.

Quanto ao resultado final do grupo de trabalho instituído pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB nº 005/2017, com a finalidade de desenvolver estudos e elaborar proposta para implantação de unidades de controle interno em órgãos e entidades da administração indireta, em atendimento à recomendação do Parecer Prévio das Contas de Governo de 2015, verificou-se, com base no relatório datado de 20/08/2017, que:

- o quadro de pessoal no controle interno da administração indireta conta com 84 servidores, dos quais 36,9% são comissionados;
- para definição do quantitativo de pessoal e especificação dos cargos necessários, foram utilizados como parâmetros a execução financeira anual e o quantitativo de pessoal da entidade; e
- das 22 entidades, em algumas não há unidade de controle interno nem equipe, em outras há unidade de controle interno e equipe informais, outras tem diversas denominações, tais como coordenação de auditoria e controladoria, auditoria de controle interno, etc. Portanto, será

8 "Relatório de Avaliação das Coordenações de Controle Interno e das Demais Estruturas Equivalentes", "Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual" (fevereiro/2018).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

necessário formalizar 19 unidades e uma necessitará apenas modificar a denominação. Também deverão ser criados 22 cargos comissionados de coordenador e seis cargos em comissão terão suas nomenclaturas modificadas.

A situação de deficiência no quadro de pessoal foi também ratificada por 85,7% dos gerentes de auditoria deste Tribunal que responderam aos questionários enviados pela Auditoria, quando afirmaram, no âmbito de seus jurisdicionados, que a quantidade de servidores lotados nas CCIs/AIs não é proporcional à relevância/volume de transações de suas respectivas secretarias/entidades. Acrescente-se que 71,4% ainda consideram que os servidores lotados nessas unidades não possuem formação profissional e treinamento compatível com as atividades inerentes às CCIs/AIs.

Tal constatação também pode ser verificada quando, a título de ilustração, são apresentadas as estruturas das CCIs de unidades com execução financeira acima de R$1,0 bilhão em 2017:

Quadro 1 – QUANTITATIVO DE PESSOAL EM CCI DE UNIDADES COM EXECUÇÃO FINANCEIRA ACIMA DE R$1,0 BILHÃO EM 2017

Secretaria	Valor Liquidado (*) (em R$ bilhão)	Quantitativo de pessoal lotado na Secretaria (**)		Quantitativo de pessoal lotado na CCI (***)	
		Efetivo	Comissionado	Efetivo	Total
SAEB	10,4	2.333	671	0	4
SEFAZ	8,5	2.090	350	2	3
SESAB	5,2	18.963	1.391	3	12
SEC	4,4	55.926	5.506	1	3
PM/BA	3,2	30.186	848	9	9
SSP	1,3	1.800	725	1	2

Fontes: (*) sistema FIPLAN, (**) relatório de gestão da Prestação de Contas da Secretaria/Órgão - exercício de 2017, (***) resposta da AGE à solicitação da auditoria.

Diante do exposto, recomenda-se ao **Governo do Estado,** sem prejuízo das recomendações contantes dos Pareceres Prévios das Contas de Governo, que conclua os estudos acerca da proposta de implantação de unidades de controle interno no âmbito da administração indireta do Poder Executivo estadual, apresentada em 20/08/2017 pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB nº 005/2017.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

6.3 Modelo de sistema de controle interno adotado pelo Poder Executivo estadual não aderente às boas práticas de padrões internacionais

O gerenciamento de riscos e a implantação de controles internos tornaram-se o paradigma atualmente vigente no mundo. A gestão de riscos já existe desde 1992, tendo havido uma evolução dos diversos conceitos acerca desse tema. O COSO é considerado mais conservador, pois a visão que se tem do risco é que é algo negativo. Isso mudou com o passar dos anos e, atualmente, a definição dada pela Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization* – ISO) 31000 é a mais aplicada: risco é o "efeito da incerteza nos objetivos" e gestão de riscos é um conjunto de "atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos".

A doutrina afirma que não se eliminam riscos: aceita-se ou reduz-se. Surge daí, a necessidade da existência das matrizes de risco. No setor público, torna-se importante a gestão de riscos como sendo ferramenta de apoio à governança e à gestão das organizações no cumprimento das suas obrigações de *accountability*. Assim, como é dever cuidar do bem público, os riscos sempre devem ser gerenciados, mantendo-se, em primeiro plano, o interesse público.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, que incorporou o princípio da eficiência ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, e a Lei Federal Complementar nº 101/2000 (LRF) contribuíram para a introdução de um modelo de administração pública mais gerencial, aproximando-se do modelo de governança corporativa do setor privado. Assim, o ambiente de controle se configura como base onde o risco é percebido e tratado. Portanto, é função típica do sistema de controle interno implementar o ambiente de controle, pois é nesse setor que os riscos serão identificados e avaliados.

Para lidar com os riscos e aumentar a chance de alcançar seus objetivos, as organizações adotam desde abordagens informais até abordagens mais estruturadas e sistematizadas de gestão de riscos, dependendo do seu porte e da complexidade de suas operações. No primeiro caso, é necessário que a organização decida se apoiar em modelos reconhecidos, conforme orienta o Manual Gestão de Riscos – Avaliação da Maturidade do TCU:

> Adotar padrões e boas práticas estabelecidos em modelos reconhecidos é uma maneira eficaz de estabelecer uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos, que contribua para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes (ABNT, 2009), evitando que a

> organização seja aparelhada com uma coleção de instrumentos e procedimentos burocráticos, descoordenados, que mais dão a falsa impressão da existência de um sistema de gestão de riscos e controle do que garantam efetivamente os benefícios desejados.

Considerando, assim, que o TCU já vem proferindo diversos acórdãos com recomendações a diversos órgãos do Governo Federal pela convergência aos padrões internacionais de auditoria interna, o presente exame, sem a pretensão de realizar uma auditoria de gestão de riscos, buscou analisar a estrutura do sistema de controle interno estadual do Poder Executivo. Para isso, foram utilizadas, como critério, as boas práticas internacionais sobre o tema, no caso, a Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do IIA, chamada As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles (Janeiro/2013), em uso no setor público, levando em conta, ainda, o processo de gerenciamento de riscos colocados em prática pelo Poder Executivo estadual.

A abordagem das Três Linhas de Defesa, embora não seja um modelo de gestão de riscos, é uma forma simples e eficaz para melhorar a comunicação e a conscientização sobre os papéis e as responsabilidades pelo gerenciamento de riscos e controles, ainda que possa não existir uma estrutura ou sistema formal de gestão de riscos na organização.

A utilização de tal abordagem contribui para o aumento da compreensão e da eficácia da abordagem de risco da organização, melhorando a delegação e a coordenação das tarefas de gerenciamento de riscos, pois, como já diz a própria definição, há três linhas de defesa ou grupos de responsáveis envolvidos com o gerenciamento de riscos, conforme demonstrado a seguir:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Figura 1 – MODELO DE TRÊS LINHAS DE DEFESA

Fonte: Declaração de Posicionamento do IIA: As Três linhas de Defesa do Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles, 2013.

Considera-se que todas as três linhas de defesa que estão dentro da organização compõem o seu sistema de controle interno. Portanto, no sentido mais amplo, conclui-se que controle interno deve ser exercido por toda a administração pública.

A primeira linha de defesa é o controle da gerência, pois é o gestor que tem propriedade sobre os riscos. Por concepção, deve ser a mais importante, pois os gestores são os responsáveis pelo estabelecimento de controles internos e por agir corretivamente para resolver qualquer lacuna ou deficiência em seus processos e controles.

Além disso, cabe à primeira linha de defesa a supervisão da execução das atividades, por parte de seus funcionários, dos procedimentos estabelecidos. Assim, cada atividade administrativa possui um controle interno responsável por tratar o risco existente nessa atividade, seja um controle de prazo, por exemplo, seja um controle para evitar fraude e corrupção.

Portanto, o controle interno é uma atividade descentralizada e é impossível agrupar todos os controles internos em único órgão, pois, conforme preconizam as normas internacionais unanimemente utilizadas no mundo, é de responsabilidade da gestão

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

instituir controles internos. Atribuir as responsabilidades a um “órgão de controle interno” pode fazer com que o gestor não se sinta responsável pelo estabelecimento de controles internos, pois, na sua visão, existe um órgão de controle interno apenas para fazer isso.

A segunda linha de defesa é a **supervisão de conformidade**. Esta linha visa ajudar o desenvolvimento e o monitoramento dos controles da primeira linha de defesa. A segunda linha de defesa também pode fornecer estruturas de gerenciamento de riscos, identificar mudanças no apetite ao risco da organização, fornecer orientações e treinamento sobre processos de gerenciamento de riscos, monitorar a adequação e a eficácia do controle interno, a precisão e a integridade do reporte e a resolução oportuna de deficiências, por exemplo.

Observa-se que a primeira linha de defesa é composta pelo nível operacional que gerencia os riscos e tem propriedade sobre eles, enquanto que a segunda linha consiste no monitoramento e na conformidade, que pode ser um órgão ou departamento de controladoria da própria entidade, policiando os controles estabelecidos pelo nível operacional.

A terceira linha de defesa possui a maior independência dentro da organização. Por isso, ela é capaz de prover a governança com avaliações sobre a sua eficácia, do gerenciamento de riscos e dos controles internos. Tais avaliações são de responsabilidade da auditoria interna, que constitui a terceira linha de defesa. Os auditores internos fornecem avaliações abrangentes ao órgão de governança e à alta administração.

A AGE publicou em 28/11/2017, por meio da Orientação Técnica nº 02/2017, o "Guia Referencial dos Controles Internos da Gestão" (GRCI), que orienta os órgãos da administração pública estadual quanto à estruturação dos controles internos e à implementação de modelo de análise e gestão de riscos. Nesse documento, conceitua-se o sistema de controle interno como “conjunto de órgãos, funções e atividades, no âmbito do Poder Executivo, articulado por um órgão central e orientado para o desempenho do controle interno e o cumprimento das finalidades estabelecidas em lei, tendo como referência o modelo das Três Linhas de Defesa do IIA”.

Nesse sentido, a referida OT definiu as três linhas de defesa no âmbito do Poder Executivo estadual, nos seguintes termos:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

> **Primeira Linha de Defesa**: constituída pelos controles internos da gestão, formados pelo 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 do respectivo órgão, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, serão alcançados os objetivos de: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. A primeira linha de defesa gerencia os riscos e tem propriedade sobre eles. É também responsável por implementar as ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles. Identifica, avalia, controla e mitiga os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos e garantindo que as atividades estejam de acordo com as metas e objetivos.
>
> **Segunda Linha de Defesa:** exercida pela **CCI** ou **unidade correlata** na Administração Indireta, é constituída pelas funções de inspeção, qualidade, gerenciamento de riscos, análise de conformidade, monitoramento e assessoramento interno do órgão quanto a aspectos relacionados aos seus riscos e controles internos, objetivando o aprimoramento e fortalecimento da primeira linha de defesa.
>
> **Terceira Linha de Defesa**: exercida pela **AGE**, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno Estadual, a qual cabe executar, de forma independente e objetiva, atividade de auditoria interna. É responsável por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha de defesa) e da supervisão da segunda linha de defesa.
>
> As atividades desempenhadas nas três linhas de defesa devem ser integradas e articuladas, buscando o aprimoramento do sistema de controle, a partir das Orientações Técnicas (OTs) expedidas pelo órgão central - AGE. (grifos da Auditoria)

A OT nº 02/2017 não definiu as responsabilidades para cada grupo de profissionais envolvido no gerenciamento de riscos e controles, tendo atribuído à alta administração o comprometimento com a governança da sua organização, propiciando aos servidores a devida habilitação técnica, mantendo-os permanentemente capacitados para lidarem com aspectos específicos da gestão, impondo-se que os órgãos estejam devida e formalmente estruturados para cumprir suas atividades, com os recursos e meios adequados, principalmente em termos de equipamentos e pessoal com disponibilidade de tempo.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Ressalte-se que funções típicas da segunda linha de defesa incluem, por concepção, além do gerenciamento de riscos, a função de supervisão da conformidade para monitorar diversos riscos específicos, tais como a não conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, como saúde e segurança, cadeia de fornecimento, ambiental e monitoramento da qualidade, além da função de controladoria para monitorar os riscos financeiros.

Neste sentido, também deveriam estar destacados na segunda linha de defesa os órgãos que integram o Sistema de Correição estadual (Corregedoria Geral/SAEB e as corregedorias setoriais), que exercem esse papel na estrutura organizacional do Poder Executivo estadual, uma vez que tem por finalidade a "fiscalização e controle da atuação funcional e da conduta dos servidores públicos, bem como de suas responsabilidades por infração cometida no exercício de suas atribuições ou prevalendo-se delas".

Tal entendimento está de acordo com a posição do CONACI, que defende a inclusão do inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal (PEC nº 45/2009), com a descrição de que as atividades do sistema de controle interno previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.

Embora não haja nenhum dispositivo legal que determine esta questão, o referido Conselho realizou pesquisa[9] entre os órgãos membros de controle interno do país e constatou que, apenas, 39,0% dos respondentes têm em sua estrutura todas as quatro macrofunções previstas na PEC nº 45/2009 organizadas formalmente. No caso do Estado da Bahia, apesar da existência das macrofunções de auditoria governamental, controladoria, ouvidoria e correição, não há evidência de integração entre elas.

Especificamente no que se refere ao papel da auditoria interna, que constitui a terceira linha de defesa, com a função de fornecer avaliações ao órgão de governança e à alta administração, há de se destacar, a existência do órgão de Auditoria do SUS/BA, que integra a estrutura organizacional da Secretaria da Saúde do Estado e que tem por finalidade promover a fiscalização técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial das ações e dos serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS/BA), conforme Lei Estadual nº 11.055/2008[10].

9 Panorama do Controle Interno no Brasil – CONACI 2017.
10 Altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia - SESAB e dá outras providências.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

A Auditoria do SUS/BA, componente estadual do Sistema Nacional de Auditoria do SUS, encontra-se diretamente subordinada ao Secretário da Saúde do Estado, que também é o gestor do SUS, e suas atividades são executadas por auditores concursados. Na prática, não possui vinculação com a AGE, apesar de haver um processo de cooperação, seja com intercâmbio de informações ou com desenvolvimento de auditorias em conjunto, evitando superposição de trabalhos.

Constatou-se, mediante entrevistas com os titulares das respectivas unidades, que a AGE tem conhecimento das auditorias realizadas no SUS, apesar de não haver uma rotina formalmente estabelecida de encaminhamento dos relatórios, bem como dos despachos finais contendo o resultado dessas auditorias que são publicizados no Sistema de Informação de Auditoria (SISAUD) para acesso ao cidadão, diferentemente do resultado das auditorias realizadas pela AGE.

Quanto à atuação da AGE, cumpre ressaltar que a unidade vem sofrendo ampliações de suas competências desde sua criação pela Lei Estadual nº 2.321/1966. Com o Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplina a atuação das CCIs, e o Decreto Estadual nº 16.406/2015, que aprova o novo regimento da SEFAZ, conferiu-se à AGE, na condição de órgão central de controle interno, a responsabilidade, dentre outras, de promover a articulação, coordenação, supervisão e orientação técnica das diversas unidades de controle interno mediante normatização, elaboração de manuais e procedimentos de auditoria governamental e desenvolvimento e implementação de metodologias de análise de risco e detecção de fraudes.

Mediante Portaria SEFAZ nº 162/2018, que instituiu o Programa de Gestão de Riscos no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, coube à AGE, dentre outros, fomentar a cultura de Gestão de Riscos no âmbito estadual, prover as capacitações necessárias aos servidores das unidades e monitorar o desenvolvimento do Programa no âmbito das unidades.

Como se vê, a AGE passou a exercer também o papel de uma controladoria geral, uma vez que está incumbida da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema de controle interno. Ao mesmo tempo, também é responsável pela avaliação e cumprimento das metas estabelecidas nos planejamentos estratégicos (Plano Plurianual e Leis Orçamentárias), pela fiscalização e monitoramento da execução dos programas e pela avaliação da gestão dos administradores públicos, utilizando a técnica da auditoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Sob o modelo das 3 linhas de defesa do IIA, a AGE realiza funções da 2ª e 3ª linhas de defesa, o que vai de encontro às práticas recomendadas, quais sejam:

> • Os processos de riscos e controle devem ser estruturados de acordo com o modelo de Três Linhas de Defesa.
> • Cada linha de defesa deve ser apoiada por políticas e definições de papéis apropriadas.
> • Deve haver a coordenação apropriada entre as diferentes linhas de defesa para promover a eficiência e a eficácia.
> • As funções de riscos e controle em operação nas diferentes linhas devem compartilhar conhecimento e informações apropriadamente, para auxiliar todas as funções a desempenhar melhor seus papéis de forma eficiente.
> • As linhas de defesa não devem ser combinadas ou coordenadas de uma forma que comprometa sua eficácia.
> • **Em situações em que as funções de diferentes linhas forem combinadas, o órgão de governança deve ser aconselhado a respeito da estrutura e seu impacto**. Em organizações que ainda não tenham uma atividade de auditoria interna estabelecida, deve-se exigir que a gerência e/ ou o órgão de governança explique e divulgue às suas partes interessadas que consideraram como será obtida a avaliação adequada da eficácia das estruturas de governança, gerenciamento de riscos e controle da organização. (grifo da Auditoria)

Ademais, tomando-se como referência o referido modelo, os órgãos de governança e a alta administração devem ser as principais partes interessadas nesse processo, conforme transcrito a seguir:

> Os órgãos de governança e a alta administração são as principais partes interessadas atendidas pelas "linhas" e são as partes em melhor posição para ajudar a garantir que o modelo de Três Linhas de Defesa seja aplicado aos processos **de gerenciamento de riscos e controle da organização.** (grifo da Auditoria)

Outra inadequação em relação às normas internacionais foi apontada pelos auditores deste TCE/BA no exame das Contas de Governo de 2016, quando constatou-se que a AGE, embora tenha atribuições próprias e vinculação técnica com as unidades de controle interno das demais Pastas de Estado, não se reveste de autonomia e independência, consoante o entendimento da *International Federation of Accountants* (IFAC) e do COSO.

A INTOSAI, por meio das Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (ISSAI 9100), orienta que:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

> Para que a função de auditoria interna seja eficaz, é essencial que o pessoal da auditoria interna seja **independente da direção**, trabalhe de modo imparcial, correto e honesto, e que **se reporte diretamente ao mais alto nível de autoridade** dentro da organização. Isso permite que os auditores internos apresentem opiniões imparciais em suas avaliações sobre o controle interno e apresentem propostas objetivas que busquem corrigir os obstáculos apontados. (grifos da Auditoria)

A AGE integra a estrutura organizacional da SEFAZ e as citadas instituições internacionais orientam que a unidade central de controle interno deva ter vinculação direta com o órgão máximo da estrutura organizacional.

Diante do exposto, recomenda-se ao **Governo do Estado** que realize estudos técnicos para avaliar o reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado na estrutura do Poder Executivo estadual, de modo a lhe dar mais autonomia e independência funcional, além de avaliar a revisão de sua atual denominação, uma vez que, na prática, além da auditoria interna, tem exercido o papel de controladoria geral.

6.4 Envolvimento insuficiente da alta administração estadual na gestão de riscos

Diferente do que vem acontecendo no âmbito da administração pública federal, onde já existe um conjunto de normas e regulamentações de diversos ministérios acerca da criação de suas políticas de gestão de riscos ou de comitês de governança, risco e controles internos, no âmbito do Estado da Bahia esse processo encontra-se bastante incipiente.

Dos normativos existentes, destaque-se a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que orienta, aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança, como, por exemplo: o dirigente máximo de cada órgão ou entidade passa a ser o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia de organização e da estrutura de gerenciamento de riscos; e cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável, que deve ser um gestor com alçada suficiente para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Destaque-se a publicação do Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, antes mesmo da aprovação do Projeto de Lei nº 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A iniciativa dos marcos normativos no Estado da Bahia ainda encontra-se em fase inicial. A alta administração estadual ainda não está voltada para a gestão de riscos, diferentemente do que ocorre no âmbito federal. Não tem sido uma estratégia de governo e a adesão dos órgãos e entidades é de caráter opcional.

Em novembro de 2017, a AGE produziu as OTs nº 01 a 07/2017, dentre as quais o Guia Referencial dos Controles Internos da Gestão (GRCI), com a finalidade de orientar os órgãos da Administração Pública quanto à estruturação dos seus controles internos e à implementação de modelo de análise e gestão de riscos. Por enquanto, os referenciais de controle interno que devem ser adotados pelos órgãos estaduais, como sugestões de prática, são relativos aos macroprocessos das áreas de gestão de contratos, convênios e licitações.

Durante os exames auditoriais, foi publicada a Portaria SEFAZ nº 162/2018, que instituiu o Programa de Gestão de Riscos, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Sob a coordenação da AGE, o programa tem o objetivo de:

> I - melhorar a governança, o controle interno da gestão e a qualidade do gasto público;
> II - identificar, mensurar e tratar riscos nos macroprocessos das unidades que aderirem ao Programa;
> III - aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos dos macroprocessos analisados;
> IV - estimular uma gestão proativa que antecipe e previna ocorrências capazes de afetar os objetivos organizacionais;
> V - melhorar a prevenção de perdas e a gestão de incidentes; e
> VI - assegurar a conformidade legal e normativa dos processos organizacionais.

Segundo a Portaria, o programa será implantado em unidades da administração direta e indireta, por **adesão voluntária** de cada órgão, voltado, **preferencialmente**, para macroprocessos das áreas finalísticas, devendo tais unidades:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

> I - incluir o Programa como elemento do planejamento estratégico do órgão/ entidade;
> II - constituir por meio de portaria do dirigente máximo o **Comitê de Gestão de Riscos (CGR)**, com a finalidade de conduzir estrategicamente o Programa no âmbito do órgão/unidade; e
> III - constituir **Grupos de Trabalho (GTs)** responsáveis pelo desenvolvimento das atividades de gestão de riscos, sob **orientação técnica da AGE**. (grifos da Auditoria)

Os GTs serão temporários e criados em função dos macroprocessos a serem analisados e o mencionado comitê deve, preferencialmente, ser composto por três servidores, dentre os quais o coordenador da CCI ou unidade equivalente (que o coordenará), um representante da APG ou unidade equivalente e um representante da assessoria do dirigente máximo do órgão.

Acerca da importância de uma cultura organizacional voltada à gestão de riscos, assim disciplina o Manual de Gestão de Riscos – Avaliação da Maturidade do TCU:

> A implantação da gestão de riscos em uma organização é um processo de aprendizagem organizacional, que começa com o **desenvolvimento de uma consciência sobre a importância de gerenciar riscos** e avança com a implementação de práticas e estruturas necessárias à gestão eficaz dos riscos. O ápice desse processo se dá quando a **organização conta com uma abordagem consistente para gerenciar riscos em atividades relevantes**, e com uma cultura organizacional profundamente aderente aos princípios e **práticas da gestão de riscos**. (grifos da Auditoria)

Neste caso, os órgãos de governança e a alta administração devem ser as principais partes interessadas e em melhor posição para ajudar a garantir a aplicação dos processos de gerenciamento de riscos e controle de suas organizações, modificando o cenário atual para uma conscientização de que o gerenciamento dos riscos é questão de política pública.

Durante o presente exame, foram enviados questionários a 54 coordenadores/chefes das CCIs e AIs, dos quais, quando inquiridos acerca da gestão eficaz de riscos e controles no âmbito de suas secretarias/entidades, mais de 90,0% dos respondentes[11] consideram que há o envolvimento do dirigente máximo e que os servidores lotados na CCI/AI têm conhecimento suficiente dos processos de trabalho existentes na secretaria/entidade.

11 Índice de resposta de 57,4%.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Por outro lado, até a conclusão dos trabalhos auditoriais, verificou-se que somente a SEINFRA, a SEC e a SESAB publicaram portarias em 21/08, 22/08 e 05/09/2018, respectivamente, constituindo comitês com a finalidade de conduzir estrategicamente o Programa de Gestão de Riscos no âmbito de suas pastas. Apenas a SEC instituiu grupo de trabalho com a finalidade de desenvolver as atividades de gestão de riscos, sobre a orientação técnica da AGE, referente ao macroprocesso de transporte escolar.

Diante do exposto, recomenda-se ao **Governo do Estado** que edite ato normativo com a política de governança da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, principalmente, voltada à implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco.

7 PRONUNCIAMENTO DO GESTOR

A versão preliminar do Relatório de Auditoria foi apresentada aos representantes da AGE em 07/12/2018, para os devidos esclarecimentos e/ou justificativas. Na reunião de encerramento dos trabalhos, realizada em 14/12/2018, não houve contestação aos achados de auditoria, tendo sido informado que serão apresentados os esclarecimentos e/ou justificativas pertinentes nas etapas processuais posteriores.

8 CONCLUSÃO

Na presente auditoria, foi realizada a análise da legislação estadual, que estabelece as competências e o funcionamento do sistema de controle interno com ênfase na administração direta do Poder Executivo, relacionando-a com as questões de auditoria, cuja delimitação do escopo, assim como a realidade que aqui se apresenta, podem ser alvo de análise para fins de aprofundamento em outras auditorias.

O comando constitucional, ao mencionar a expressão “sistema de controle interno”, não se limitou apenas à atuação dos órgãos de controle interno, mas a um conceito mais amplo que hoje é defendido pelas normas internacionais como boas práticas, a exemplo da declaração de posicionamento do IIA “As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles”.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Nesse modelo, o controle da gerência é a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos. As funções de controle de riscos e de supervisão de conformidade estabelecidas pela gerência são a segunda linha de defesa e a avaliação independente é a terceira linha. Ademais, entende-se que os órgãos de governança e a alta administração são as principais partes interessadas e, por consequência, em melhor posição para ajudar a garantir que esse modelo seja aplicado aos processos de gerenciamento de riscos e controles da organização.

O Projeto de Lei nº 16.942/2007, que institui o Sistema Estadual de Controle Interno do Poder Executivo, seguindo a tendência dos demais estados brasileiros, foi influenciado pelo modelo do Poder Executivo Federal, que tem como órgão central a Controladoria Geral da União, criada pela Lei Federal nº 10.683/2003.

Entretanto, tendo em vista que o referido PL encontra-se na Assembleia Legislativa há mais de dez anos, o que se constata é que a AGE, desde 2015, vem desempenhando o papel de órgão central do sistema de controle interno, orientando tecnicamente as unidades setoriais (CCIs) e as unidades equivalentes da administração indireta.

A orientação estratégica adotada pelo Poder Executivo estadual baseia-se na subordinação hierárquica dessas unidades aos Secretários de Estado, sendo que, no caso da SEFAZ, estão subordinadas sua CCI e a própria AGE. Portanto, devem os Secretários serem responsáveis pelos meios administrativos e financeiros necessários ao desenvolvimento das atividades de controle interno de suas Pastas. Não existe vinculação direta entre a AGE e o Chefe do Poder Executivo, indicando que não é dada a devida importância a essa relação.

Observou-se que, a partir de 2015, a AGE se aproximou mais das Secretarias, tendo em vista que lhe foram atribuídas novas competências semelhantes às de uma controladoria, a exemplo da coordenação das atividades das unidades setoriais e do estímulo às capacitações no âmbito do controle interno. Entretanto, percebe-se a dificuldade de exercer uma coordenação mais efetiva e de implantar suas diretrizes no sistema de controle interno pelo fato de integrar a estrutura da SEFAZ, o que denota a ingerência de uma Secretaria sobre outra. Ademais, no caso das entidades da administração indireta, existem estruturas de controle interno que, até o presente exercício, funcionam informalmente.

Por outro lado, por se constituir em um órgão de auditoria interna, a AGE deveria estar vinculada ao dirigente máximo do Poder Executivo, em atendimento às boas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

práticas da auditoria interna, pois, de acordo com as normas internacionais, a auditoria interna contribui ativamente para a governança organizacional eficaz, desde que algumas condições – que promovam sua independência e profissionalismo – sejam atendidas.

Esse distanciamento da alta administração, em relação às ações de controle interno, também se configura quando se verifica que a metodologia de gestão de riscos está sendo mobilizada por meio da AGE, mediante a publicação de Orientações Técnicas voltadas à estruturação dos controles internos e à implementação de modelo de análise e gestão de riscos.

Ademais, o marco normativo que instituiu o Programa de Gestão de Riscos, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, foi uma Portaria do Secretário da SEFAZ (Portaria nº 162, de 13/08/2018), que ainda não se constitui em uma política de governança, uma vez que se baseia em adesão voluntária de cada órgão, sob a coordenação da AGE.

Nesse sentido, os achados e recomendações, no âmbito das questões avaliadas, foram os seguintes:

Achados	Item do Relatório
Não atendimento integral das atribuições regimentais por parte das CCIs e das AIs	6.1
Deficiência de pessoal nas CCIs, nas AIs e na AGE	6.2
Modelo de sistema de controle interno adotado pelo Poder Executivo estadual não aderente às boas práticas de padrões internacionais	6.3
Envolvimento insuficiente da alta administração estadual na gestão de riscos	6.4

Ademais, seguem as recomendações propostas pela Auditoria ao **Governo do Estado**:

- notificar os titulares máximos das secretarias/órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual, considerando o art. 5º do Decreto Estadual nº 16.059/2015, em termos da observância da OT AGE nº 01/2015 (revisada em 2017), especialmente quanto às condições e os requisitos desejáveis para os servidores que atuam nas CCIs;
- concluir, sem prejuízo das recomendações contantes dos Pareceres Prévios

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

das Contas de Governo, os estudos acerca da proposta de implantação de unidades de controle interno no âmbito da administração indireta do Poder Executivo estadual, apresentada em 20/08/2017 pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB nº 005/2017;

- realizar estudos técnicos para avaliar o reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado na estrutura do Poder Executivo estadual, de modo a lhe dar mais autonomia e independência funcional, além de avaliar a revisão de sua atual denominação, uma vez que, na prática, além da auditoria interna, tem exercido o papel de controladoria geral; e
- editar ato normativo com a política de governança da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, principalmente, voltada à implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco.

Diante dos achados e recomendações anteriormente mencionados e levando em consideração as constatações descritas no item “6 RESULTADO DA AUDITORIA”, a Auditoria sugere que seja determinado ao **Governo do Estado** e à **SEFAZ/AGE** a apresentação de Plano de Ação conjunto, contemplando ações a realizar, responsáveis e prazos para atendimento às recomendações da Auditoria, sob pena de aplicação de multa, conforme previsto no inciso IV do art. 5º da Lei Complementar nº 05, de 04/12/1991.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 19/12/2018

Josue Lima de Franca
Auditor - Assinado em 19/12/2018

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Gerente - Assinado em 18/12/2018

Rita de Cassia de Araujo Melo
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 18/12/2018

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2ODC2NTUZ