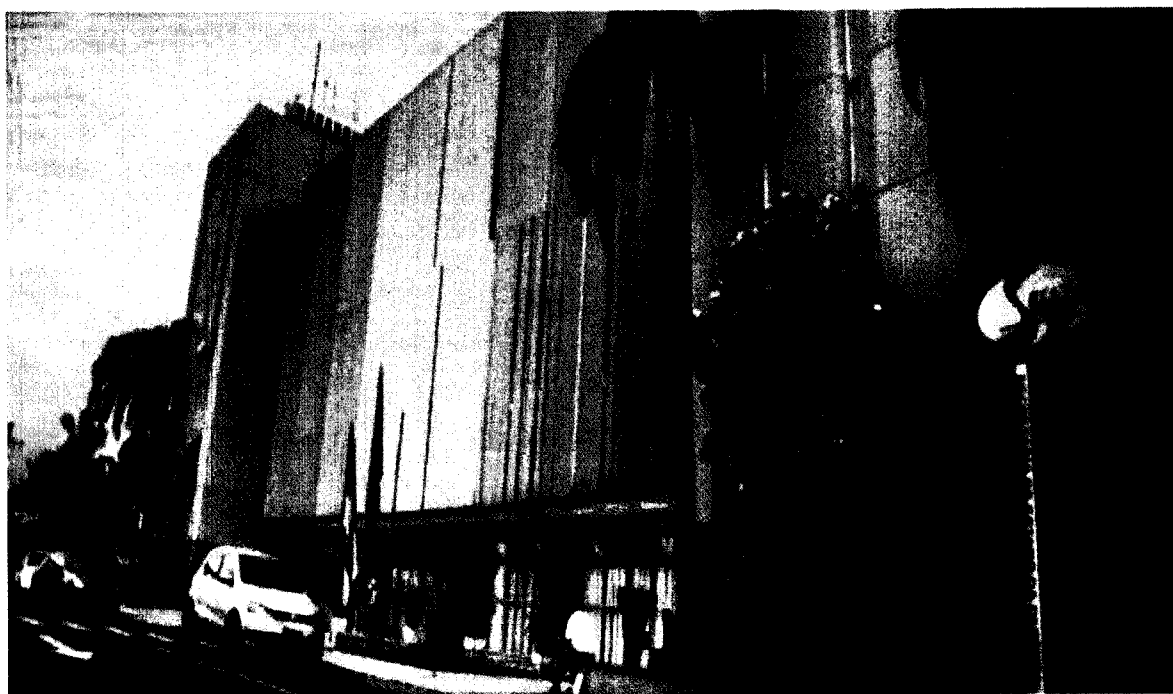




Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

RELATÓRIO Nº : 001/2014-AI-TCE/AM
EXERCÍCIO : 1ª TRANCHE/2013
UNIDADE AUDITADA : SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO ESTADO DO
AMAZONAS – SEFAZ
PROJETO : PROCONFIS – AM
CIDADE : MANAUS
UF : AM





Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Plenário

Josué Cláudio de Souza Filho (Presidente)
Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior (Vice-Presidente)
Lúcio Alberto de Lima Albuquerque (Corregedor)
Antonio Julio Bernardo Cabral (Ouvidor)
Érico Xavier Desterro e Silva
Júlio Assis Corrêa Pinheiro
Raimundo José Michiles

Auditores

Alípio Reis Firmo Filho
Mário José de Moraes Costa Filho
Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos

Procuradores do Ministério Público Especial Junto ao Tribunal

Carlos Alberto Souza de Almeida (Procurador-Geral)
Ademir Carvalho Pinheiro
Elissandra Monteiro Freire de Menezes
Elizângela Lima Costa Marinho
Evanildo Santana Bragança
Evelyn Freire de Carvalho Langaro Pareja
Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça
João Barroso de Souza
Roberto Cavalcanti Krichanã da Silva
Ruy Marcelo Alencar de Mendonça

Secretaria Geral de Controle Externo

Pedro Augusto Oliveira da Silva

MISSÃO

**“Exercer o controle externo da gestão dos recursos
públicos por meio de ações de orientação e fiscalização em benefício da
sociedade amazonense”.**



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Financeiras do
Contrato de Empréstimo nº 3139/OC-BR – 1ª Tranche/2013

PROCONFIS – AM

Comissão de Auditoria

Marcela Lacerda Lima (Coordenadora)
Analista Técnica de Controle Externo

José Raimundo Maquiné Júnior
Analista Técnico de Controle Externo

Mário Augusto Takumi Sato
Analista Técnico de Controle Externo

Osmani da Silva Santos
Analista Técnico de Controle Externo

Rickson dos Santos Colares Ribeiro
Analista Técnico de Controle Externo

Capa

Arquivo TCE-AM

Dados para Contato

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Secretaria Geral de Controle Externo
Av. Efigênio Sales, 1555 Parque 10
69055-736 Manaus - AM
Fone: + 55 (92) 3301-8153 / Fax: (92) 3642-8974



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

RESUMO

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas foi declarado elegível pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID como Auditor Independente responsável pela Auditoria Externa do Contrato de Empréstimo nº 3139/OC-BR, que tem o Governo do Estado do Amazonas como Mutuário e foi celebrado em 23 de dezembro de 2013. O objeto do referido Contrato consiste na cooperação para a execução do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para a Melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Estado do Amazonas – PROCONFIS-AM. O presente Relatório apresenta o resultado da Auditoria Independente realizada sobre a primeira parcela do desembolso do Contrato de Empréstimo nº 3139/OC-BR – Exercício de 2013, compreendendo o Parecer dos Auditores Independentes sobre o Fluxo de Caixa do Programa e o Relatório dos Auditores Independentes sobre o Sistema de Controle Interno relacionado ao Programa.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

ABREVIATURAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
AFI	Sistema de Administração Financeira Integrada
BANCO	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBR	“Country Brazil” – utilizado em documentos nos quais o banco se comunica oficialmente com os mutuários no Brasil
CGE	Controladoria Geral do Estado do Amazonas
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DFC	Demonstração dos Fluxos de caixa
GEA	Governo do Estado do Amazonas
IFAC	The International Federation of Accountants
INTOSAI	The International Organisation of Supreme Audit Institutions
LIBOR	London Interbank Offered Rate - taxa de juros interbancária do mercado de Londres
LOA	Lei Orçamentária Anual
LMS	Loan Management System – sistema do BID utilizado no gerenciamento de empréstimos
NE	Nota de Empenho
NL	Nota de Liquidação
NIA	Normas Internacionais de Auditoria
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
OB	Ordem Bancária
PBLs	Policy-Based Loans – Empréstimos Baseados em Políticas
PPA	Plano Plurianual
SEFAZ-AM	Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TRANCHE	Qualquer parcela em que se divida o Empréstimo
UCP	Unidade de Coordenação de Projetos da Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas
VMP	Vida Média Ponderada



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. PARECER DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE O FLUXO DE CAIXA DO PROGRAMA	10
1.1 RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PELAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	10
1.2 RESPONSABILIDADE DO AUDITOR	10
1.3 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS ENCAMINHADOS	11
1.4 BASE PARA ABSTENÇÃO DE OPINIÃO SOBRE O DEMONSTRATIVO DO FLUXO DE CAIXA	12
1.5 OPINIÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA	12
1.6 OUTROS ASSUNTOS	13
2. RELATÓRIO DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	15
2.1 INFORMAÇÕES GERAIS	15
2.2 CENÁRIO DO CONTROLE INTERNO	16
2.3 ESCOPO DA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS	16
2.3.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	17
2.3.2 RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	18
2.3.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RISCOS	18
2.4 ACHADOS DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES	18
2.4.1 FRAGILIDADE NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	18
2.5 CONCLUSÕES	19
CONCLUSÃO	21
MANIFESTAÇÃO DO GESTOR	22



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

INTRODUÇÃO

1. Este Relatório refere-se à Auditoria Independente prevista na Cláusula 4.02, das Disposições Especiais, e no Artigo 7.01, das Normas Gerais, do Contrato de Empréstimo nº 3139/OC-BR.
2. O objeto da Auditoria é auferir a primeira parcela do desembolso, ocorrida em 27/12/2013, no valor de US\$ 165.600.000,00 (cento e sessenta e cinco milhões e seiscentos mil dólares dos Estados Unidos da América), convertido em R\$ 386.676.000,00 (trezentos e oitenta e seis milhões, seiscentos e setenta e seis mil reais), bem como elaborar informe sobre o sistema de controle interno relacionado ao Proconfis-AM.
3. Sendo o escopo da Auditoria estritamente sobre o recebimento e a alocação dos recursos oriundos do financiamento, conforme Termo de Referência emitido pelo executor, não foram analisadas questões pertinentes à sua execução.
4. O Mutuário responsável pela aplicação dos recursos do Contrato de Empréstimo perante o BID é o Governo do Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas - Sefaz/AM, denominada Órgão Executor.
5. Internamente, o Programa é coordenado pela Unidade de Coordenação de Projetos – UCP, responsável pela coordenação, supervisão, monitoramento das ações de projetos, aprovação de programas de trabalho para execução de componentes e subcomponentes de projetos, planos operacionais, planos de aquisição, bem como pela interlocução com organismos financeiros, órgãos estaduais, federais e demais ações correlatas.

Objetivos do Proconfis-AM

6. O Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para a Melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Estado do Amazonas se enquadra na modalidade *Policy Based Loan* – PBL, prevista nas políticas do Banco relativas a empréstimos de apoio a Reformas de Política.
7. De acordo com a *PR-301 Policy-Based Loans (Multi-Tranche and Programmatic PBLs)* os empréstimos baseados em políticas constituem uma categoria de empréstimo que fornece recursos fungíveis para apoiar um programa aprovado de reformas políticas e/ou alterações institucionais em um setor ou subsetor.
8. O Proconfis-AM tem como objetivo apoiar a execução de um programa de reforma de políticas consistente com o fortalecimento da sustentabilidade fiscal e o aumento do nível e da qualidade do investimento, principalmente aquele destinado à área de segurança pública, para o desenvolvimento do Estado do Amazonas (Cláusula 2.01, do Contrato de Empréstimo nº 3139/OC-BR).



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

Recursos envolvidos

9. O custo total do financiamento foi fixado em US\$ 184.000.000,00 (cento e oitenta e quatro milhões de dólares dos Estados Unidos da América). O BID realizará o desembolso do empréstimo em 2 (duas) parcelas, sendo a primeira tranche ocorrida em 27/12/2013, no valor de US\$ 165.600.000,00 (cento e sessenta e cinco milhões e seiscentos mil dólares).
10. Cada parcela dos desembolsos requererá o cumprimento das condições especiais prévias correspondentes, estabelecidas nas Cláusulas 2.02, 2.03 e 2.04, do Contrato nº 3139/OC-BR.

Metodologia

11. Para a execução da Auditoria foram definidas as questões de auditoria e utilizadas as técnicas da entrevista, do exame físico de documentos, da análise de procedimentos e de documentações fornecidas pelo executor, bem como de testes nos sistemas de informação.
12. Os exames foram feitos de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), as Normas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e com as políticas e requisitos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do planejamento dos trabalhos, da análise de documentos, da constatação de evidências, avaliação das práticas e das estimativas contábeis adotadas pela Administração.

Perfil da equipe de Auditoria

13. Foram designados para apresentar os resultados dos exames realizados na 1ª tranche do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para a Melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Estado do Amazonas – Proconfis AM, exercício 2013, cinco Analistas Técnicos de Controle Externo especializados em Auditoria Governamental, com formação nas áreas contábil, jurídica e de engenharia da computação.

Objetivo Geral da Auditoria

14. O objetivo geral da auditoria externa requerida pelo Banco é obter opinião profissional dos auditores independentes com relação ao estado financeiro sobre o recebimento e alocação de recursos do financiamento de acordo com as exigências do Banco e as condições estabelecidas no Contrato de Empréstimo.

Objetivos Específicos da Auditoria

15. Os objetivos específicos da auditoria externa são obter a opinião dos auditores sobre:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

- a) a posição da conta bancária e o comprovante de ingresso dos recursos apresentados pela Sefaz, com relação às parcelas desembolsadas do Empréstimo;
- b) o cumprimento das obrigações, por parte da Sefaz, de não utilizar os recursos do Empréstimo para a aquisição de bens expressamente excluídos, nem para bens incluídos na lista negativa, tal como previsto no Contrato de Empréstimo; e
- c) a avaliação dos mecanismo de controle interno da Sefaz, incluindo o ambiente de controle, bem como os procedimentos operacionais, financeiros, contábeis e administrativos da Sefaz, relacionados com a execução do Programa.

Resultado da Auditoria

- 16. Com relação à primeira questão, a equipe de auditoria absteve-se de emitir opinião sobre o Demonstrativo de Fluxo de Caixa, uma vez que o mesmo não foi apresentado conforme o Termo de Referência. Entretanto, os documentos que apresentam movimentação financeira do exercício de 2013, apresentados pela Unidade de Coordenação de Projetos da Sefaz-AM, foram analisados e constatou-se que se apresentam em conformidade com o Contrato.
- 17. Da análise do sistema de controle interno da unidade gerenciadora, conclui-se razoável confiabilidade nos procedimentos adotados, excetuando-se fatos pontuais que devem ser observados com especial atenção. Tais fatos, embora não tenham ensejado em registros que desabonem a conduta do Programa até o momento não podem ser ignorados, considerando-se a relevância do mesmo. Desta forma, recomenda-se a adoção das medidas instruídas em seção própria deste relatório, com vistas a reforçar a fidedignidade das informações e das operações do gerenciador.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

1. PARECER DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE O FLUXO DE CAIXA DO PROGRAMA

A Sua Excelência o Senhor
AFONSO LOBO MORAES
Secretário da Fazenda do Estado do Amazonas

18. Fomos elegíveis pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para examinar a Demonstração de Fluxo de Caixa, referente ao ano encerrado em 31 de dezembro de 2013, assim como o resumo das principais políticas contábeis e demais Notas Explicativas correspondentes ao Programa de Consolidação Fiscal para a melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Estado do Amazonas (PROCONFIS-AM) financiado com recursos do Contrato de Empréstimo nº. 3139-OC-BR do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com aportes do Governo do Estado do Amazonas. Este Programa é executado pela Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ.

1.1 RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PELAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

19. A Administração do programa é responsável pela elaboração e apresentação confiável das Demonstrações Financeiras de acordo com as Normas Internacionais de Relatório Financeiro e pelos controles internos que considerou como necessários para que as demonstrações estejam livres de distorção relevante, causada por fraude ou erro.

1.2 RESPONSABILIDADE DO AUDITOR

20. Nossa responsabilidade é a de expressar uma opinião sobre a posição da conta bancária e o comprovante de ingresso dos recursos apresentados pelo mutuário, com relação às parcelas desembolsadas do Empréstimo, bem como de averiguar o cumprimento da obrigação, por parte do mutuário, de não utilizar os recursos do Empréstimo para a aquisição de bens expressamente previstos no Contrato. Realizamos a auditoria de acordo com o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, o qual adota normas compatíveis com as normas e procedimentos de auditoria governamental, emitidas pela Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização – INTOSAI, com as Normas Internacionais de Auditoria e requerimentos específicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
21. Essas normas requerem o cumprimento de exigências éticas pelos auditores e que a auditoria seja planejada e executada com o objetivo de obter segurança razoável de que as Demonstrações Financeiras estão livres de distorção relevante. Uma auditoria envolve a execução de procedimentos selecionados para obtenção de evidências a respeito dos valores e



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

divulgações apresentadas nas Demonstrações Financeiras. Os procedimentos selecionados dependem do julgamento do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorção relevantes nas Demonstrações Financeiras causadas por fraudes ou erro.

22. Nessa avaliação de riscos, o auditor considera os controles internos relevantes adotados pelo Programa para a elaboração e adequada apresentação da Demonstração Financeira para planejar procedimentos de auditoria que são apropriados nas circunstâncias, mas não com o propósito de expressar uma opinião sobre a eficácia desses controles internos da Entidade.
23. Uma auditoria inclui também a avaliação da adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis feitas pela administração, bem como a avaliação da apresentação da Demonstração Financeira. Consideram que a evidência de auditoria obtida é suficientemente apropriada para fundamentar nossa opinião de auditoria.

1.3 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS ENCAMINHADOS

24. Apesar das considerações anteriores, a equipe de auditoria procedeu o exame das transações financeiras e dos registros contábeis, utilizando como base os dados do Extrato Bancário do Programa, os relatórios do Sistema de Contabilidade da SEFAZ – AFI (Administração Financeira Integrada) e os dados do Sistema MLS do BID, para determinar se as informações financeira do Programa apresentassem de forma razoável com os requisitos do Banco.
25. Inicialmente constatamos na Lei Orçamentária Anual a identificação de como os recursos foram alocados nos programas de investimento do Plano Plurianual. A alocação dos recursos auditados oriundos do contrato de empréstimo encontra-se no “Quadro I”, denominado Previsão da Receita por Categoria Econômica, especificado como “Operações de Crédito Externas - PROCONFIS BID”, dotação orçamentária, conforme código da receita. “2123.05.03.00” do mesmo Orçamento, e conclui-se pela adequação às regras contratuais.
26. Para realização do Programa foi previsto o desembolso pelo Banco em duas parcelas, sendo a primeira no valor de US\$ 165.600.000,00 e a segunda de US\$ 18.400.000,00. Cumpridas as condições prévias estabelecidas no contrato, foi realizado o primeiro desembolso em 27/12/2013, conforme se depreende do relatório do Sistema MLS.
27. O valor referente à primeira parcela (US\$ 165.600.000,00) ingressou na conta do Programa (conta corrente 9198-7, agência 3563-7, do Banco do Brasil) no dia 27/12/2013 conforme se depreende dos extratos bancários. Entretanto, a equipe de auditoria não teve acesso ao documento que evidencia a internacionalização dos recursos no valor de R\$ 386.676.000,00, não ficando comprovada a taxa de câmbio utilizada para tal fim.
28. Quanto à movimentação financeira realizada no exercício de 2013 ressaltamos a diferença no valor de R\$ 80.474.461,91 a maior no Extrato Bancário em relação ao Sistema Contábil. Esta diferença explica-se por créditos não tomados pelo banco, pois enquanto o Sistema Contábil emitiu a ordem bancária, a mesma não foi cumprida pelo Banco do Brasil em tempo hábil.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

Mesmo com essa configuração destacamos que tal fato não influenciou no gerenciamento do recurso do programa no exercício auditado.

29. Em relação às despesas expressamente proibidas pelo contrato de empréstimo tais como importações de armas, importações de bens de luxo e importações de países não membros do Banco (Artigo 6.03 das normas gerais do contrato de Empréstimo) e as que figuram na lista negativa (Cláusulas 2.07 e 2.08 das Disposições Especiais do Contrato de Empréstimo), por exemplo, bebidas alcoólicas, tabaco, materiais radioativos e ouro não monetário, constatamos que não houve descumprimento por parte do mutuário.

1.4 BASE PARA ABSTENÇÃO DE OPINIÃO SOBRE O DEMONSTRATIVO DO FLUXO DE CAIXA

30. O Termo de Referência para Auditoria Externa do programa PROCONFIS/AM enumera como produto esperado do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, o Parecer sobre o Fluxo de Caixa do Programa, cujas informações financeiras deveriam estar expressas em dólares norte-americanos incluindo os recursos recebidos, sua alocação, o saldo disponível (no início e no fim do período), os montantes acumulados, e as correspondentes notas explicativas. As notas explicativas deveriam incluir, entre outras observações, uma descrição do Programa, acordos entre as instituições e as principais políticas contábeis.
31. Destacamos que o mutuário (SEFAZ-AM) não apresentou até a realização da auditoria, as informações financeiras em forma de Demonstrativo conforme solicitado no Termo de Referência. Não constatamos também as notas explicativas descrevendo as principais políticas contábeis aplicadas para o projeto. Ainda sobre o assunto há de se destacar que os documentos encaminhados à equipe de auditoria não se encontravam expressos em dólares norte-americanos, não atendendo a outro requisito expresso no Termo de Referência.
32. Importante ressaltar que nossa responsabilidade é a de expressar uma opinião sobre a demonstração financeira do fluxo de caixa com base em nossa auditoria, conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria. Em decorrência do assunto descrito anteriormente não nos foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião de auditoria especificamente quanto ao Demonstrativo de Fluxo de Caixa.

1.5 OPINIÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

33. Devido à relevância dos assuntos descritos no item Base para abstenção de opinião, não nos foi possível expressar opinião sobre o Demonstrativo do Fluxo de Caixa.
34. Ressaltamos que analisamos os documentos encaminhados como as ordens bancárias e notas de empenhos referentes aos valores registrados contabilmente e em nossa opinião, exceto pelos efeitos do assunto descrito no parágrafo base para abstenção de opinião do Demonstrativo do



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

Fluxo de Caixa entendemos que as movimentações efetuadas apresentam-se razoavelmente em conformidade com as cláusulas expressas pelo contrato de empréstimo.

1.6 OUTROS ASSUNTOS

35. O Termo de Referência para Auditoria Externa é o documento que determina os objetivos gerais e específicos, bem como elenca os produtos esperados da auditoria elegível para tal finalidade. Para que a essência da auditoria independente – qual seja, utilizar-se de procedimentos técnicos específicos com fim de atestar a adequação de um ato ou fato com intuito de imprimir-lhe características de confiabilidade – seja alcançada é necessário que as partes envolvidas cumpram as partes designadas. Nesse interim, necessário faz, mais uma vez, destacar a ausência da elaboração da Demonstração de Fluxo de Caixa conforme solicitado no Termo de Referência. Necessário dizer que não estamos abordando a ausência de registros financeiros e contábeis, mas sim da elaboração do Demonstrativo de forma que possa atender a legislação vigente.
36. Em virtude do exposto no parágrafo anterior sugerimos que o mutuário proceda o atendimento dos dispositivos contratuais no que se refere à auditoria, principalmente no que tange à Cláusula 4.02 e tópico VI do Termo de Referência.

Cláusula 4.02. Auditorias. De acordo com o estabelecido no Artigo 7.01 das Normas Gerais, o Mutuário se compromete a apresentar ao Banco, dentro dos 90 (noventa) dias seguintes a cada desembolso, um relatório financeiro auditado sobre o uso e o destino dos recursos do Empréstimo. **Esse relatório será auditado por empresa de auditores independentes autorizada pelo Banco ou pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, o qual já se encontra credenciado pelo Banco, e apresentado de acordo com termos de referência previamente aprovados pelo Banco.**

Tópico VI – Termo de Referência

A seguir se enumeram os produtos esperados como resultado da auditoria que devem ser elaborados de acordo com as NIAs, com os requisitos de auditoria externa do Banco e com estes termos de referência.

1. Parecer sobre o Fluxo de Caixa do Programa. **As Informações Financeiras do Programa deverão ser expressas em dólares norte-americanos e incluir os recursos recebidos, sua alocação, o saldo disponível (no início e no fim do período), os montantes acumulados, e as correspondentes notas explicativas. As notas explicativas deverão incluir, entre outras, uma descrição do Programa; acordos entre as instituições, se aplicável, as principais políticas contábeis aplicadas, os detalhes da conta específica**



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

e partidas de conciliação. Em caso de má aplicação ou desvio (intencional ou não) de recursos, o TCE-AM deverá relatar o fato e emitir sua opinião sobre o mesmo de maneira clara e informativa.

Manaus, 18 de março de 2014.


JOSÉ RAIMUNDO MAQUINÉ JÚNIOR
Analista Técnico de Controle Externo
Mat. 001.810-4A


RICKSON DOS S. COLARES RIBEIRO
Analista Técnico de Controle Externo
Mat. 001.357-9A


OSMANI DA SILVA SANTOS
Analista Técnico de Controle Externo
Mat. 001.352-8A



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

2. RELATÓRIO DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A Sua Excelência o Senhor
AFONSO LOBO MORAES
Secretário da Fazenda do Estado do Amazonas

2.1 INFORMAÇÕES GERAIS

37. Procedemos à auditoria do estado financeiro sobre o recebimento e alocação de recursos de financiamento, referentes ao desembolso realizado em 27/12/2013, do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para Melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Estado do Amazonas – PROCONFIS, doravante referenciado apenas como Programa, financiado com recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, referente ao Contrato de Empréstimo nº 3139/OC-BR e do aporte local do Governo do Estado do Amazonas, sob execução da Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas, e emitimos nossos relatórios correspondentes aos mesmos.
38. Realizamos nossa auditoria utilizando processos de entrevista, análise de procedimentos e documentação fornecida pelo executor e testes nos sistemas de informação, os quais são compatíveis com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), as Normas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e com os requisitos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, especificamente as Guias de Relatórios Financeiros e Auditoria Externa de Operações Financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. A execução da auditoria baseada nessas normas requereu planejamento e organização na execução, refletidos em nossos papéis de trabalho, que garantem uma certeza razoável sobre a confiabilidade da análise das demonstrações financeiras dispostas neste relatório.
39. A Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas é responsável por estabelecer e manter um sistema de controle interno do programa a fim de cumprir o Artigo 7.01 das Normas Gerais do Contrato de Empréstimo. O objetivo maior de um sistema de controle interno é que a administração propicie mecanismos mínimos para que os objetivos e metas do programa sejam atingidos dentro de uma margem razoável de garantia. Por margem razoável de garantia, entenda-se como a execução do planejamento do programa de forma eficiente, eficaz e dentro de parâmetros de economicidade e efetividade. Para cumprir com esse objetivo, erros e procedimentos ilegais ou fraudulentos devem ser evitados e, na sua ocorrência, devem ser detectados e corrigidos dentro de curto prazo, pelos funcionários, como parte de suas funções habituais. As medidas de efetividade e de custos razoáveis são a decorrência do conceito de comparar o valor do risco ou da perda potencial contra o custo do controle respectivo.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

40. Sendo o Programa em tela objeto de auditoria estritamente sobre o recebimento e a alocação dos recursos oriundos do empréstimo contratado, conforme termo de referência emitido pelo Executor delimitando o escopo desta auditoria, não foram analisadas questões pertinentes à sua execução. Desta forma, não obstante que o Controle Interno abranja o alcance de metas, objetivos e resultados, tais aspectos não puderam ser verificados.
41. Ao planejar e desenvolver nossa auditoria das demonstrações financeiras do programa, referentes ao primeiro desembolso realizado em 27/12/2013, obtivemos um entendimento do sistema de controle interno vigente, dentro das delimitações já mencionadas no item “4” deste relatório de Controle Interno. No que se refere a esse sistema, obtivemos um entendimento do organograma e da estrutura funcional do Executor, do desenho das políticas e procedimentos relevantes, bem como se os mesmos haviam sido implementados, e avaliamos o risco de controle para determinar nossos procedimentos de auditoria com o propósito de emitir uma opinião sobre as demonstrações financeiras do projeto, e não para proporcionar segurança sobre o sistema de controle interno, motivo pelo qual não a expressamos por completo.

2.2 CENÁRIO DO CONTROLE INTERNO

42. O Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para Melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Estado do Amazonas – PROCONFIS é executado pela Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas, doravante referenciada por sua sigla oficial Sefaz/AM, vinculada diretamente ao Governador do Estado.
43. Internamente, o Programa é coordenado pela Unidade de Coordenação de Projetos, doravante denominada UCP, criada pela Lei Estadual 3943, de 09 de outubro de 2013, responsável pela coordenação, supervisão, monitoramento das ações de projetos, aprovação de programas de trabalho para execução de componentes e subcomponentes de projetos, planos operacionais, planos de aquisição, bem como pela interlocução com organismos financeiros, órgãos estaduais, federais e demais ações correlatas;
44. O controle interno do órgão executor é de responsabilidade da Controladoria Geral do Estado, doravante denominada CGE, constituída através da Lei Delegada 71, de 18 de maio de 2007, que define suas finalidades, competências e estrutura organizacional. A CGE possui 44 servidores, sendo 18 deles alocados diretamente em atividades de Auditoria.

2.3 ESCOPO DA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

45. A avaliação do controle interno da Sefaz/AM foi delimitada a três áreas de maior relevância, considerando que estas áreas concentram as atividades pertinentes aos componentes de controle interno do COSO. Desta forma analisamos a estrutura organizacional, os recursos de tecnologia da informação e as atividades de acompanhamento e gestão de riscos da Sefaz/AM.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

46. A análise de cada uma dessas áreas baseou-se em critérios de formalização, implementação e acompanhamento dos seus respectivos controles, tendo cada item sido evidenciado quando da sua existência factual. A seguir seguem os detalhes de cada área de controle.

2.3.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

47. A Secretaria de Estado da Fazenda é um órgão integrante da estrutura oficial do Governo do Estado do Amazonas, tendo sido criada pela Lei nº 12, de 09 de maio de 1953, integra a Administração Direta do Poder Executivo, na forma da Lei Delegada Nº 2, de 14 de abril de 2005, tem suas áreas de competência definidas no artigo 1º da Lei Delegada nº 6, de 28 de junho de 2005 e tem suas atribuições regulamentadas na Lei delegada N.º 73, de 18 de maio de 2007.
48. A Sefaz/AM obedece ao Regulamento Administrativo instituído pela portaria Nº 0164/2006-GSEFAZ, que descreve suas competências, estrutura organizacional e de recursos humanos.
49. Os servidores da Sefaz/AM são regidos por legislação específica de pessoal e pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Amazonas, instituída pela Lei Estadual N.º 1.762 de 14 de novembro de 1986.
50. Os servidores do executor, bem como todos os servidores da Administração Estadual, obedecem a Código de Ética Profissional, instituída pela Lei Ordinária Estadual 2869/2003.
51. As transações financeiras obedecem ao fluxo da Secretaria de Estado da Fazenda – Sefaz, sendo integralmente registrados no Sistema de Administração Financeira Integrada – AFI, ferramenta padronizada pelo Governo do Estado para os registros financeiros e contábeis de toda a Administração Direta do Governo Estadual.
52. O quadro funcional de Sefaz/AM é composto por 713 servidores próprios e 235 terceirizados. A UCP possui 5 servidores, incluindo seu coordenador.
53. O órgão informou que não houve confecção de manuais, procedimentos nem mapas de processos pelo fato de o contrato não prever instrumentos de acompanhamento da aplicação dos recursos, uma vez que se trata de programa de fortalecimento de políticas.
54. Denúncias contra ações executadas pelo Órgão Executor são tratadas pela Ouvidoria Geral do Estado, órgão integrante da Administração Direta do Poder Executivo, ligado diretamente ao Governador do Estado, cujas finalidades, competências e estrutura organizacional foram definidas através da Lei Delegada 72, de 18 de maio de 2007
55. Em situações que envolvam atos disciplinares contra servidores da Sefaz/AM, as denúncias serão tratadas pela Corregedoria do Órgão, conforme art. 4º, inc. IX da Lei Delegada 73, de 18 de maio de 2007.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

2.3.2 RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

56. A Sefaz/AM conta com um Departamento de Tecnologia da Informação responsável pelo provimento de serviços de comunicação, armazenamento de arquivos e dados e suporte de equipamentos.
57. Esse departamento conta com infraestrutura instalada na própria Sefaz/AM e tem como parâmetro referencial normativo a Portaria 21/2010-GSEFAZ, que institui a Política de Segurança da Informação do órgão e a Instrução Normativa 01/2011-SET/SEFAZ, que institui sistemática para acesso ao sistema de gestão AFI.
58. O principal sistema de gestão denominado Sistema de Administração Financeira Integrada – AFI é de administração da própria Sefaz/AM e tem seus acessos controlados por gestores credenciados, obedecendo a rito de autorização evidenciado por esta auditoria.
59. O acesso às operações financeiras geridas pelo AFI é restrito e obedece a uma hierarquia de autorização definida pelo próprio sistema. Cada usuário possui um perfil fixado que define a quais operações o mesmo terá acesso. No AFI constam todas as transferências relativas ao Programa, bem como os extratos bancários e as ordens bancárias relacionadas ao mesmo.
60. Todas as transações são registradas com os dados da própria atividade, bem como do seu executor.

2.3.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RISCOS

61. Em seu organograma, a SEFAZ/AM não exibe uma subcoordenadoria específica para tratar o planejamento do Programa. No entanto, a UCP realiza a gestão do programa, de acordo com suas atribuições normativas.
62. Não foi apresentada matriz de riscos do Programa, sendo inviável portanto a análise de seu acompanhamento e evolução. Questionado sobre a referida matriz, o executor informou não se aplicar ao Programa em tela.
63. A UCP não possui um sistema específico de acompanhamento da evolução das atividades em que foram alocados os recursos do empréstimo deste Programa.

2.4 ACHADOS DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES

2.4.1 FRAGILIDADE NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

64. **Condição:** A Sefaz/AM, bem como todo o Governo do Estado, têm na Controladoria Geral do Estado a centralização do Controle Interno de suas operações. Embora seja legalmente estruturada e possua atribuições adequadas às exigências do tema, sua estrutura organizacional



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

e seu quadro funcional são insuficientes para atender a toda a estrutura estatal de forma eficiente e temporal.

65. **Critério:** Os órgãos executores devem possuir mecanismos eficientes de controle interno visando minimizar a possibilidade de ocorrência de erros ou desvios procedimentais, aumentando a garantia no uso adequado dos recursos.
66. **Causa:** Estrutura organizacional e quadro funcional insuficientes em relação às atividades sob sua responsabilidade.
67. **Efeito:** Um sistema de controle interno eficiente acusa de forma mais rápida a necessidade da adoção de medidas preventivas ou corretivas, que visam a minimização de perdas decorrentes de ineficiências ou de desvios. Sua eventual ausência, inoperância ou operação falha aumentam o risco de ocorrência de atos irregulares.
68. **Recomendação:** Embora a natureza do Programa em análise seja de fortalecimento de políticas públicas e não tendo sido analisadas despesas relativas à sua aplicação, recomenda-se que a médio e longo prazos seja fortalecida a CGE de forma que a mesma possa cumprir de forma adequada suas atividades. Recomenda-se também a disseminação da cultura do Controle Interno nos entes gerenciadores e executores de forma a possibilitar a adequada compreensão da responsabilidade da manutenção dos controles por parte de toda a cadeia operacional e não apenas por parte da CGE.
69. **Documentos analisados:** AI.01.01.03.EV.03 - Lei Delegada 71-2007 - CGE, AI.01.01.03.EV.11 - Lista Geral de Servidores da CGE, AI.01.01.03.EV.24 - Organograma da CGE.

2.5 CONCLUSÕES


70. Da análise da documentação apresentada, verifica-se que as operações realizadas pelo órgão gerenciador obedecem a parâmetros formais, muitos dos quais oficializados por meio de instrumento normativo e devidamente publicados através de Leis, Decretos e Portarias. Diante das limitações do escopo de auditoria derivadas do fato de o órgão gerenciador não ser responsável pela execução das ações em que foram aplicados os recursos, bem como pelo fato de a própria aplicação não ser objeto desta auditoria, não foi possível concluir pela regularidade dos controles internos até a sua aplicação.
71. Houve dificuldade na compreensão da Auto Avaliação de Controles Internos, objeto que permite à equipe de auditoria analisar o entendimento que o órgão gerenciador tem da importância da manutenção dos controles internos sobre ações de sua responsabilidade. Desta forma, percebe-se que os controles são executados de modo empírico, em um nível de maturidade *ad hoc*. Portanto, concluímos nossa opinião pela satisfatoriedade dos controles internos com base na forte estrutura organizacional do ente gerenciador e pelo adequado controle de suas operações através do sistema AFI. No entanto, recomendamos o fortalecimento



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

do entendimento sistêmico e organizacional dos controles internos em todo o órgão gerenciador, bem como o fortalecimento da CGE.

Manaus, 18 de março de 2014.


MÁRIO AUGUSTO TAKUMI SATO
Analista Técnico de Controle Externo
Mat. 001.889-9A


MARCELA LACERDA LIMA
Analista Técnica de Controle Externo
Mat. 001.727-2A



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

CONCLUSÃO

72. Em nossa opinião, após a finalização dos procedimentos acima dispostos, exceto pelas ressalvas e recomendações supramencionadas, constatamos por parte da Sefaz-AM a razoável adequação às regras contratuais relativas às:

a) movimentações financeiras efetuadas, as quais apresentam-se em conformidade com as cláusulas expressas pelo contrato de empréstimo.

b) operações realizadas pelo órgão gerenciador, as quais obedecem a parâmetros formais, muitos dos quais oficializados por meio de instrumento normativo e devidamente publicados através de Leis, Decretos e Portarias. Diante das limitações do escopo de auditoria derivadas do fato de o órgão gerenciador não ser responsável pela execução das ações em que foram aplicados os recursos, bem como pelo fato de a própria aplicação não ser objeto desta auditoria, não foi possível concluir pela regularidade dos controles internos até a aplicação final do desembolso. Desse modo, concluímos pela satisfatoriedade dos controles internos com base na forte estrutura organizacional do ente gerenciador e pelo adequado controle de suas operações através do sistema AFI.

Manaus, 18 de março de 2014.

Marcela Lacerda Lima

MARCELA LACERDA LIMA

Coordenadora da Comissão de Auditoria

Mat. 001.727-2A



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Comissão de Auditoria Independente de Recursos Externos

MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

73. Parecer dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações dos Fluxos de Caixa do Programa

Prezados inicialmente parabenizando pela conclusão dos trabalhos e agradecendo pelas orientações expressas no relatório, seguem abaixo apenas algumas considerações sobre alguns aspectos da auditoria sob o ponto de vista dos auditados, como forma de contribuir no processo de aprendizado mútuo e contínuo, bem como para possibilitar aperfeiçoamento de rotinas e obtenção de melhores resultados.

Assim considerando que, data vênia, a SEFAZ apresentou toda a documentação e informação que lhe foi solicitada, nos deparamos com algumas dificuldades em entender alguns termos e solicitações aplicadas, seja em razão da “novidade”, isto é, uma auditoria com orientação em rotinas e normatizações privadas e internacionais, seja por conta de expressões genéricas contidas nas solicitações, ou ainda em razão da utilização de códigos de referencia com os quais ainda não há familiaridade. Nesse caso na tentativa de minimizar equívocos de interpretação que possam prejudicar o atendimento das demandas, ponderamos respeitosamente sobre a possibilidade de trazer no corpo da solicitação, de forma mais detalhada, todas as especificações e modelos de documentos e informações que se pretenda obter, pois certamente tornará a resposta mais efetiva e rápida. Ainda nesse sentido entendemos ser importante ponderar sobre o potencial de informações que já estão disponibilizados nos sistemas AFI e E-contas, considerando inclusive a possibilidade de aproveitamento de seus layouts.

Nessa linha então, mas sem embargo a abstenção de opinião, nos ficou a impressão que o item 1, Cláusula 4.02, tópico VI do Termo de Referência, indica que a Auditoria Independente analisaria e emitiria um parecer sobre o Fluxo de Caixa, ou seja, sobre a movimentação financeira que é executada e registrada no sistema contábil do Estado (AFI), com base em todos os documentos extraídos do AFI e fornecidos pelo auditado ou outros documentos acessados pela auditoria diretamente do AFI e não que houvesse a necessidade de se fazer um fluxo novo ou independente para apresentar a auditoria.

74. Relatório dos Auditores Independentes sobre o Sistema de Controle Interno

As recomendações sugeridas inerentes ao Sistema de Controle Interno serão revisadas e de acordo com as necessidades implementadas para fortalecer os controles internos e atender as normas de Auditoria.

Agradecemos à Comissão de Auditoria pelo trabalho que foi desenvolvido e que ora é finalizado, colocamo-nos à disposição para quaisquer informações.

Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ-AM
Unidade de Coordenação do Projeto - UCP-AM