

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Relatório de Consolidação da Avaliação da
Estrutura de Controle do Poder Executivo Estadual

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

26/04/2021

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Auditoria-Geral

Superintendência Central de Auditoria de Gestão de Riscos e de Programas- SCAGRP

Diretoria Central de Auditoria de Gestão de Riscos-DCAGR

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Unidades Auditadas: **44 Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual**



MISSÃO DA CGE

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.



QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação da Estrutura de Controle no Nível de entidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, baseada no *Comitee of Sponsoring Organization (COSO I)*.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em atendimento ao Plano de Atividades de Controle Interno 2020 (PACI 2020), Plano Tático da AUGE 2020/2021, de intensificação das ações que promovam a melhoria dos controles internos da Administração Pública.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

A maioria (35; 80%) de 44 órgãos e entidades avaliados apresentaram nível intermediário de maturidade em sua estrutura de controle interno, que, se de um lado sinaliza a existência de uma estrutura de controle atuante, por outro indica que há espaço para melhorias nas atividades de gestão.



Lista de Siglas e Abreviaturas

AUGE	Auditoria Geral do Estado
CCC	Centro de Compras Compartilhadas
CEDM	Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais
CI	Controle Interno
CIRC	Comitê de Integridade, Riscos e Controles
CF	Constituição Federal
CGE	Controladoria Geral do Estado
CONSET	Conselho de Ética Pública
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
COVID 19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
IN	Instrução Normativa
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MGI	Minas Gerais Participações S/A
PSI	Política de Segurança da Informação
PMPI	Plano Mineiro de Promoção da Integridade
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
RPA	<i>Robotic Process Automation</i>
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SisPMPI	Sistema do Plano Mineiro de Promoção da Integridade
SSC	Sistema de Segurança Corporativo
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação



Sumário

Introdução.....	7
Resultado dos Exames:	8
Mais de 80% (35) dos órgãos/entidades apresentam nível maturidade Intermediário ou superior e 20% (9) apresentam nível de maturidade inicial ou básico.	8
2.1 O Componente Ambiente de Controle: Criando e mantendo o ambiente interno adequado para alcance dos objetivos	9
2.1.1 Principais Fragilidades Identificadas	10
2.2 O Componente Avaliação de riscos: Identificação do tamanho dos problemas que podem afetar os resultados	12
2.2.1 Principais Fragilidades Identificadas	13
2.3 Componente Atividades de Controle: Como mitigar os riscos de forma eficiente	14
2.3.1 Principais Fragilidades Identificadas	15
2.4 O Componente Informação e Comunicação: Como envolver os servidores e terceiros para o alcance das metas e objetivos	16
2.4.1 Principais Fragilidades identificadas	17
2.5 O Componente Monitoramento: Como se manter no caminho certo para alcance das metas e objetivos	19
2.5.1 Principais Fragilidades Identificadas	20
Conclusão	21



Introdução

Trata-se de Relatório de Auditoria com o resultado da consolidação das auditorias de natureza operacional, realizadas no âmbito de 44 órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, com a finalidade de avaliar, em nível de entidade, o grau de maturidade dos controles internos em nível de entidade.

A avaliação da estrutura de controle interno em nível de entidade contemplou a avaliação de um conjunto de políticas, diretrizes e padrões mais abrangentes do órgão ou entidades, que consistem em procedimentos e instrumentos corporativos não ligados diretamente às operações específicas, mas que dão o escopo e evidenciam o tom das ações na organização, estabelecendo critérios e diretrizes de atuação, tais como códigos de ética e de conduta, comissão de ética, organograma, regimento interno, políticas e práticas de recursos humanos, processo de planejamento estratégico, política de gestão de riscos, comitê de riscos, auditoria interna, entre outras.

Uma característica distintiva desses tipos de controles que foram avaliados é o fato de serem, geralmente, preventivos. São considerados controles típicos de “governança corporativa”, pois estão relacionados com a estrutura, com a operacionalização do trabalho e com as atividades de gestão. Esses controles permeiam todo o órgão ou entidade e devem estar difundidos em todos os níveis hierárquicos (operacional, tático e estratégico), em todos os processos de trabalho (área meio e área fim) e para todos os servidores.

A avaliação foi pautada nos critérios definidos pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras – COSO¹, que define controle interno como sendo um processo constituído de cinco elementos básicos, atualmente denominados de “componentes”, que se inter-relacionam e são divididos em 15 princípios.

O trabalho, em cada um dos órgãos e entidades, foi realizado em duas etapas: A primeira refere-se à etapa de envio de questionário de autoavaliação sobre a estrutura de controle, para preenchimento pela alta gestão dos órgãos e entidades, e a segunda, a de avaliação, pela equipe de auditoria, das evidências de existência, adequação e efetividade dos controles internos administrativos informados ou não pelos gestores.

O resultado dessa avaliação fornece aos gestores informações relevantes para a construção do plano de ação, visando o aperfeiçoamento da eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações; da integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de *accountability*, da conformidade com leis e regulamentos aplicáveis; e da adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

O resultado consolidado sobre a maturidade da estrutura de controle dos 44 órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual apontou as seguintes oportunidades de melhoria descritas a seguir.

¹ O COSO* (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) é uma organização privada americana criada para o desenvolvimento de estruturas e orientações sobre gestão de riscos corporativos, controle interno e dissuasão de fraudes nas organizações. Em decorrência da globalização e padronização internacional das técnicas de auditoria, as recomendações da COSO, relativas aos controles internos, bem como seu cumprimento e observância, são amplamente praticados e tidos como modelo e referência no Brasil e na maioria dos países.

Resultado dos Exames:

Mais de 80% (35) dos órgãos/entidades apresentam nível maturidade Intermediário ou superior e 20% (9) apresentam nível de maturidade inicial ou básico.

Verificou-se que mais de 80% (35) dos órgãos/entidades apresentam nível maturidade Intermediário ou superior e 20% (9) apresentam nível de maturidade inicial ou básico, conforme demonstrado no **Gráfico 1**, que sinaliza, por um lado, a existência de uma estrutura de controle mais eficaz, vez que há princípios e padrões documentados e treinamento básico sobre controles internos (**Tabela 1; Figura 1**), e, por outro, indica oportunidades para melhorias nas atividades de gestão.

Gráfico 1 – Nível de Maturidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual

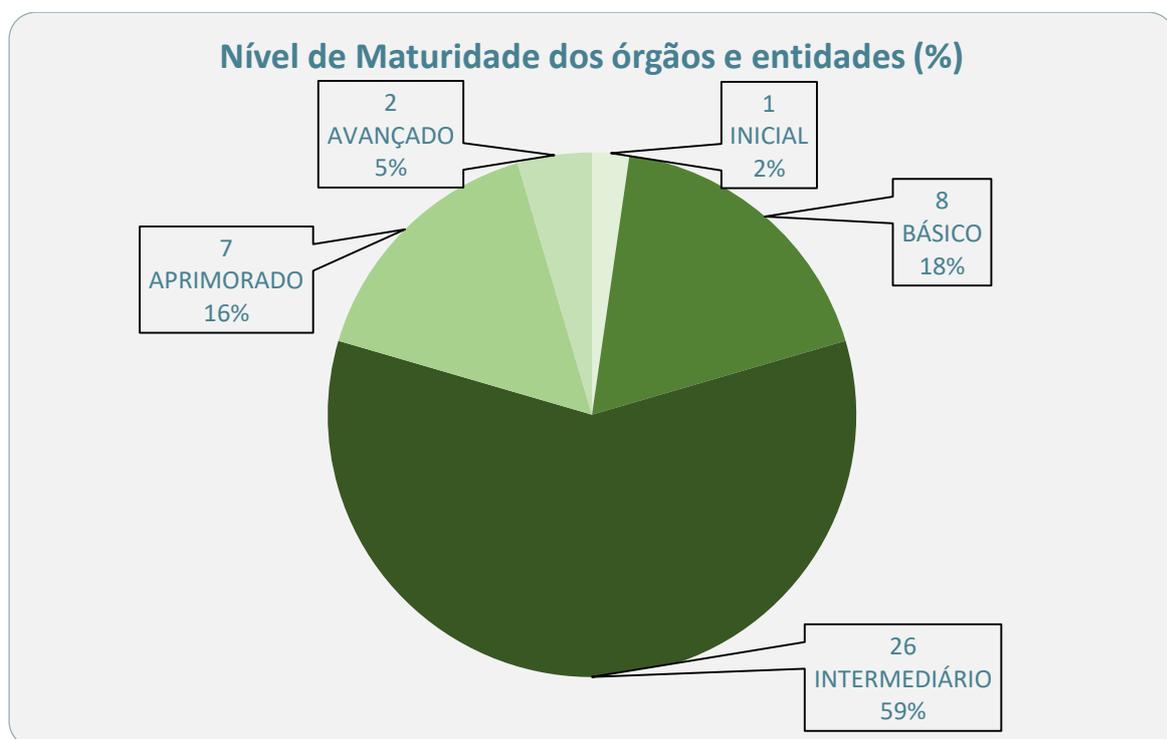
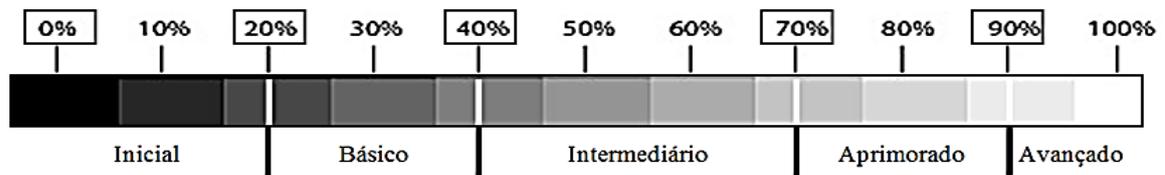


Tabela 1 - Interpretação dos Resultados

PONTUAÇÃO MÉDIA	INTERPRETAÇÃO	DESCRIÇÃO
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles internos obedecem aos princípios estabelecidos; são supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: CGE (Acórdãos - TCU Plenário 2467/2013, 568/2014 e 476/2015)

Figura 1 - Régua de Interpretação dos Resultados



Fonte: CGE (Tribunal de Contas da União - TCU/2012)

A partir da avaliação efetuada foi possível identificar as principais fragilidades recorrentes encontradas nos diversos órgãos/entidades, permitindo traçar um quadro detalhado da situação de cada componente abordado pela metodologia COSO, as diretrizes existentes no âmbito do Poder Executivo, para cumprimento pelos órgãos e entidades, em relação a cada componente avaliado, boas práticas identificadas no âmbito dos órgãos e entidades do poder executivo estadual e as boas práticas estabelecidas pelos órgãos de controle e organismos internacionais.

2.1 O Componente Ambiente de Controle: Criando e mantendo o ambiente interno adequado para alcance dos objetivos

O componente **Ambiente de Controle** envolve a análise dos seguintes princípios: Aderência à integridade e a valores éticos (Princípio 1), Competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão (Princípio 2), Coerência e harmonização da estrutura de competências e responsabilidades dos diversos níveis de gestão do órgão ou entidade (Princípio 3), e Compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização (Princípio 4).

A estrutura organizacional é fundamental para o alcance de seus objetivos. Por meio da estrutura, a entidade poderá planejar, executar e verificar os desvios por meio do controle e monitoramento das suas atividades. Independentemente do tipo de estrutura adotado, a entidade deve estar organizada de forma a permitir eficaz gerenciamento de riscos e desempenhar suas atividades de modo a alcançar os seus objetivos.

Segundo o COSO², a delegação de autoridades e atribuição de responsabilidades ao longo da organização deve habilitar os gerentes e as equipes a tomarem decisões de acordo com as diretrizes da gerência para a realização dos objetivos da entidade; portanto, limites devem ser estabelecidos para que a autoridade não exceda o necessário para a realização dos objetivos, e riscos desnecessários não sejam acatados.

É essencial que os integrantes do quadro de pessoal estejam preparados para enfrentar novos desafios à medida que as questões e os riscos da organização modificam-se e adquirem maior complexidade – em parte devido à rápida mudança de tecnologias. Ensino e treinamento, sejam eles mediante instruções na sala de aula, auto estudo ou treinamento na própria função, devem contribuir para que o pessoal se mantenha atualizado e trabalhe com eficácia em ambiente em fase de transição (COSO).

² COSO I – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Controle Interno – Estrutura Integrada. Maio de 2013. Obra traduzida em língua portuguesa pelo Instituto de Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil, com a colaboração da PWC Brasil.



No âmbito do Poder Executivo Estadual, em relação ao Ambiente de Controle, já foram estabelecidas as seguintes diretrizes para os órgãos e entidades:

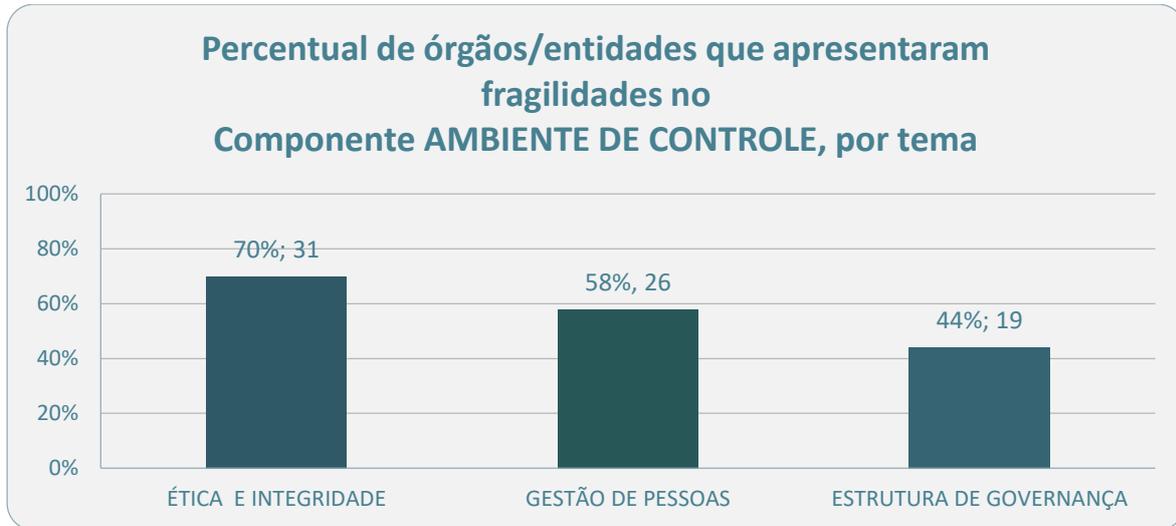
- Definição das estruturas orgânicas dos órgãos e entidades, com base na Lei nº 23.304/2019, com as linhas de subordinação para planejar, executar, controlar e avaliar periodicamente as atividades da entidade – em outras palavras, executar suas responsabilidades de supervisão, com o apoio da tecnologia e dos processos para proporcionar uma clara prestação de contas e fluxos de informações em toda a entidade e suas subunidades;
- Diretrizes de governança temáticas, como o das estatais (Comitê de Coordenação e Governança das Estatais - Lei Estadual nº 23.304/2019 e Decreto Estadual nº 47.771/2019), Escritório de Governança de Comunicação Social COVID-19;
- Gestão estratégica que considera as necessidades das partes interessadas e que conta com a parceria de outras organizações, como Conselhos de políticas públicas, conferências estaduais, mesas de diálogo, audiências públicas e consultas públicas;
- Criação de órgãos colegiados (câmaras, comitês, centros de operações, escritório de ações prioritárias, entre outros) para assessoramento ao Governador;
- Mecanismos de governança como conferências estaduais, mesas de diálogo, audiências públicas e consultas públicas, além dos Conselhos de políticas públicas, constituídos com o objetivo promover o diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, conforme previsto no art. 6º da Lei nº 23.304/2019;
- O Código de Conduta Ética do Agente Público e da Alta Administração Estadual foi instituído pelo Decreto nº 46.644/2014, que, embora a norma não determine que os órgãos criem seu código próprio, o Decreto nº 47.185/2017 que instituiu o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), tem como diretriz o incentivo à criação e adoção de códigos de conduta ética específicos pelos órgãos e pelas entidades da administração pública do Poder Executivo Estadual;
- Retomada da atuação do Conselho de Ética;
- Ações de fomento ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade, como a elaboração e disponibilização do Plano de Integridade no âmbito de cada um dos órgãos e entidades no site do Plano Mineiro de Promoção da Integridade (www.pmpi.mg.gov.br);
- Criação da Rede Mineira de Integridade, cuja iniciativa prevê a atuação conjunta dos Poderes em ações de promoção de integridade, ética pública, prevenção e combate à corrupção.
- Fomento ao site da Transparência;
- Criação do Portal dos Conselhos (<https://portaldosconselhos.cge.mg.gov.br/>);
- Portal de Acesso à informação (www.acessoainformacao.mg.gov.br);
- Criação do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção;
- Vedação do Nepotismo (Decreto nº 48.021/2020);
- Processo seletivo para escolha de lideranças (Programa Transforma Minas: <https://www.mg.gov.br/transforma-minas>);
- Programa de Desenvolvimento de Lideranças, do Transforma Minas;
- Entre outras.

2.1.1 Principais Fragilidades Identificadas

A equipe de auditoria identificou **479 fragilidades** no componente **Ambiente de Controle**. Para facilitar a análise, conforme a similaridade, estas fragilidades foram agrupadas nos seguintes temas conforme **Gráfico 2**:

- Ética e integridade;
- Gestão de pessoas;
- Estrutura de governança.

Gráfico 2 – Ambiente de Controle



Observa-se que na maioria dos órgãos/entidades (70%; 31) o tema **Ética e Integridade** foi identificado como o mais recorrente, seguido dos temas: **Gestão de Pessoas** (58%; 26) e **Estrutura de Governança** (44%; 19).

Para uma melhor compreensão do assunto, no Quadro 1 estão detalhadas as fragilidades associadas aos temas identificados.

Quadro 1 – Fragilidades – Ambiente de Controle

AMBIENTE DE CONTROLE		
Ética e Integridade	Gestão de Pessoas	Estruturas de Governança
<p>Falta de treinamentos periódicos relacionados à Ética e Integridade e pouca participação dos servidores;</p> <p>Ausência de canal de comunicação para tratar sobre dúvidas de conduta ética;</p> <p>Ausência de campanhas educativas sobre comportamento ético, no âmbito das atividades desenvolvidas pelos agentes;</p> <p>Inexistência de código ou normas próprias relacionadas à ética que abarquem as peculiaridades das atividades desenvolvidas pelo órgão/ entidade;</p> <p>Falta de divulgação do Código de Ética do Agentes Públicos da Alta Administração Estadual;</p> <p>O código adotado não aborda aspectos como nepotismo, fraude, corrupção e suas analogias.</p> <p>Ausência de monitoramento e indicadores acerca da atuação da comissão de ética (treinamentos</p>	<p>Ausência de pesquisa de clima organizacional na organização;</p> <p>O órgão não formalizou políticas ou procedimentos que estabelecessem critérios para capacitação e treinamento de seus colaboradores;</p> <p>Ausência de uma política de seleção formalizada, especialmente para cargos comissionados e baseada em requisitos preestabelecidos de conhecimento, habilidades e atitudes.</p>	<p>Falta de atuação da segunda linha de controle (supervisão e estratégia);</p> <p>Inobservância ao princípio da segregação de funções;</p> <p>Ausência de mecanismos padronizados ou registros de supervisão e avaliação da Alta Administração sobre a gestão</p>



AMBIENTE DE CONTROLE		
Ética e Integridade	Gestão de Pessoas	Estruturas de Governança
oferecidos, processos instaurados, sanções aplicadas); Atuação incipiente da comissão de ética.		

Em síntese, em relação ao Componente **Ambiente de Controle**, a equipe de auditoria constatou que:

A maior fragilidade do tema **Ética e integridade** consiste na falta de treinamentos periódicos relacionados à temática. Além disso, foi citada a inexistência de código ou normas próprias relacionadas à ética que abarquem as peculiaridades das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades, sendo que a maioria deles utilizam Código de Conduta Ética do Agente Público e da Alta Administração Estadual instituído pelo Decreto nº 46.644/2014. Outro ponto de destaque diz respeito à atuação incipiente das comissões de ética.

O tema **Gestão de pessoas** aborda assuntos como capacitação e seleção de pessoal. A ausência de pesquisa de clima organizacional e a não formalização de procedimentos que estabelecessem critérios para capacitação e treinamento dos colaboradores de acordo com as atividades desempenhadas foram os aspectos mais apurados pelas equipes de auditoria.

A fragilidade mais recorrente no tema **Estrutura de governança** foi a falta de mecanismos padronizados para avaliação da alta administração sobre a gestão, seguida da falta de procedimentos para a atuação da segunda linha de controle (supervisão e estratégia) para verificação do cumprimento das metas e objetivos organizacionais.

2.2 O Componente Avaliação de riscos: Identificação do tamanho dos problemas que podem afetar os resultados

O Componente **Avaliação dos Riscos** envolve a análise dos seguintes princípios: Clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos (Princípio 5), Mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam identificados os riscos a serem geridos (Princípio 6), Identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão ou entidade, que possam afetar significativamente os controles internos da gestão (Princípio 7), e se a organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos (Princípio 8).

No que tange à gestão de riscos, de acordo com o COSO-ERM, trata-se de um processo que permeia toda a organização, colocado em prática pela alta administração da entidade, pelos gestores e demais colaboradores, aplicado no estabelecimento da estratégia e projetado para identificar possíveis eventos que possam afetar a instituição, com vistas a fornecer razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos da entidade (COSO, 2004, tradução livre, *apud* TCU, 2017).

Uma pré-condição para avaliar riscos é ter objetivos relacionados aos vários níveis da entidade. Esses objetivos se alinham à entidade e apoiam o cumprimento das diretrizes estratégicas. Embora a fixação de estratégias e objetivos não seja parte do processo de controle interno, os objetivos formam a base para implementar e conduzir as abordagens de avaliação de riscos e para estabelecer as atividades de controle subsequentes.

Quanto à clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos, está esclarecido pelo COSO que,

“a missão de uma organização estabelece, em um sentido mais amplo, aquilo que a organização deseja alcançar. Os objetivos estratégicos são metas de nível geral alinhadas com a missão da organização e oferecendo-lhe apoio. Ao orientar o seu enfoque, primeiramente para os objetivos estratégicos e táticos, a Administração estará pronta para definir os objetivos operacionais. Os objetivos precisam ser mensuráveis e entendidos prontamente”.

Quanto aos riscos provenientes de fontes externas e internas, segundo o COSO:

“Toda entidade enfrenta vários riscos de fontes externas e internas. O risco é definido como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos. A identificação e análise dos riscos é um processo contínuo e iterativo, conduzido para aprimorar a capacidade da entidade de realizar seus objetivos.”

No âmbito do Poder Executivo Estadual, em relação ao componente Avaliação de Riscos, foi estabelecida a seguinte diretriz para os órgãos e entidades:

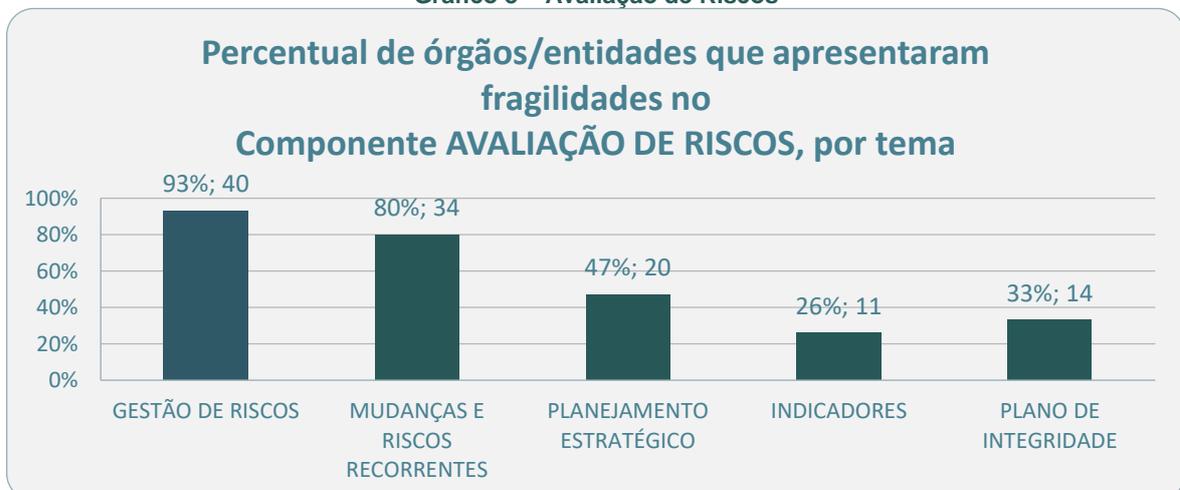
- O Decreto nº 47.185/2017, o qual instituiu o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), e tem como um dos seus objetivos “desenvolver mecanismos contínuos de monitoramento das atividades desenvolvidas pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo, possibilitando a detecção tempestiva de riscos [...]”.

2.2.1 Principais Fragilidades Identificadas

Foram identificadas **269 fragilidades** no componente **Avaliação de Riscos**. Para facilitar a análise, conforme a similaridade, estas fragilidades foram agrupadas nos seguintes temas conforme **Gráfico 3**:

- Gestão de risco;
- Mudanças e riscos recorrentes;
- Planejamento estratégico;
- Indicadores;
- Programa de integridade.

Gráfico 3 – Avaliação de Riscos



Observa-se que na maioria dos órgãos/entidades (40; 93%) o tema **Gestão de riscos** foi identificado como o mais recorrente, seguido dos temas: **Mudanças e Riscos Recorrentes** (34;

80%), **Planejamento Estratégico** (20; 47%), **Plano de Integridade** (14, 33%) e **Indicadores** (11, 26%).

Para uma melhor compreensão do assunto, no **Quadro 2** estão detalhadas as fragilidades associadas aos temas identificados.

Quadro 2 – Fragilidades – Componente Avaliação de Riscos

AVALIAÇÃO DE RISCOS				
Gestão de Riscos	Mudanças e Riscos Decorrentes	Planejamento Estratégico	Indicadores	Plano de Integridade
Ausência de identificação e avaliação dos riscos de fraude e corrupção; Inexistência de identificação de processos críticos e riscos associados; Ausência de meios para se estabelecer uma política de gestão de riscos que assegure o cumprimento da missão, visão e valores da organização.	Ausência de procedimentos estabelecidos para atuar sobre os riscos decorrentes de mudanças internas ou externas.	Ausência de Planejamento Estratégico; Inexistência de Planos tático e operacional formalizados.	Ausência de indicadores ou padrões formalizados para medir o desempenho das metas a serem alcançadas; Inexistência de divulgação do planejamento e do monitoramento dos objetivos alcançados no planejamento estratégico.	Programas de Integridade ainda não implementados.

Em síntese, em relação ao Componente **Avaliação de Risco**, a equipe de auditoria constatou que:

Com relação à **Gestão riscos**, a ausência de uma política de gestão de riscos formalizada foi a fragilidade mais apontada, assim como a ausência de identificação e de avaliação dos riscos de fraude e corrupção.

Foi constatado que alguns órgãos não possuem **Planejamento estratégico** formalizado, assim como não dispõem do desdobramento do mesmo em planos tático e operacional. A ausência de Planejamento Estratégico também impacta na inexistência de **Indicadores** ou padrões para medir o desempenho das metas a serem alcançadas pelos órgãos e entidades.

Além disso, o **Plano de Integridade** não foi implantado por todos os órgãos, e alguns ainda se encontram em fase de elaboração.

2.3 Componente Atividades de Controle: Como mitigar os riscos de forma eficiente

O componente **Atividades de Controle** envolve a análise dos seguintes princípios: Clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização (Princípio 9); Desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos (Princípio 10) e Definição de políticas e normas que suportem as atividades de controles internos da gestão (Princípio 11).

Atividades de controle são um grupo de atividades que, quando executadas, possibilitam a redução dos riscos que ameaçam a consecução das metas e objetivos da organização. Segundo o Coso (2013), as atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta.

As organizações devem estabelecer políticas e procedimentos de controle interno. As políticas refletem o posicionamento da administração sobre o que deve ser feito para realizar o controle interno. Esses posicionamentos podem ser documentados, descritos explicitamente em outras comunicações da administração ou estar implícitos nas ações e decisões da administração. Os procedimentos consistem em ações que implementam uma política.

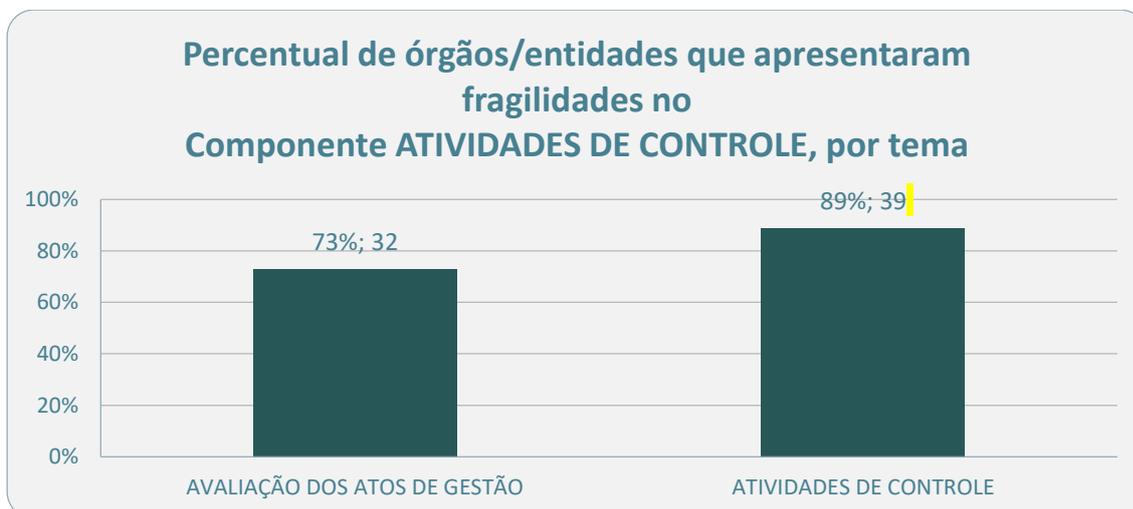
No âmbito do Poder Executivo Estadual, em relação ao componente **Atividades de Controle**, não foram estabelecidas diretrizes para os órgãos e entidades, no entanto há iniciativas da Seplag em auxiliar os órgãos/entidades no mapeamento de processos.

2.3.1 Principais Fragilidades Identificadas

Foram identificadas ao todo **248 fragilidades** no componente **Atividade de Controle**. Para facilitar a análise, conforme a similaridade, estas fragilidades foram agrupadas nos seguintes temas conforme **Gráfico 4**:

- Atividades de controle
- Avaliação dos atos de gestão

Gráfico 4 – Atividades de Controle



Observa-se que na maioria dos órgãos/entidades (39; 89%) o tema **Atividades de Controle** foi o mais recorrente, seguido do tema **Avaliação dos Atos de Gestão** (32; 73%).

Para uma melhor compreensão do assunto, no **Quadro 3** estão detalhadas as fragilidades associadas aos temas identificados.



Quadro 3 – Fragilidades – Atividades de Controle

ATIVIDADES DE CONTROLE	
Avaliação dos Atos de Gestão	Atividades de Controle
<p>Ausência de fluxos detalhados sobre as ações de melhoria e de avaliações dos atos de gestão;</p> <p>As decisões da gestão são tomadas de forma subjetiva e não sistêmica.</p>	<p>Não existe uma rotina de atualização periódica das políticas e procedimentos quanto às atividades de controle;</p> <p>Ausência de diagnóstico de segregação de funções em processos relevantes;</p> <p>Carência de definição dos controles internos a serem executados nos processos e atividades (por exemplo: controle que abranjam as ações a serem adotadas, os itens a serem verificados, bem como os prazos e responsáveis por aplicar, revisar e supervisionar essas ações);</p> <p>Fluxograma de processos desatualizados.</p>

Em síntese, em relação ao Componente **Atividades de Controle**, a equipe de auditoria constatou que:

A maioria das fragilidades apresentadas no componente **Atividades de controle** referem-se à falta de formalização e atualização de procedimentos no âmbito dos órgãos e entidades. Os processos e atividades de controle, em geral, não são documentados, o que dificulta o rastreamento e a recuperação das informações.

2.4 O Componente Informação e Comunicação: Como envolver os servidores e terceiros para o alcance das metas e objetivos

O componente **Informação e Comunicação** envolve a análise dos seguintes princípios: Política de Segurança da Informação (Princípio 12), e Disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos da gestão (Princípio 13).

De acordo com o COSO, o componente **Informação e Comunicação** corresponde à identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas. Essas informações devem ser transmitidas às pessoas de forma oportuna e tempestiva, de modo a permitir que cumpram suas responsabilidades adequadamente.

Ainda, segundo o COSO³ *“informações são necessárias para que a entidade cumpra as responsabilidades de controle interno para apoiar a realização de seus objetivos. As informações sobre os objetivos da entidade são reunidas com base nas atividades da estrutura de governança e da alta administração e resumidas de forma que a administração e outros públicos entendam os objetivos e o papel que exercem na realização deles”*.

De acordo com o Guia de Integridade Pública do Estado, *“a transparência e a disponibilização das informações de forma proativa devem ser motivadas por valores éticos e morais que*

³ COSO I – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Controle Interno – Estrutura Integrada. Maio de 2013. Obra traduzida em língua portuguesa pelo Instituto de Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil -, com a colaboração PwC Brasil.



extrapolam a obrigatoriedade legal”. Destaca-se que a informação pode ser realizada por diversos meios, tais como manuais de políticas e procedimentos, memorando, mensagens de correio eletrônico, quadro de avisos, videoconferências, vídeos e jornais institucionais, páginas na *internet/intranet, blogs, canais de redes sociais, etc.*

No âmbito do Poder Executivo Estadual, em relação ao componente Informação e Comunicação, foram estabelecidas as seguintes diretrizes para os órgãos e entidades:

- De acordo com Decreto Estadual nº 47.974/2020, compete, aos órgãos e às entidades da Administração Pública, a gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), em suas unidades, de acordo com as diretrizes gerais e específicas instituídas pela Política de Governança de TIC e seu regulamento, em consonância com o planejamento central. Nesse sentido, a Resolução Seplag nº 107/2018, determina que a elaboração, divulgação, treinamento e avaliação de uma Política de Segurança da Informação (PSI), compete à direção das unidades em conjunto com a área responsável pela Segurança da Informação de cada órgão ou entidade;
- O Decreto Estadual nº 45.969/2012, determina a divulgação espontânea (independente de requerimento) de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, e define parâmetros a serem adotados no Portal da Transparência do Estado (regulamentando a transparência ativa) e a Resolução Seplag nº 29/2016, estabelece diretrizes para a estruturação, a elaboração, a manutenção e a administração de sítios eletrônicos de informação de serviços públicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;
- O Decreto Estadual nº 47.185/2017, traz como uma das diretrizes do Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), a importância da divulgação do canal de denúncias e o incentivo à sua utilização. O Canal de Denúncias é uma ferramenta importante de *compliance* e integridade nas instituições. É um meio fácil e assertivo de comunicação que permite aos agentes internos (servidores, colaboradores) e externos (sociedade, fornecedores) emitirem sinais de alerta à organização sobre possíveis irregularidades cometidas ou violações aos códigos de conduta ética pactuados internamente.

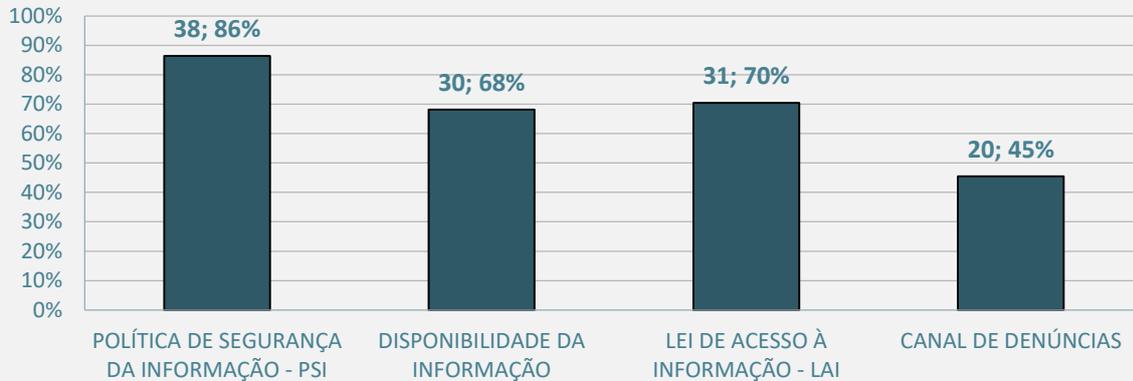
2.4.1 Principais Fragilidades identificadas

Foram identificadas **223 fragilidades** no componente Informação e Comunicação. Para facilitar a análise, conforme a similaridade, estas fragilidades foram agrupadas nos seguintes temas conforme **Gráfico 5**:

- Política de Segurança da Informação (PSI)
- Acesso à informação
- Lei de Acesso à Informação (LAI)
- Canal de denúncias

Gráfico 5 – Informação e Comunicação

Percentual de órgãos/entidades que apresentaram fragilidades no Componente INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, por tema



Verifica-se que na maioria dos órgãos/entidades (38; 86%) o tema **Política de Segurança da Informação (PSI)** foi o mais recorrente, seguido dos temas: **Lei de Acesso à Informação (31; 70%)**, **Disponibilidade da Informação (30, 68%)**, e **Canal de Denúncias (20, 45%)**.

Para uma melhor compreensão do assunto, no **Quadro 4** estão detalhadas as fragilidades associadas aos temas identificados.

Quadro 4 – Fragilidades – Componente Informação e Comunicação

INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO			
Política de Segurança da Informação (PSI)	Disponibilidade da Informação	Lei de Acesso à Informação (LAI)	Canal de Denúncias
<p>Ausência de estrutura de TI;</p> <p>Falta de divulgação, de avaliação da efetividade e de treinamentos sobre a PSI;</p> <p>Implantação incipiente da LGPD;</p> <p>Inexistência de uma PSI própria (atualmente os órgãos e entidades utilizam as diretrizes gerais da Seplag);</p> <p>Cadastro desatualizado dos servidores habilitados à utilização dos sistemas;</p> <p>Inexistência da exclusão de acesso dos servidores desligados;</p> <p>Ausência de segregação de funções em atividades de TI.</p>	<p>Ausência de publicação de normativos e legislações atualizadas em sítio ou outro canal de comunicação dos órgãos/entidades;</p> <p>Ausência de processo de identificação e disponibilização de informações para o público interno (Plano de Comunicação);</p> <p>Ausência de medidas visando automatizar o processo de comunicação e informação (Inexistência de processos de automação via RPA);</p> <p>Inexistência de processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que todos entendam e conduzam suas responsabilidades quanto ao bom funcionamento do controle interno.</p>	<p>Inexistência de pesquisa de satisfação sobre os pedidos de informação recebidos (usuários externos);</p> <p>Ausência ou falta de visibilidade do link para direcionamento ao sistema e-SIC;</p> <p>Falta de simplificação no processo de atendimento aos usuários;</p> <p>Inexistência da carta de serviços ao usuário;</p> <p>Ausência de divulgação de informações em dados abertos (Plano de Dados Abertos);</p> <p>Ausência da divulgação da agenda dos gestores.</p>	<p>Indisponibilidade do link do canal de denúncias;</p> <p>Ausência de divulgação do canal de denúncias;</p> <p>Inexistência de políticas de incentivo ao denunciante (inclusive proteção ao anonimato).</p>

Em síntese, em relação ao Componente **Informação e Comunicação**, a equipe de auditoria constatou que:

As fragilidades relacionadas à **Política de Segurança da Informação (PSI)** denotam a incipiência do assunto na administração pública estadual. Os órgãos/entidades adotam a PSI emanada pela Seplag (Resolução Seplag nº 107/2018), no entanto sua aplicação é realizada apenas em parte necessitando de divulgação, treinamentos e ajustes às particularidades de cada unidade.

O maior problema do tema **Disponibilidade da Informação** consiste na inexistência de processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que todos entendam e conduzam suas responsabilidades quanto ao bom funcionamento do controle interno.

A aplicação da **Lei de Acesso à Informação (LAI)**, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 45.969/2012, também enfrenta obstáculos como a indisponibilidade de informações ao público externo, quer seja por ausência de links, indisponibilidade de informações em dados abertos, falta de avaliação das informações prestadas ou falta de divulgação da agenda dos gestores.

O **Canal de Denúncias** adotado é o canal oficial do estado disponibilizado pela OGE, no entanto faltam políticas de divulgação do canal por parte dos órgãos/entidades ao seu público interno e externo.

2.5 O Componente Monitoramento: Como se manter no caminho certo para alcance das metas e objetivos

O componente **Monitoramento** envolve a análise dos seguintes princípios: Realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão (Princípio 14) e Comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, incluindo a alta administração (Princípio 15).

Com o passar do tempo, os objetivos organizacionais podem mudar, novos riscos podem surgir, controles que se mostravam eficazes podem tornar-se obsoletos e políticas e procedimentos podem perder a eficácia ou deixar de ser executados da forma como foram desenvolvidos, colocando em risco a efetividade do sistema de controle interno. Por isso, os controles devem ser constantemente monitorados para verificar se os instrumentos, processos e estruturas permanecem eficazes.

De acordo com o COSO⁴, *“avaliações contínuas, avaliações independentes ou alguma combinação das duas são utilizadas para garantir que cada um dos cinco componentes de controle interno estão presentes e funcionando”*.

Nesse sentido, foram feitas as seguintes avaliações a respeito do sistema de controle interno dos órgãos e entidades:

- Se o sistema de **controle interno** é constantemente **monitorado** pelos gestores para avaliar sua adequação e qualidade ao longo do tempo;
- Se o sistema de **controle interno** é **avaliado** pelos órgãos de controle, para assegurar que as atividades são apropriadas ao risco e funcionam conforme planejado;

⁴ COSO I – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Controle Interno – Estrutura Integrada. Maio de 2013. Obra traduzida em língua portuguesa pelo Instituto de Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil -, com a colaboração PwC Brasil.

- Se as avaliações do **controle interno** são adequadamente **reportadas** às pessoas que têm poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, de supervisão e de regulamentação cabíveis;
- Se a alta administração adota medidas para a observância e cumprimento, por parte dos responsáveis, das **recomendações** e/ou determinações resultantes de auditorias internas ou externas.

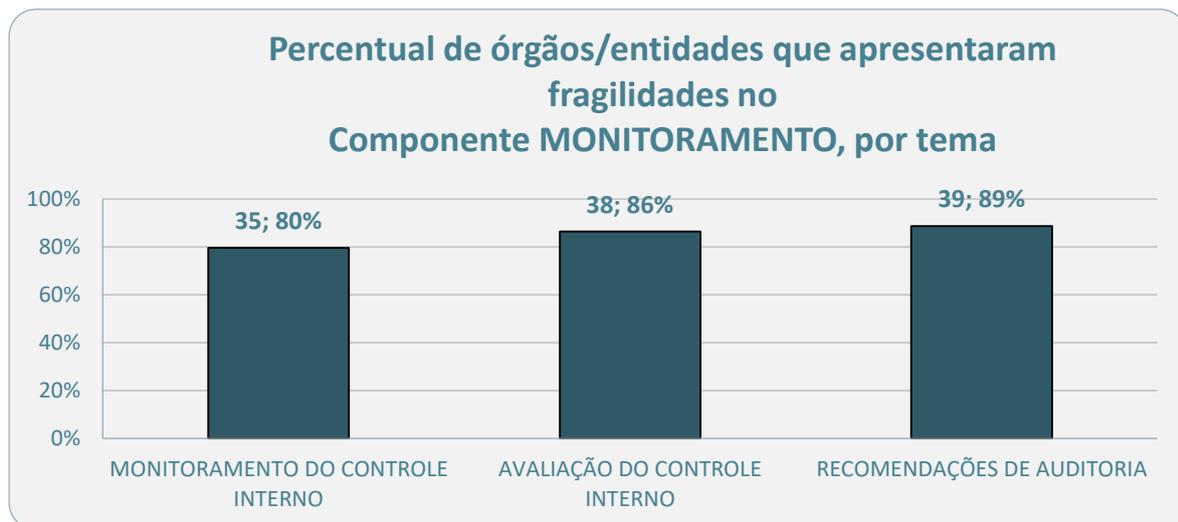
No âmbito do Poder Executivo Estadual, em relação ao componente **Monitoramento**, não foram estabelecidas diretrizes para os órgãos e entidades.

2.5.1 Principais Fragilidades Identificadas

Foram identificadas **183 fragilidades** associadas ao componente **Monitoramento**. Para facilitar a análise, conforme a similaridade, estas fragilidades foram agrupadas nos seguintes temas conforme **Gráfico 6**:

- Monitoramento do Controle Interno
- Avaliação do Controle Interno
- Recomendações de Auditoria

Gráfico 6 – Monitoramento



Observa-se que na maioria dos órgãos/entidades (39; 89%) o tema **Recomendações de Auditoria** foi o mais recorrente seguido dos temas: **Avaliação do Controle Interno** (38; 86%) e **Monitoramento do Controle Interno** (35, 80%).

Para uma melhor compreensão do assunto, a seguir serão detalhadas as fragilidades associadas aos temas identificados.

Quadro 5 – Fragilidades - Monitoramento

MONITORAMENTO		
Monitoramento do Controle Interno	Avaliação do Controle Interno	Recomendações de Auditoria
Ausência de monitoramento formal, regular e sistemático do controle interno por parte da gestão; Incipiência da estrutura de segunda linha de controles;	A avaliação dos controles não é feita de forma sistemática ou periódica pela gestão.	Ausência de acompanhamento e monitoramento quanto à adoção de medidas efetivas quando ocorrem recomendações dos órgãos de controle;



<p>Não existe organização sistemática dos documentos que comprovem o funcionamento dos controles internos.</p>		<p>Ausência de avaliação da efetividade, implementação e monitoramento, pela alta administração, das recomendações de auditoria (interna e externa);</p> <p>Não existe medição, por parte da alta administração, dos benefícios gerados pelos controles internos adotados.</p>
--	--	--

Em síntese, em relação ao componente Monitoramento, a equipe de auditoria concluiu que:

As fragilidades apontadas no tema **Monitoramento do Controle Interno** resultam na falta de registros e processos regulares e sistemáticos do funcionamento dos controles internos, principalmente na segunda linha de controle. O ato de registro e acompanhamento dos controles, identificando o resultado da sua atuação é uma prática que deve ser buscada por meio de esforços da segunda linha de defesa, visando aperfeiçoar os próprios controles.

O tema referente a **Avaliação do Controle Interno** deriva das fragilidades sobre o monitoramento do sistema. Basicamente os órgãos/entidades não avaliam se as atividades de controle são efetivas e se o sistema de controle interno funciona a ponto de prevenir falhas e evitar irregularidades.

O tema **Recomendações de Auditoria** diz respeito às dificuldades que os órgãos/entidades possuem em acompanhar (rastrear, distribuir tarefas, reportar) e cumprir as recomendações propostas pelos órgãos de controle.

Torna-se necessário avançar na autoavaliação da gestão para controle e melhoria contínua de processos e produtos, desde a etapa de planejamento, do como fazer/executar, até a de supervisão e a de avaliação do seu processo, de forma a retroalimentar o processo de gestão. E, ainda, avançar na compreensão de que a auditoria interna é e deve ser utilizada como uma ferramenta de gestão para melhoria dos processos/atividades/rotinas/sistemas/controles do órgão e entidade, a partir da sua atuação independente, sistemática e disciplinada, pois, suas recomendações buscam aprimorar os controles e eliminar a causar raiz do problema identificados, devendo ser, portanto, interesse do próprio órgão/entidade a sua implementação.

Conclusão

O presente trabalho apresentou os resultados da avaliação da maturidade da estrutura de controle junto aos órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, destacando as principais fragilidades identificadas ao longo do trabalho, tendo como parâmetros os componentes da metodologia COSO.

Além disso, foram elencadas, por componente, as diretrizes já existentes na administração pública estadual que devem ser observadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. A inobservância a essas regras, dificulta a adoção de iniciativas alinhadas com as estratégias de governo para alcançar resultados, entregar serviços à sociedade e responder de forma satisfatória aos desafios que se apresentam.

A avaliação do sistema de controle interno, é uma medida a ser introduzida paulatinamente nos órgãos/entidades, conforme forem desenvolvendo a maturidade da sua estrutura de controle. A presente avaliação realizada pela CGE, além do diagnóstico da maturidade, também busca conscientizar os órgãos/entidades da importância de constituírem, ao longo do tempo, sistemas de controles internos robustos e eficientes.



Importante ressaltar que já foram emitidos relatórios individuais com a situação específica de cada órgão/entidade, contemplando um conjunto de recomendações, que no entendimento da Controladoria-Geral do Estado, ajudarão aos órgãos/entidades ao longo do tempo a avançarem na maturidade da sua estrutura de controle.

Ressalta-se que o modelo de avaliação proposto não pretende propiciar uma avaliação exata das capacidades da estrutura de controle interno das organizações governamentais, mas estabelecer um diagnóstico da situação atual e apresentar um caminho evolutivo para orientar os gestores em seus esforços de aprimoramento do controle interno.

Belo Horizonte, 26 de abril de 2021.

Auditora-Geral/CGE-MG