

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.245/2017-6

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Congresso Nacional (vinculador); Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União (vinculadora); Indústrias Nucleares do Brasil S.A.; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (vinculador); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério Público da União (vinculador); Petróleo Brasileiro S.A.; Presidência da República (vinculador); Supremo Tribunal Federal (vinculador)

Responsáveis/interessados: não há.

Representação legal: Débora Goelzer Fraga, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Carlos Fernando Correia da Costa e outros, representando Indústrias Nucleares do Brasil S.A.; Viviane do Nascimento Pereira Sá (130.645/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; José Renato Pinto da Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Energia Elétrica.

**SUMÁRIO: LEVANTAMENTO EM 581 ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOBRE GOVERNANÇA E GESTÃO EM 2017. ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA E GESTÃO (IGG). ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS (iGovPessoas), DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (iGovTI) E DE CONTRATAÇÕES (iGovContratações). DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÕES E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES.**

## RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado em 581 órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoas e resultados.

2. O trabalho dá continuidade a levantamentos em governança pública e gestão que este Tribunal vem realizando desde 2012. No presente processo, todavia, o Tribunal trouxe algumas inovações decorrentes do aperfeiçoamento das experiências anteriores e de um estudo mais detalhado sobre o procedimento a ser aplicado na fiscalização, inclusive com o auxílio do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração da Universidade de Brasília (CEAG/UNB).

3. Primeiramente, considerando que a governança e gestão perpassam todas as funções organizacionais, esta Corte reuniu os quatro temas que eram abordados separadamente nos levantamentos anteriores (TI, pessoas, contratações e resultados) em um único processo.

4. Além disso, levando em conta as mais recentes abordagens internacionais e nacionais sobre o tema “governança”, o TCU substituiu o mecanismo “controle” por “accountability” e trouxe a prática de “gestão de riscos” para o âmbito da “estratégia”, além de realizar outros pequenos ajustes nas práticas e agregadores relativos a cada tema.

5. Assim, o questionário de autoavaliação foi dividido nos seguintes temas e práticas/agregadores:

5.1. **Governança:**

5.1.1. liderança: a) estabelecer o modelo de governança da organização, b) gerir o desempenho da alta administração e c) zelar por princípios de ética e conduta;

5.1.2. estratégia: a) gerir os riscos da organização, b) estabelecer a estratégia da organização e c) promover a gestão estratégica;

5.1.3. *accountability*: a) promover transparência, responsabilidade e prestação de contas e b) assegurar a efetiva atuação da auditoria interna;

5.2. **Operações:**

5.2.1. gestão de pessoas: a) realizar planejamento da gestão de pessoas, b) definir adequadamente a demanda por colaboradores e gestores; c) assegurar o adequado provimento das vagas existentes; d) assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados; e) desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores; f) construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável, g) gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores e favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores;

5.2.2. gestão de TI: a) planejamento de TI, b) pessoas de TI, c) processos de TI e d) resultados;

5.2.3. gestão de aquisições: a) pessoas, b) processos, c) riscos e d) gestão de contratos;

5.3. Resultados finalísticos: a) elaborar, divulgar e atualizar a carta de serviços ao cidadão ou documento similar; b) assegurar que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade aplicáveis à organização, c) realizar pesquisas de satisfação dos serviços públicos prestados em meio digital e d) assegurar que os novos serviços sejam concebidos para serem prestados prioritariamente em meio digital.

6. As questões foram classificadas em três categorias: a) tipo M, que abordavam o estabelecimento de modelos na organização, b) tipo A, que envolviam a execução de atividades e c) tipo E, que indagavam sobre a existência de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho. A depender da categoria, as respostas poderiam variar entre: “não se aplica”, “não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática”, “não se aplica porque há estudo que demonstra que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação”, “não adota”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, “adota em menor parte”, “adota”, “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”.

7. Após a categorização das respostas com valores graduais de 0 a 1, onde 0 representava o menor nível de desenvolvimento (“não adota” ou “não se aplica”) e 1 o maior (“adota em grande parte ou totalmente” e “adota”), classificaram-se os estágios de capacidade de governança e gestão em: a) inicial, b) intermediário e c) aprimorado, subdividindo-se o inicial em “inexpressivo” e “iniciando”.

8. No total, responderam ao questionário 488 órgãos e entidades, o que representa 84% do universo pesquisado.

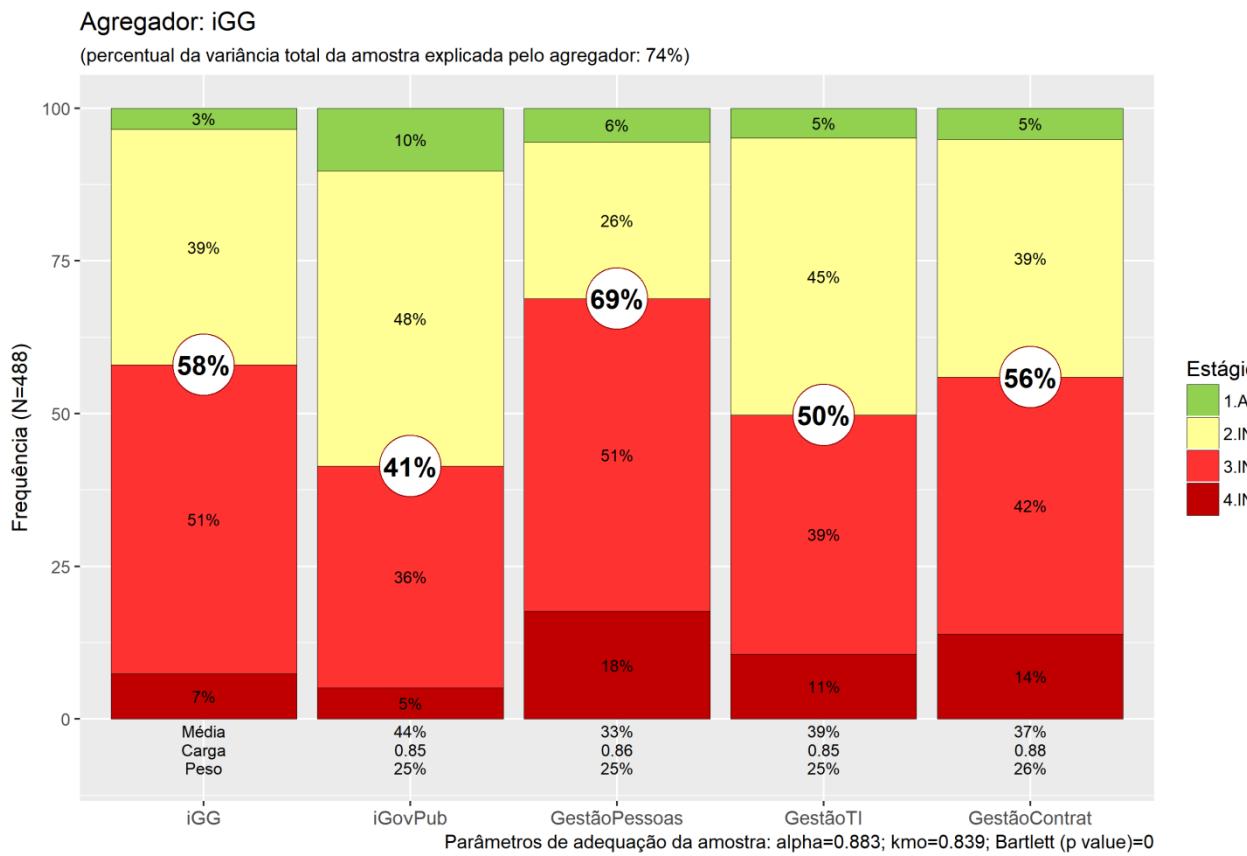
9. Transcrevo, a seguir, as principais constatações da equipe de fiscalização, dispostas no Relatório de Levantamento à peça 1382 dos autos, p. 24-115:

**“2PERFIL INTEGRADO**

88. Conforme citado, o questionário foi composto pelos temas: governança pública; governança e gestão de pessoas; governança e gestão de TI; governança e gestão de contratações; resultados.

88.1. A Figura 9 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, nos temas que compõem o questionário, sendo: iGG – Índice Integrado de Governança e Gestão; iGovPúb – Índice de governança pública; iGovPessoas - Índice de governança e gestão de pessoas; iGovTI -

Índice de governança e gestão de TI; iGovContratações - Índice de governança e gestão de contratações.



**Figura 9 - Capacidade em governança e gestão – perfil integrado**

89. O iGG é composto pelo índice de governança pública, de governança e gestão de pessoas, de governança e gestão de TI, de governança e gestão de contratações e pelo índice de resultados.

90. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, pode-se afirmar que 58% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial em governança e gestão. O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, em que 69% das organizações estariam no estágio inicial. A gestão de contratações também apresenta quadro crítico, com 56% da amostra em estágio inicial, seguida da gestão de TI com 50% no referido estágio.

91. A governança pública destaca-se, de forma geral, com 41% das organizações em estágio inicial. Entretanto, comparando-se esse resultado com o apresentado na gestão de pessoas, TI, contratações e resultados, verifica-se que, apesar de ser o menor resultado em estágio inicial, há indícios de que essa governança das organizações não está sendo efetiva, tendo em vista que não está contribuindo para melhorar a gestão de outras áreas da organização.

92. Portanto, em que pese a existência de estruturas de governança (como a de Auditoria Interna) e a adoção de práticas de Governança Corporativa (como a definição da estratégia) pela maioria das organizações, essas estruturas e práticas ainda não conseguem mover as demais instâncias no rumo da melhoria da gestão.

93. Uma hipótese a considerar é que essas estruturas e práticas não são difundidas pela alta administração em toda a organização, o que faz com que o planejamento estratégico, por exemplo, seja conhecido apenas pelas unidades de planejamento e que, por isso, as demais áreas da organização não costumem basear suas atividades na estratégia da organização, o que torna o processo inefetivo.

94. Além disso, o índice integrado mostra que apenas 3% das organizações estão em estágio aprimorado. Isso implica dizer que apenas 14 organizações possuem bons resultados em todas as

dimensões desta avaliação (Governança Corporativa, de Pessoas, de Contratações, de TI e de Resultados).

95. Ou seja, 474 organizações públicas federais não possuem capacidade minimamente razoável de entregar o que se espera delas para o cidadão, gerindo bem o dinheiro público, cumprindo com suas competências e de minimizando os riscos associados à sua atuação.

96. Esse diagnóstico explica parcela significativa da dificuldade das organizações públicas e da falta de confiança do cidadão no governo como um todo, pois deficiências na governança impedem que a Administração Pública faça entregas sustentáveis à sociedade bem como que as decisões sejam tomadas exclusivamente para impactar de forma positiva a vida do cidadão.

97. Nesse sentido, toma lugar o desafio de aprimorar todas as áreas das organizações públicas, pois de nada adianta um excelente processo de contratações, por exemplo, se a organização não possui servidores qualificados para operar o processo.

98. Pensar em qualificação dos servidores, no entanto não é apenas contratar capacitação. Se o servidor não consegue absorver a especialização ou se a organização não consegue reter os talentos, a capacitação não redundará em benefícios para a própria organização, pois o servidor não retornará resultado ou em breve o servidor capacitado estará em outra organização.

99. Portanto, entender como as diversas áreas da gestão se interrelacionam é necessário para a boa condução das organizações públicas. Um passo importante nessa direção é o aprimoramento da Governança, desafio que 97% das organizações públicas federais ainda possui.

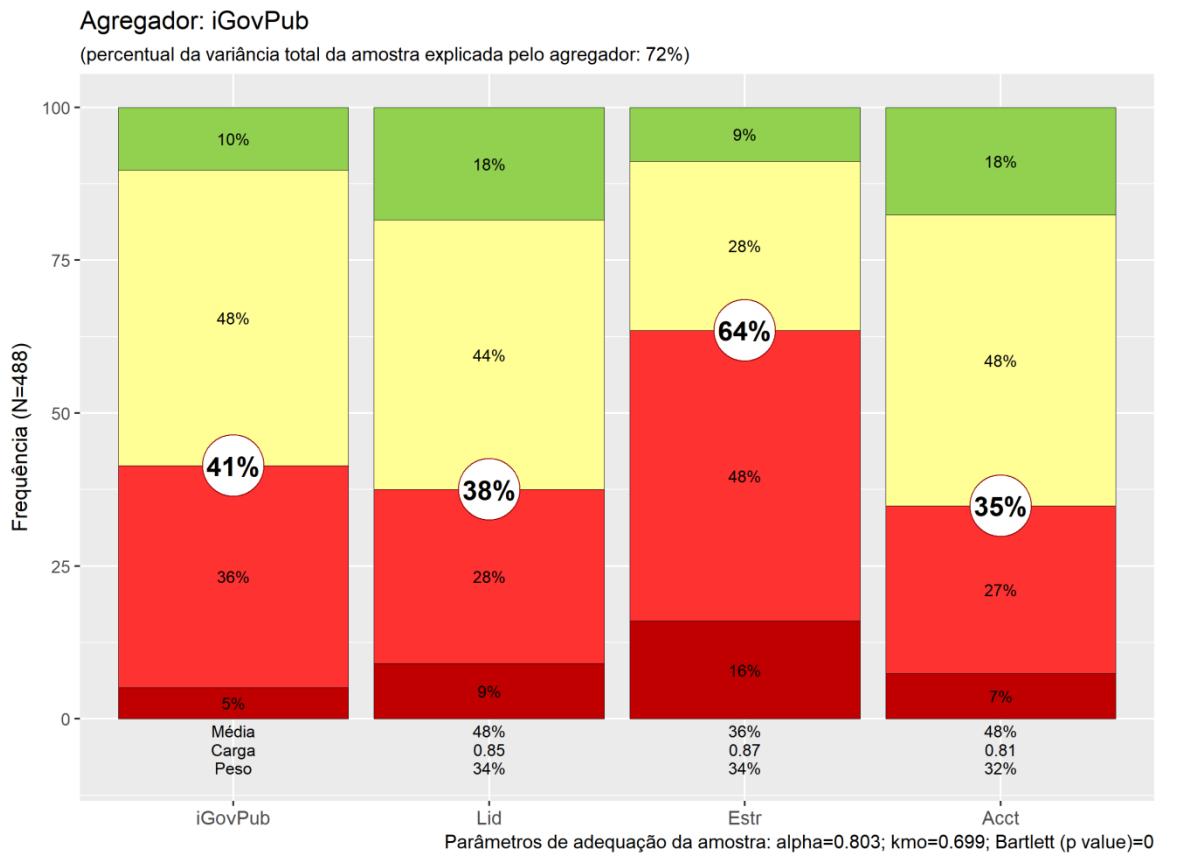
### **3 PERFIL DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

100. De acordo com o glossário (peça 1373), Governança:

‘Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. É o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas. Pode ser entendido como o conjunto de ações e responsabilidades exercidas pela alta administração da empresa, órgão ou entidade, com o objetivo de oferecer orientação estratégica e garantir que os objetivos sejam alcançados, com simultânea gerência de riscos e verificação de que os recursos são utilizados de forma responsável.’

100.1. O tema Governança está composto por três mecanismos: Liderança, Estratégia e *Accountability*.

101. A Figura 10 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no tema Governança Pública, seguida da mesma distribuição dos mecanismos que o compõem.



**Figura 10 - Capacidade em Governança Pública**

102. O gráfico sugere que a maturidade da governança nas organizações públicas federais é muito baixa. As informações prestadas pelas organizações revelam um quadro de governança mais fraca do que o relatado no levantamento de 2014 (Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário), não houve cálculo do índice de governança por organização, mas o então índice geral de governança apontava uma situação intermediária para a maioria das organizações. Não é o que as respostas atuais sugerem.

103. A mudança no perfil das respostas pode ser atribuída a dois fatores. Primeiro, houve fiscalização em 2016 (Acórdão 2238/2016-TCU-Plenário, Min. Relator Augusto Nardes) com o objetivo de verificar a validade das respostas. Concluiu-se que o nível de acerto das respostas, quando a organização informava a adoção de uma boa prática, era baixo, especialmente na administração direta do Poder Executivo. Nas empresas públicas, a situação era melhor, provavelmente por contarem com mais instâncias de governança.

104. Na presente fiscalização, adotou-se estratégia mais segura, com a solicitação de indicação de evidências, consulta pública e amplo diálogo com gestores. Como resultado, as respostas indicaram uma situação mais conservadora, na qual menos boas práticas de governança apareceram com adoção ampla.

105. Os resultados fracos sugerem que as boas práticas de governança pública corporativa não são adotadas na maior parte das organizações. Como regra geral, há pouco acompanhamento da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração. São essas as práticas que instâncias de governança funcionais supervisionam.

106. A consequência esperada da debilidade das instâncias e dos processos de governança são a dispersão de energia e de recursos, além da maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção.

107. A seguir, são apresentados os resultados no tema de governança pública separados por mecanismos: Liderança, Estratégia e *Accountability*.

### 3.1 Liderança

108. De acordo com Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública' (RBG):

‘Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.’

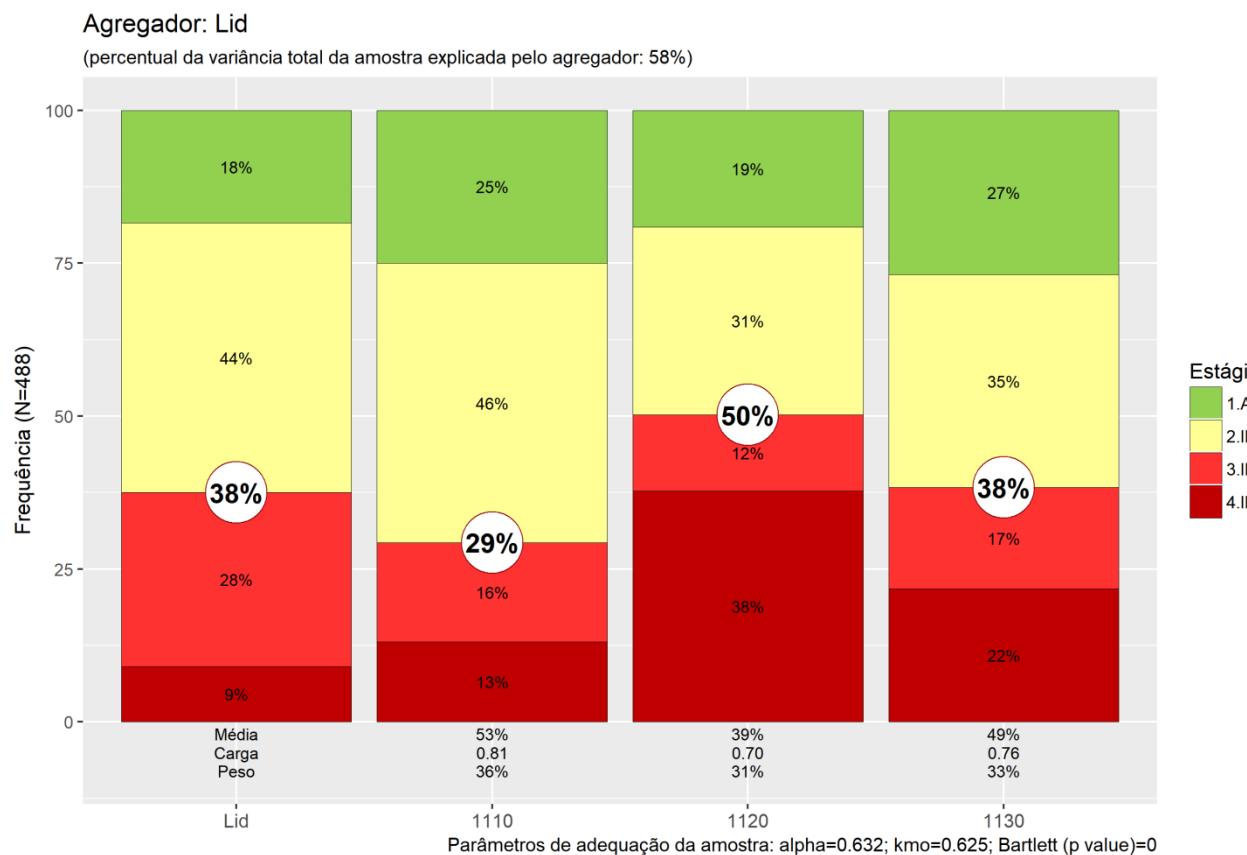
109. O mecanismo Liderança é formado pelas seguintes práticas:

109.1. 1110: Estabelecer o modelo de governança da organização;

109.2. 1120: Gerir o desempenho da alta administração;

109.3. 1130: Zelar por princípios de ética e conduta.

110. A Figura 11 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo Liderança, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 11 - Capacidade em Liderança**

111. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, 38% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade inicial em Liderança. Esse resultado sugere uma melhora relativa ao levantamento realizado em 2014 (Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário), em que 51% das organizações estavam em estágio inicial em liderança. Registre-se, contudo, que neste levantamento integrado de governança, os aspectos abordados na autoavaliação em liderança foram reduzidos em 70% comparativamente ao questionário de 2014.

112. Observa-se que 50% das organizações estariam no estágio inicial ‘Gerir o desempenho da alta administração’ (grupo 1120). A questão avalia a definição das competências necessárias para essas posições, bem como o processo para selecionar seus ocupantes. Dessa forma, esses resultados sugerem deficiências na seleção dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiados,

com potencial impacto em diversas áreas da organização, uma vez que gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada. Além disso, limitações no processo de seleção desses gestores, como indefinição dos critérios e falta de transparência, pode interferir negativamente na imagem e credibilidade da organização.

113. Registre-se que a gestão de pessoas por competências é diretriz na APF, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10 c/c art. 1º do Anexo III da Portaria Conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007). Entretanto, como tais normativos não alcançam o mais alto escalão da Administração, não contribuem para elevar os percentuais apresentados, na faixa aprimorada.

114. Tais resultados indicam, ainda, que um grande número de organizações pode estar adotando critérios subjetivos e não transparentes na seleção de seu alto escalão.

115. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública, de maneira a afastar riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança.

116. O percentual de organizações no estágio de capacidade inicial em ‘Zelar por princípios de ética e conduta’ (grupo 1130), ainda que seja 38%, é significativo, tendo em vista a existência: a) No Poder Executivo Federal, do Código de Conduta da Alta Administração Federal; e b) No Poder Legislativo, do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Resolução 20/1993, e da Câmara dos Deputados Federais, Resolução 25/2001.

117. Foi também constatado que 40% de todas as organizações estariam em estágio inicial em ‘Identificar e tratar casos de conflitos de interesses envolvendo alta administração e/ou conselho’ (questão 1132). Esse resultado sugere que, em grande parte das organizações, não existem, ou são deficientes, os controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público.

118. O conflito de interesse surge no momento em que o interesse privado se sobressai ao interesse público. Algumas diretrizes foram estabelecidas na tentativa de coibir essa prática, como a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, e o Decreto 7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da APF. O STF ratificou a constitucionalidade das normas antinepotismo por meio da Súmula Vinculante 13, consolidando a proibição do nepotismo no Poder Público nas três esferas. Mesmo com essas diretrizes, em 23% das organizações (estágio insuficiente), os dirigentes máximos declararam que a organização não possui controles para evitar que decisões e ações relevantes sejam tomadas com a participação de pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse.

119. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

120. 29% de todas as organizações estariam em estágio inicial em ‘Estabelecer o modelo de governança da organização’ (grupo 1110). Esse resultado sugere que, nessas organizações, não existem, ou são deficientes, os controles que diminuam o risco da concentração de autoridade e responsabilidades nas mãos de um ou poucos indivíduos, o que não mitiga o risco de ocorrência de erros e fraudes.

121. Essa questão pressupõe a identificação das decisões críticas que deverão ser tomadas respeitando-se a segregação de funções, para mitigar o risco que decisões fundamentais, capazes de afetar o alcance das metas da organização, estejam concentradas em uma única pessoa ou em um grupo pequeno de pessoas.

122. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

### 3.2 Estratégia

123. De acordo com o Referencia Básico de Governança (RBG), o mecanismo Estratégia refere-se ao conjunto de práticas que permitem os líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança. Ainda segundo o documento, essas práticas envolvem os seguintes aspectos:

‘... escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.’

124. O mecanismo Estratégia é formado por três práticas:

124.1. 2110: Gerir os riscos da organização;

124.2. 2120: Estabelecer a estratégia da organização; e

124.3. 2130: Promover a gestão estratégica.

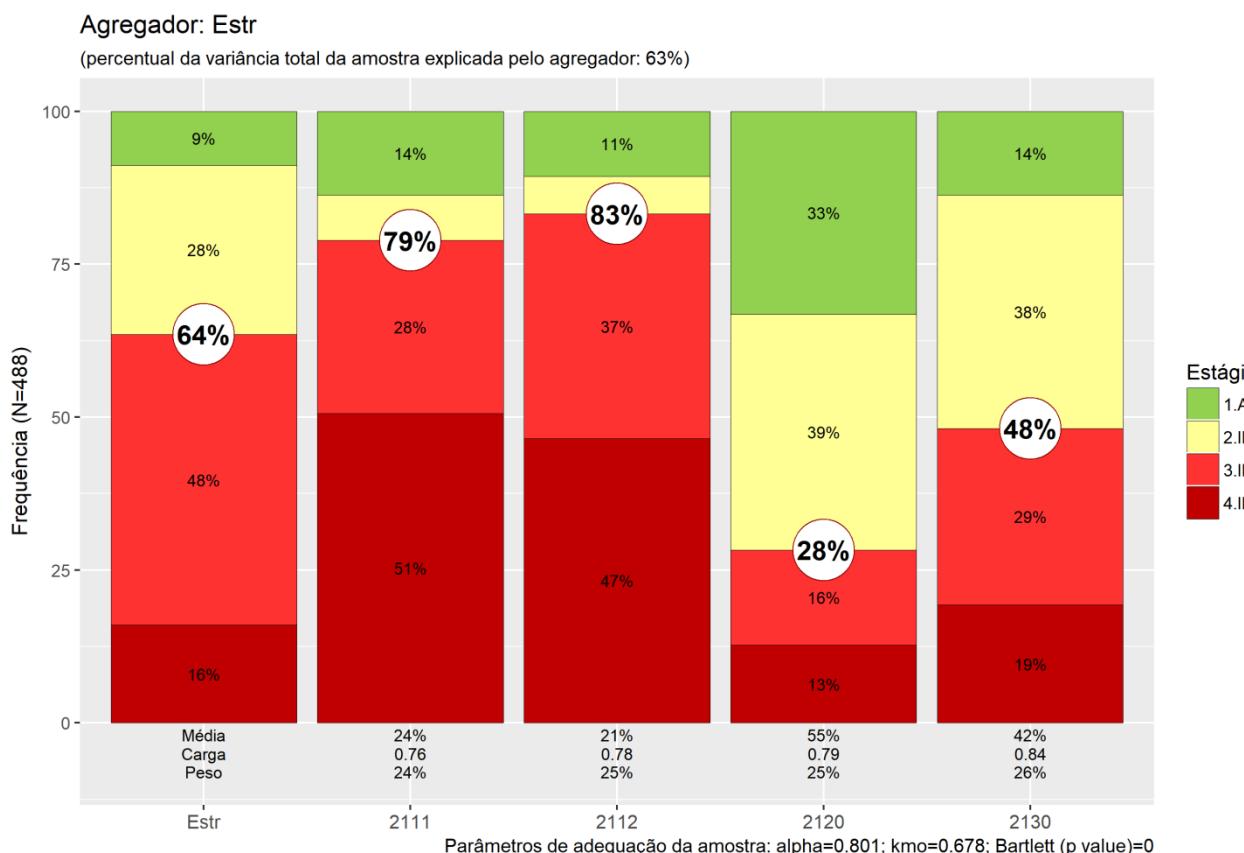
125. A prática 2110 é composta por duas questões:

125.1. 2111: Estabelecer o modelo de gestão de riscos da organização; e

125.2. 2112: Gerir os riscos críticos.

126. A prática 2120 é formada por quatro questões e a 2130 por oito. Optou-se então pela representação dessas práticas, no mecanismo Estratégia, de forma agregada, conforme ilustrado na Figura 13 e na Figura 14, analisando-as de forma segregada.

127. A Figura 12 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo Estratégia, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 12 - Capacidade em Estratégia**

128. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, pode-se afirmar que 64% de todas as organizações estariam em estágio de

capacidade inicial em Estratégia. Esse resultado reflete o baixo nível de capacidade da maioria das organizações em executar um processo de planejamento estratégico, em promover a estratégia planejada e ainda em gerir os riscos organizacionais.

129. Neste mecanismo, destaca-se o alto percentual de organizações que estariam no estágio inicial de capacidade em ‘Estabelecer modelo de gestão de riscos’ e ‘Gerir riscos críticos’ (79% na questão 2111 e 83% na 2112). Esse resultado foi o mais preocupante dentre todas as práticas avaliadas e repete o cenário encontrado no Levantamento de governança pública realizado em 2014.

### 3.2.1 Prática 2120 - Estabelecer a estratégia da organização

130. A prática 2120 é formada pelas seguintes questões:

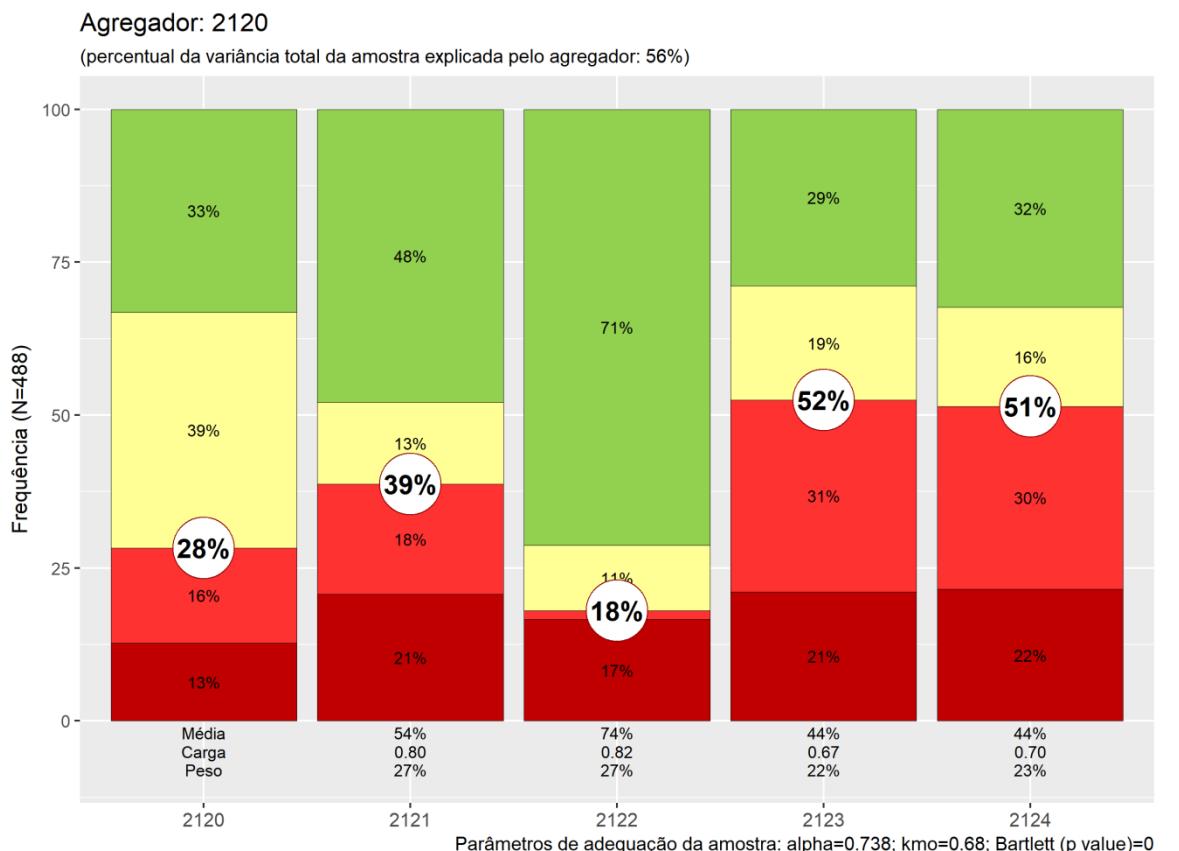
130.1. 2121: Estabelecer modelo de gestão estratégica – pressupõe as etapas de formulação, monitoramento, avaliação, comunicação e revisão periódica da estratégia; atribuição de responsabilidades dos envolvidos nessas etapas; definição de diretrizes de desdobramento da estratégia e de envolvimento de partes interessadas; critérios para seleção e priorização de iniciativas estratégicas; mecanismos de articulação e coordenação de iniciativas estratégicas que envolvem outras organizações;

130.2. 2122: Definir a estratégia da organização – prevê a definição da missão, visão, valores, além de objetivos, metas, indicadores e iniciativas estratégicos; alinhamento às políticas e diretrizes nacionais; participação das instâncias internas de governança em sua formulação; atualização e divulgação;

130.3. 2123: Identificar e mapear principais processos organizacionais; e

130.4. 2124: Identificar, mapear e priorizar as demandas das partes interessadas – contempla demandas dos órgãos governantes superiores, órgãos de controle, e expectativas da sociedade.

131. A Figura 13 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Estabelecer a estratégia da organização’, seguida da distribuição de suas questões.



**Figura 13 - Capacidade na prática 2120**

132. Observando-se as figuras supra, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, tem-se que 28% das organizações estariam em estágio inicial na prática 2120.

133. Verificou-se que 18% das organizações estariam em estágio inicial em 'Definir a estratégia da organização' (questão 2122), portanto, não estabeleceriam, ou estabeleceriam de forma inadequada, a estratégia para o alcance dos objetivos.

134. Tais resultados sugerem risco de ausência ou deficiência, nessas organizações, de direcionamento comum que promova o alinhamento de forças em prol do alcance dos objetivos.

135. Além disso, 51% das organizações estariam em estágio inicial de capacidade na 'Identificação e priorização das demandas das partes interessadas' (questão 2124). Assim, tendo em vista que as instâncias internas de governança são o elo entre a sociedade e a gestão, e que a opinião das partes interessadas externas não é considerada, pode-se concluir que é elevado, nessas organizações, o risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos.

136. Não só a elaboração do planejamento estratégico é fator crítico de sucesso para que as organizações administrem, de maneira eficiente, os recursos a sua disposição, mas também a gestão da estratégia estabelecida. Assim, percebem-se críticos os resultados apresentados no gráfico pois indicam que 39% das organizações federais não têm a gestão estratégia estabelecida (questão 2121).

137. O planejamento estratégico possibilita à organização traçar planos e metas com vistas ao alcance dos seus objetivos. Ressalte-se a recomendação do TCU, por meio do Acórdão 1.233/2012-Plenário, à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo (comando análogo foi emitido para o CNJ e o CNMP):

'9.1.1 Em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos:

9.1.1.1 Elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

9.1.1.2 Aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

9.1.1.3 Desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

9.1.1.4 Divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.1.1.5 Acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.1.1.6 Divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não ter alcançado.'

138. Não é possível falar em governança em organizações que não tenham estratégia definida, em especial, que não tenham definido seus objetivos, pois a finalidade maior da governança é que a organização atinja seus objetivos. Ante esta evidência, propor-se-á incluir este tema (estabelecimento da estratégia) no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas.

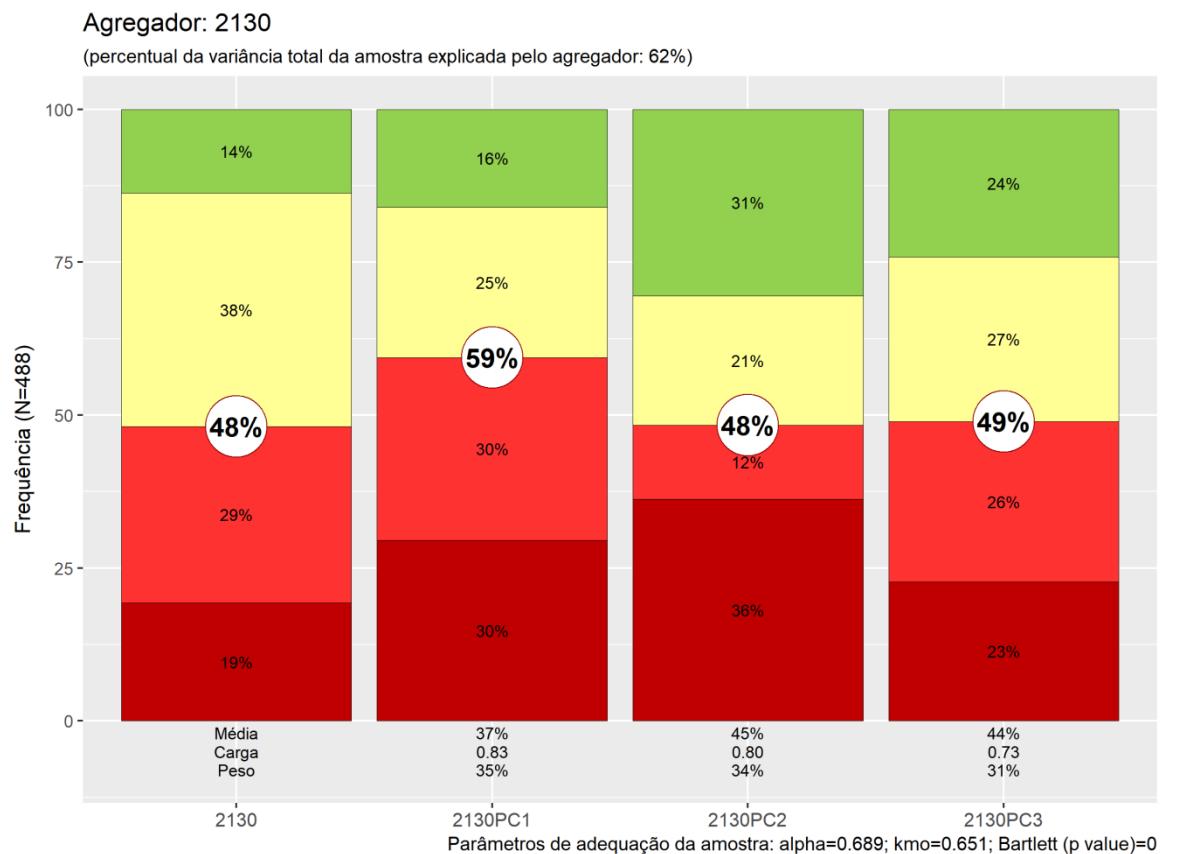
139. Esse resultado sugere uma baixa capacidade do Estado em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão, o que reduz o conhecimento do governo sobre os problemas que mais preocupam a sociedade, bloqueia a comunicação que oferece o retorno sobre a satisfação dos serviços que estão sendo prestados, enfraquece a democratização das decisões sobre políticas públicas, e não mitiga o risco de que a atuação do Estado não reflita os interesses das partes interessadas.

### 3.2.2 Prática 2130: Promover a gestão estratégica

140. A prática 2130 é formada pelas seguintes questões:

- 140.1. 2131: Estabelecer modelo de gestão dos processos finalísticos;
- 140.2. 2132: Monitorar o desempenho da gestão dos processos finalísticos;
- 140.3. 2133: Estabelecer modelo de gestão de pessoas;
- 140.4. 2134: Monitorar o desempenho da gestão de pessoas;
- 140.5. 2135: Estabelecer modelo de gestão de TI;
- 140.6. 2136: Monitorar o desempenho da gestão de TI;
- 140.7. 2137: Estabelecer modelo de gestão de contratações; e
- 140.8. 2138: Monitorar o desempenho da gestão de contratações.

141. A Figura 14 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Promover a gestão estratégica’, seguida do desdobramento por suas questões:



**Figura 14 - Capacidade na prática 2130**

142. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, pode-se afirmar que a gestão estratégica ainda é uma deficiência das organizações federais.

143. Para que a estratégia tenha resultados, é esperado que ela seja o guia da organização, fazendo com que todas as operações da organização sejam canalizadas para o fim esperado. Dessa forma, não basta apenas elaborar o planejamento estratégico. É preciso um efetivo gerenciamento estratégico para assegurar, periodicamente, que as ações daquela organização estejam em conformidade com a estratégia.

144. Nesse sentido, como 48% das organizações ainda apresenta capacidade inicial de promover a

gestão estratégica, tem-se quadro preocupante, pois grande parte das organizações não consegue fazer com que a gestão estratégica redunde em instrumento efetivo para geração de resultados. Tem-se o risco de que a estratégia não passe de ‘pedaços de papel’.

145. Nesta prática, havia questionamentos específicos acerca do estabelecimento do modelo e de desempenho da gestão de pessoas, de TI e de contratações, que serão analisadas posteriormente.

### 3.3 Accountability

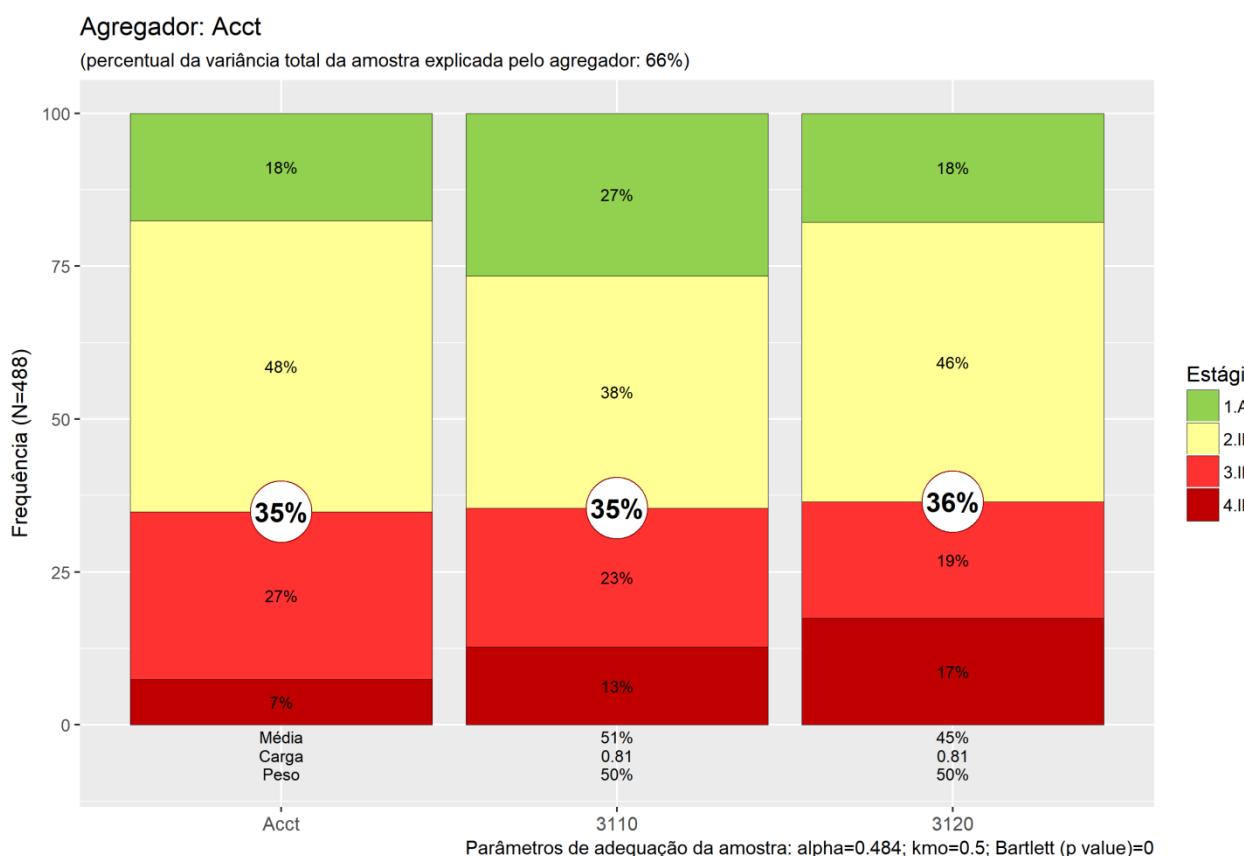
146. Conforme descrito no item 50.2.4, entende-se como *Accountability* o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas.

147. O mecanismo *Accountability* é formado por duas práticas:

147.1. 3110: Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e

147.2. 3120: Assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna.

148. A Figura 15 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo *Accountability*, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem.



**Figura 15 - Capacidade em Accountability**

149. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, pode-se afirmar que, no geral, este quesito é um dos mais bem avaliados no presente Levantamento, talvez por causa do impacto trazido pela Lei de Acesso à Informação.

150. No entanto, há espaço para melhorias, principalmente com relação à qualidade da informação disponibilizada. De fato, ‘transparência’ não é apenas disponibilizar a informação, mas, igualmente, torná-la comprehensível ao público em geral.

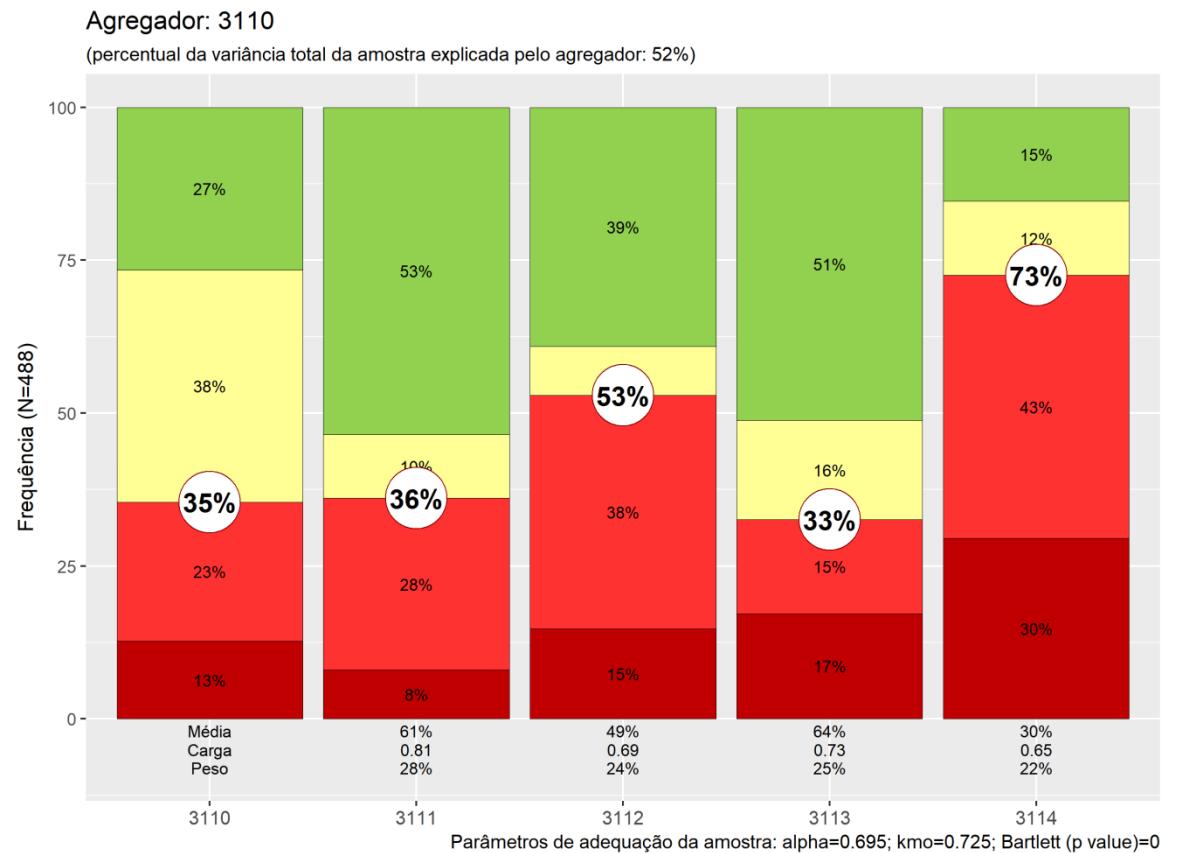
151. Nos itens seguintes, são descritas as principais deficiências encontradas no mecanismo *Accountability*, detalhadas por cada prática incluída no questionário.

#### 3.3.1 Prática 3110: Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas

152. A prática 3110 é formada pelas seguintes questões:

- 152.1. 3111: Estabelecer modelo de transparência;
- 152.2. 3112: Estabelecer modelo de prestação de contas diretamente à sociedade;
- 152.3. 3113: Estabelecer modelo de responsabilização; e
- 152.4. 3114: Publicar conjunto de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos.

153. A Figura 16 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas’, seguida da distribuição de suas questões:



**Figura 16 - Capacidade na prática 3110**

154. Observando as figuras acima, o quesito que mais chama atenção é o referente aos dados abertos (questão 3114).

155. Nessa questão, 73% das organizações responderão que ainda se encontram em estágio inicial na adoção de dados aderentes aos princípios de dados abertos (questão 3114).

156. Para que um dado seja considerado aberto, ele precisa seguir oito princípios, que são: dados completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, com acesso não discriminatório, não proprietários e livres de licença.

157. Esses oito princípios visam tornar disponíveis e compreensíveis os dados do governo de forma que possam, sem qualquer identificação ou registro, serem fornecidos à sociedade.

### 3.3.2 Prática 3120: Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna

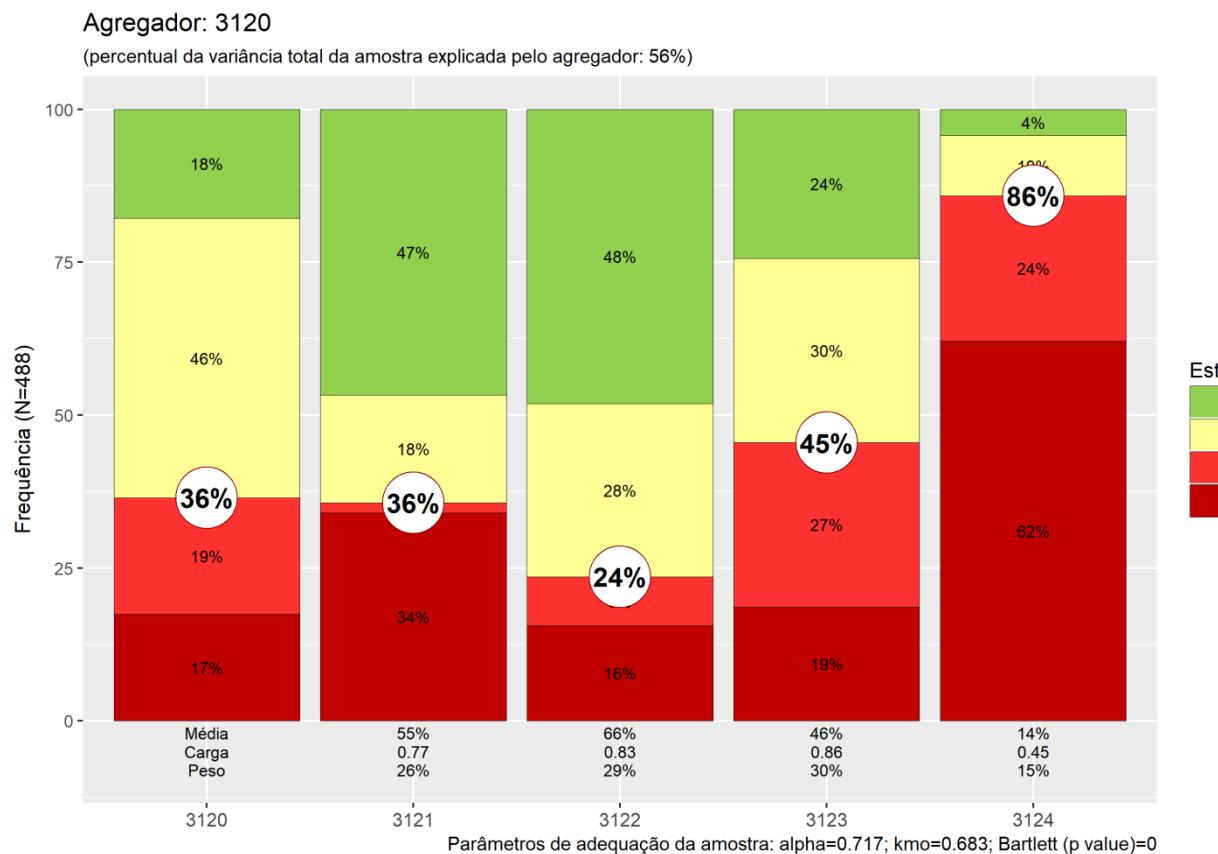
158. A prática 3120 é formada pelas seguintes questões:

- 158.1. 3121: Definir estatuto de auditoria interna;
- 158.2. 3122: Elaborar Plano Anual de auditoria interna;

158.3. 3123: A auditoria interna produzir relatórios destinados às instâncias internas de governança; e

158.4. 3124: Avaliar o desempenho da função de auditoria interna.

159. A Figura 17 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna’, seguida da distribuição de suas questões:



**Figura 17 - Capacidade na prática 3120**

160. Observando as figuras acima, de forma geral, as auditorias internas na administração pública federal possuem estrutura que lhes permite o funcionamento adequado mínimo. A grande maioria delas possui estatuto definido e elabora plano anual de auditoria interna (estágio aprimorado em 47% e 48% das organizações, respectivamente).

161. No entanto, apenas 24% das organizações destinam seus relatórios a instâncias internas de governança e em 86% das organizações, as auditorias internas não são avaliadas com base em indicadores e metas, o que significa que não há como avaliar a qualidade do seu trabalho nem mensurar o real impacto da atividade de auditoria interna nas organizações públicas.

162. Quem mais sofre com essa ausência não são as auditorias internas, mas, sim, a própria alta administração, pois não consegue acompanhar os resultados gerados pela equipe de auditoria.

163. Caso haja a definição de indicadores e metas de qualidade, de acompanhamento de recomendações, de perdas financeiras evitadas e de valores recuperados, a alta administração poderia orientar melhor a atividade da auditoria interna e exigir das áreas auditadas a implementação das recomendações realizadas pela auditoria.

164. Para os auditores internos, a definição de indicadores e metas é uma forma de demonstrar exatamente como a auditoria interna contribui para a organização e qual o valor gerado por cada atividade, além de permitir que o trabalho da auditoria evolua constantemente e que, a longo prazo, a organização alcance alta maturidade em governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

#### **4 PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS**

165. Com base em diversas referências sobre o assunto, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – define governança de pessoas como sendo o conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Já gestão de pessoas, de acordo com a Resolução 187/2006 do TCU, é o conjunto de práticas gerenciais e organizacionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a organização, bem como a favorecer o alcance dos resultados organizacionais.

166. O tema Gestão de Pessoas, no presente levantamento, está composto por oito práticas:

166.1. 4110: Realizar planejamento da gestão de pessoas;

166.2. 4120: Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores;

166.3. 4130: Assegurar o adequado provimento das vagas existentes;

166.4. 4140: Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados;

166.5. 4150: Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores;

166.6. 4160: Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável;

166.7. 4170: Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores; e

166.8. 4180: Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores.

167. O índice de governança e gestão de pessoas (iGovPessoas) foi calculado utilizando-se as práticas de gestão de pessoas supracitadas e as seguintes práticas de governança, as quais têm o potencial de influenciar a gestão de pessoas das organizações:

167.1. 1110: Estabelecer o modelo de governança da organização

167.2. 1120: Gerir o desempenho da alta administração

167.3. 1130: Zelar por princípios de ética e conduta

167.4. 2110: Gerir os riscos da organização

167.5. 2120: Estabelecer a estratégia da organização

167.6. 2130: Promover a gestão estratégica. No caso desta prática, foram consideradas apenas as questões a seguir:

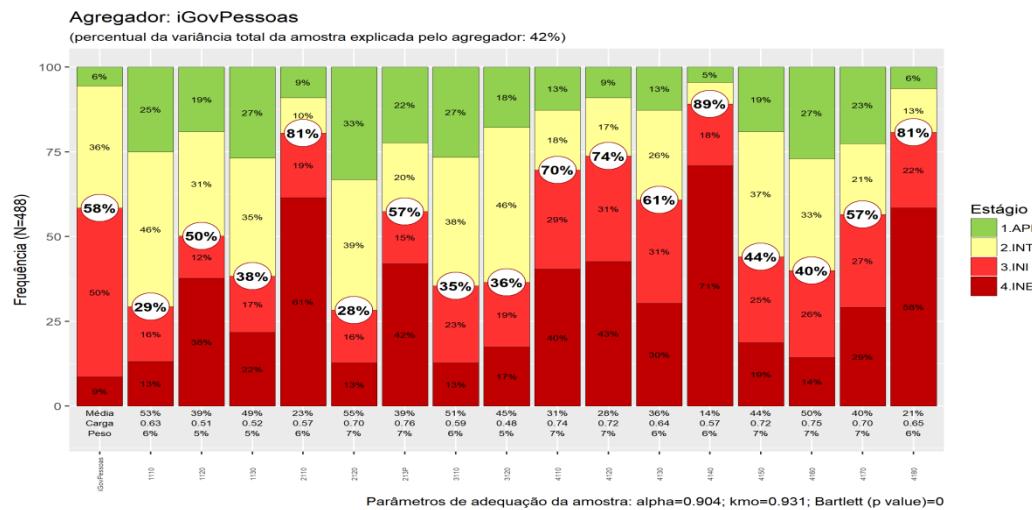
167.6.1. 2133: A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas

167.6.2. 2134: A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas

167.7. 3110: Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas

167.8. 3120: Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna

168/169. A Figura 18 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, segundo o iGovPessoas, seguida da mesma distribuição das práticas que o compõem.


**Figura 18 - Capacidade em Governança e Gestão de Pessoas**

170. Observando a figura acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, pode-se afirmar que é baixa a capacidade da APF de gerir estrategicamente seu principal ativo: as pessoas. O cenário apresentado deixa claro que a atual situação da governança e da gestão de pessoas na Administração Pública Federal (APF), no geral, é preocupante. Em regra, as organizações avaliadas, em relação aos ciclos de 2013 e 2016 do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas, continuam apresentando deficiências significativas nessa área.

171. A maior parte dos respondentes informou não adotar muitas das práticas que compõem o iGovPessoas (estágio 4), ou adotá-las de modo muito incipiente (estágio 3). A situação identificada coloca em risco a capacidade de entrega das organizações, diminui a quantidade de resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos, além de, em algumas situações, gerarem riscos de desvinculação entre as decisões tomadas e o interesse público, tudo devido ao baixo nível de aprimoramento da governança e da gestão de pessoas.

172. No que diz respeito à governança especificamente, impede destacar que, em mais da metade das organizações, a alta administração não monitora o desempenho da gestão de pessoas ou o monitoramento realizado apresenta deficiências significativas: não estabelecimento de metas, ausência de relatórios de medição de desempenho, entre outras (questão 2134).

173. O resultado do levantamento também indica que há pouca profissionalização na área de recursos humanos, apesar da grande quantidade de recursos que a sociedade oferece para a APF para o pagamento de despesas com pessoal. Especialmente no caso das práticas relacionadas a planejamento, verificou-se a falta da devida atenção por parte das organizações. Essa situação provavelmente está comprometendo significativamente o retorno dos recursos investidos em pessoal.

174. Apesar de ser observada a necessidade de aprimoramento da legislação, para que os profissionais das Unidades de Gestão de Pessoas possam contar com um arcabouço normativo mais atualizado e que permita a utilização de ferramentas mais modernas e adequadas à atual situação das relações de trabalho, verifica-se que muitas organizações não utilizam ferramentas importantes que já são permitidas pela legislação vigente.

175. A seguir, são analisados os resultados referentes a cada uma das oito práticas de gestão de pessoas constantes do questionário. Os resultados relativos às práticas de governança já foram analisados na seção 3 deste relatório.

#### 4.1 Realizar planejamento de gestão de pessoas

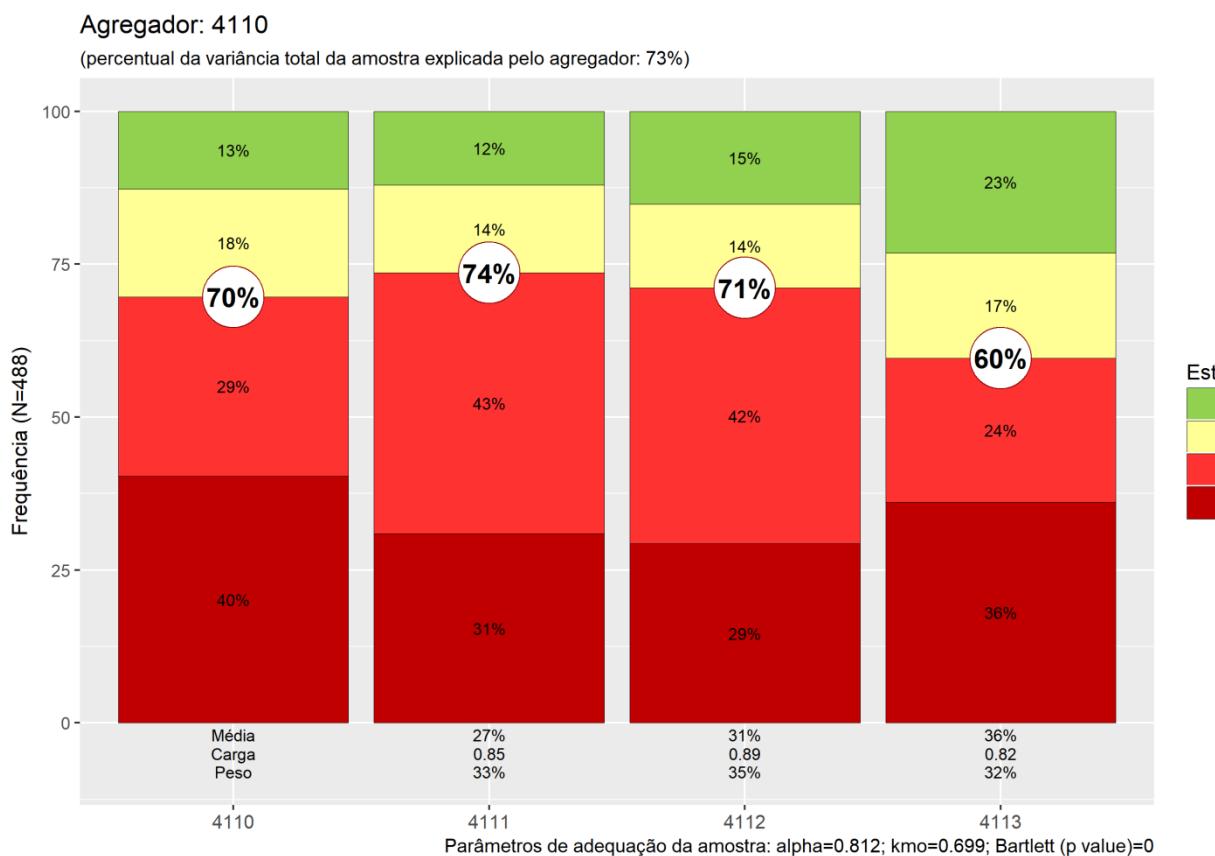
176. A prática 4110 é formada por 3 questões:

176.1. 4111: A organização define objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas;

176.2. 4112: A organização elabora plano(s) específico(s) para orientar a gestão de pessoas; e

176.3. 4113: A organização verifica se os gestores cumprem as políticas de gestão de pessoas.

177. A Figura 19 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Realizar planejamento de gestão de pessoas’, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 19 - Capacidade na prática 4110**

178. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, observa-se que 70% das organizações apresenta baixa capacidade de planejamento da gestão de pessoas, carecendo de objetivos, indicadores, metas e plano(s) que orientem importantes funções operacionais, quais sejam: recrutamento e seleção; treinamento e desenvolvimento; promoção de qualidade de vida no trabalho; gestão do desempenho; gestão de benefícios. Chama a atenção que 40% da amostra declarou estar em estágio de capacidade inexpressivo, não estabelecendo prioridades para quaisquer dessas funções e nem tendo condição de monitorar o desempenho delas por meio de indicadores.

179. Essa prática de planejamento visa maximizar a contribuição de cada uma das funções para a consecução dos objetivos da área de gestão de pessoas, os quais devem estar alinhados com a estratégia organizacional. É de fundamental importância que seja desenvolvido um plano que não apenas preveja como serão alocados os recursos disponíveis no ano, mas que defina estratégias na área de pessoal para suportar os objetivos de longo prazo da organização dispostos em seu plano estratégico, conforme recomendações já prolatadas pelo TCU (Acórdão 3023/2013-Plenário, item 9.1.1.1; Acórdão 2212/2015-Plenário, itens 9.1.1, 9.2.1 e 9.3.1; entre outros).

180. O planejamento da gestão de pessoas pode funcionar como uma ferramenta de comunicação e também de controle, pois possibilita coordenar e encorajar todos a direcionar seus esforços para objetivos comuns, bem como avaliar o desempenho da área e dos responsáveis. Ele consiste em nexo obrigatório entre a estratégia organizacional e o conjunto de políticas e práticas de gestão de pessoas, além de priorizar ações e permitir uma análise mais criteriosa quanto ao que é possível

efetivamente realizar. Evita-se, portanto, projetos ou ideias de políticas e práticas sem vinculação com a real condição de execução. Um planejamento sólido também facilita a manutenção de caminhos adotados e dificulta bruscas mudanças de rumos sem motivações e divergentes do interesse público.

181. O resultado mostrado na figura acima é muito semelhante ao apresentado no 1º e no 2º ciclos do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas, realizados, respectivamente em 2013 e 2016. Portanto, os dados indicam não ter havido mudança significativa no que se refere à adoção dessa prática. Cabe salientar que essa comparação com ciclos anteriores, assim como outras que serão feitas nos tópicos seguintes, não levam em consideração as diferenças entre as amostras de organizações participantes dos três ciclos nem as diferenças entre os respectivos questionários.

#### **4.2 Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores**

182. A prática 4120 é formada por 4 questões:

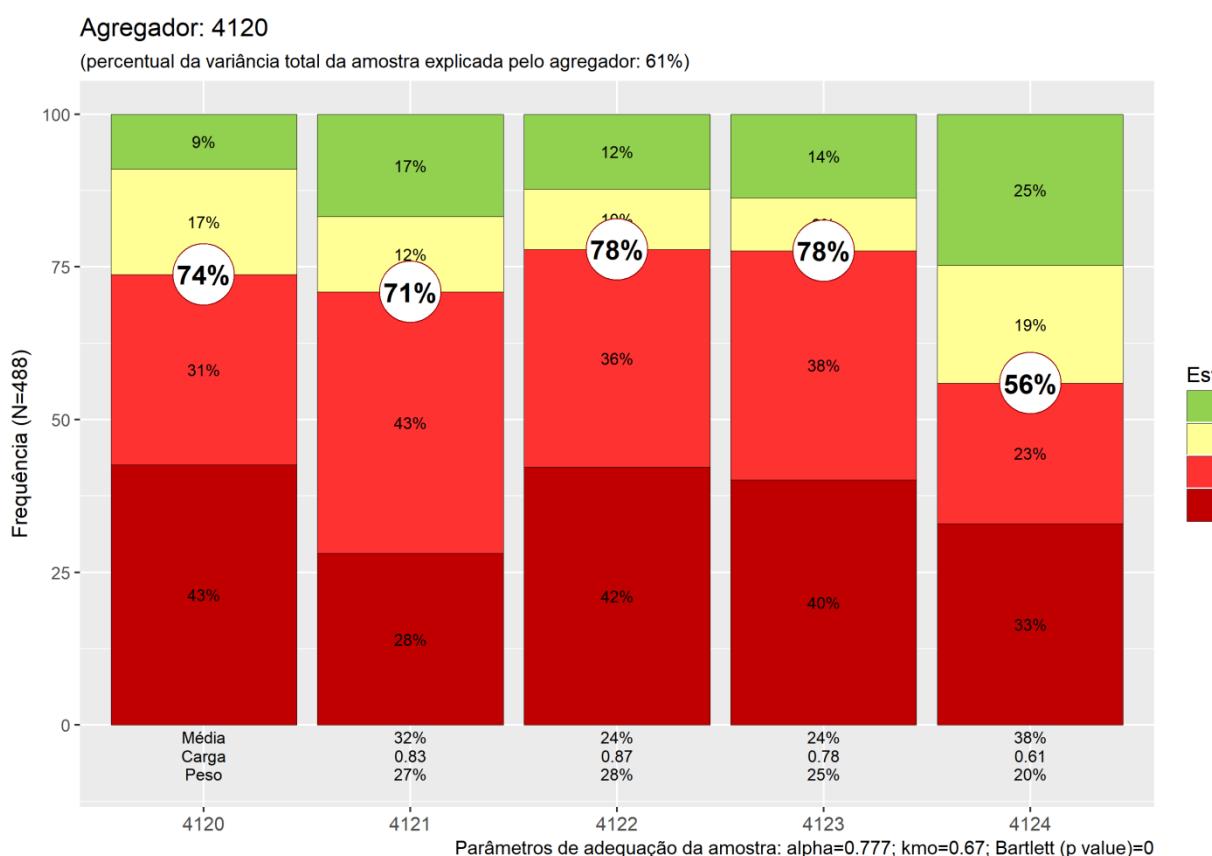
182.1. 4121: A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores;

182.2. 4122: A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão;

182.3. 4123: A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho; e

182.4. 4124: A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho.

183. A Figura 20 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores’, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 20 - Capacidade na prática 4120**

184. Assim como foi identificado nos ciclos 2013 e 2016, a reduzida adesão dos respondentes a essa prática indica que o planejamento da força de trabalho na APF ainda não se baseia suficientemente em análises técnicas das necessidades atuais e futuras da força de trabalho, o que pode expor as organizações a diversos riscos. É fundamental que as organizações da APF adotem práticas que permitam a identificação mais precisa de sua real necessidade da força de trabalho, em termos qualitativos e quantitativos, a fim de que se evite o desperdício de recursos públicos, com o consequente aumento da eficiência.

185. O processo de planejamento da força de trabalho busca exatamente identificar as lacunas entre as necessidades atuais e futuras da organização e a capacidade existente, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Ao identificar tais necessidades, essa prática permite a definição de estratégias de gestão de pessoas alinhadas com os objetivos e metas organizacionais.

186. Um adequado planejamento da força de trabalho permite, ainda, a identificação de unidades organizacionais com excesso de colaboradores e outras unidades com carência. A partir dessa identificação, pode-se, por exemplo, adotar ações para balancear melhor a carga de trabalho, evitando-se situações de excesso de carga em alguns colaboradores enquanto há ociosidade de um outro conjunto.

187. Outro risco relevante e imediato, decorrente da situação encontrada, é a tomada de decisões inadequadas por parte da alta administração em relação à seleção/contratação de novos colaboradores, assim como à alocação dos já existentes, devido à falta de informações mais objetivas e precisas sobre a real situação da força de trabalho da organização. Os dados deste levantamento apontam elevada probabilidade de haver decisões subjetivas e por vezes contrárias ao interesse público, gerando, por exemplo, desperdício de recursos com a contratação de pessoal sem a real necessidade ou sem o perfil profissional que a organização precisará futuramente.

188. Ademais, sem o devido planejamento, há o risco de entregas inadequadas por parte das unidades organizacionais devido à falta de pessoal ou à falta da qualificação necessária para o bom desempenho das suas atribuições.

189. Impende destacar que o planejamento da força de trabalho é um processo que deve ser realizado de forma contínua pela organização, abrangendo: a definição e a atualização, com base em critérios técnicos, de tabelas de lotação necessária por unidade organizacional, entre outras ações de gerenciamento dessas tabelas; a análise e o monitoramento de informações sobre a força de trabalho; e a definição de estratégias de gestão de pessoas com base nas análises realizadas (Acórdãos 2.212/2015, 99/2015, 1.883/2015, 1.564/2015, 1.234/2015, todos do Plenário deste Tribunal, entre outros).

#### **4.3 Assegurar o adequado provimento das vagas existentes**

190. A prática 4130 é formada por 4 questões:

190.1. 4131: A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados;

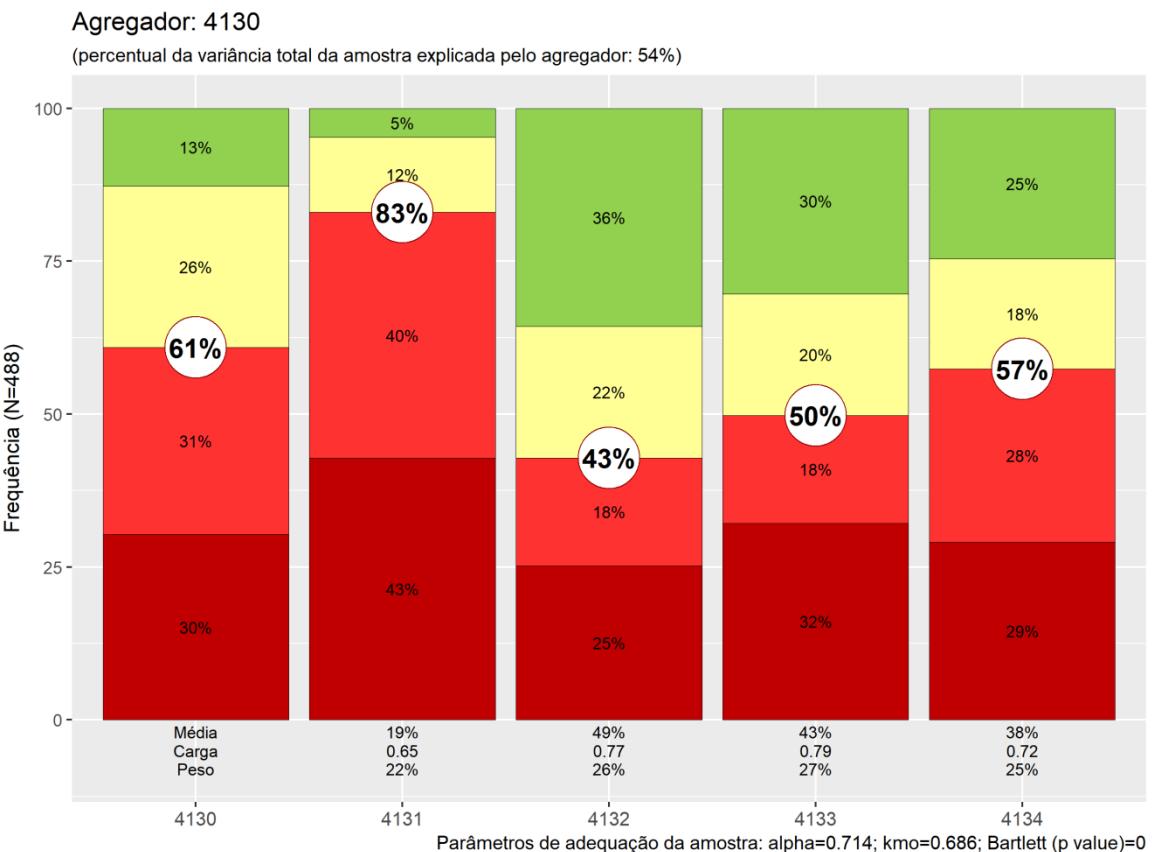
190.2. 4132: A organização define os métodos e critérios das seleções externas (p.ex. dos concursos públicos) com base nos perfis profissionais desejados definidos na prática ‘4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores’;

190.3. 4133: A organização estabelece o número de vagas a serem preenchidas nas seleções externas a partir do quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho, atualizado conforme a prática ‘4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores’;

190.4. 4134: A organização aloca os colaboradores com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados) pelas unidades organizacionais.

191. A Figura 21 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Assegurar o adequado provimento das vagas existentes’, seguida da mesma distribuição pelas

questões que a compõem.



**Figura 21 - Capacidade na prática 4130**

192. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, na maior parte das organizações avaliadas os processos de provimento apresentam deficiências relevantes, relacionadas à baixa adesão à prática 4120 (Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores).

193. Nesse sentido, cabe destacar que a falta de definição dos perfis profissionais desejados – situação que, segundo a Figura 20, ocorre em mais de 70% da amostra (questão 4121) – impede que as organizações assegurem que suas vagas estejam sendo providas adequadamente. Isso porque, se não estão definidos os conhecimentos, habilidades e outras características requeridas para o desempenho da ocupação, não há como se garantir razoavelmente que o método de seleção dos ocupantes e o perfil apresentado por eles são adequados. Por essa razão, o TCU já prolatou diversos acórdãos versando sobre a necessidade de os processos de provimento, inclusive os referentes a funções e cargos de confiança, estarem fundamentados em perfis profissionais previamente estabelecidos (Acórdão 3023/2013-Plenário, item 9.1.1.4; Acórdão 2212/2015-Plenário, item 9.1.4; Acórdão 1594/2016-Plenário, item 9.1.1.2; entre outros).

194. Quando se trata da escolha para cargos ou funções de confiança, muitos resistem à utilização de perfil desejado e de método mais profissional de escolha, alegando que a lei impede a adoção dessa prática nesse caso. Esse fato está refletido na Figura 21, segundo a qual em torno de 80% das organizações não escolhe seus gestores com base em perfis profissionais definidos e documentados. Essa situação é preocupante, pois evidencia escolhas baseadas tão somente em critérios subjetivos, de relações sociais dos colaboradores e baseado apenas em confiança. A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais.

195. Em respeito aos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, a discricionariedade da escolha deve ocorrer em relação aos profissionais que se enquadram no perfil requerido para o bom desempenho da ocupação, e não em detrimento do perfil. Quando não há

perfil definido ou ele é desconsiderado no processo de escolha de gestores, aumenta-se a probabilidade de que atividades relevantes estejam sob responsabilidade de pessoas sem a devida qualificação, comprometendo os resultados organizacionais. Uma dessas atividades é a gestão do principal viabilizador de resultados: as pessoas.

196. No ciclo de 2016, o percentual de organizações que declararam não selecionar gestores com base no perfil desejado também ficou em torno de 80%. Essa situação tende a melhorar com o advento da Lei 13.346/2016, a qual dispõe, em seu art. 5º, que ‘ato do Poder Executivo federal definirá os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação’ das funções comissionadas e dos cargos em comissão do Grupo DAS.

#### 4.4 Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados

197. A prática 4140 é formada por 4 questões:

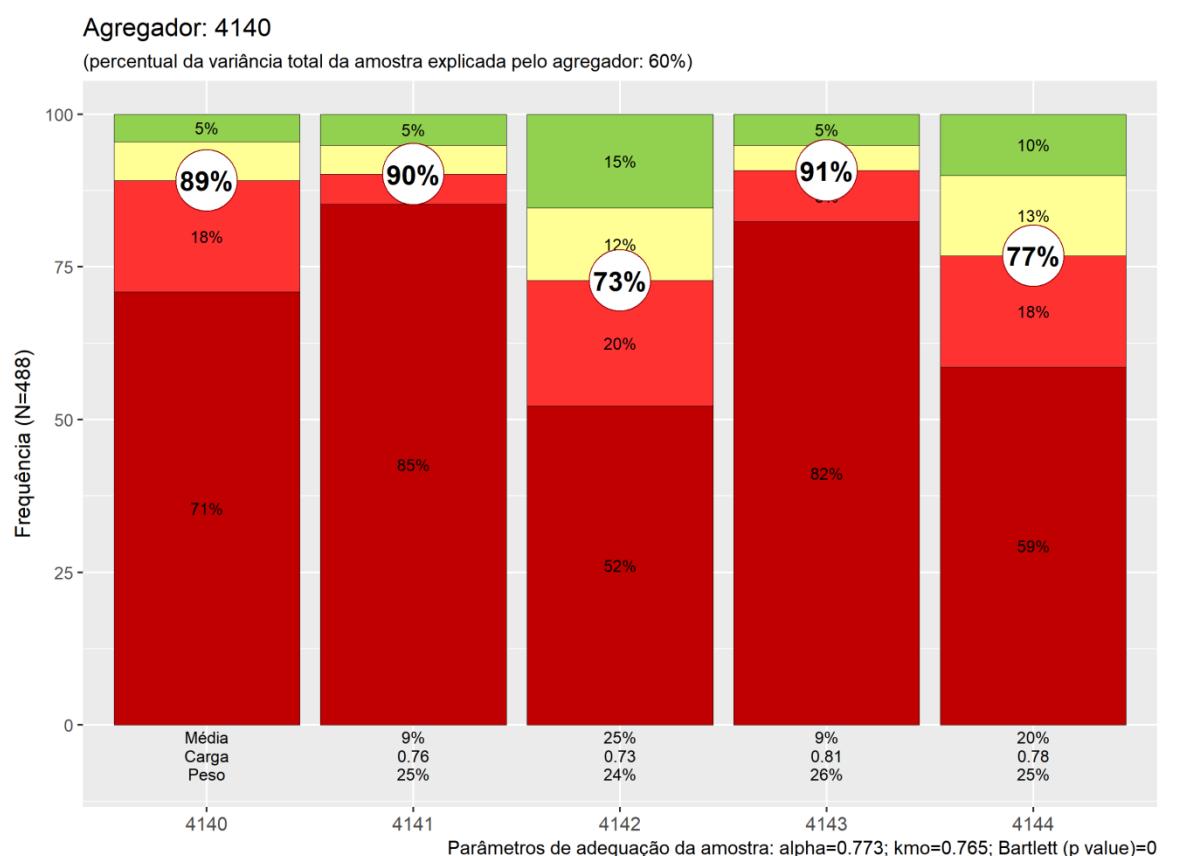
197.1. 4141: A organização dispõe de uma política de sucessão;

197.2. 4142: A organização identifica quais são as suas ocupações críticas;

197.3. 4143: A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas; e

197.4. 4144: A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas.

198. A Figura 22 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados’, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 22 - Capacidade na prática 4140**

199. O resultado acima indica que, em caso de vacância ou afastamento em ocupações críticas, é significativa a probabilidade de não haver profissionais devidamente qualificados para assumí-las. E essas ocupações críticas são aquelas diretamente relacionadas ao negócio da organização e que são de difícil reposição. Normalmente são ocupações que requerem muita experiência e

conhecimentos, ou conhecimento muito especializado, podendo levar anos para que sucessores estejam aptos a exercê-las bem.

200. A falta de colaboradores preparados para assumir os desafios de gestão críticos da organização coloca em risco as entregas que as organizações devem gerar para a sociedade ou mesmo que essas entregas possuam qualidade abaixo da aceitável.

201. Além disso, essa prática é mecanismo de gestão de conhecimento. Assim, a situação aqui retratada aumenta o risco de perda de conhecimento organizacional, haja vista não haver, de forma geral, ações institucionalizadas voltadas para garantir o compartilhamento de conhecimentos críticos quando ocorrem sucessões (por exemplo, em função de aposentadorias, afastamentos, desligamentos). Tal retrato corrobora situação apontada no ciclo de 2016, segundo a qual 84% das 351 organizações avaliadas apresentavam baixa capacidade de gestão do conhecimento.

202. No que diz respeito às ocupações críticas de gestão, normas específicas direcionam a APF nesse sentido, conforme se observa no art. 5º, parágrafos 4º e 5º da Lei 11.416, no art. 17 da Lei 13.303/2016 e no art. 3º, inciso III do Decreto 5.707/2006. Além disso, há as recomendações constantes do Acórdão 2.212/2015-TCU-Plenário (itens 9.1.2, 9.2.2 e 9.3.2).

#### **4.5 Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores**

203. A prática 4150 é formada por 4 questões:

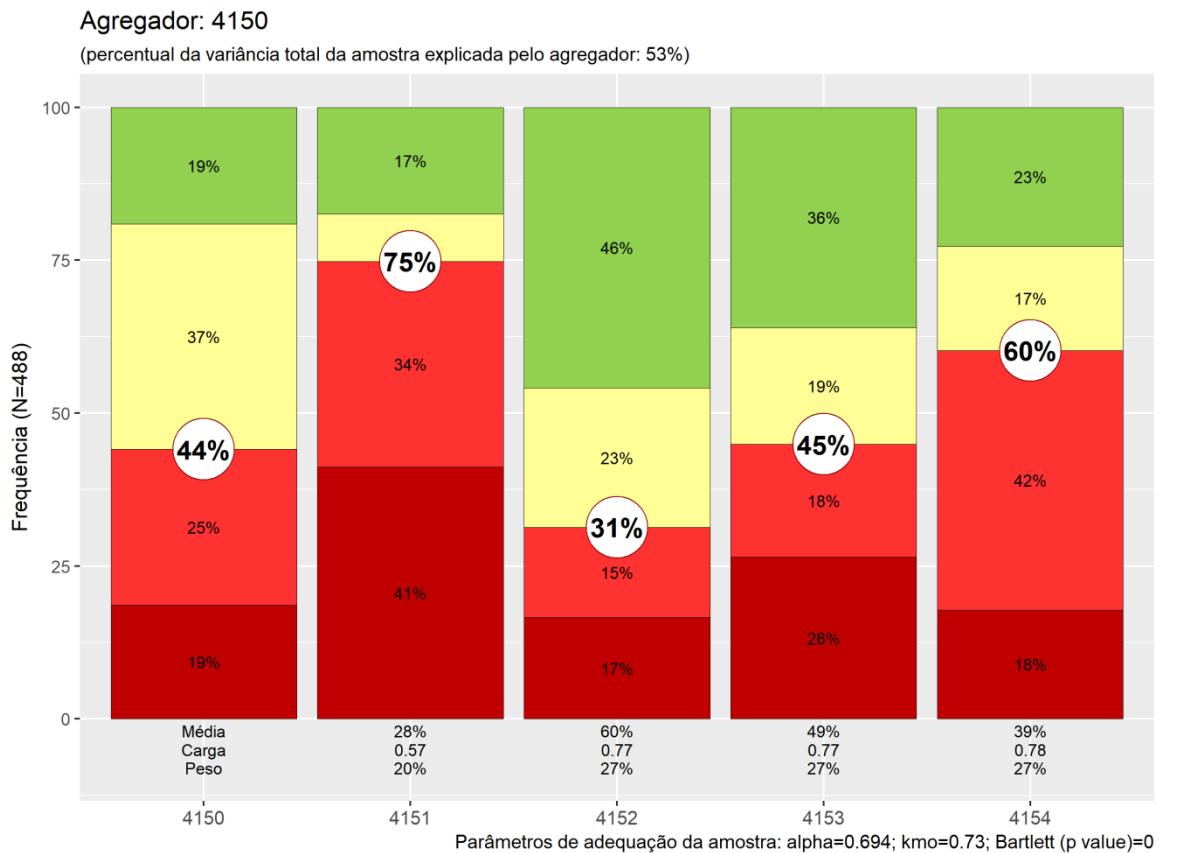
203.1. 4151: A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização;

203.2. 4152: A organização executa ações educacionais específicas para formação dos novos colaboradores;

203.3. 4153: A organização oferece ações de desenvolvimento de liderança aos colaboradores que assumem funções gerenciais; e

203.4. 4154: A organização avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras.

204. A Figura 23 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores’, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 23 - Capacidade na prática 4150**

205. Nessa prática foi observado um dos melhores resultados na avaliação da gestão de pessoas. Assim como no ciclo de 2016, aproximadamente 40% das organizações declararam estar no estágio inicial, subdividido em ‘iniciando’ (3) e ‘inexpressivo’ (4).

206. A função de treinamento e desenvolvimento contribui decisivamente para que a organização execute suas estratégias e cumpra sua missão institucional. Possui também influência positiva no desempenho individual e, como consequência, no organizacional. A contribuição de ações educacionais para o desenvolvimento das potencialidades individuais as colocam em posição de destaque nas estratégias organizacionais. Seu papel está em contribuir para o desenvolvimento do desempenho no trabalho ao permitir a vinculação entre as necessidades das tarefas e capacidade do ser humano em realizá-las. Proporciona maior efetividade dos indivíduos frente aos desafios enfrentados.

207. Por isso é fundamental que as organizações invistam suficientes recursos em políticas e práticas de treinamento e desenvolvimento, para que possa contar com uma força de trabalho preparada para os desafios e cobranças da sociedade.

208. Como consequência, as organizações da APF devem avaliar sempre as ações educacionais executadas, quanto aos custos envolvidos e aos resultados objetivos alcançados. A avaliação da influência de uma única ação educacional dentro de um contexto em que o conhecimento é obtido de múltiplas maneiras é uma tarefa desafiadora. Contudo, são necessários, segundo as realidades organizacionais, critérios para a avaliação dos programas desenvolvidos para que se evite desperdício de recursos e que se desenvolvam ações que contribuam efetivamente com a missão e estratégia organizacional. A respeito dessa necessidade, chama a atenção que 60% das organizações participantes não avaliam as ações educacionais realizadas, avaliam parcela muito pequena delas ou avaliam de modo muito superficial.

209. Outro ponto relevante é que mais da metade das organizações informaram que suas lacunas de competência não são identificadas e documentadas. Essa situação, em conjunto com as deficiências apontadas no processo de planejamento da força de trabalho (prática 4120), aumenta o risco de que

competências necessárias para a consecução da estratégia organizacional não sejam desenvolvidas tempestivamente. Ressalte-se que o planejamento de ações educacionais não deve considerar apenas as necessidades atuais da força de trabalho. Deve considerar também as necessidades futuras da organização, de modo que ela não seja constantemente surpreendida com necessidades de um conjunto de novas competências ainda a serem desenvolvidas e em curtos períodos de tempo.

#### **4.6 Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável**

210. A prática 4160 é formada por 5 questões:

210.1. 4161: Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável;

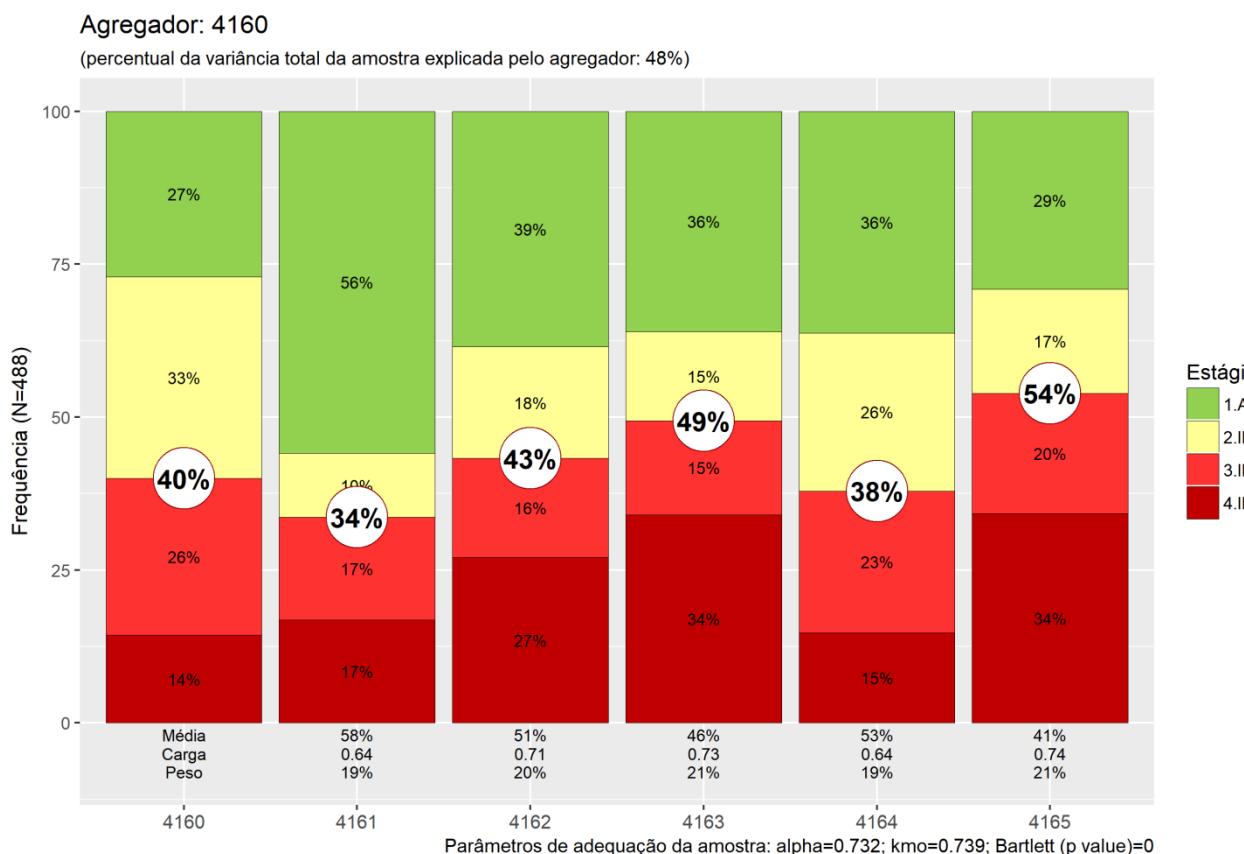
210.2. 4162: A organização implantou medidas preventivas para reduzir o risco da ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de colaboradores e gestores da organização;

210.3. 4163: A organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização;

210.4. 4164: A organização oferece aos colaboradores condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho; e

210.5. 4165: A organização avalia os resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho.

211. A Figura 24 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável’, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 24 - Capacidade na prática 4160**

212. De forma geral, as organizações apresentaram melhor resultado nessa prática, em relação às demais práticas de gestão de pessoas avaliadas. Ainda assim, as informações levantadas indicam deficiências significativas de controle.

213. Em primeiro lugar, observa-se que 43% da amostra não implantou medidas preventivas para reduzir o risco da ocorrência de desvios éticos e de conduta (por exemplo, treinamentos sobre ética, programa de conscientização).

214. Outro aspecto que chama a atenção é a falta de avaliação do ambiente de trabalho, declarada por 49% das UJ. Essa avaliação é fundamental, pois permite diagnósticos que servem de insumo para a melhoria da gestão. Cabe salientar que o ambiente de trabalho influencia muito a motivação e o comprometimento da força de trabalho, e estas duas variáveis, por sua vez, impactam os resultados organizacionais. Em outras palavras, ambientes ruins prejudicam a saúde e o bem-estar das pessoas, gerando, em última análise, queda de desempenho. Ademais, ambientes liderados por gestores que não respeitam os padrões de ética e conduta favorecem a ocorrência de fraudes e irregularidades. Avaliações dessa natureza permitem, por exemplo, a identificação de gestores despreparados – que não apresentam o perfil requerido pela organização – prejudicando o ambiente de trabalho.

215. Também é preocupante que 54% das organizações declarou não avaliar os resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho. Em 2016, 54% da amostra também declarou não realizar essa avaliação ou realizá-la em menor parte. É possível que parte delas nem tenha tal programa, mas, considerando as que têm e não avaliam seus resultados, pode-se afirmar que é alta a probabilidade de estar havendo desperdício significativo de recursos públicos em ações que não atendem às necessidades dos colaboradores e aos objetivos organizacionais. A inexistência de metas e avaliação dos resultados – por exemplo, em termos de impacto nos índices de rotatividade, absenteísmo e satisfação dos colaboradores e clientes – prejudica a transparência dos benefícios gerados por esses programas às partes interessadas. O fortalecimento da avaliação de atividades relacionadas à gestão de pessoas contribui para a capacidade de *accountability* das organizações. Nesse sentido, não se deve apenas criar programas, mas também avaliar se o que fora estabelecido como ações e objetivos foi corretamente executado e atingido.

#### **4.7 Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores**

216. A prática 4160 é formada por 4 questões:

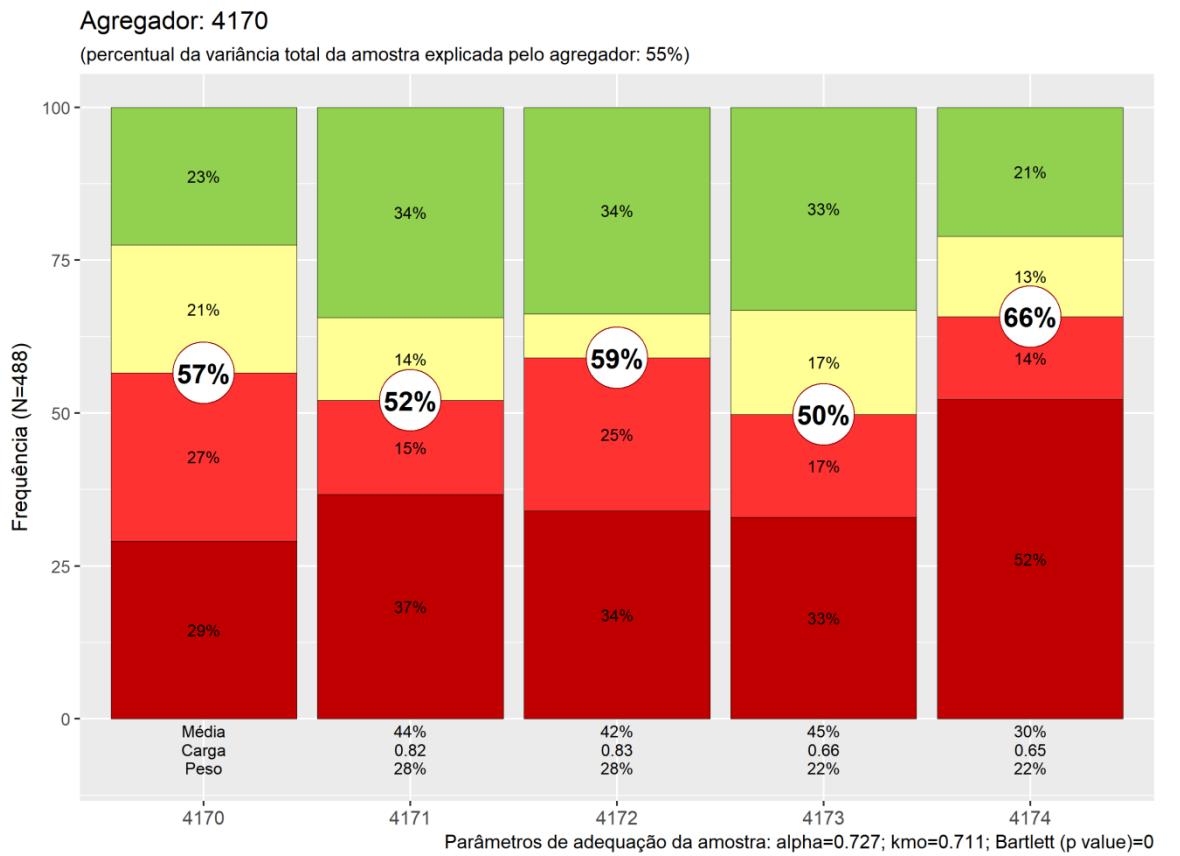
216.1. 4171: A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade;

216.2. 4172: A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade;

216.3. 4173: Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados; e

216.4. 4174: A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento.

217. A Figura 25 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores’, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 25 - Capacidade na prática 4170**

218. As quatro questões utilizadas para mensurar a capacidade nessa prática representam fases importantes da gestão do desempenho. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, pode-se afirmar que grande parte das UJ avaliadas ainda carece de processo razoável de gestão do desempenho, que esteja vinculado com os resultados planejados e diferencie altos e baixos níveis de desempenho. Esse cenário indica ser fraca a cultura orientada para resultados no setor público federal.

219. Esse processo possui grande relevância nos processos de gestão organizacional e também no arcabouço legal que rege diversas carreiras federais. Salvo poucas exceções, os colaboradores da APF, por mandado legal, devem ser avaliados sistematicamente segundo o seu desempenho. Isso significa a avaliação segundo o desempenho individual das tarefas e atividades a eles atribuídas, conforme se observa, por exemplo, nas Leis 11.784/2008, 12.300/2010 e 10.356/2001.

220. O processo de gestão do desempenho é elemento integrador de diversas práticas de gestão de pessoas, pois oferece insumos para: a melhoria de programas de capacitação, o pagamento de gratificação de desempenho, a política de promoção e progressão no cargo ou carreira, e a identificação de falhas em equipes, gestores, processos, fluxos e condições de trabalho. Além disso, contribui para alinhar os processos de trabalho com a missão e com os objetivos estratégicos da organização, assim como para estabelecer um diálogo contínuo com os colaboradores a respeito dos resultados desejados pelas diversas partes interessadas.

221. Considerando todos esses aspectos, é preocupante que muitas organizações não estejam dando a devida atenção à prática em questão. Observe-se, por exemplo, que 52% da amostra não estabelece (ou o faz em poucos casos) metas de desempenho individuais ou de equipes vinculadas ao plano da unidade, cenário quase idêntico ao do ciclo de 2016. Gestão de desempenho desvinculada das metas organizacionais é apenas um processo burocrático de atribuição de notas ou conceitos que não contribui para o desempenho individual e organizacional. A vinculação a metas organizacionais está prevista, por exemplo, no art. 149, inciso II, da Lei 11.784/2008, aplicável a diversas carreiras do Poder Executivo.

222. Ao se estabelecer metas individuais ou de equipes, pode-se verificar a real necessidade de determinados processos e fluxos de trabalho e simultaneamente contribuir com o planejamento da força de trabalho. Como consequência, há a possibilidade de aumento da eficiência da organização, evitando o desperdício de recursos públicos. Registre-se que o TCU já proferiu recomendações a OGS nesse sentido, a exemplo das seguintes, extraídas do Acórdão 2.212/2015-Plenário:

‘9.1. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional de Justiça (§ 4º do art. 103-B da Constituição Federal) que:

(...)

9.1.3. adote medidas com vistas a implementar, no âmbito do Poder Judiciário, a avaliação de desempenho individual de servidores e gestores, estendendo, no que couber, aos membros da alta administração, assegurando a sua vinculação com as metas organizacionais e a identificação de suas necessidades de treinamento e desenvolvimento;

(...)

9.2. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público (art. 23 do Decreto 7.675/2012) que:

(...)

9.2.3. monitore o cumprimento da diretriz constante do art. 140, inciso II, da Lei 11.784/2008, no que se refere à utilização da avaliação de desempenho como subsídio para o planejamento das ações de treinamento e desenvolvimento;

9.2.4. adote medidas com vistas a implementar, no âmbito do SIPEC, avaliação de desempenho individual ou outro mecanismo que possibilite a identificação de necessidades de treinamento e desenvolvimento dos ocupantes de cargos DAS 4 a 6;

(...)

9.3. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Ministério da Defesa (art. 31 do Decreto 5.201/2004) que adote medidas com vistas a implementar, nos órgãos das Forças Armadas, no que couber e de acordo com a especificidade de cada Força, a avaliação de desempenho individual dos oficiais generais, assegurando a identificação de suas necessidades de treinamento e desenvolvimento, bem como a formalidade e a periodicidade do processo avaliativo;’

#### **4.8 Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores**

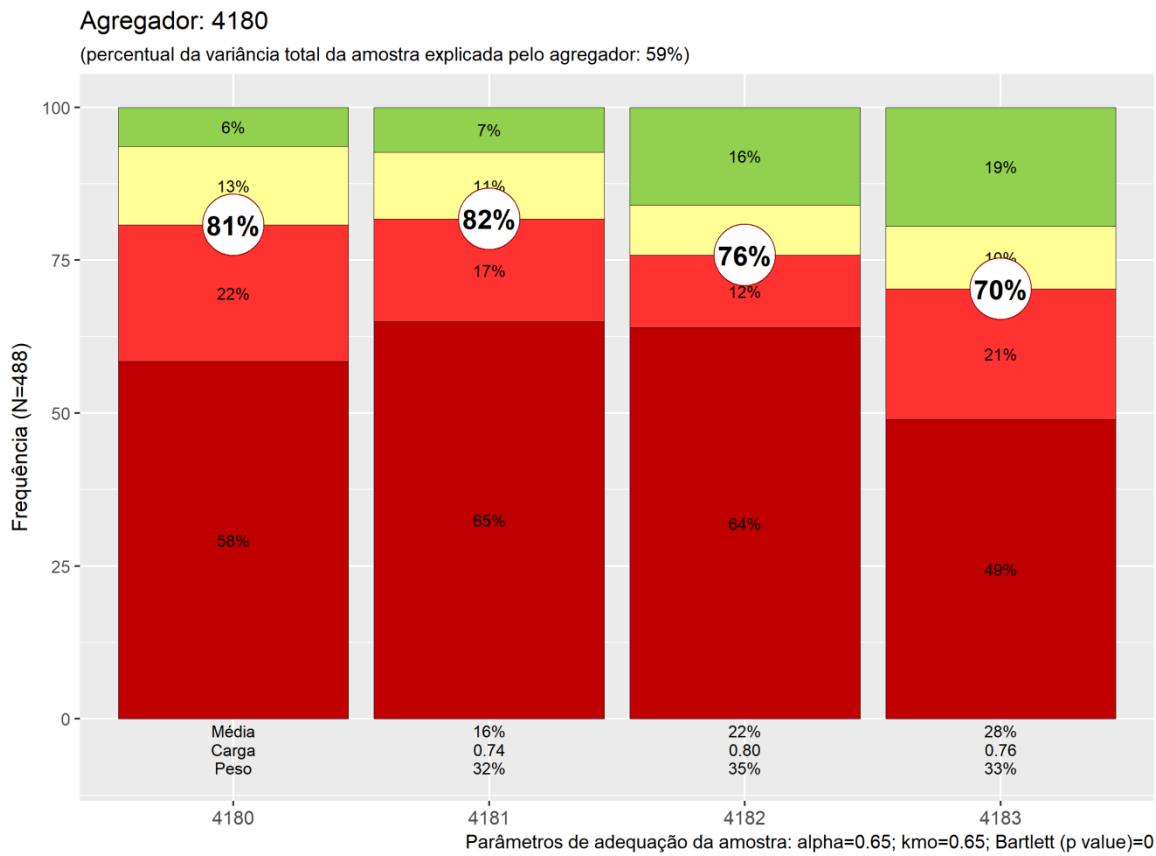
223. A prática 4180 é formada por 3 questões:

223.1. 4181: A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores;

223.2. 4182: A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização; e

223.3. 4183: A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização.

224. A Figura 26 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, na prática ‘Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores’, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 26 - Capacidade na prática 4180**

225. A rotatividade de pessoal é influenciada por diversas variáveis (remuneração, ambiente de trabalho, etc.), sendo que muitas delas nem mesmo estão sendo medidas no presente levantamento. Portanto, o resultado mostrado na figura acima não pode ser interpretado como sendo a capacidade de retenção das organizações. Contudo, com base nesse resultado, pode-se afirmar com razoável segurança que, de forma geral, as organizações não sabem quais dessas variáveis estão contribuindo para o aumento nos seus índices de rotatividade, sejam internos ou externos.

226. Naturalmente, é provável que algumas organizações que não adotam essa prática tenham índices muito baixos de rotatividade, tornando desnecessária a sua adoção no cenário atual. Entretanto, certamente há diversas outras que historicamente vêm perdendo pessoal para outras organizações ou para outras unidades da própria organização.

227. O desligamento voluntário de colaboradores ainda é um dos temas mais populares, tanto do ponto de vista prático de gestão como no que tange a investigações empíricas/científicas. A preocupação ocorre porque o desligamento voluntário para a organização é um processo dispendioso.

228. Um procedimento importante para se desenvolver ações para reter os colaboradores é a identificação das razões pelas quais há a intenção de deixar a organização e, após isso, as razões que levaram ao efetivo desligamento. Razões são causas percebidas para um comportamento. Podem revelar vários motivos subjacentes que o indivíduo experimenta. Por isso é fundamental, para ações de melhoria na gestão de pessoas, a identificação de todas as causas, e não somente razões de caráter legal, tais como 'posse em outro cargo inacumulável'. O procedimento mais comum para esse fim é a entrevista de desligamento.

229. É benéfico para os profissionais de gestão de pessoas solicitar informações diretamente dos colaboradores sobre razões explícitas para o seu comportamento. Isto porque as causas diretas do desligamento não podem ser prontamente capturadas apenas por preditores tradicionais, como remuneração e benefícios.

230. Não se pretende ignorar a influência dos preditores tradicionais mencionados, em geral fora da gestão direta das Unidades de Gestão de Pessoas e mesmo da alta administração da organização. Contudo, há extensa literatura científica que demonstra que as razões para o desligamento voluntário são múltiplas e podem haver razões que estão no controle da gestão organizacional. No entanto, sem a devida atenção a essa prática, as organizações ainda se escoram apenas nas razões tradicionais para justificar a perda de talentos.

231. Um fator que corrobora a falta de atenção quanto às causas da rotatividade é que 70% da amostra declarou não identificar as razões de pedido algum de movimentação (rotatividade interna). Não se pode justificar as movimentações dentro das organizações devido ao aumento de remuneração, pois não há mudança de carreira ou cargo. E a identificação desse conjunto de razões pode funcionar de maneira decisiva para a melhoria de aspectos da gestão que estão no controle das organizações, tais como processos de trabalho, gestores despreparados, excesso de carga de trabalho, falta de carga de trabalho, dentre outras.

## **5 PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

### **5.1 Considerações sobre o índice de governança e gestão de TI (iGovTI)**

232. Inicialmente, cabe informar que o cenário de governança e de gestão de TI elaborado a partir deste levantamento integrado apresenta mudanças significativas em relação ao cenário elaborado nesse tema em 2016, o qual foi julgado no Acórdão 882/2017-TCU-Plenário (relator Marcos BemQuerer).

233. Dentre as mudanças, citam-se o aumento significativo no universo de respostas válidas (passou de 376 para 488), a alteração na escala de resposta e a redução no quantitativo de questões e itens referentes às práticas avaliadas no ciclo anterior.

234. Comparando-se com o questionário de governança e de gestão de TI anterior, foram removidas: a) as questões sobre sistema de governança corporativa, planejamento estratégico institucional, mapeamento de processos organizacionais e acesso a informações e a sua divulgação, uma vez que esses tópicos atualmente são avaliados no tema ‘Governança Pública’; b) as questões de 2016 que não eram do tipo múltipla escolha, quais sejam, aquelas que versavam sobre: quantitativo da força de trabalho de TI; quantitativos e valores de contratações de TI; indicadores e metas relativos aos objetivos, projetos e serviços de TI; e quantitativos de serviços públicos disponíveis.

235. Importa ressaltar que as organizações participantes do levantamento de governança de TI de 2016 somente tomaram conhecimento do iGovTI2016 após o encaminhamento dos relatórios individuais, o que ocorreu em meados do ano em que se realizou o presente levantamento integrado.

236. Ademais, diversas organizações, a exemplo das pertencentes ao Poder Judiciário e algumas do Ministério Público, estão utilizando o iGovTI2016 como indicador em seus planos de TI, de modo que o recebimento de uma nota referente ao ciclo 2017, alguns meses após tomarem conhecimento da nota referente ao ciclo 2016, calculada a partir de um conjunto de variáveis diferente (parágrafos 1.10 a 1.11), poderia prejudicar comparações realizadas por tais organizações quanto a seu desempenho no tema.

237. Em face do exposto, em que pese a avaliação da governança e da gestão de TI na APF em 2017 já utilizar a metodologia aplicada neste levantamento integrado, entende-se que, neste primeiro ciclo, não seja calculado o iGovTI2017.

238. A seguir, são apresentados os resultados em governança e gestão de TI, separados por grupos agregadores.

### **5.2 Governança de TI**

239. A governança é a responsável por direcionar e monitorar a atuação da gestão de TI, com o objetivo de que o uso da TI agregue valor à organização.

240. Neste levantamento integrado, três questões a atuação da governança da organização para

guiar e monitorar a gestão de TI. As referidas questões são detalhadas a seguir:

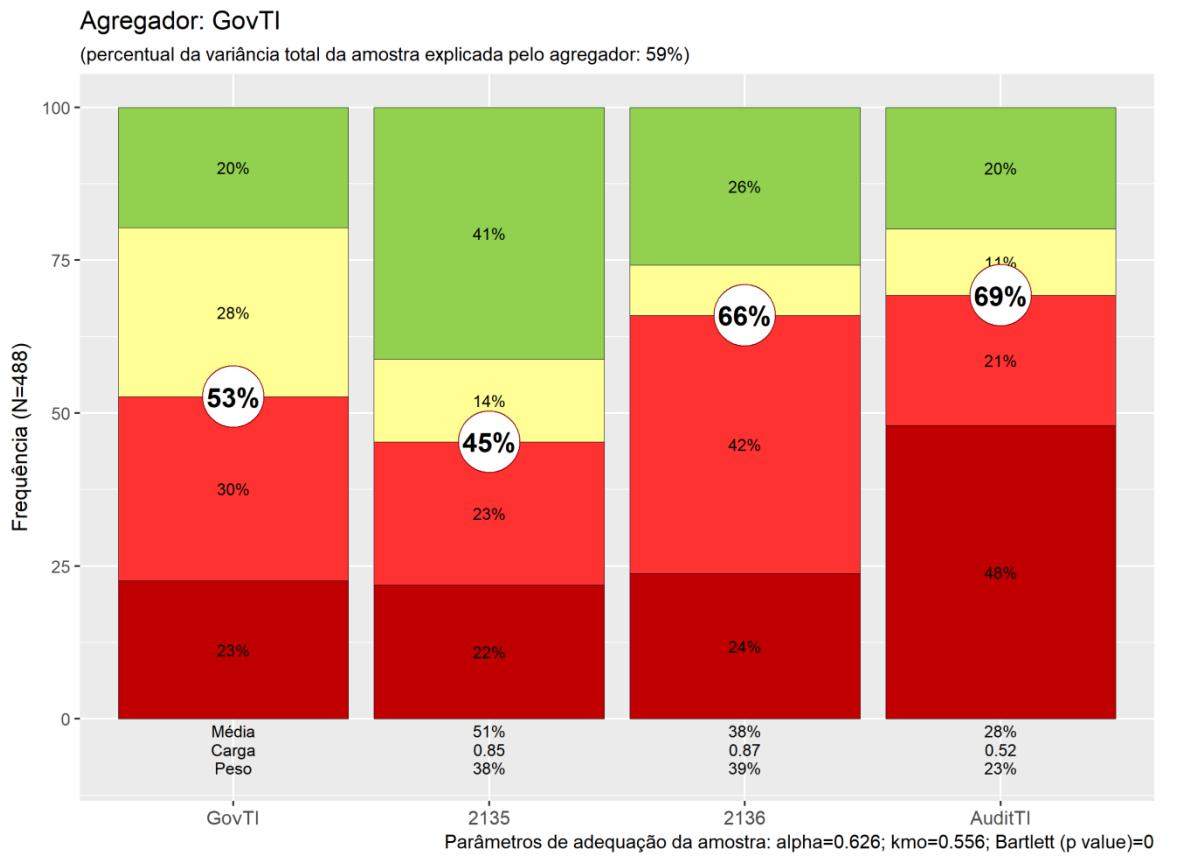
240.1.1. 2135: A alta administração estabeleceu modelo de gestão de TI. Nessa questão, foram disponibilizadas as seguintes assertivas opcionais: a) a organização define as diretrizes para o planejamento de tecnologia da informação; b) a organização define as diretrizes para gestão de riscos de tecnologia da informação; c) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de tecnologia da informação; d) a organização designa responsáveis de cada área de negócio para a gestão dos respectivos sistemas informatizados; e) a organização dispõe de comitê de tecnologia da informação composto por representantes de áreas relevantes da organização; f) o comitê de tecnologia da informação realiza as atividades previstas em ato constitutivo.

240.1.2. 2136: A alta administração monitora o desempenho da gestão de TI. Nessa questão, foram disponibilizadas as seguintes assertivas opcionais: a) a organização define as diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de tecnologia da informação; b) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação; c) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação; d) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios; e) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de tecnologia da informação; f) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de tecnologia da informação.

240.1.3. 3123: A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. Nessa questão, foram disponibilizadas assertivas opcionais e selecionadas para análise de governança de TI as seguintes: a) 3123 (item a): há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização; b) 3123 (item e): há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de tecnologia da informação; c) 3123 (item f): há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos sistemas de informação; d) 3123 (item g): há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação de riscos de tecnologia da informação.

241. Vale frisar que, conforme informado, a organização respondente deveria marcar as assertivas opcionais somente se tivesse implementado, pelo menos parcialmente, o controle sugerido.

242. A **Figura 27** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em governança de TI', seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 27. Agregador ‘Governança de TI’**

### 5.2.1 Modelo de gestão de TI

243. A questão 2135 abordou o modelo de gestão de TI na organização, contemplando a definição de diretrizes, papéis e responsabilidades, bem como o estabelecimento, composição e funcionamento de comitê de TI.

244. O Cobit 5 (prática APO01.02 – Estabelecer papéis e responsabilidades) recomenda que papéis e responsabilidades relacionados com TI sejam estabelecidos e comunicados, de forma alinhada com os objetivos e necessidades de negócio. As responsabilidades e mecanismos de prestação de contas devem ser claramente delineados, especialmente quanto à tomada de decisão e sua aprovação.

245. O referido modelo de boas práticas também recomenda (na prática APO01.01 – Definir estrutura organizacional) que seja estabelecido um comitê executivo de TI composto por representantes das áreas de negócio e de TI, com objetivo de determinar prioridades dos investimentos de TI, de acordo com as estratégias e prioridades do negócio, e monitorar os projetos e níveis de serviço.

246. Pode-se observar, na **Figura 27**, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, 41% das organizações estão no estágio aprimorado e 14% no estágio intermediário de capacidade quanto à definição de um modelo de gestão de TI (2135). Esses números revelam que 55% (41% mais 14%) dos participantes declararam ter adotado um modelo de gestão de TI e implementado mais de 15% dos seus elementos.

247. Os resultados apurados no presente levantamento integrado sugerem que a atuação da alta administração na definição de diretrizes, papéis, responsabilidades e estrutura organizacional para gestão de TI ainda está distante do desejável, tendo em vista a importância da atuação da liderança para que as práticas de gestão sejam adotadas.

### 5.2.2 Monitoramento do desempenho da gestão de TI

248. A questão 2136 abordou o monitoramento do desempenho da gestão de TI, contemplando: definição de diretrizes para avaliação de desempenho dos serviços de TI; definição e divulgação de objetivos, indicadores e metas; acompanhamento dos planos de TI, dentre outros itens de controle.

249. Pode-se observar, na **Figura 27**, que, segundo as respostas declaradas, 26% das organizações estão no estágio aprimorado e 8% no estágio intermediário de capacidade no monitoramento do desempenho da gestão de TI (2136), o que significa que apenas 34% declararam adotar parcialmente ou integralmente a prática.

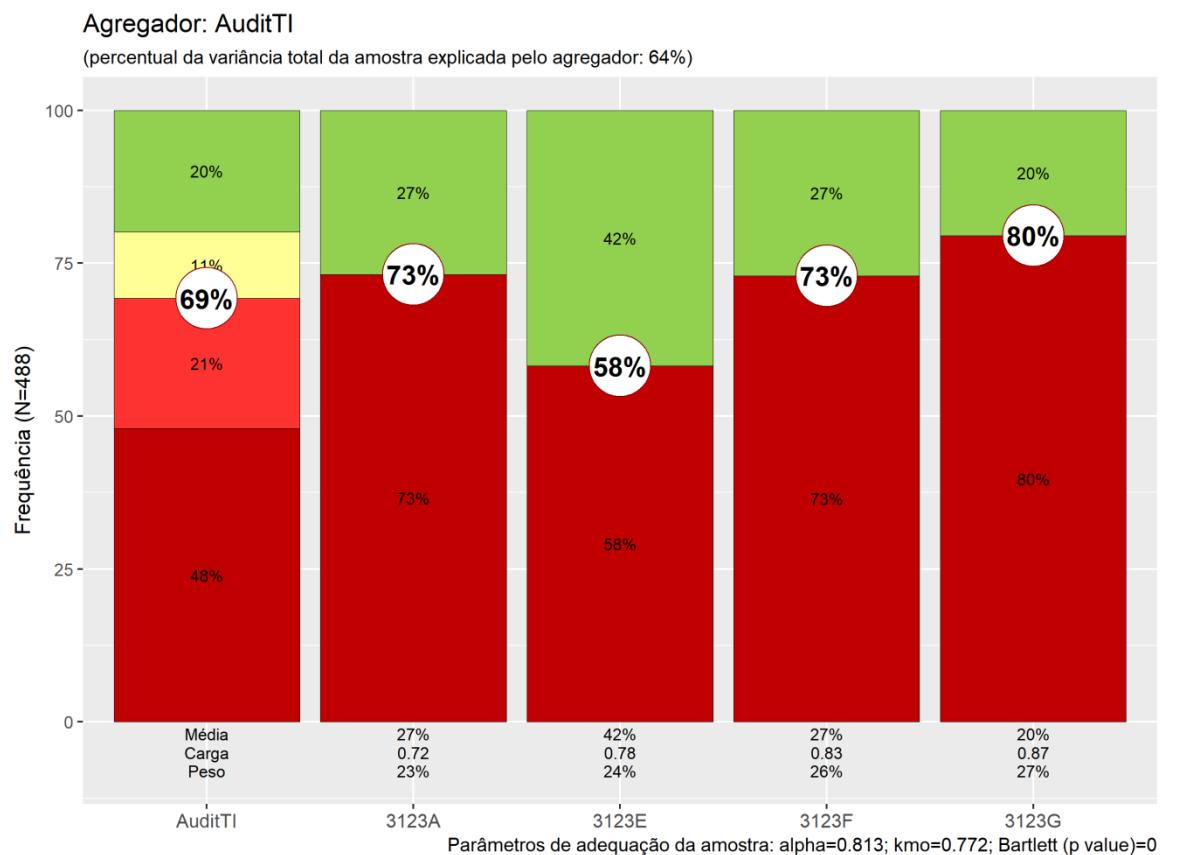
250. Desse modo, a situação ainda está longe do ideal, uma vez que dois terços das organizações participantes encontram-se em estágio inicial de capacidade no monitoramento do desempenho da gestão de TI. A situação causa preocupação, haja vista que uma organização com baixa capacidade de dirigir e monitorar seus recursos de TI para a entrega de resultados ao negócio dificilmente atenderá de forma satisfatória as demandas da sociedade, as quais são cada vez mais complexas e dinâmicas.

### 5.2.3 Auditoria de TI

251. A questão 3123 tratou da atuação da auditoria interna na produção de relatórios sobre a gestão de TI destinados às instâncias de governança.

252. As respostas às assertivas ‘a’, ‘e’, ‘f’ e ‘g’ da questão 3123 foram agrupadas para fins de análise em um agregador específico, denominado ‘Auditoria de TI’.

253. A **Figura 28** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em ‘auditoria de TI’, seguida da mesma distribuição pelas assertivas que a compõem.



**Figura 28. Agregador ‘Auditoria de TI’**

254. Segundo as respostas declaradas, 69% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na atuação da auditoria interna, no que tange à avaliação de controles da gestão de TI, bem como de riscos e de sistemas de informação.

255. A auditoria interna não elabora relatórios contendo resultados de trabalhos de avaliação de

riscos de TI em 73% das organizações. Cenário semelhante se observa quanto à existência de relatórios com resultados de trabalhos de avaliação de riscos corporativos. Além disso, em mais de 70% das organizações, a auditoria interna não produz relatório de avaliação dos sistemas informatizados. Os números apurados sugerem que a auditoria interna dessas organizações não exerce sua função de avaliação no âmbito da TI.

256. A deficiência da atividade de auditoria interna pode estar comprometendo a detecção de controles inefetivos e, consequentemente, de riscos de TI não tratados adequadamente.

### 5.3 Gestão de TI

257. De acordo com o item 1.6.9 da ABNT NBR ISO/IEC 38500, Gestão é:

‘O sistema de controles e processos necessário para alcançar os objetivos estratégicos estabelecidos pela direção da organização.’

258. Segundo o Cobit 5, ‘a gestão é responsável pelo planejamento, desenvolvimento, execução e monitoramento das atividades em consonância com a direção definida pelo órgão de governança a fim de atingir os objetivos corporativos’.

259. As questões sobre gestão de TI foram agrupadas em quatro agregadores:

259.1. Planejamento de TI: formado pelas duas questões que tratam da realização do planejamento de TI;

259.2. Pessoas de TI: formado por assertivas adicionais específicas para TI, que foram inseridas no tema ‘Pessoas’ do questionário;

259.3. Processos de TI: formado por questões que versam sobre processos de gestão de TI e por perguntas adicionais que foram inseridas no tema ‘Contratações’ do questionário.

259.4. Resultados: formado por perguntas que foram inseridas no tema ‘Resultados’ do questionário.

260. A seguir, apresenta-se uma breve explicação sobre os agregadores referentes a planejamento, pessoas e processos de TI e o relativo a resultados.

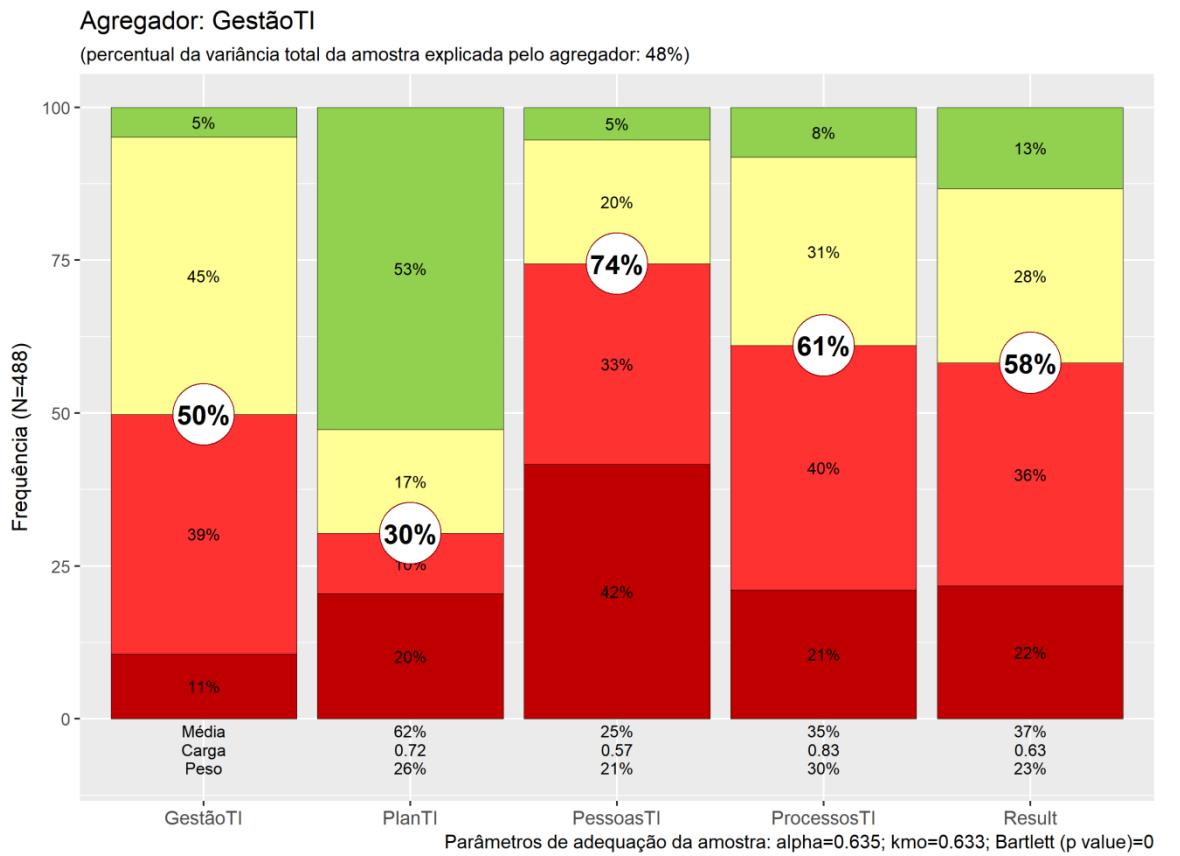
261. O agregador ‘Planejamento de TI’ refere-se ao estabelecimento de processo de planejamento de TI e à existência de um plano de TI vigente.

262. O agregador ‘Pessoas de TI’ versa sobre a colaboração entre os gestores de pessoas e os de TI para que os planos de recursos humanos incorporem as necessidades da área de gestão de TI e ainda que as decisões sobre seleção, alocação, capacitação e avaliação de desempenho de colaboradores e gestores de TI sejam tomadas com a participação dessas duas áreas.

263. O agregador ‘Processos de TI’ refere-se ao estabelecimento de processos de gestão de serviços, nível de serviço e riscos de TI; ao estabelecimento de estrutura e de processos de gestão da segurança da informação; ao estabelecimento de processos de software e de gestão de projetos de TI; e às contratações de TI.

264. Por fim, o agregador ‘Resultados’ refere-se à prestação de serviços públicos com qualidade, especialmente aqueles prestados em meio digital. A análise das questões sobre serviços públicos é detalhada no tema ‘Resultados’ deste relatório.

265. A **Figura 29** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em gestão de TI, seguida da mesma distribuição dos agregadores que a compõem.



**Figura 29. Agregador ‘Gestão de TI’**

266. Observando as figuras acima, verifica-se boa capacidade em planejamento de TI em 53% das organizações e baixa capacidade da grande maioria em relação a pessoas, processos e resultados de TI. A principal deficiência foi observada nos controles de pessoas, mais especificamente sobre seleção, alocação, capacitação e avaliação de desempenho dos colaboradores e gestores de TI, em que 74% das organizações estão no estágio inicial de capacidade.

### 5.3.1 Planejamento de TI

267. O planejamento de TI é analisado nas questões que formam a prática ‘4210: Realizar planejamento de TI’, quais sejam:

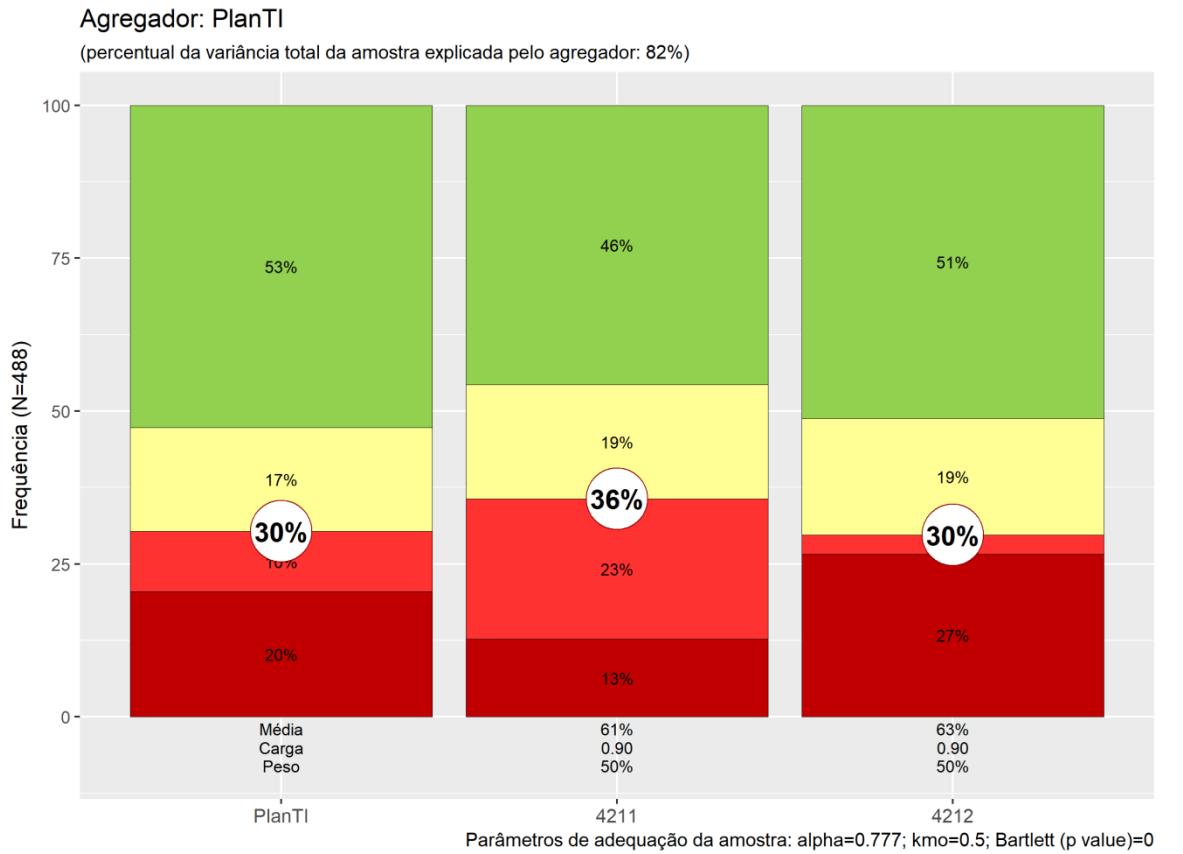
267.1. 4211: A organização executa processo de planejamento de tecnologia da informação. Nessa questão, foram disponibilizadas as seguintes assertivas opcionais:

- 267.1.1. as áreas demandantes de soluções de TI participam do processo de planejamento de TI; e
- 267.1.2. o processo de planejamento de TI está formalizado na organização.

267.2. 4212: A organização possui plano de TI vigente. Nessa questão, foram disponibilizadas as seguintes assertivas opcionais:

- 267.2.1. o plano de TI vigente foi aprovado pelo dirigente máximo da organização;
- 267.2.2. o plano de TI vigente é publicado na internet, para fácil acesso ao teor do documento;
- 267.2.3. o plano de TI vigente fundamenta a proposta orçamentária da área.

268. A **Figura 30** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em planejamento de TI, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 30 - Capacidade em ‘planejamento de TI’**

269. O planejamento de TI tem como objetivo principal alinhar as ações de TI com os objetivos de negócio, tendo em vista que a existência da TI na organização somente se justifica com a entrega de valor ao negócio.

270. Pode-se observar, na **Figura 30**, que 65% das organizações declararam executar parcial ou totalmente um processo de planejamento de TI, enquanto 70% possuem um plano de TI vigente.

271. O alto nível de adoção da prática sugere resultados positivos das ações de indução promovidas pelos órgãos de controle e pelos órgãos governantes superiores no tocante ao planejamento de TI na APF. A expectativa é de que essas organizações que adotam a prática de planejar TI tenham melhor desempenho quanto à entrega de resultados finalísticos.

### 5.3.2 Pessoas de TI

272. A gestão de pessoas de TI é analisada por meio das seguintes perguntas:

272.1. 4121 (item d): os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de tecnologia da informação estão definidos e documentados;

272.2. 4122 (item d): os perfis desejados dos gestores da área de gestão de tecnologia da informação estão definidos e documentados;

272.3. 4123 (item d): a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de tecnologia da informação;

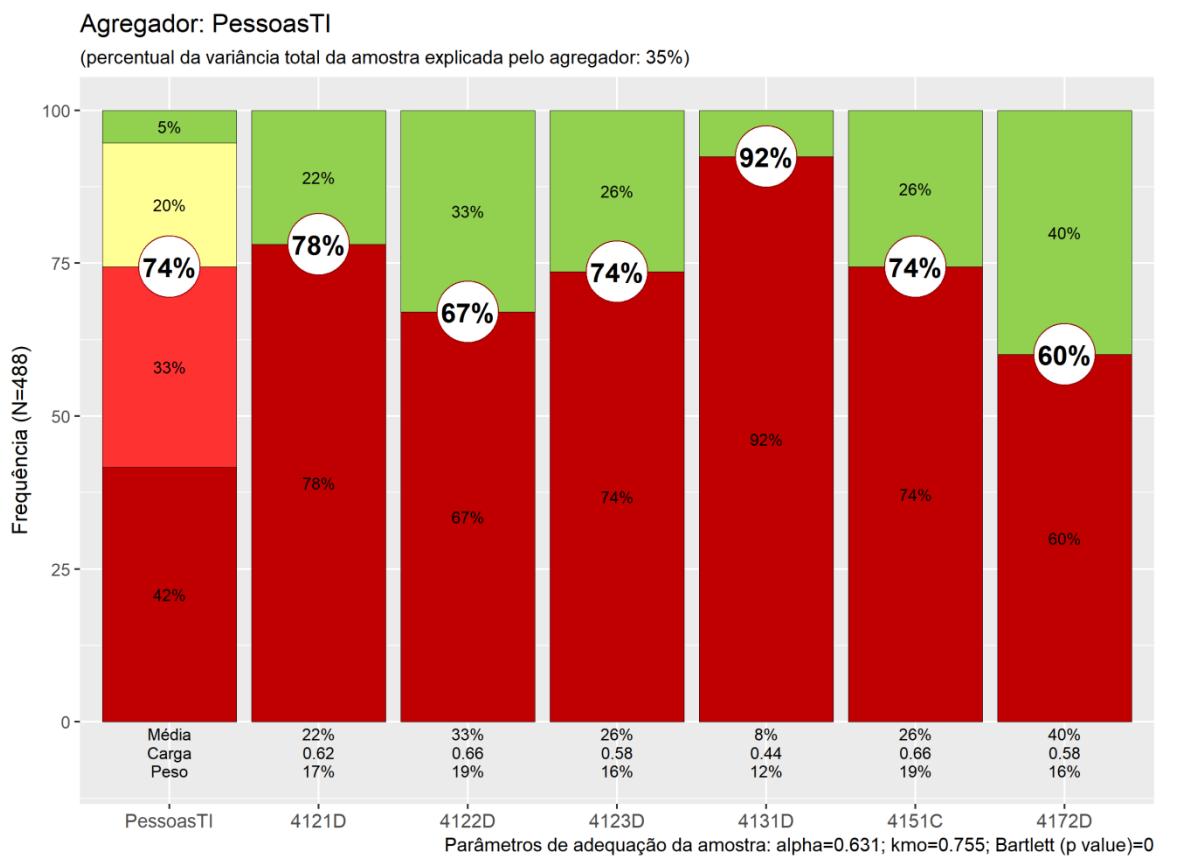
272.4. 4131 (item d): a organização escolhe gestores da área de gestão de tecnologia da informação segundo perfis profissionais definidos e documentados;

272.5. 4151 (item c): as lacunas de competência na área de gestão de tecnologia da informação estão documentadas;

272.6. 4172 (item d): a avaliação de desempenho individual abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de TI.

273. Vale destacar que todas as perguntas supracitadas foram opcionais. Assim, conforme informado no item 63 deste relatório, a organização respondente deveria marcá-las somente se tivesse implementado, pelo menos parcialmente, o controle sugerido em cada questão.

274. A **Figura 31** representa a distribuição organizações, por estágio de capacidade, em gestão de pessoas de TI, seguida da mesma distribuição pelas assertivas que a compõem.



**Figura 31. Capacidade em gestão de pessoas de TI**

275. Observa-se, na **Figura 31**, que 74% da organizações encontram-se no estágio inicial de capacidade em gestão de pessoas de TI.

276. As questões 4121 e 4122 dizem respeito ao mapeamento dos perfis profissionais desejados de colaboradores e de gestores para desempenharem papéis na área de TI. Apenas 22% das organizações definiram os perfis profissionais desejados dos colaboradores de TI, e 33% o fizeram para os gestores dessa área.

277. Com relação à força de trabalho em TI, tratada na questão 4123 (item d), verifica-se que 74% das organizações (**Figura 31**) não definiram quantitativo necessário à área. Pode-se ter, dessa forma, situações de carência de pessoal, o que, muito provavelmente, vai comprometer as entregas da TI, ou excesso de pessoal, quadro que gera custo desnecessário à Administração.

278. A questão 4131 (item d) versou sobre a seleção de gestores da área de TI segundo perfis profissionais definidos e documentados. Claramente trata de uma prática dependente da sugerida nas questões 4121 e 4122. Na **Figura 31**, observa-se que 92% das organizações não implementaram o controle, o que pode resultar na escolha de pessoal não qualificado para ocupações de gestão da área de TI.

279. A questão 4151 (item c) tem relação direta com as questões 4121 e 4122, pois o controle referente a identificar as lacunas de competência na área de gestão de TI depende de prévio mapeamento das competências necessárias. Os resultados do levantamento (**Figura 31**) mostram que 74% das organizações não implementaram o controle, o que pode impactar negativamente o alcance das metas da gestão de TI.

280. A **Figura 31** mostra que, 60% das organizações não realizam avaliação de desempenho dos gestores da área de gestão de TI. Esse cenário preocupa, haja vista que um gestor incompetente pode comprometer o alcance dos resultados da área, sobretudo pelo risco de insatisfação e desmotivação na equipe.

281. Portanto, o cenário apresentado é crítico, já que as pessoas são os componentes da governança e da gestão capazes de fazer funcionar as estruturas organizacionais de forma eficiente e efetiva.

### 5.3.3 Processos de TI

282. Neste levantamento, os processos de gestão de TI abrangem o estabelecimento de processos de gestão de serviços, nível de serviço e riscos de TI; o estabelecimento de políticas, responsabilidades, processos e atividades para a gestão da segurança da informação; o estabelecimento de processos de software e de gestão de projetos de TI; e controles relativos às contratações de TI.

283. Os processos de gestão de TI são tratados nas questões das seguintes práticas:

283.1. 4220: Gerir serviços de TI;

283.2. 4230: Gerir nível de serviço de TI;

283.3. 4250: Definir políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação;

283.4. 4260: Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação;

283.5. 4270: Executar processo de software;

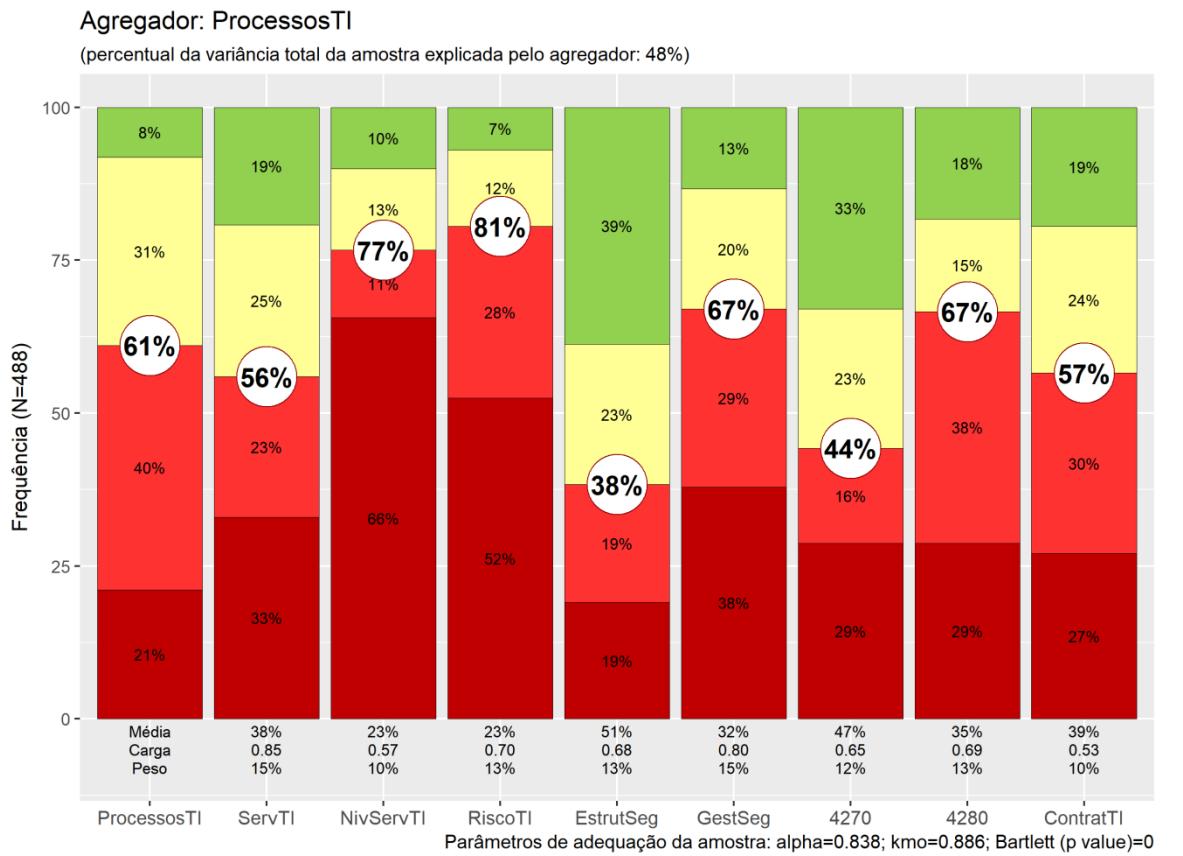
283.6. 4280: Gerir projetos de TI.

284. Além das práticas citadas, compõem a avaliação dos processos de gestão de TI:

284.1. o agregador ‘Riscos de TI’, formado pelas questões das práticas ‘4240: Gerir riscos de TI’ e ‘2120: Gerir os riscos da organização’;

284.2. o agregador ‘Contratações de TI’, formado por perguntas sobre planejamento e gestão de contratações de TI inseridas no tema ‘Contratações’ do questionário.

285. A **Figura 32** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em processos de gestão de TI, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 32. Capacidade em processos de gestão de TI'**

286. Observa-se, na **Figura 32**, que, a situação está distante do desejável, com 61% das organizações em estágio inicial de capacidade em processos de gestão de TI.

287. Em suma, tem-se que:

287.1. o cenário é crítico em gestão de riscos de TI e em gestão de nível de serviço de TI, uma vez que mais de 70% das organizações encontram-se no estágio inicial de capacidade, e preocupante em processos e atividades de gestão da segurança da informação e em processo de gestão de projetos de TI, tendo em conta que mais de 60% encontram-se no estágio inicial;

287.2. o cenário também está distante do desejável em processo de gestão de serviços de TI e em contratações de TI, dado que mais de 50% das organizações estão no estágio inicial de capacidade;

287.3. o cenário ainda é desconfortável quanto ao estabelecimento de políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação e quanto à adoção de um processo de software, com aproximadamente 40% das organizações no estágio inicial de capacidade.

288. A seguir, são detalhados os resultados referentes a processos de gestão de TI.

### 5.3.3.1 Serviços de TI

289. A gestão de serviços de TI é tratada por quatro questões:

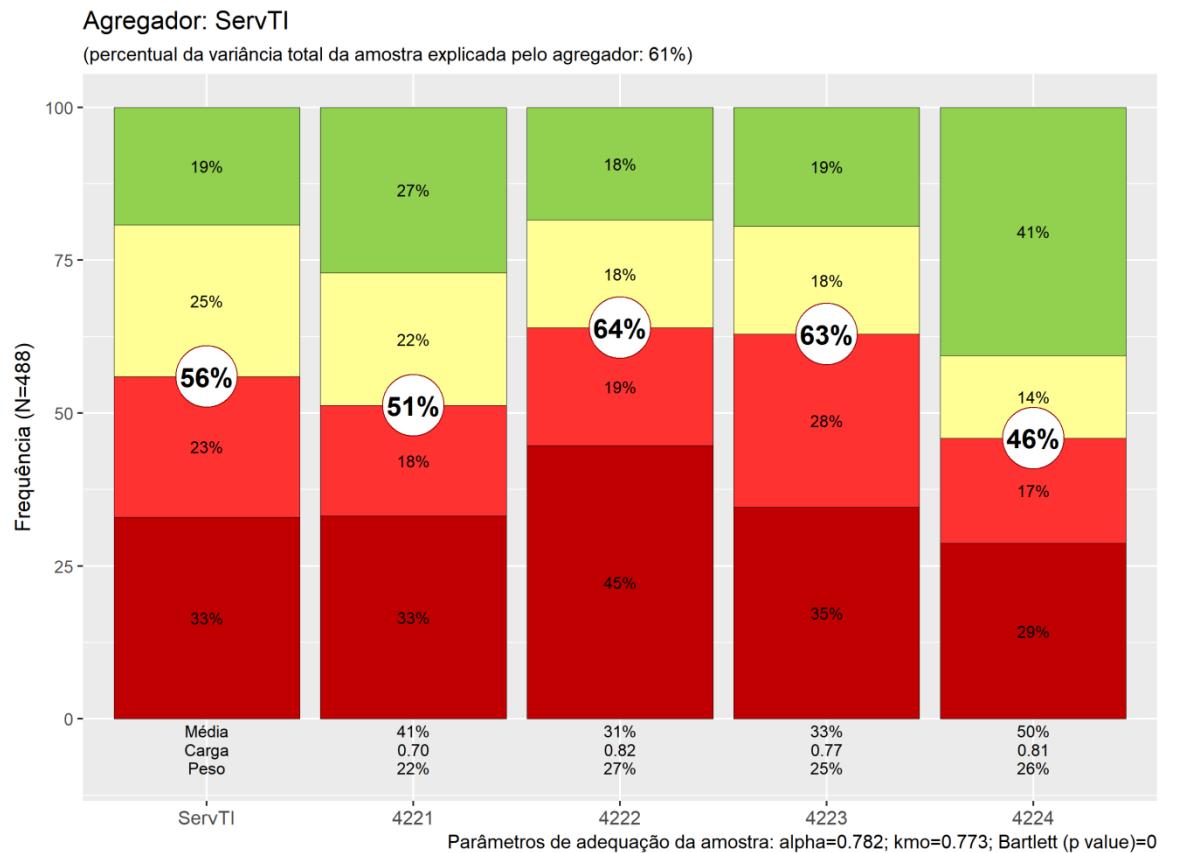
289.1. 4221: A organização executa processo de gestão do catálogo de serviços;

289.2. 4222: A organização executa processo de gestão de mudanças;

289.3. 4223: A organização executa processo de gestão de configuração e ativos (de serviços de tecnologia da informação);

289.4. A organização executa processo de gestão de incidentes.

290. A **Figura 33** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em gestão de serviços de TI, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 33 - Capacidade em gestão de serviços de TI**

291. A gestão de serviços de TI objetiva avaliar e melhorar a qualidade dos serviços prestados no âmbito da organização, bem como alinhá-los às necessidades do negócio. Nesse levantamento, os conceitos utilizados foram baseados na biblioteca *Information Technology Infrastructure Library* (ITIL) e no guia constante na NBR ISO 20000-2:2013, aplicáveis na infraestrutura, operação e manutenção dos serviços de TI.

292. Observa-se, na **Figura 33**, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, há baixo nível de capacidade da maioria das organizações em gestão de serviços de TI, uma vez que 56% estão no estágio inicial e apenas 19% no aprimorado.

293. Detalhando-se os resultados por questões, a questão 4221 tratou sobre a existência de processo de gestão do catálogo de serviços de TI, definido no glossário como ‘informação estruturada sobre todos os serviços de TI disponíveis aos clientes desses serviços’. Observa-se que 51% das organizações não executam a gestão do catálogo de serviços de TI.

294. Em relação ao processo de gestão de mudanças (4222) e ao de gestão de configuração e de ativos (4223), os resultados são piores, haja vista que apenas 18% das organizações encontram-se no nível intermediário e 19% no nível aprimorado nesses processos, ou seja, executam mais de 15% dos elementos desses processos.

295. Quanto à gestão de incidentes (4224), os resultados tampouco são animadores, visto que 46% das organizações não executam o processo ou o fazem de forma inicial. Registre-se que a gestão de incidentes contempla todos os eventos que possam tornar os serviços de TI indisponíveis, como a lentidão de um banco de dados e a falta de memória de um sistema de armazenamento, incluindo os eventos de segurança, ou seja, a gestão de incidentes de segurança da informação é apenas uma parte da gestão de incidentes.

### 5.3.3.2 Nível de serviço de TI

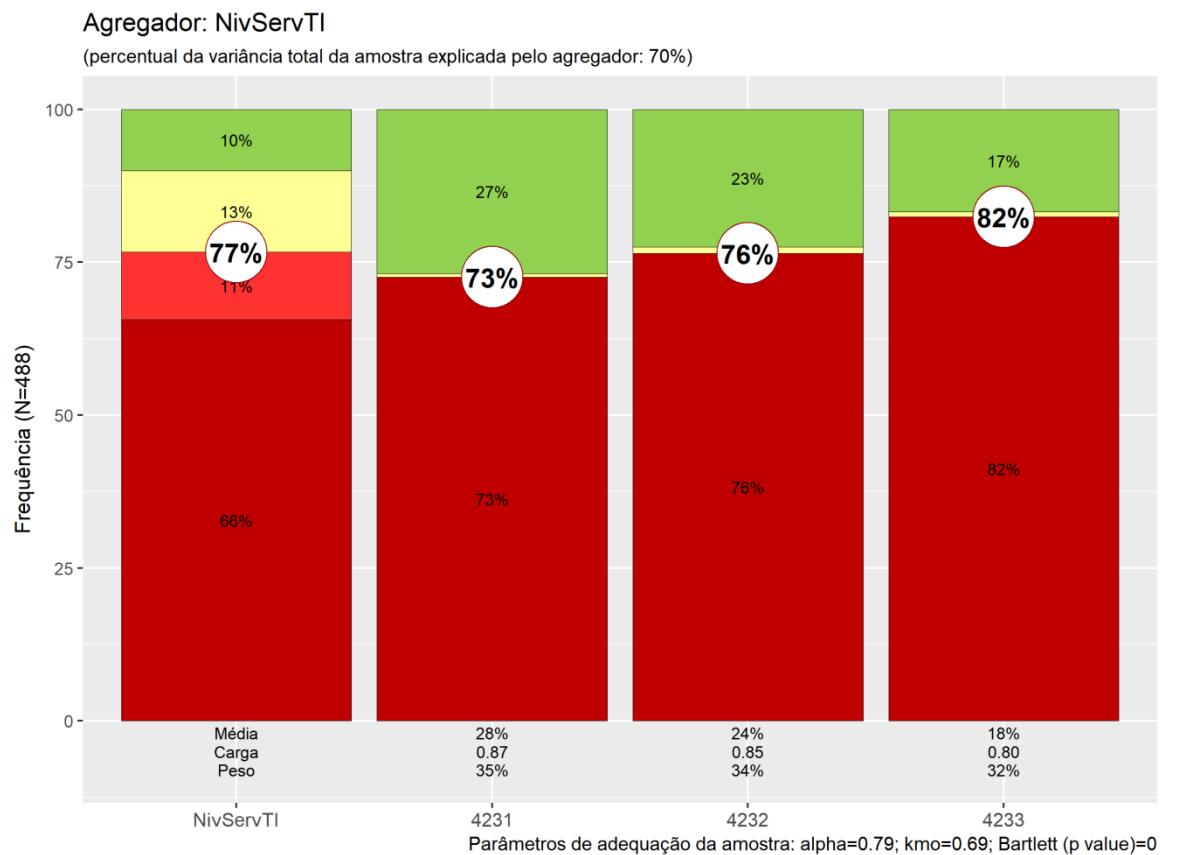
296. A gestão de nível de serviço de TI é abordada em três questões:

296.1. 4231: A área de gestão de tecnologia da informação acorda formalmente os níveis de serviço com as demais áreas de negócio internas à organização (Acordo de Nível de Serviço - ANS);

296.2. 4232: Os ANS incluem o grau de satisfação dos usuários como indicador de nível de serviço;

296.3. 4233: A área de gestão de TI comunica às áreas de negócio o resultado do monitoramento em relação ao alcance dos níveis de serviço definidos com as referidas áreas.

297. A **Figura 34** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em gestão de nível de serviço de TI, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 34 - Capacidade em gestão de nível de Serviço de TI**

298. Com relação à gestão dos níveis de serviço de TI prestados às demais áreas de negócio internas à organização, o cenário é crítico, visto que 77% das organizações encontram-se em estágio inicial de capacidade.

299. Verifica-se que 73% das organizações declararam não estabelecer formalmente acordo de nível de serviço (ANS) entre a área de TI e suas áreas clientes, situação que prejudica a avaliação dos serviços prestados pela área e tende a afetar a qualidade dos resultados esperados.

300. Entre as organizações que estabelecem ANS, apenas 23% utilizam a satisfação dos usuários como indicador do nível de serviço e, somente em 17%, a área de TI comunica às áreas de negócio o resultado do monitoramento em relação ao alcance dos níveis de serviço.

301. Uma interpretação possível para a situação seria a falta de prioridade para a formalização desse tipo de acordo, dado que na maioria das organizações os esforços ainda estão focados no estabelecimento de processos mais elementares da gestão de serviços de TI.

### 5.3.3.3 Gestão de Riscos de TI

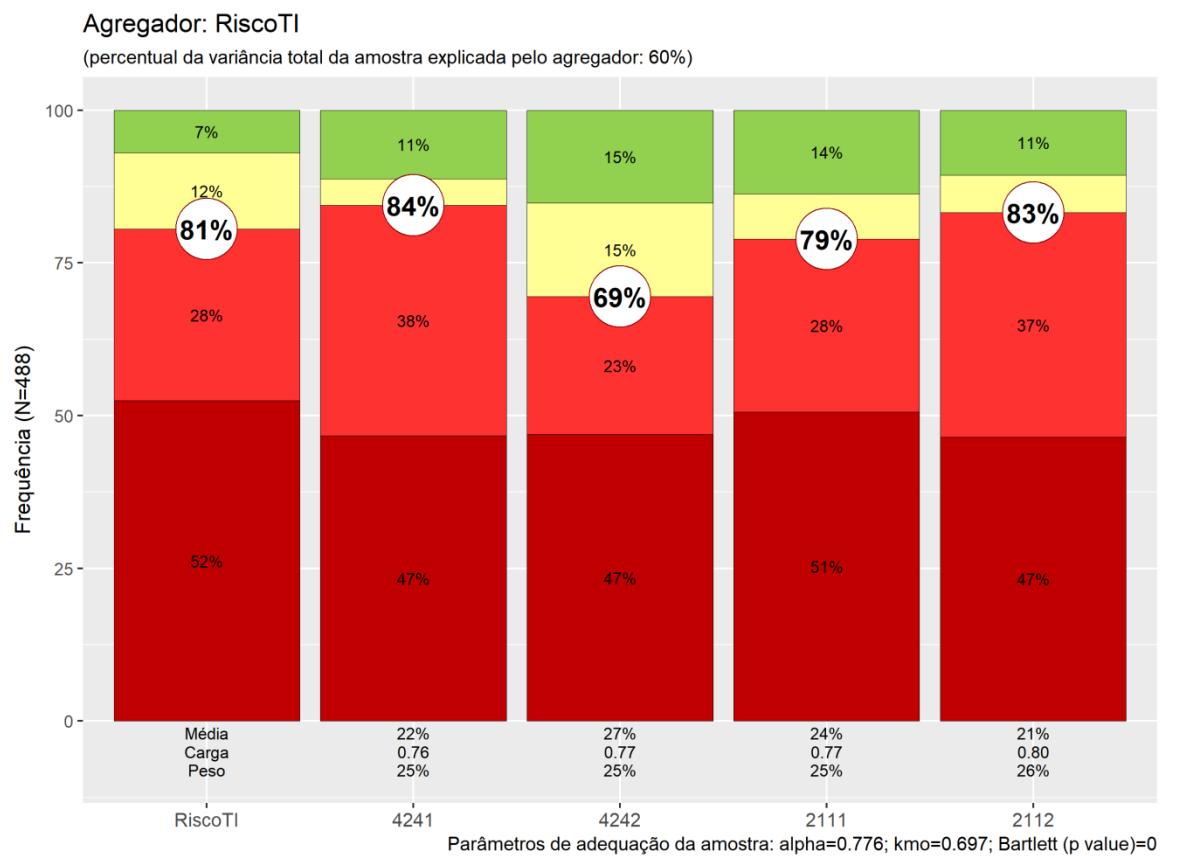
302. A análise da gestão de riscos de TI agrupou questões da prática ‘4240: Gerir riscos de TI’ e da

prática ‘2120: Gerir os riscos da organização’, quais sejam:

- 302.1. 4241: A organização gera os riscos de TI dos processos de negócio;
- 302.2. 4242: A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de TI;
- 302.3. 2111: O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido; e
- 302.4. 2112: Os riscos considerados críticos para a organização são geridos.

303. As questões 2111 e 2112, apesar de tratarem de governança pública, foram trazidas à análise, para melhor compreensão dos resultados apresentados nas questões típicas de gestão de riscos de TI.

304. A **Figura 35** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em gestão de riscos, seguida da mesma distribuição pelas questões que compõem a análise.



**Figura 35 - Capacidade em gestão de riscos de TI**

305. O item ‘3.5 Princípio 4: Desempenho. Avaliar’ da NBR ISO 38500:2009 destaca que:

‘Convém que os dirigentes avaliem proposições para assegurar que a TI apoiará os processos do negócio com a capacidade e competência necessárias. Convém que estas propostas endereçem a continuidade normal da operação dos negócios e o tratamento dos riscos associados com o uso da TI. Convém que os dirigentes avaliem os riscos à continuidade da operação resultantes das atividades de TI.’

306. De forma geral, riscos de TI são os eventos capazes de impedir, em certo grau, que a gestão de TI cumpra sua missão de auxiliar a organização a alcançar seus objetivos institucionais. São exemplos, os riscos associados à segurança da informação e comunicações, aos projetos, às contratações, etc.

307. Logo, é imprescindível que a organização gerencie os riscos de TI dos processos de negócio, que é desempenhado basicamente pela execução das atividades de identificação, avaliação e tratamento desses riscos, bem como pela atribuição de responsabilidade pela sua gestão, a fim de

que sejam mantidos em níveis e custos aceitáveis pela organização.

308. À semelhança dos números apurados em todos os levantamentos de governança de TI já realizados pelo TCU, os resultados apresentados nas questões sobre gestão de riscos de TI e gestão da continuidade de serviços de TI revelam um cenário crítico, com 84% e 69% das organizações em estágio inicial de capacidade, respectivamente. Se comparados ao cenário apresentado nas questões 2111 e 2112 (originárias do tema governança pública), percebe-se que a deficiência não abrange apenas a área de gestão de TI, mas a organização como um todo.

#### **5.3.3.4 Políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação**

309. No presente trabalho, a definição de políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação foi tratada em quatro questões:

309.1. 4251: A organização dispõe de uma política de segurança da informação;

309.2. 4252: A organização dispõe de comitê de segurança da informação;

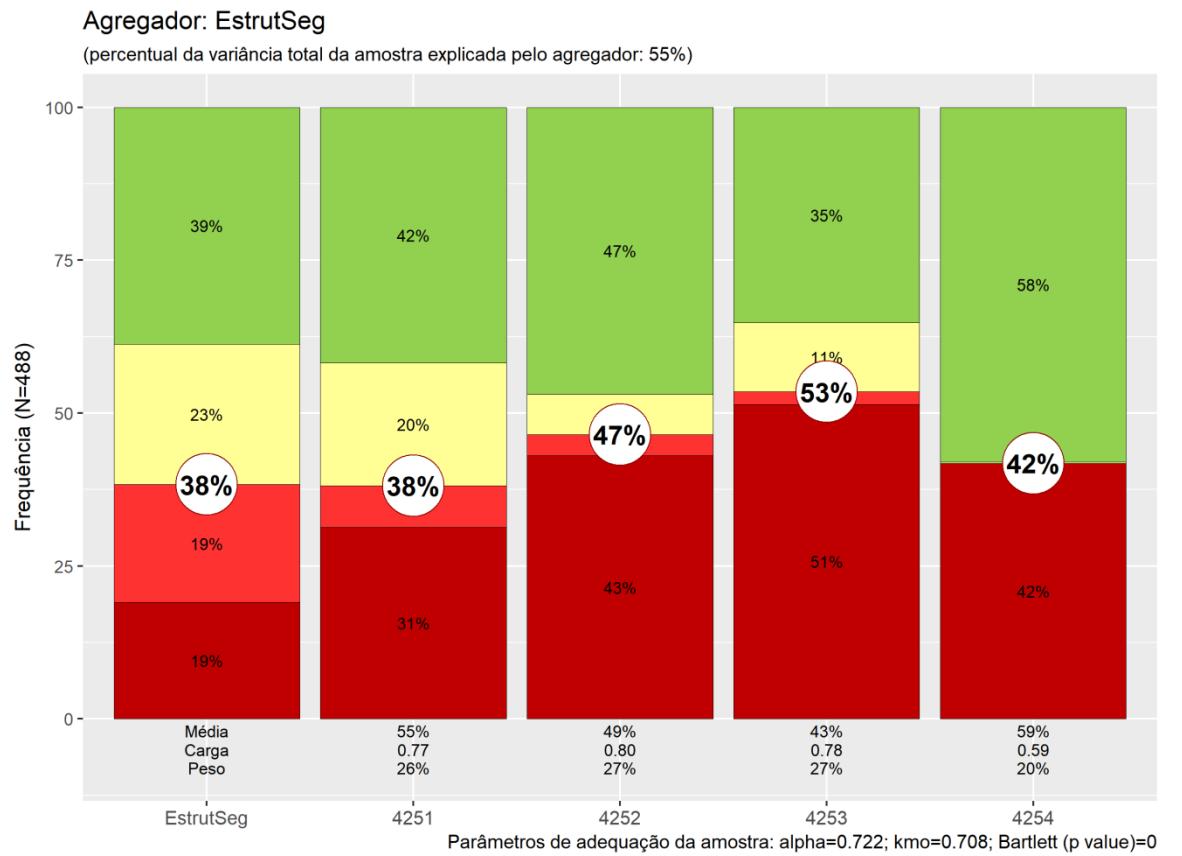
309.3. 4253: A organização possui gestor de segurança da informação;

309.4. 4254: A organização dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de tecnologia da informação.

310. A segurança da informação e comunicações consiste no conjunto de ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações. O tema tem sido objeto de preocupação em todos os levantamentos de governança de TI realizados antes do presente levantamento integrado por causa da baixa conformidade das organizações em relação aos normativos e às boas práticas aplicáveis.

311. Como referência para elaboração das questões referentes ao tema da segurança da informação foram utilizadas principalmente a norma técnica ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, bem como normas e diretrizes estratégicas do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (DSIC/GSI/PR) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

312. A **Figura 36** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, quanto à definição de políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação, seguida da mesma distribuição pelas questões que a compõem.



**Figura 36 - Capacidade quanto à definição de políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação**

313. Pode-se observar, na **Figura 36**, que ainda é desconfortável o nível de adoção de políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação, visto que 39% e 23% das organizações encontram-se nos níveis aprimorado e intermediário, respectivamente.

314. Detalhando-se por questões, verifica-se que 62% das organizações declararam dispor de uma política de segurança da informação (4251). Em nível de adoção inferior, política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de TI (4254) e o estabelecimento e funcionamento de um comitê de segurança da informação (4252) são declarados, respectivamente, por 58% e 53% dos participantes.

315. De outro lado, 53% das organizações declararam ainda não possuir um gestor responsável pelas ações de segurança da informação e comunicações (4253).

316. Portanto, o cenário quanto à definição de políticas e responsabilidades para a gestão da segurança da informação nas organizações ainda é desconfortável, principalmente pela existência de lacunas na formulação das políticas e na atribuição de responsabilidades.

### 5.3.3.5 Processos e atividades para a gestão da segurança da informação

317. Os processos e atividades para a gestão da segurança da informação foram abordados em quatro questões, a saber:

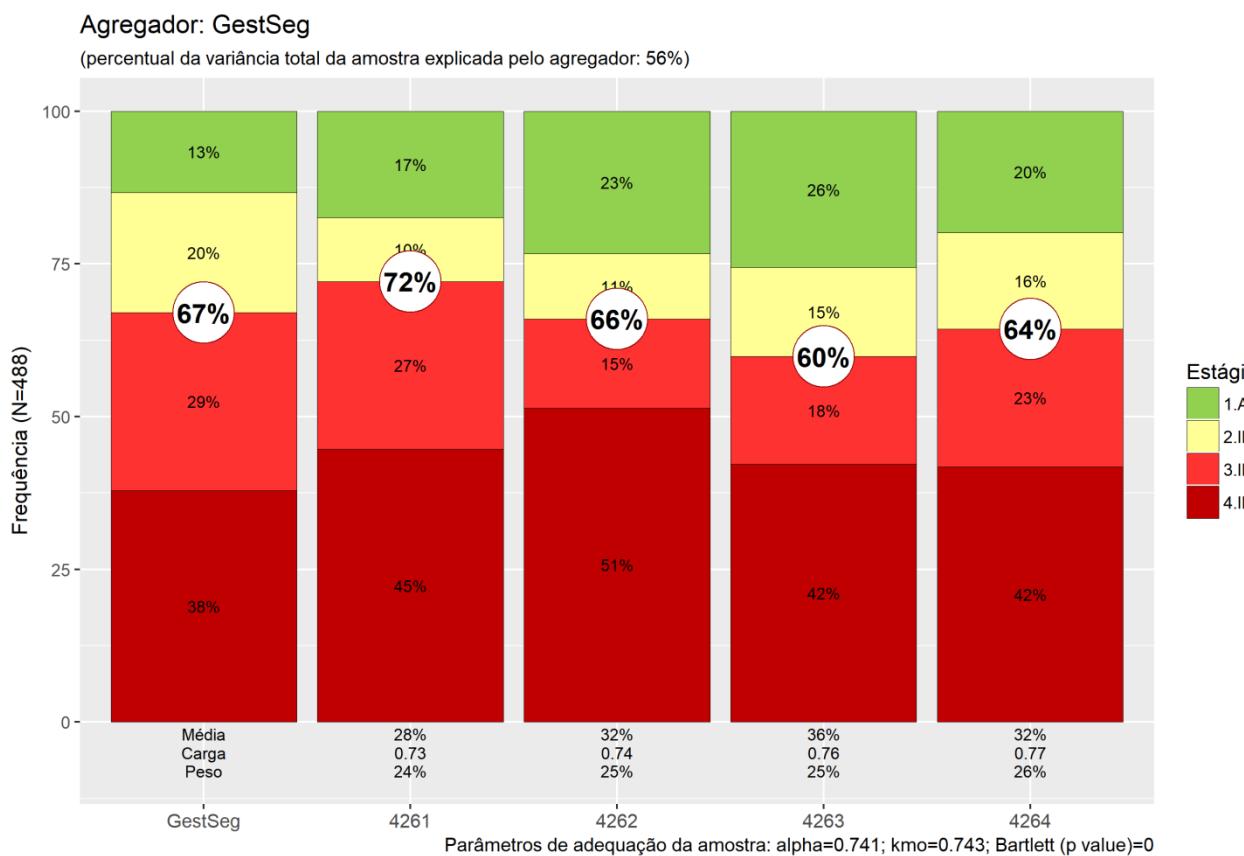
317.1.4261: A organização executa processo de gestão de ativos associados à informação e ao processamento da informação;

317.2.4262: A organização executa processo para classificação e tratamento de informações;

317.3.4263: A organização executa processo de gestão de incidentes de segurança da informação; e

317.4.4264: A organização realiza ações de conscientização, educação e treinamento em segurança da informação para seus colaboradores.

318. A **Figura 37** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, quanto ao estabelecimento de processos e atividades para a gestão da segurança da informação, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 37 - Capacidade quanto ao estabelecimento de processos e atividades para a gestão da segurança da informação**

319. Pode-se observar, na **Figura 37**, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, a maioria das organizações apresenta baixo nível de capacidade no estabelecimento de processos e atividades para a gestão da segurança da informação, com 67% no estágio inicial.

320. A principal deficiência foi observada no estabelecimento de processo de gestão de ativos associados à informação e a seu processamento (4261), em que 72% das organizações estão no estágio inicial. De forma semelhante, pelo menos 60% das organizações também se encontram no estágio inicial nos três demais processos e atividades (4262, 4263 e 4264) avaliados na prática.

321. Desse modo, verifica-se que o nível de adoção da prática está muito distante do desejável, situação que revela deficiências: na identificação e estabelecimento de responsabilidades pela proteção dos ativos de informação; no nível de proteção da informação de acordo com sua importância para a organização; na gestão de incidentes de segurança da informação; e nas ações de conscientização, educação e treinamento em segurança da informação.

322. O cenário levantado sugere a exposição da APF a diversos riscos, tais como: dificuldade de responsabilização; dificuldade para comunicar sobre fragilidades e para responder de forma rápida, efetiva e ordenada aos incidentes de segurança da informação; tratamento inadequado da informação; entre outros.

### 5.3.3.6 Processo de software

323. O processo de software, em suma, é um conjunto de atividades, métodos e procedimentos que visam assegurar que o software a ser desenvolvido, direta ou indiretamente, apresente um nível de qualidade aceitável e atenda às necessidades para as quais foi demandado.

324. Uma vez que, neste levantamento, a prática de executar um processo de software é formada por uma única questão, não há agrupamento em agregador de questões relativo à prática.

325. Dessa forma, a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em execução de processo de software é a apresentada para a prática 4270 na **Figura 32** (parágrafo 286).

326. Observa-se, na **Figura 32**, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, a situação ainda é desconfortável, com 44% das organizações em estágio inicial de capacidade quanto à execução de um processo de software.

327. O número de organizações que ainda não executam um processo de software causa preocupação, tendo em vista a importância desse controle no sentido de mitigar os riscos associados à construção e à manutenção de software e, sobretudo, de garantir a entrega do produto demandado, dentro do padrão de qualidade definido.

### 5.3.3.7 Projetos de TI

328. De forma semelhante à execução de processo de software, neste levantamento a prática de gerir projetos de TI é formada por uma única questão, não havendo agrupamento.

329. Assim, a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em gestão de projetos de TI é a apresentada para a prática 4280 na **Figura 32** (parágrafo 286).

330. Observa-se, na **Figura 32**, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, a situação é preocupante, com 67% das organizações em estágio inicial de capacidade em gestão de projetos de TI.

331. A situação identificada potencializa o risco de insucesso de projetos, sobretudo pela complexidade que, em regra, envolve o desenvolvimento e implantação de soluções de TI, prejudicando o alcance dos resultados institucionais.

### 5.3.3.8 Contratações de TI

332. A análise dos controles relativos a contratações de TI é agrupou questões sobre planejamento e gestão de contratações de TI inseridas no tema ‘Contratações’ do questionário, quais sejam:

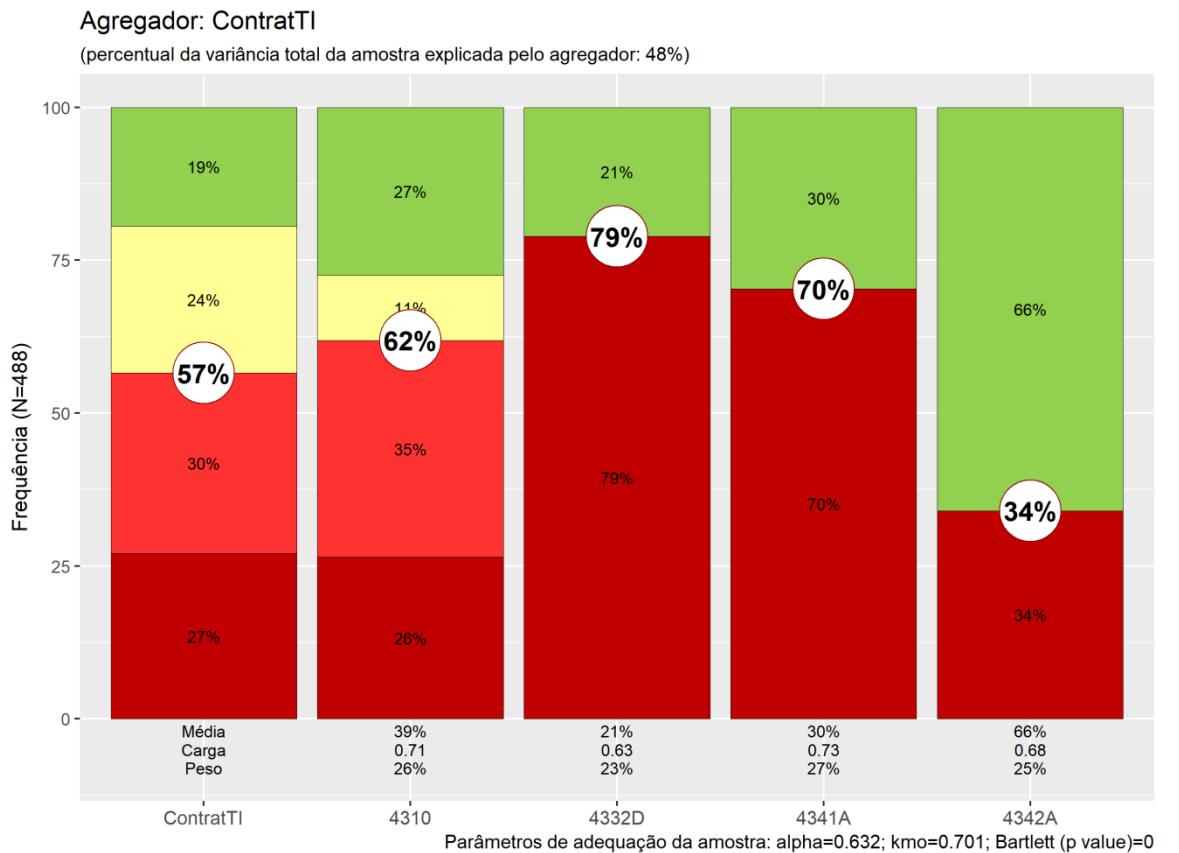
332.1.4311: a organização executa processo de planejamento das contratações;

332.2.4332 (item d): a gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de TI;

332.3.4341 (item a): a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados para contratos de serviços de TI;

332.4.4342: como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade. Nessa questão, foi selecionado o item ‘a’, que pergunta se a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação.

333. A **Figura 38** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, em contratações de TI, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 38. Capacidade em contratações de TI**

334. A questão 4311, que se refere à prática ‘4310: Realizar planejamento das contratações’, tratou sobre a existência de processo de trabalho para elaboração do plano de contratações da organização. A questão não abrange apenas a área de gestão de TI, mas a organização como um todo.

335. Pode-se observar, na **Figura 44**, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, 62% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na execução de processo de planejamento das contratações.

336. Como mencionado no item 332, as assertivas 4332 (item d), 4341 (item a) e 4342 (item a) trataram de controles a serem aplicados em cada uma das contratações de TI com a finalidade de gerenciar riscos, mensurar resultados com base em métricas objetivas e buscar a opção mais vantajosa quando da análise de prorrogações contratuais, respectivamente.

337. Chama atenção negativamente que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11:

337.1.em 79% das organizações não é realizada análise dos riscos das contratações de TI;

337.2.em 70% não são utilizadas métricas objetivas na mensuração dos resultados; e

337.3.em 34% não é avaliado, quando da prorrogação dos contratos, se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade.

338. O resultado revela que uma grande parcela das organizações públicas pode estar incorrendo em irregularidades quando da realização de suas contratações de TI.

#### 5.4 Conclusão

339. Assim como destacado no relatório que subsidiou o Acórdão 882/2017-TCU-Plenário, não obstante a considerável evolução verificada desde a realização do primeiro levantamento (Acórdão

1.603/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Guilherme Palmeira), a situação de governança e gestão de TI na APF está longe de ser aceitável, tendo em vista as várias deficiências detectadas neste levantamento integrado, revelando que a TI ainda não é conduzida como parte integrante do negócio das organizações, o que compromete o atendimento satisfatório e tempestivo das demandas da sociedade, cada vez mais dinâmicas e complexas. Faz-se urgente prestar serviços públicos mais ágeis, que resolvam de forma mais simples os problemas da sociedade, com a eliminação da ineficiência nos processos de trabalho. Para isso, é essencial que a TI seja conduzida no sentido de potencializar o desempenho das organizações.

340. Nesse sentido, o Acórdão 882/2017-TCU-Plenário determinou o cumprimento de medidas específicas referentes à elaboração de planos de ação para melhoria da governança e da gestão de TI de organizações sob a jurisdição da Setic/MP e da Sest/MP que haviam apresentado menor capacidade no levantamento de 2016, buscando a melhoria do desempenho institucional, sobretudo a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos à sociedade.

341. Desse modo, não obstante os resultados apresentados no atual perfil de governança e gestão de TI, deixa-se de propor encaminhamento, tendo em vista que o Acórdão 882/2017-TCU-Plenário recentemente tratou do tema nos seguintes termos:

‘Acórdão 882/2017-TCU-Plenário:

9.1. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de 120 dias, em conjunto com a Secretaria-Executiva do Ministério da Educação, e em articulação com as instituições federais de educação superior, elabore plano de ação para melhoria da governança e da gestão de TI das referidas instituições de ensino, com a definição de prazo para implementação, bem como de metas, indicadores e unidades responsáveis, levando em consideração critérios de risco e análise de custo x benefício, tendo como foco principal a melhoria do desempenho institucional, sobretudo a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos à sociedade, em atenção ao disposto no Decreto 7.579/2011, art. 3º, inciso I, e art. 4º, inciso I, e no Anexo I do Decreto 9.005/2017, art. 4º, incisos I e II e parágrafo único;

9.1.2. no prazo de noventa dias, elabore, em conjunto com a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, e em articulação com as entidades vinculadas ao Ministério, plano de ação para melhoria da governança e da gestão de TI das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura, com a definição de prazo para implementação, bem como de metas, indicadores e unidades responsáveis, levando em consideração critérios de risco e análise de custo x benefício, tendo como foco principal a melhoria do desempenho institucional, sobretudo a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos à sociedade, em atenção ao disposto no Decreto 7.579/2011, art. 3º, inciso I, e art. 4º, inciso I, e no Anexo I do Decreto 8.837/2016, art. 4º, inciso I e parágrafo único;

9.1.3 no prazo de noventa dias, elabore, em conjunto com a Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e em articulação com os órgãos e as entidades vinculadas ao Ministério que estejam sob sua supervisão, plano de ação para melhoria da governança e da gestão de TI nos referidos órgãos e entidades, com a definição de prazo para implementação, bem como de metas, indicadores e unidades responsáveis, levando em consideração critérios de risco e análise de custo x benefício, tendo como foco principal a melhoria do desempenho institucional, sobretudo a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos à sociedade, em atenção ao disposto no Decreto 7.579/2011, art. 3º, inciso I, e art. 4º, inciso I, e no Anexo I do Decreto 8.877/2016, art. 7º, incisos I e VI e parágrafo único;

9.2. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de noventa dias, elabore, em conjunto com a Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, e em articulação com as companhias docas, plano de ação para melhoria da governança e da gestão de TI das referidas empresas estatais, com a definição de prazo para implementação, bem como de metas, indicadores e unidades responsáveis, levando em consideração critérios de risco e análise de custo x benefício, tendo como foco

principal a melhoria do desempenho institucional, sobretudo a agilização e a simplificação na prestação de serviços públicos, em atenção ao disposto no Anexo I do Decreto 9.000/2017, art. 6º, inciso I, e no Decreto 8.818/2016, art. 40, incisos III e XIII;

342. Espera-se que as providências decorrentes do Acórdão 882/2017-TCU-Plenário, combinadas com os recentes normativos para implantação da governança e da gestão de TI nos órgãos e entidades da APF - tais como a Estratégia Nacional de TIC, do Poder Judiciário, a Portaria – MP 19/2017, para os órgãos que integram o Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), a Resolução – CGPAR 11/2016, aplicável às empresas estatais -, e, sobretudo, com outras iniciativas de promoção de melhoria lideradas pelos órgãos governantes superiores e pelas próprias organizações contribuam para a reversão do cenário nos próximos anos.

## **6 PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE CONTRATAÇÕES**

### **6.1 Índice de governança e gestão de contratações (igovcontrat)**

343. Como explicado na seção 1.6, a governança é a responsável por direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações, com o objetivo de que as contratações agreguem valor à organização.

344. Neste levantamento integrado, o tema ‘Governança Pública’ contemplou quatro questões sobre a atuação da governança da organização para guiar e monitorar a gestão de contratações. Foram elas:

344.1. 2137 – ‘A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações’. A questão pergunta, no que diz respeito à área de gestão de contratações, se foram definidos: diretrizes; papéis e responsabilidades; delegação de competências. Questiona ainda acerca de segregação de funções críticas relativas à área de gestão de contratações e atuação de corpo colegiado na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações.

344.2. 2138 - ‘A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações’. A questão pergunta se: foram estabelecidos e divulgados objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de contratações; o alcance das metas é acompanhado; os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações são coletados e analisados; a organização disponibiliza esses relatórios.

345. 3121 (item g) e 3123 (item d) – Essas perguntas tratam da atuação da auditoria interna para contribuir com a melhoria dos processos de controle da área de gestão de contratações. A 3121 questiona se o estatuto da auditoria interna veda a participação de auditores em atividades que caracterizem cogestão. A 3123 pergunta se há relatórios de auditoria interna contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de contratações.

346. Essas quatro questões supracitadas contribuíram para a parte de GOVERNANÇA do índice de governança e gestão de contratações (igovcontrat).

347. Antes de tratar da parte de GESTÃO que compôs o igovcontrat, cabe esclarecer que a gestão de contratações consiste em atividades coordenadas para implementar as diretrizes da governança da organização com respeito a contratações, de modo a direcionar o macroprocesso de contratação (agrupamento dos processos de trabalho de planejamento de cada uma das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos) em prol do atingimento dos objetivos organizacionais.

348. O tema Gestão de Contratações foi composto por 4 agregadores:

348.1. Pessoas: formado por perguntas adicionais específicas para contratações, que foram inseridas no tema ‘Pessoas’ do questionário. São os itens ‘b’ das questões: 4121; 4122; 4131; 4151e 4172. E ainda o item ‘c’ da 4123.

348.2. Processos: formado pelas questões 4311; 4321 e 4323.

348.3. Riscos: formado pelas questões 4331; 4332 e ainda pelas questões de riscos presentes no tema ‘governança pública’ - 2111e 2112.

348.4. Gestão de contratos: formado pelas questões 4341 e 4342.

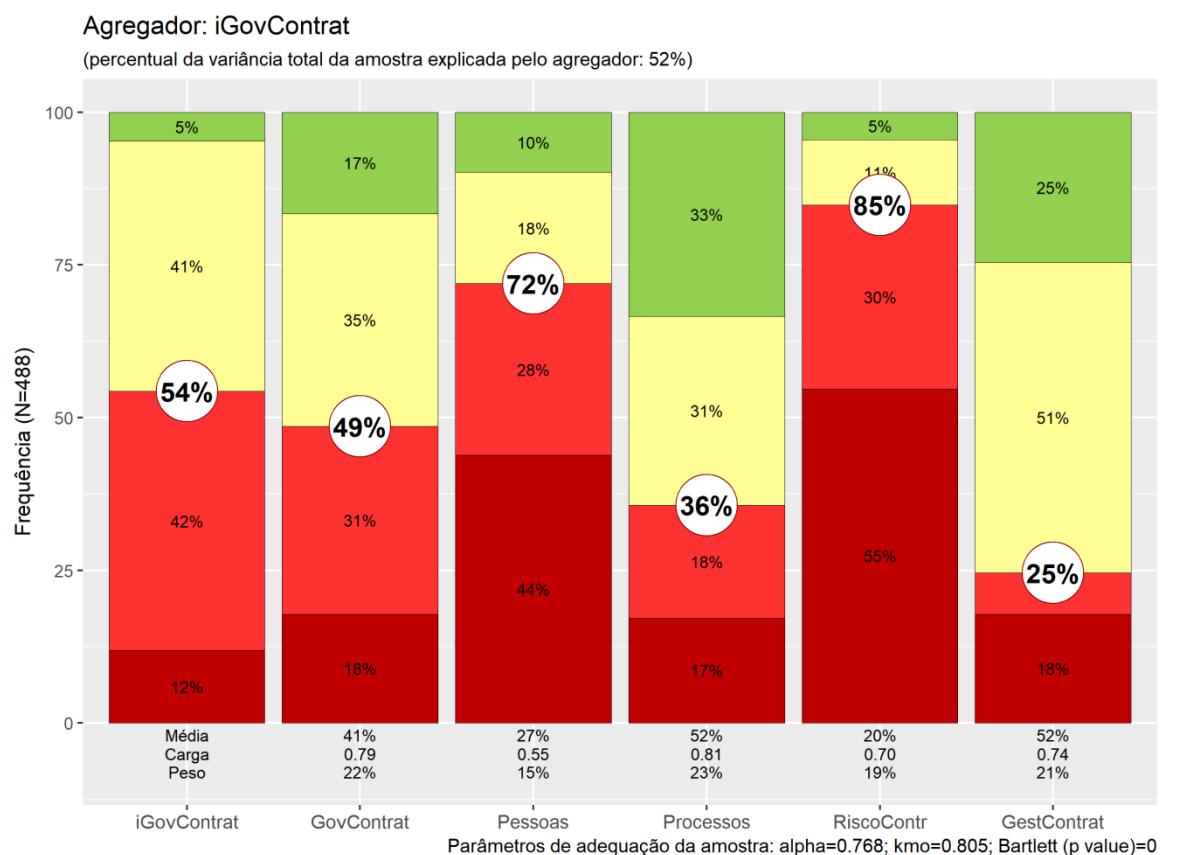
349. O agregador ‘Pessoas’ versa sobre a colaboração entre os gestores de pessoas e os de contratações para que os planos de recursos humanos incorporem as necessidades da área de gestão de contratações e ainda que as decisões sobre seleção, alocação, capacitação e avaliação de desempenho de colaboradores e gestores sejam tomadas com a participação dessas duas áreas.

350. O agregador ‘Processos’ refere-se ao estabelecimento de processos de trabalho adequadamente estruturados para: elaboração do plano de contratações; planejamento de cada uma das contratações; seleção de fornecedores e gestão de contratos.

351. O agregador ‘Riscos’ trata de gestão de riscos na área de contratações, incluindo a análise dos riscos das contratações relevantes. Nesse agregador, foram incluídas ainda, para fins comparativos, as duas questões de governança que abordam gestão de riscos em toda a organização.

352. O agregador ‘Gestão de contratos’ aborda a elaboração de contratos com base em desempenho e a consequente gestão do desempenho do contratado.

353. A **Figura 39** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no índice de governança e Gestão de Contratações, seguida da mesma distribuição dos agregadores que o compõem.



**Figura 39 - Capacidade em Governança e Gestão de Contratações**

354. Observando a figura 39, verifica-se o incipiente nível de capacidade da maioria das organizações em todos os agregadores avaliados. A principal deficiência foi observada no agregador ‘Riscos’, em que 85% das organizações estão no estágio inicial.

355. A seguir, são apresentados os resultados do índice de Governança e Gestão de Contratações, separado por seus agregadores.

## 6.2 Governança das contratações

356. O agregador é formado pelas questões:

356.1.2137 - A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. Nessa questão,

foram disponibilizadas as seguintes assertivas opcionais:

356.1.1. a organização define as diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade);

356.1.2. a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações;

356.1.3. a organização define a delegação de competências para as contratações;

356.1.4. a organização segregou as funções críticas relativas à área de gestão de contratações;

356.1.5. a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações.

356.2. 2138 - A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. Nessa questão, foram disponibilizadas as seguintes assertivas opcionais:

356.3. a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações;

356.4. a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações;

356.5.a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios;

356.6.a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações;

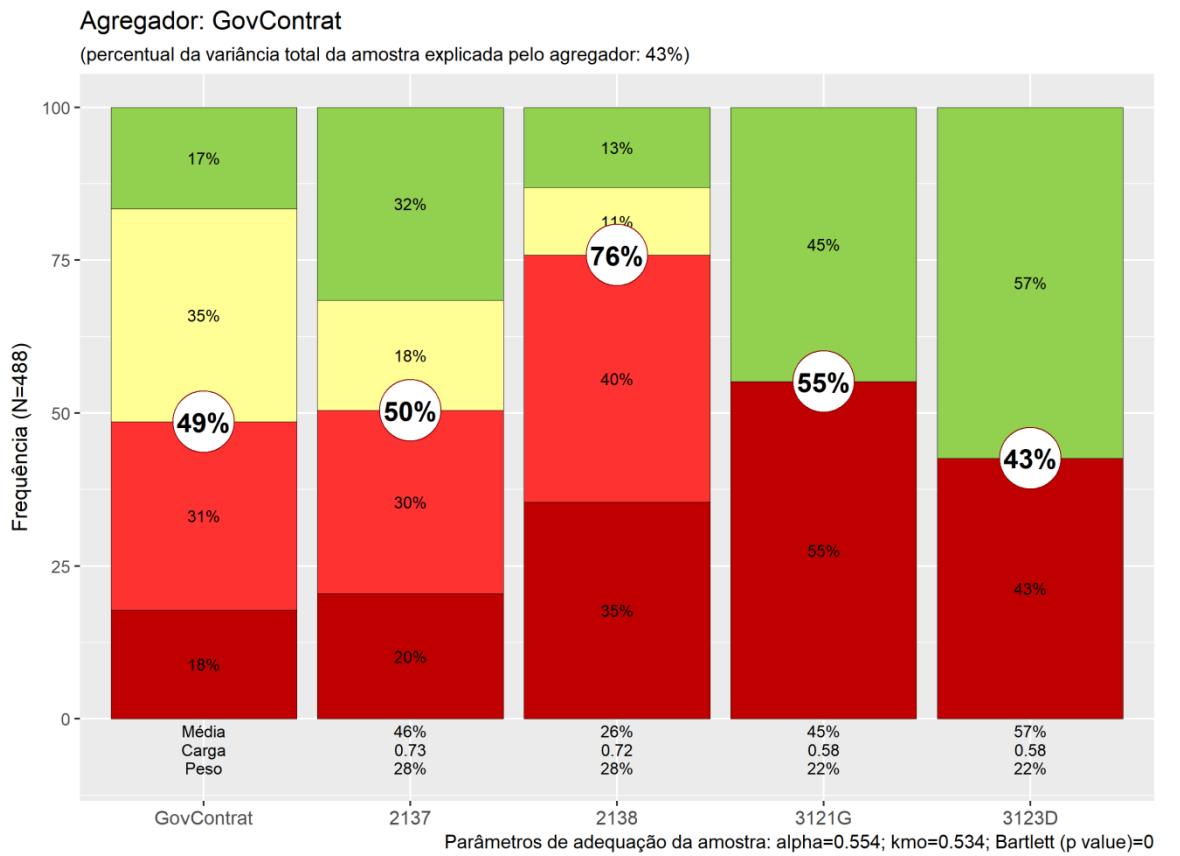
356.7. a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de contratações.

356.8. 3121 (item g) - O estatuto contém vedação de que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão.

356.9. 3123 (item d) - há relatório de auditoria interna contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações.

357. As perguntas 3121 (item g) e 3123 (item d) foram do tipo múltipla escolha, opcionais. Assim, conforme informado no item 63 deste relatório, a organização respondente deveria marcá-las somente se tivesse implementado o controle sugerido.

358. A **Figura 40** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no agregador ‘Governança das contratações’, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 40 - Capacidade no agregador ‘Governança das contratações’**

359. A questão 2137 abordou a estruturação da gestão de contratações na organização. As *Public Procurement Practices* (conjunto de princípios e práticas em contratações públicas divulgados pelo instituto britânico CIPS - *Chartered Institute of Procurement & Supply* em conjunto com o instituto americano NIGP - *The Institute for Public Procurement*) dispõem que:

As organizações devem desenvolver uma abrangente política de contratações que defina claramente autoridade, responsabilidade e estabeleça orientações para que a organização e o profissional de contratações se orientem quando no exercício das suas responsabilidades (tradução nossa).

360. Segundo o documento, a organização deve fornecer orientações que incluam: definição de autoridade, papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações e do principal gestor responsável pelas contratações; diretrizes sobre compras conjuntas, sustentabilidade nas contratações, e gerenciamento de estoque. O glossário disponibilizado aos respondentes desse levantamento citou as definições desses tipos de diretrizes e também de ‘delegação de competências’ e ‘segregação de funções’.

361. As *Public Procurement Practices* apontaram algumas finalidades dessas orientações da alta administração (*Practise: Policy Manual*):

- Estabelecer a autoridade legal da função de contratações dentro da organização;
- Simplificar, esclarecer e refletir a legislação aplicável às contratações;
- Padronizar procedimentos para a gestão de contratações;
- Construir a confiança das partes interessadas nas contratações realizadas pela organização;
- Proporcionar maior eficiência, economia e flexibilidade nas atividades de contratações e maximizar a capacidade de compra da organização;
- Salvaguardar a integridade da função de contratações e protegê-la contra a corrupção,

desperdício, fraude e abuso; e

- Garantir o acesso adequado das partes interessadas às informações sobre as contratações.  
(tradução nossa)'

362. Pode-se observar, na **Figura 40**, que 50% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na estruturação da gestão de contratações (2137).

363. No levantamento de governança das contratações realizado em 2013 (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, P.18, 20, 21 e 23), o cenário era semelhante, pois mais da metade das organizações não possuíam corpo colegiado para auxiliar nas contratações e nem política de delegação de competências para autorização de contratações.

364. A deficiência no estabelecimento de modelo para a gestão de contratações pode sujeitar as organizações a diversos riscos. Por exemplo, a ausência de diretrizes de sustentabilidade pode acarretar a realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade necessários, levando a contratação de serviços e/ou compra de produtos que causam maiores impactos ambientais, consumam mais energia ou tenham elevado custo de descarte. Pode levar ainda à inserção de exigências desnecessárias quanto a requisitos de sustentabilidade, com limitação indevida da competição e impugnação de editais de licitação.

365. A deficiência na segregação de funções, por sua vez, expõe a organização à ocorrência de atos antiéticos, ilegais e/ou antieconômicos, com prejuízo à imagem da organização e desvio de recursos públicos; podendo ocasionar ainda a sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição por mais de um responsável. A deficiência na definição de instância colegiada pode resultar na realização de contratações que não atendam às demandas da organização como um todo, pode ocasionar a priorização inadequada de contratações e ainda a desvinculação entre projetos e contratações, com descontinuação de projetos essenciais.

366. A questão 2138 versou sobre duas importantes práticas para a governança de contratações, também presentes nas *Public Procurement Practices (PPP)*: desenvolver plano estratégico de contratações (*Practise: Strategic Procurement Planning*) e monitorar o desempenho da gestão de contratações (*Practise: Performance Management*).

367. As PPP preconizam que:

‘O processo de planejamento estratégico para as contratações é dividido em duas partes. A primeira parte consiste em desenvolver o plano estratégico que permita ao departamento de contratações alinhar metas, programas, atividades e recursos com a missão da organização. A segunda parte permite o monitoramento do desempenho da função de contratações no cumprimento do plano estratégico (*Practise: Performance Management*). Em última análise, o objetivo do planejamento estratégico de aquisições é efetuar uma mudança positiva na cultura organizacional, sistemas e processos operacionais. Sem o Planejamento estratégico, haverá a perda de correlação entre a função de contratações e as necessidades gerais da organização.

A gestão de contratações deve compreender o seu propósito em relação à organização e ao público que ela serve. Os objetivos para as contratações devem ser claramente indicados, em formato escrito, por meio da elaboração de uma Missão, Visão e Princípios definidos especificamente para a função de contratações.

Deve ser então desenvolvido um plano estratégico que alinhe metas e objetivos à Missão, Visão e Valores, em cumprimento da obrigação de atender às necessidades da organização e partes interessadas. O plano deve ser revisto e / ou atualizado anualmente.

Uma vez que os objetivos sejam priorizados, devem ser estabelecidas metas claras para o alcance desses objetivos; considerando todos os fatores externos e internos.

(tradução nossa)’

368. Após o estabelecimento do plano estratégico, faz-se necessário o monitoramento do desempenho da gestão. Sobre o assunto, as PPP recomendam que:

‘Um programa de gestão de desempenho começa com o planejamento, seguido da implantação, progresso monitorado e identificação de oportunidades de melhoria. Um programa sólido de gestão de desempenho auxiliará a gestão de contratações no cumprimento de metas e objetivos do plano estratégico. Além disso, um programa de gestão de desempenho ajudará o departamento de compras a demonstrar seu valor a todas as partes interessadas, em termos de melhorias e realizações verificadas. Quando feito adequadamente, o programa de gestão de desempenho melhorará continuamente a eficácia e eficiência de compras, melhorando, com isso, o serviço ao público e às partes interessadas.

Um programa sólido de gestão de desempenho começa com metas e objetivos claramente definidos (Vide Practice: *Strategic Procurement Planning*). Inicialmente, o planejamento estratégico é a fase de ‘projeto’ do programa de gestão de desempenho. No entanto, visto que o ciclo se repete, este passo deve atuar como uma fase de ‘revisão’ em que o processo e os componentes são revisados para melhorar a oportunidade de aprendizado, a responsabilidade e os resultados.

O progresso deve ser monitorado para garantir que as metas e os objetivos sejam alcançados da forma mais eficiente e eficaz. Isto deve ser feito:

- Coletando os dados (Vide Practice: *Performance Measurement*)
  - Elaborando os relatórios
  - Entregando os relatórios aos indivíduos responsáveis pelo monitoramento do progresso
  - Avaliando as medidas relatadas para identificar informações explicativas ou os indicadores de qualidade uma vez que se relacionam com a conquista de metas de objetivos estabelecidos no Plano Estratégico.
  - Compartilhando relatórios de medição de desempenho com clientes e demais partes interessadas.
- (tradução nossa)’

369. Da **Figura 40**, depreende-se que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, 76% das organizações estão no estágio inicial de capacidade no monitoramento do desempenho da gestão de contratações (2138).

370. No levantamento realizado em 2013 (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 14), os resultados indicaram que mais da metade das organizações não haviam implementado os controles sugeridos para a estruturação da gestão de contratações.

371. Entende-se que o aumento de organizações no estágio inicial, nesse ciclo de levantamento, ocorre porque as questões acerca da implementação das práticas estão mais criteriosas no questionário atual, contemplando perguntas adicionais sobre a composição do controle, as quais estão sendo consideradas na avaliação.

372. A deficiência na definição de objetivos e metas para a gestão de contratações e, consequentemente, no monitoramento do seu desempenho podem acarretar:

372.1. cultura organizacional limitada, sem visão da correlação entre a área de gestão das contratações e as necessidades gerais da organização;

372.2. impossibilidade de alinhar as atividades e os recursos da área de gestão das contratações para o alcance dos objetivos organizacionais;

372.3. perda de motivação profissional por parte dos indivíduos que atuam na área de gestão de contratações;

372.4. impossibilidade de avaliar se a área de gestão das contratações possui desempenho organizacional adequado;

372.5. impossibilidade de identificar oportunidades de melhoria do desempenho da área de gestão das contratações;

372.6. falta de parâmetros para correção de desvios.

373. Como mencionado no item 345, as assertivas 3121 (item g) e 3123 (item d) trataram da atuação da auditoria interna para contribuir com a melhoria dos processos de controle da área de gestão de contratações.

374. A Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF) para a atividade de auditoria interna traz as seguintes definições para ‘Controle’ e ‘Processo de Controle’:

‘Controle - qualquer ação tomada pela administração, conselho ou outras partes para gerenciar os riscos e aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados. A administração planeja, organiza e dirige a execução de ações suficientes para prover razoável certeza de que os objetivos e metas serão alcançados.’

‘Processos de Controle - Políticas, procedimentos (manuais e automatizados) e atividades que fazem parte da estrutura de controle, desenhados e operados para assegurar que os riscos sejam contidos dentro do nível que uma organização esteja disposta a aceitar.’

375. O IPPF apresenta ainda as seguintes orientações:

‘2130 – A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias contínuas.’

‘1130.A1 – Os auditores internos devem abster-se de avaliar operações específicas pelas quais tenham sido responsáveis anteriormente. Presume-se que a objetividade fique prejudicada se um auditor interno prestar serviços de avaliação (*assurance*) de uma atividade pela qual o auditor interno tenha sido responsável durante ano anterior.’

376. Vê-se que os controles são desenhados e implantados pela Administração, com a finalidade de gerenciar riscos, e que a auditoria interna tem como função auxiliar a Administração avaliando a eficácia e eficiência desses controles. Entende-se ainda que os auditores não devem ser alocados na execução de atividades que serão por eles avaliadas, sob pena de perda de objetividade.

377. Ocorre que, em 55% das organizações, o estatuto de auditoria interna não contém vedação de que os auditores participem de atividades que possam caracterizar cogestão (3121, item g). Ainda, em 43% das organizações, não há relatórios contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações (3123, item d).

378. No Levantamento de 2013 (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 15 e 29), os resultados apontaram que:

378.1. 58% não aprovaram plano de auditoria contemplando trabalhos de avaliação de controles internos na área de aquisições; e

378.2. em 36% das organizações, as unidades de auditoria interna emitiam pareceres em processos de contratações específicos como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica, caracterizando cogestão.

379. A deficiência da atividade de auditoria interna pode estar comprometendo a detecção de controles inefetivos e, consequentemente, de riscos não tratados adequadamente na área de gestão de contratações.

380. Não obstante os resultados apresentados nesta seção, deixa-se de propor encaminhamento, tendo em vista que os Acórdãos 2.622/2015 (relator Min. Augusto Nardes) e 2.339/2016 (relator Min. Raimundo Carreiro), ambos do Plenário do TCU, já trataram dos temas, nos seguintes termos:

380.1. Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário:

‘9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.2 estabelecer diretrizes para as suas aquisições, incluindo as referentes a terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão-de-obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas;

9.2.1.3 avaliar se os normativos internos estabelecem:

9.2.1.3.1. definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados;

9.2.1.3.2 competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, dos dirigentes, nesses incluídos a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

9.2.1.3.3 política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento), que deve ser elaborada após a avaliação das necessidades e riscos da organização e acompanhada do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados;

9.2.1.4 avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.4. recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011:

9.4.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:

9.4.1.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.4.1.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.4.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.4.1.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua esfera de atuação estabeleça os itens acima.

9.5. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que continue a orientar as organizações sob sua esfera de atuação para que:

9.5.1. observem as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

9.5.4. promovam uma autoavaliação da unidade de auditoria interna, confrontando suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como, por exemplo, aquelas contidas no IPPF, e utilizem o resultado para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso;’

380.2.Acórdão 2.339/2015-TCU-Plenário:

‘9.2. recomendar, com fundamento na Lei no 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação para que as atividades de emissão de pareceres em processos de contratação sejam realizadas por unidade diversa daquela na qual atue a auditoria interna, de modo que não se configure ato de cogestão e se observe o princípio da segregação das funções;

9.2.2. promova a revisão dos marcos normativos que preveem atividades de cogestão para a auditoria interna, a exemplo da resolução CNJ 114/2010 (art. 12, parágrafo único; art. 21, art. 26, parágrafo único; e art. 32, parágrafo único), da Portaria CNJ 97/2011 (art. 5º, inciso II) e da IN 44/2012 (art. 10, §1º e §3º);

9.3. recomendar, com fundamento na Lei no 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno

do TCU, art. 250, inciso III, à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que avalie a conveniência e a oportunidade de considerar os resultados deste trabalho para priorizar as ações com vistas a adoção das medidas contidas no item 9.5 e subitens do Acórdão no 2.622/2015-TCU-Plenário;

381. É importante citar que a primeira ação de monitoramento do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário considerou ‘em implementação e no prazo’ as recomendações constantes dos itens 9.2.1 (e subitens), 9.4 (e subitens), 9.5.1 e 9.5.4, e determinou a continuidade do monitoramento, conforme Plano de Monitoramento do Anexo 1 ao Acórdão 1.361/2017-TCU-Plenário (relator Min. Augusto Nardes).

382. A Seges declarou, em seu plano de ação (peça 160, p. 5. TC 013.603/2016-7), que os controles propostos nos itens 9.2.1.2 e 9.4 (e subitens) serão contemplados na instrução normativa do MP que tratará de diretrizes sobre governança e logística no âmbito do SISG, cujas ações para elaboração estão com finalização prevista para novembro de 2018, conforme plano de ação apresentado pela Secretaria.

383. De acordo com o planejamento da Seges/MP (peça 149, p. 18, TC 013.603/2016-7), as recomendações propostas no item 9.2.1.3 (e subitens) do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário serão implementadas por meio da fixação de diretrizes para que os Órgãos Setoriais e Seccionais integrantes do SISG adotem um conjunto de medidas estruturantes orientadas à adequação das unidades responsáveis pela gestão de aquisições. As diretrizes, previstas para serem estabelecidas no período de dezembro de 2017 a setembro de 2018, incluem: mapeamento de processos de trabalho; mapeamento de competências requeridas; desenho da estrutura necessária à execução dos processos mapeados; dimensionamento da força de trabalho requerida; desenho de modelo de gestão por competências; e elaboração de programa de capacitação.

384. Conforme descrito no plano de ação (peça 149, p. 16, TC 013.603/2016-7), a recomendação proposta no item 9.2.1.4 do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário (relator Min. Augusto Nardes) está sendo implementada por meio da elaboração do Plano de Gerenciamento das Contratações dos órgãos e entidades do SISG, que compreenderá os Planos Anuais de Contratações elaborados por essas organizações.

385. Para implementação da medida do item 9.5.1, a CGU planejou três linhas de ação (peça 156, TC 013.603/2016-7):

385.1. Edição da IN-CGU 24/2015, que trata do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), dos trabalhos de auditoria realizados pelas unidades de auditoria interna e do Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) e dá outras providências. Essa IN está publicada e dispõe em seu art. 2º, §2º, que não devem constar no PAINT atribuições que caracterizem atos de gestão;

385.2. Edição da IN-MP/CGU 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Essa IN também está publicada.

385.3. Revisão da IN-SFC 1/2001, que define diretrizes para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. O normativo foi substituído pela IN CGU 3/2017, publicada em junho de 2017, para harmonizar as normas atuais com as boas práticas internacionais no tema. O documento utiliza o modelo de três linhas de defesa do *The Institute of Internal Auditors* (IIA), e faz distinção entre a definição e a responsabilidade pela implementação dos controles internos da gestão e as atribuições das Unidades de Auditoria Interna Governamental.

### **6.3 Pessoas**

386. O agregador ‘Pessoas’ é formado pelas seguintes perguntas:

386.1. 4121 item b: os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados;

386.2. 4122 item b: os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados;

386.3. 4123 item c: a organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho. A atualização de

quantitativo abrange a área de gestão de contratações;

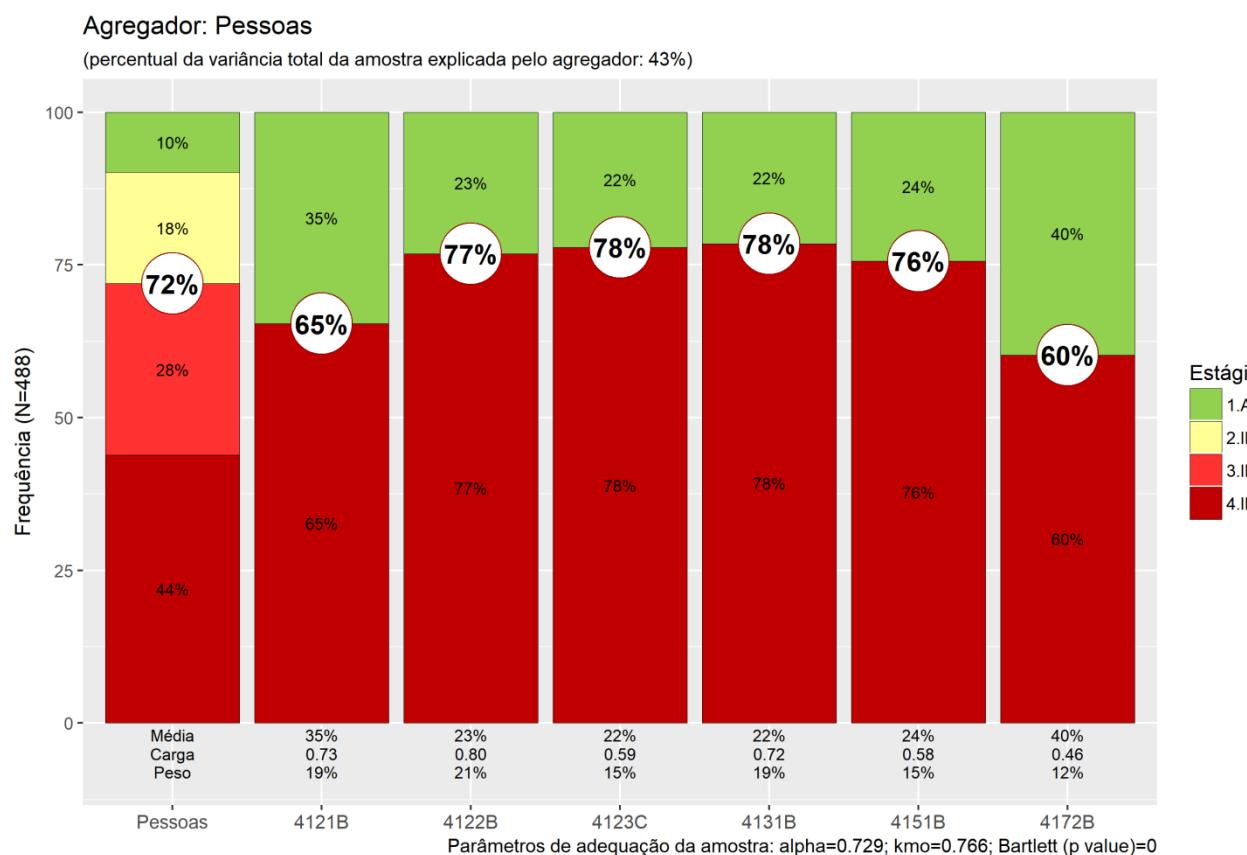
386.4. 4131 item b: a organização escolhe gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados;

386.5. 4151 item b: as lacunas de competência na área de gestão de contratações estão documentadas;

386.6. 4172 item b: a organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade. A avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de contratações.

387. Todas as perguntas supracitadas foram do tipo ‘checkbox’, opcionais. Assim, conforme informado no item 63 deste relatório, a organização respondente deveria marcá-las somente se tivesse implementado o controle sugerido.

388. A **Figura 41** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no agregador ‘Pessoas’, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 41 - Capacidade no agregador ‘Pessoas’**

389. As questões 4121 e 4122 dizem respeito ao mapeamento dos perfis profissionais desejados de colaboradores e de gestores para desempenharem papéis na área de gestão de contratações. O glossário do Levantamento trouxe a seguinte definição de ‘perfil profissional desejado’:

‘É a descrição de um conjunto de qualidades ou características idealmente necessárias para executar as atividades de determinada ocupação (ou de um conjunto de ocupações) em uma organização e que influenciam o desempenho apresentado pelo colaborador/gestor. É a referência, o ideal para determinado indivíduo exercer o conjunto de atividades que lhe são atribuídas. Quando confrontado com o desempenho real, indica se o colaborador/gestor é ou não qualificado para atuar em seu âmbito de trabalho. Cabe salientar que o perfil não deve se restringir a conhecimentos técnicos especializados ou a experiência no desempenho de tarefas análogas, sendo importante que

incorpore todas aquelas características (habilidades, atitudes, capacidades cognitivas, etc.) que os enfoques contemporâneos de gestão de pessoas consideram relevantes para o êxito no trabalho. Os perfis profissionais devem resultar de estudos técnicos realizados por pessoas qualificadas para isso, a partir da análise das tarefas a serem desempenhadas, mediante a utilização de instrumentos capazes de garantir a confiabilidade e a validade dos perfis resultantes.'

390. As *Public Procurement Practices* trataram do assunto na prática 'Política de Contratações':

'Uma política de contratações deve descrever:

- Qualificação técnica e profissional para a alta administração e corpo de funcionários;
- Orientação e requisitos de formação para novos funcionários, e aqueles que serão envolvidos no processo de contratação; e
- Certificação e requisitos educacionais do corpo de funcionários.

(tradução nossa)'

391. Observa-se, na Figura 41, que 65% das organizações não definiram os perfis profissionais desejados de colaboradores da área de gestão de contratações, e 77% não o fizeram para os gestores. No levantamento de governança das contratações realizado em 2013 (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 42, relator Min. Augusto Nardes), 44% das organizações respondentes declararam não identificar as competências necessárias para o desempenho das funções-chave de contratações. Atribui-se a piora de cenário de 2013 para o atual ciclo a dois principais motivos:

391.1. As questões sobre pessoas da área de contratações estão contempladas no questionário de pessoas e não no de contratações. Portanto, não estão sendo respondidas apenas pelas áreas de contratações, mas também pelos setores de recursos humanos das organizações, considerados mais preparados para prestar informações acerca de mapeamento de competências e demais práticas de pessoas; e

391.2. As questões estão mais criteriosas, abrangendo perguntas adicionais acerca da implementação dos controles consideradas para fins de avaliação.

392. As principais consequências do cenário atual são:

392.1. desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de gestão de contratações;

392.2. alocação e movimentação de pessoal para a área de gestão de contratações sem qualificação técnica necessária;

392.3. designação de gestor não capacitado adequadamente para exercer atividades críticas atinentes à gestão de contratações; e

392.4. prejuízo ao alcance das metas definidas para a área de gestão de contratações, por falta de pessoal capacitado.

393. A questão 4151 (item b) tem relação direta com a 4121 e a 4122, pois a prática de identificar as lacunas de competência na área de gestão de contratações depende de prévio mapeamento das competências necessárias. O glossário define 'lacuna de competência' como: diferença entre o perfil profissional apresentado (real) pelo colaborador/gestor e o perfil profissional desejado/requerido (ideal) para o exercício de sua ocupação. Os resultados do levantamento (**Figura 41**) mostram que 76% das organizações não implementaram a prática, o que pode impactar negativamente o alcance das metas da área de gestão de contratações e a qualidade das atividades por ela realizadas.

394. A questão 4131 (item b) versou sobre a seleção de gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados. Claramente também é uma prática dependente das sugeridas nas questões 4121 e 4122. Na **Figura 41**, observa-se que 78% das organizações não implementaram essa prática, o que pode resultar na escolha de pessoal não

qualificado para ocupações de gestão da área de gestão de contratações. A situação em 2013 já era preocupante (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 12), pois os resultados do Levantamento apontaram que 60% das organizações declararam não selecionar os ocupantes das funções-chave na área das contratações por meio de processo formal, transparente e baseado em competências.

395. A questão 4123 (item c) tratou sobre a prática de atualização de quantitativo necessário à área de gestão de contratações. O glossário trouxe a seguinte definição para ‘quantitativo necessário’: documento que, a partir de procedimentos técnicos, estabelece o número necessário ou ideal de colaboradores para cada unidade organizacional. Exemplos: quadro de lotação, tabela de lotação autorizada, lotação paradigma, tabela de lotação ideal.

396. O estudo ‘*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*’, publicado pelo *Government Accountability Office* (GAO) versa sobre o assunto no item ‘Capital Humano - Planejamento Estratégico de Recursos Humanos’:

‘Os dados sobre a força de trabalho de contratações da organização são refletidos nos documentos de planejamento estratégico de alocação de mão de obra. Isso inclui o tamanho e a estrutura da força de trabalho; diagnóstico de competências; taxas de atrito; taxas de aposentadoria e elegibilidade projetada; utilização de empregados temporários; dispersão das classificações de avaliação de desempenho; período médio para preenchimento de vagas; dados sobre o uso de incentivos; pesquisas de feedback dos empregados; e feedback de entrevistas de demissão, queixas ou taxas de aceitação de candidatos a emprego.

(tradução nossa)’

397. Verifica-se que 78% das organizações (**Figura 41**) não definiram quantitativo necessário à área de gestão de contratações. Os resultados do levantamento de 2013 (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 13, relator Min. Augusto Nardes) revelaram que 56% das organizações declararam não avaliar periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições e, entre as que declararam avaliá-la, 40% fazia com algum critério técnico (e.g., mapeamento de processos, informações sobre produtividade média), de forma que se pode concluir que 22% das organizações declararam realizar avaliações com critérios técnicos.

398. As possíveis consequências desse quadro são:

398.1. quantidade inadequada de pessoal para desempenhar as atividades da área de gestão de contratações;

398.2. redução das atividades de treinamento e desenvolvimento em razão da necessidade de os servidores permanecerem em seus postos de trabalho por falta de pessoal;

398.3. desempenho dos servidores e prestação de serviços prejudicados, gerando aumento de reclamações externas e desmotivação; e

398.4. prejuízo ao alcance das metas definidas para a área de gestão de contratações, por quantitativo insuficiente de pessoal.

399. A questão 4172 (item b) tratou sobre avaliação de desempenho dos gestores da área de gestão de contratações. O GAO abordou o assunto no ‘*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*’, no item ‘Capital Humano - Desempenho individual e em grupo, interligados às metas organizacionais:

‘As organizações líderes descobriram que sistemas de gestão de desempenho eficazes podem transformar suas culturas para que sejam mais orientadas para os resultados, com foco no cliente, e colaborativas. Estes sistemas são utilizados para alcançar resultados, acelerar a mudança e facilitar as discussões sobre o desempenho individual e organizacional ao longo do ano. Um sistema de gestão de desempenho eficaz liga metas organizacionais com o desempenho individual de todos os funcionários relacionados à contratações e cria uma ‘linha de visão’ entre as atividades individuais e resultados organizacionais.

A agência avaliou recentemente se os seus sistemas de gestão de desempenho para os

trabalhadores da área de contratações são adequados ao atendimento das suas necessidades?

- Que esforços, se houver, estão em curso para rever ou melhorar os sistemas de gestão de desempenho existentes?
- O sistema de gestão de desempenho da agência fornece: feedback honesto e construtivo para ajudar as pessoas a compreenderem as suas contribuições e ajudarem a organização a alcançar seus objetivos?
- Informação objetiva para premiar o melhor desempenho; e documentação e informação para lidar com desempenhos ruins? (tradução nossa)'

400. A **Figura 41** mostra que 60% das organizações não realizam avaliação de desempenho dos gestores da área de gestão de contratações, o que pode ter como consequência:

- 400.1.impossibilidade de identificar gestores com baixo desempenho;
- 400.2.ausência de ações para motivar a melhoria do desempenho;
- 400.3.falta de subsídios para possibilitar perda de cargo e/ou função por insuficiência de desempenho;
- 400.4.manutenção de gestores que apresentam baixo desempenho; e
- 400.5.pagamentos de gratificações de desempenho sem vinculação com o alcance de resultados.

401. Não obstante os resultados apresentados nesta seção, deixa-se de propor encaminhamento, tendo em vista que os Acórdãos 2.622/2015 (relator Min. Augusto Nardes) e 2.212/2015 (relator Min. Vital do Rêgo) , ambos do Plenário do TCU, já trataram dos temas, nos seguintes termos:

401.1.Acórdão 2.622/2015-TCU- Plenário:

'9.1 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que expeça orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.1. realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização;

9.7. recomendar à Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG) que, em atenção ao art. 5º, I e §1º, do Decreto 5.707/2006 estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), um modelo de competências para os atores da função aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições.

401.2.Acórdão 2.212/2015-TCU- Plenário:

'9.1. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional de Justiça (§ 4º do art. 103-B da Constituição Federal) que:

9.1.3. adote medidas com vistas a implementar, no âmbito do Poder Judiciário, a avaliação de desempenho individual de servidores e gestores, estendendo, no que couber, aos membros da alta administração, assegurando a sua vinculação com as metas organizacionais e a identificação de suas necessidades de treinamento e desenvolvimento;

9.1.4. oriente as unidades sob sua jurisdição acerca da importância e da necessidade de definirem o perfil profissional desejado para posições críticas de liderança e adotarem mecanismos para que o processo de escolha dos ocupantes dessas posições utilize, preferencialmente, o perfil definido;

9.1.5. oriente as unidades sob sua jurisdição acerca da importância de manterem processo de

trabalho referente ao planejamento da força de trabalho, que deverá abranger: a definição e a atualização, com base em critérios técnicos, de tabelas de lotação necessária por unidade organizacional, entre outras ações de gerenciamento dessas tabelas; a análise e o monitoramento de informações sobre a força de trabalho; e a definição de estratégias de gestão de pessoas com base nas análises realizadas;

9.2. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Gestão Pública (art. 23 do Decreto 7.675/2012) que:

9.2.3. monitore o cumprimento da diretriz constante do art. 140, inciso II, da Lei 11.784/2008, no que se refere à utilização da avaliação de desempenho como subsídio para o planejamento das ações de treinamento e desenvolvimento;

9.2.4. adote medidas com vistas a implementar, no âmbito do SIPEC, avaliação de desempenho individual ou outro mecanismo que possibilite a identificação de necessidades de treinamento e desenvolvimento dos ocupantes de cargos DAS 4 a 6;

9.2.5. oriente as unidades integrantes do SIPEC acerca da importância de definirem o perfil profissional desejado para posições críticas de liderança e adotarem mecanismos para que o processo de escolha dos ocupantes dessas posições utilize, preferencialmente, o perfil definido;

9.2.6. oriente as unidades integrantes do SIPEC acerca da importância de manterem processo de trabalho referente ao planejamento da força de trabalho, que deverá abranger: a definição e a atualização, com base em critérios técnicos, de tabelas de lotação necessária por unidade organizacional, entre outras ações de gerenciamento dessas tabelas; a análise e o monitoramento de informações sobre a força de trabalho; e a definição de estratégias de gestão de pessoas com base nas análises realizadas;

9.3. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (art. 8º, do Anexo I, do Decreto 8.189/2014) que:

9.3.3. oriente as empresas estatais federais acerca da importância de manterem processo de trabalho referente ao planejamento da força de trabalho, que deverá abranger: a definição e a atualização, com base em critérios técnicos, de tabelas de lotação necessária por unidade organizacional, entre outras ações de gerenciamento dessas tabelas; a análise e o monitoramento de informações sobre a força de trabalho; e a definição de estratégias de gestão de pessoas com base nas análises realizadas;

9.4. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Ministério da Defesa (art. 31 do Decreto 5.201/2004) que adote medidas com vistas a implementar, nos órgãos das Forças Armadas, no que couber e de acordo com a especificidade de cada Força, a avaliação de desempenho individual dos oficiais generais, assegurando a identificação de suas necessidades de treinamento e desenvolvimento, bem como a formalidade e a periodicidade do processo avaliativo;’

402. Cabe mencionar que a primeira ação de monitoramento do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, considerou ‘em implementação e no prazo’ as recomendações constantes dos itens 9.1, 9.2.1 (e subitens) e 9.7, e determinou a continuidade do monitoramento, conforme Plano de Monitoramento do Anexo 1 ao Acórdão 1.361/2017-TCU-Plenário (relator Min. Augusto Nardes).

403. Com relação ao item 9.1 do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário (relator Min. Augusto Nardes), a Sege, respondendo em nome do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), declarou que o controle proposto será contemplado na instrução normativa do MP que tratará de diretrizes sobre governança e gestão em logística no âmbito do SISG, cujas ações para elaboração estão com finalização prevista em novembro de 2018, conforme plano de ação apresentado pela Secretaria (peça 160, p. 4, TC 013.603/2016-7).

404. No que tange aos itens 9.2.1.1 e 9.7 do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, as recomendações propostas serão implementadas, de acordo com o planejamento da Sege/MP (peça 149, p. 18), por

meio da fixação de diretrizes para que os Órgãos Setoriais e Seccionais integrantes do SISG adotem um conjunto de medidas estruturantes orientadas à adequação das unidades responsáveis pela gestão de aquisições. As diretrizes, previstas para serem estabelecidas no período de dezembro de 2017 a setembro de 2018, incluem: mapeamento de processos de trabalho; mapeamento de competências requeridas; desenho da estrutura necessária à execução dos processos mapeados; dimensionamento da força de trabalho requerida; desenho de modelo de gestão por competências; e elaboração de programa de capacitação.

#### 6.4 Processos

405. O agregador é formado pelas seguintes questões:

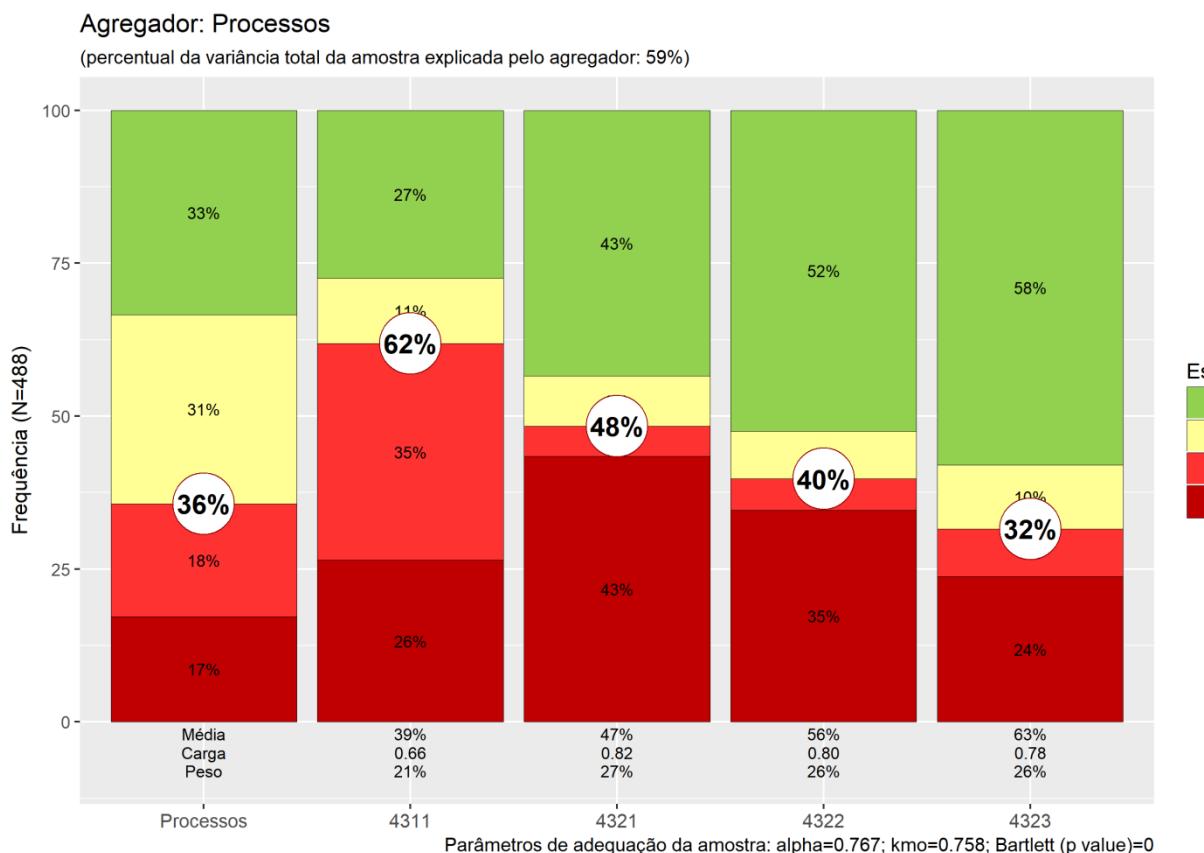
405.1.4311: a organização executa processo de planejamento das contratações;

405.2.4321: a organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações;

405.3.4322: a organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores; e

405.4.4323: a organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos.

406. A **Figura 42** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no agregador ‘Processos’, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 42 - Capacidade no agregador ‘Processos’**

407. A questão 4311 tratou sobre a existência de processo de trabalho para elaboração do plano de contratações da organização. O glossário trouxe a seguinte definição para ‘plano de contratações’:

‘É o documento no qual a organização define o planejamento das contratações para o período mínimo de um ano, e deve conter informações sobre os objetos a serem adquiridos, como: descrição do objeto, quantidade, valor estimado, identificação do requisitante, período estimado para a contratação (por exemplo, o mês), justificativa da necessidade; objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela contratação. O processo de planejamento para as contratações da

organização como um todo é um processo diferente do planejamento orçamentário. O planejamento anual para as contratações é um instrumento que serve de insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual e não um extrato desta. Diferentemente do plano orçamentário, que traz um alto nível de consolidação das despesas, normalmente em grupo de despesas, o plano anual de contratações contempla um nível de detalhamento maior das compras, de forma a permitir que a autoridade que aprova esse plano tome conhecimento sobre o que vai ser comprado (e com qual objetivo) e não somente sobre os valores consolidados que serão despendidos. Tal prática mitiga o risco de que os valores aprovados em orçamento sejam utilizados de maneira discricionária, resultando em contratações não ou pouco planejadas e que não contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais. Acrescente-se que revisões periódicas do plano também devem ser submetidas à autoridade que o aprovou. A elaboração do plano anual de contratações exige a prévia priorização sobre o que vai ser adquirido e a forma como cada item contribui para o atingimento dos objetivos organizacionais. Além disso, pressupõe a atuação de um comitê gestor (ou colegiado representativo dos diversos setores da organização) com o objetivo de promover priorizações e o alinhamento dos interesses das diversas áreas. O plano de contratações também sugere, em atendimento ao art. 6º, inciso I, da Lei 12.527/2011, a publicação do seu teor na internet, de forma a introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação. Por fim, deve haver acompanhamento concomitante da execução do que foi planejado para ajustes, caso sejam necessários, e para garantir o seu cumprimento.'

408. O planejamento das contratações traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles:

409. facilitação das compras conjuntas, pois haveria maior possibilidade de confrontar com antecedência o que cada organização pretenderia adquirir no decorrer do ano;

410. uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, pois evitaria contratações realizadas às pressas, sem ampla cotação de preços, e sem a adequada mensuração e especificação do bem/serviço a ser adquirido; e

411. Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, consequentemente maior alinhamento da gestão de contratações com os objetivos estratégicos estabelecidos. Cabe destacar o trecho do estudo '*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*', publicado pelo Government Accountability Office (GAO): 'O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais'. (tradução nossa)

412. Pode-se observar, na **Figura 42**, que 62% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na execução de processo de planejamento das contratações.

413. No levantamento de governança das contratações realizado em 2013 (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 39, relator Min. Augusto Nardes), esse número era de 54%. Entende-se que o aumento de organizações no estágio inicial, nesse ciclo de levantamento, ocorre porque a questão acerca da implementação da prática está mais criteriosa no questionário atual, contemplando perguntas adicionais sobre a composição do plano de contratações, as quais estão sendo consideradas na avaliação.

414. A não implementação da prática aumenta a exposição da organização aos riscos de:

414.1. realização de contratações sem vinculação ao Plano Estratégico Institucional;

414.2. descontinuação de projetos prioritários;

414.3. iniciação de projetos não prioritários;

414.4. fracionamento indevido de despesas;

414.5. imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de contratações;

414.6. realização de contratações sem o prazo adequado para planejamento;

414.7.realização de contratações emergenciais sem amparo legal; e

414.8.realização de contratações que não atendam às demandas da organização como um todo mas apenas a setores individualmente.

415. As questões 4321, 4322 e 4323 versaram sobre processos de trabalho para planejamento, seleção de fornecedor e gestão de cada uma das contratações. Esses verbetes foram definidos no glossário como:

*'O processo de planejamento da contratação compõe o macroprocesso de contratação (agrupamento dos processos de trabalho de planejamento de cada uma das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos). Recebe como insumo uma necessidade de negócio e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência ou projeto básico para a contratação. O processo de planejamento da contratação destina-se a viabilizar a seleção da alternativa de contratação mais vantajosa para a Administração (...). Todas as contratações, inclusive as contratações diretas, devem ser precedidas de planejamento adequado, formalizado no processo de contratação e, quando for o caso, incorporado no Projeto Básico ou Termo de Referência.'*

*(...) O planejamento da contratação deve desenvolver os requisitos da contratação, o modelo de prestação de serviços, o objeto da contratação, o modelo de seleção de fornecedores e o modelo de gestão do contrato resultante de modo a garantir a contratação mais vantajosa para a Administração em termos do benefício real que se garante auferir da contratação, frente a seus custos. (...)*

*O processo de seleção de fornecedores compõe o macroprocesso de contratação. Recebe como insumo o edital completo e gera como saída o contrato assinado e tornado público, por meio da publicação do extrato do contrato. (...)*

*O processo de gestão do contrato compõe o macroprocesso de contratação. Recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação. A fase de gestão contratual é aquela em que, tendo recebido delegação formal por meio do instrumento contratual, a área responsável assume a responsabilidade de gerenciar a execução do contrato de prestação de serviços de modo a garantir que os resultados e os benefícios pretendidos sejam alcançados, dentro dos custos previstos, ou seja, garantir a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade do contrato. (...)*

416. Conforme indicado nas questões, os processos de trabalho elaborados por cada organização devem contemplar:

416.1.procedimentos padronizados;

416.2.definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nas etapas da contratação;

416.3.modelos para documentos (p.ex. especificações técnicas padronizadas, minutas de edital); e

416.4.exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias.

417. Da **Figura 42**, verifica-se que quase metade das organizações estão no estágio inicial de capacidade na definição de processos de trabalho para as fases da contratação. No levantamento de 2013, os resultados indicaram que mais de 40% das organizações não formalizaram processos de trabalho (relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 46, relator Min. Augusto Nardes). Esse cenário pode gerar consequências adversas para a organização, como:

417.1.execução de uma mesma atividade por setores diferentes;

417.2.existência de atividades sem um responsável claro;

417.3.ocorrência de erros em procedimentos repetitivos;

417.4.não realização de algum procedimento essencial;

417.5.realização de retrabalho na execução de procedimentos;

417.6. designação de colaborador não capacitado adequadamente para exercer atividades críticas atinentes às etapas do macroprocesso de trabalho de contratações;

417.7. ausência da formalização da demanda que origina a contratação, levando a contratação que não atende a uma necessidade da organização;

417.8. impugnação de licitação pela não realização de procedimento essencial;

417.9. declaração de nulidade de contrato pela realização irregular da licitação;

417.10. não detecção de descumprimento de cláusulas contratuais, com suas consequências; e

417.11. aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados.

418. Não obstante os resultados apresentados nesta seção, deixa-se de propor encaminhamento, tendo em vista que os Acórdãos 2.622/2015 (relator Min. Augusto Nardes), 2.328/2015, (relator Min. Subst. Augusto Sherman), e 2.339/2016, (relator Min. Raimundo Carreiro), todos do Plenário do TCU, já trataram dos temas, nos seguintes termos:

418.1. Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário:

‘9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

9.2.2. elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, adaptando-os à aquisição de objetos de todos os tipos e não apenas aos objetos de tecnologia da informação, em especial:

9.2.2.1. modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes;

9.2.2.2. definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;

9.2.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;

9.2.2.4. utilização de estudo de modelos já existentes como subsídio para formulação de seu próprio modelo;

9.2.2.5. planejamento das contratações, iniciando-se pela oficialização das demandas, o que permitirá o planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas;

9.2.2.6. definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;

9.2.2.7. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

9.2.2.8. inclusão dos controles internos em nível de atividade, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em [http://www.tcu.gov.br/selog/](http://www.tcu.gov.br/selog;);

418.2. Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário:

‘9.1. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.1.1. elabore modelo de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, abrangendo as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos respectivos contratos, bem como promova a respectiva implementação mediante orientação normativa, utilizando como parâmetro básico os procedimentos contidos no Apêndice 4 do relatório de fiscalização localizado na peça 45 deste processo;’

418.3. Acórdão 2.339/2016-TCU-Plenário:

‘9.1. recomendar, com fundamento na Lei no 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Sege/MP), que:

9.1.1. quando da elaboração do modelo de contratação de bens e serviços, em atendimento ao item 9.1.1 do Acórdão no 2.328/2015/TCU – Plenário, considere os controles alusivos à contratação de manutenção predial constantes do Apêndice 5, integrante do Relatório que fundamenta este Acórdão, o qual é uma evolução do Apêndice 4 do relatório do Acórdão no 2.328/2015 - TCU – Plenário com o objetivo de complementar o modelo que será;’

419. Cabe mencionar que a primeira ação de monitoramento do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário considerou ‘em implementação e no prazo’ as recomendações constantes dos itens 9.2.1 (e seus subitens) e 9.2.2 (e seus subitens), e determinou a continuidade do monitoramento, conforme Plano de Monitoramento do Anexo 1 ao Acórdão 1.361/2017-TCU-Plenário.

420. Com relação ao item 9.2.1.12 (e subitens) do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, a Sege/MP informou que as recomendações propostas estão sendo implementadas por meio da elaboração do Plano de Gerenciamento das Contratações dos órgãos e entidades do SISG, que compreenderá os Planos Anuais de Contratações elaborados por cada órgão e entidade do SISG. Finalização prevista para janeiro de 2018.

421. No que tange ao item 9.2.2 (e subitens) do referido Acórdão, a Sege/MP informou, à época do monitoramento, que as recomendações seriam atendidas por meio da elaboração de duas Instruções Normativas: a que substituiria a IN-SLTI/MP 2/2008 (que regulamenta a contratação de serviços pelos órgãos integrantes do SISG) e a que trataria de aquisição de bens no âmbito do SISG. A IN 2 foi, de fato, substituída pela IN Sege/MP 5/2017. O novo normativo abordou as etapas dos processos de trabalho de contratações, incluindo o planejamento da contratação; a seleção do fornecedor; e a gestão de contratos. Quanto à elaboração da segunda IN (que trará o modelo para contratação de bens), o prazo de conclusão está previsto para outubro de 2018.

## **6.5 Riscos**

422. O agregador é formado por 4 questões:

422.1. 4331: Riscos da área de gestão de contratações são geridos;

422.2. 4332: As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação;

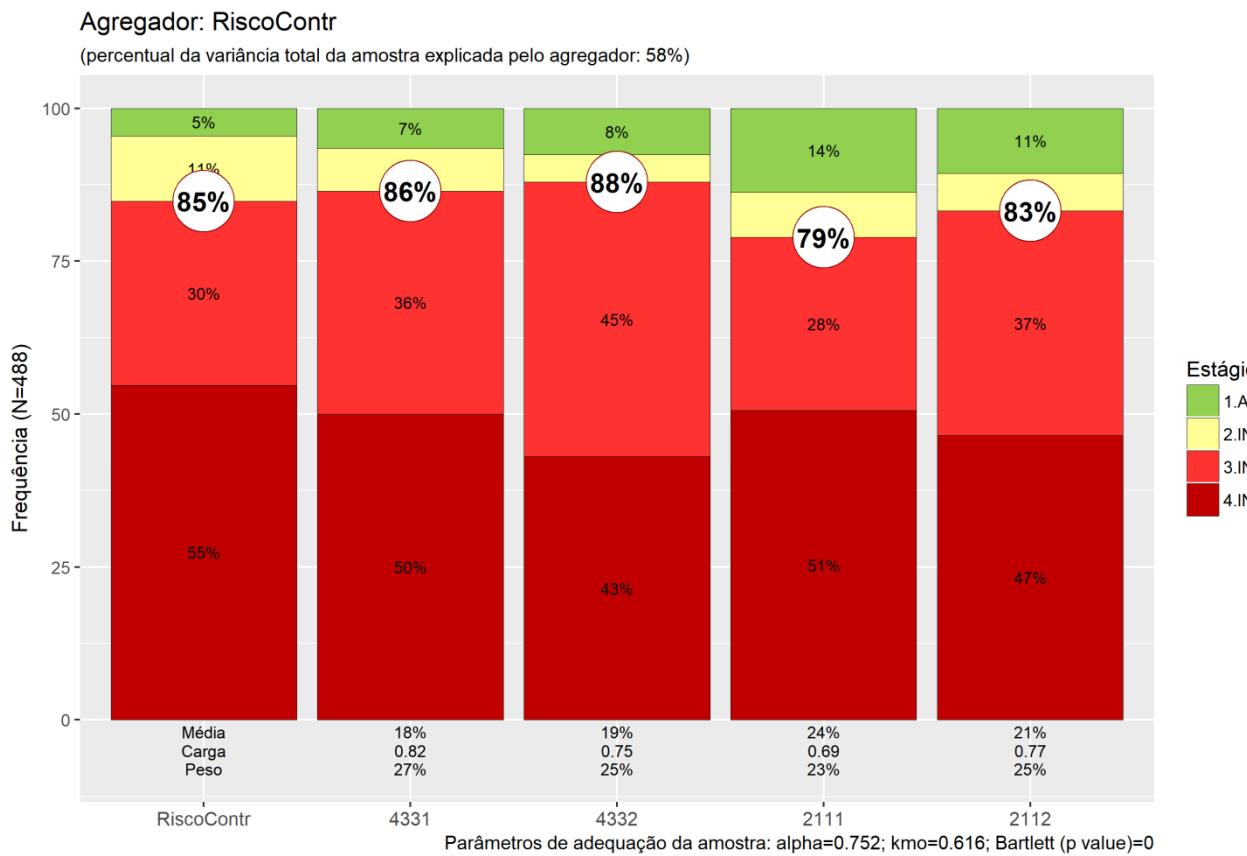
422.3. 2111: O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido; e

422.4. 2112: Os riscos considerados críticos para a organização são geridos.

423. As questões 2111 e 2112, apesar de tratar de governança pública, foram trazidas à análise,

para melhor compreensão dos resultados apresentados nas questões típicas de gestão de riscos em contratações.

424. A Figura 43 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no agregador 'Riscos', seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 43 - Capacidade no agregador 'Riscos'**

425. A questão 4331 abordou a prática de gerir riscos da área de gestão de contratações. O verbete foi definido no glossário como:

'Trata-se de gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área de gestão de contratações. Contempla a gestão dos riscos relacionados ao macroprocesso de trabalho de contratações, que são aqueles que podem impactar negativamente os processos de trabalho definidos pela organização para: planejamento de cada uma das contratações, seleção dos fornecedores e gestão dos contratos. O objetivo é identificar riscos, classificá-los pela sua relevância e estabelecer controles internos para aqueles que devam ser reduzidos. (...)

O RCA traz exemplos de riscos relacionados ao processo de trabalho de planejamento de cada uma das contratações: - Responsável(eis) pelo planejamento da contratação não detém(êm) as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade, levando a especificações incompletas ou com requisitos irrelevantes ou indevidamente restritivos, com consequente indefinição do objeto e dificuldade de obtenção da solução necessária ao atendimento da necessidade ou diminuição da competição e aumento dos custos. Sugestão de controle interno: Alta administração estabelece que as contratações devem ser planejadas por uma equipe multidisciplinar, incluindo pelo menos os papéis de requisitante, especialista e administrativo.

O Guia de Boas Práticas em Contratação e Soluções de TI cita diversos exemplos de riscos relacionados ao macroprocesso de trabalho de contratação e controles sugeridos para mitigar tais riscos. Exemplos de riscos relacionados ao processo de trabalho de planejamento de cada uma das contratações: (...) Coleta insuficiente de preços, levando a estimativas inadequadas. Sugestão de controle interno: publicar normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de

estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações de TI do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço.'

426. A questão 4332, por sua vez, tratou da gestão de riscos realizada em cada contratação específica e traduziu uma prática já normatizada, no caso de contratação de serviços, para as organizações pertencentes ao SISG (Sistema de Serviços Gerais) por meio do art. 20 e da seção III da IN Seges/MP 5/2017. O glossário traz também o conceito de 'Gestão de Riscos de cada uma das contratações':

'Gestão de riscos aplicável a cada contratação, dependente, portanto, das especificidades de cada objeto a ser contratado. A IN Seges-MP 5/2017 prevê essa atividade de gestão de riscos: Art. 18. Para as contratações de que trata o art. 17, o procedimento sobre Gerenciamento de Riscos, conforme especificado nos arts. 25 e 26, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada. [...] Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas: I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico. (...) Art. (...) Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19. Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.'

A *Public Procurement practice - Risk Management* traz tipos de fatores de risco que podem ser considerados: incapacidade do fornecedor de gerenciar riscos internos; instabilidade financeira do fornecedor levando a uma crise de abastecimento; conflito na rede de abastecimento causados por cortes de gastos; falha do fornecedor em cumprir as cláusulas contratuais; mercadorias/Serviços que possuem apenas um fornecedor; mudanças no meio ambiente ou na legislação que afetem a rede de fornecedores; produtos que não possuem substitutos.'

427. Os dados da **Figura 43** são preocupantes, pois revelam a baixa maturidade em gestão de riscos em contratações públicas (86% e 88% das organizações em estágio inicial, respectivamente). Se comparados ao cenário apresentado nas questões 2111 e 2112 (originárias do tema governança pública), percebe-se que a deficiência não abrange apenas a área de gestão de contratações, mas a organização como um todo. Pode-se afirmar, inclusive, que a ausência de um modelo de gestão de riscos para a organização (questão 2111) é uma provável causa do quadro específico apresentado na área de gestão de contratações.

428. No levantamento de governança e gestão das contratações realizado em 2013, o quadro era semelhante: 84% das organizações declararam que não estabeleceram diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, e 82% não realizavam gestão de riscos nas aquisições (Relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 25, relator Min. Augusto Nardes).

429. O desconhecimento acerca dos riscos relacionados a contratações pode trazer consequências adversas para a organização como:

429.1. insucesso no alcance dos metas da área de gestão de contratações;

429.2. perda de investimento em contratações que não atendem às necessidades da organização;

429.3. impossibilidade de usufruir do objeto da contratação em virtude de falta de preparo da infraestrutura da organização e/ou outras dificuldades como: falta de pessoal capacitado para gerir o contrato e/ou clima organizacional desfavorável;

429.4. gasto indevido de recursos com a manutenção de controles desnecessários ou ineficientes.

430. Para a gestão de riscos que deve ser elaborada em cada contratação (questão 4332), prática positivada na IN Seges/MP 5/2017, a Seges/MP informou, por meio do seu plano de ação apresentado no monitoramento do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário (TC 013.603/2016-7), relator Min. Augusto Nardes, que promoverá a divulgação da modelagem básica da gestão de contratação de serviços e implementará um plano de capacitações em parceria com as escolas de governo para efetiva implementação da IN Seges/MP 5/2017.

431. As ações estavam com início previsto para agosto de 2017. Espera-se que, com essas ações de capacitação, os profissionais envolvidos nos processos de contratação sejam habilitados a realizar gestão de riscos – etapa ora prevista na fase de planejamento das contratações (art. 20, inciso II da IN Seges/MP 5/2017).

432. A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 normatizou a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo Federal. O art. 19 da referida IN prevê que o dirigente máximo de cada organização deve estabelecer a estrutura de gestão de riscos. O Art. 14 dispõe que a gestão de riscos deve ser utilizada para melhoria dos processos organizacionais. Espera-se então que, com a aplicabilidade da norma no ano de 2017, o cenário atual sofra alterações favoráveis no próximo ciclo de levantamento.

433. Não obstante os resultados apresentados nesta seção, deixa-se de propor encaminhamento, considerando que as práticas sugeridas já estão positivadas na IN Seges/MP 5/2017 e IN MP/CGU 1/2016. E tendo em vista que o Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes, já tratou do tema nos termos descritos abaixo:

‘9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.5 estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições;

9.2.1.6 capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

9.2.1.7 realizar gestão de riscos nas aquisições;’

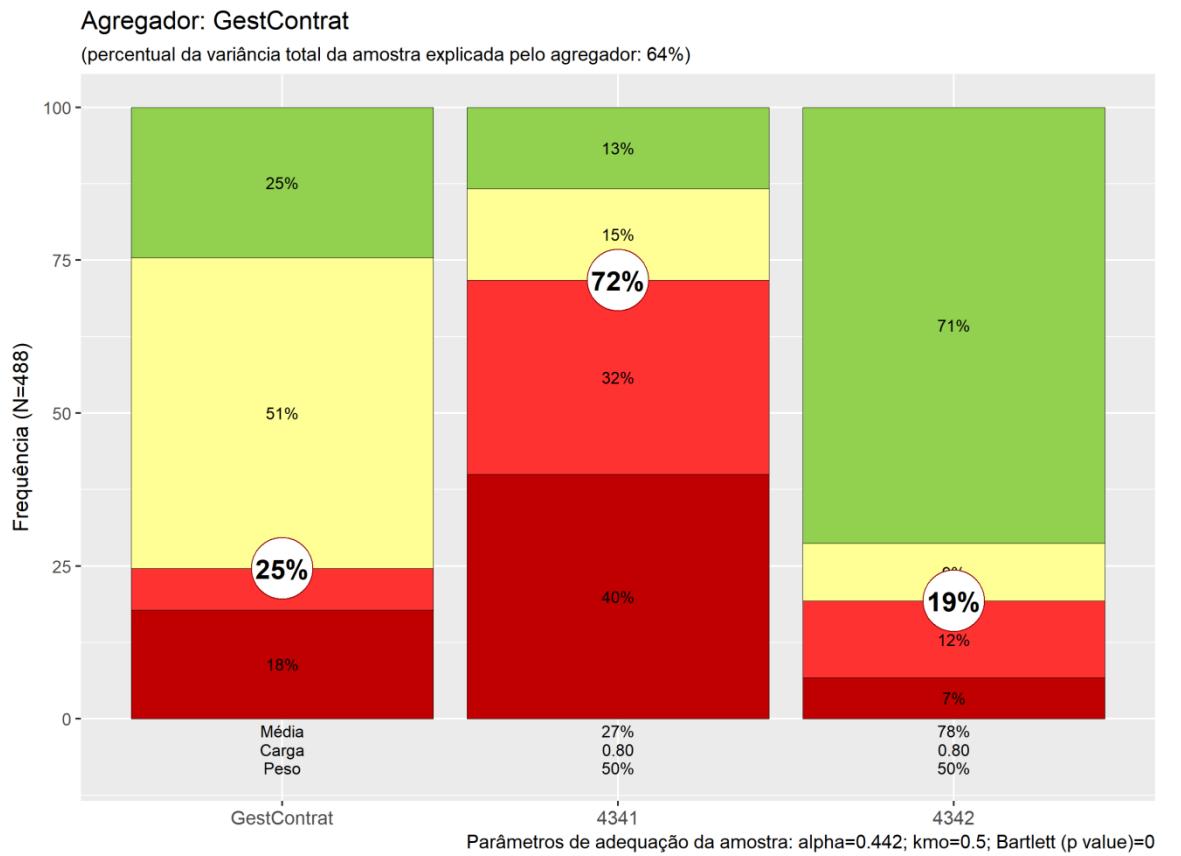
## 6.6 Gestão de contratos

434. O agregador é formado por 2 questões:

434.1. 4341: A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho; e

434.2. 4342: Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade.

435. A **Figura 44** representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no agregador ‘Gestão de contratos’, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.



**Figura 44 - Capacidade no agregador ‘Gestão de contratos’**

436. A contratação e consequente gestão com base em desempenho é uma prática divulgada nas *Public Procurement Practices (Performance Based Contracting)*. O documento dispõe que:

‘As organizações que lidam com compras devem buscar a melhoria do desempenho e a redução de custos usando contratos com base em desempenho que: (1) descrevam os requisitos em termos de resultados exigidos ao invés de especificar como o trabalho deve ser realizado; (2) definam padrões de desempenho mensuráveis; (3) descrevam como o desempenho da contratada será avaliado em um plano de garantia de qualidade; (4) identificam e usam incentivos positivos e negativos, quando apropriado.

A Contratação com Base em Desempenho é um método de contratação com foco em saídas, qualidade ou resultados que podem subordinar ao menos parte do pagamento de um fornecedor, prorrogações ou renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis. Esses contratos podem incluir incentivos e desincentivos monetários e não monetários. (tradução nossa)’

437. A IN Seges/MP 5/2017 citou a contratação e gestão com base em desempenho em seu art. 40 e trouxe maiores explicações em seu anexo VIII-A:

‘Art. 40, II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;’

‘Anexo VIII-A – 1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada: (...)’

3. O fiscal técnico do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.'

438. A questão 4341 trata da adoção de métricas que tornem possível a mensuração do desempenho do contrato e a vinculação da remuneração ao desempenho. O RCA (Riscos e Controles nas Aquisições - disponível em: <http://www.tcu.gov.br/rca>) abordou alguns riscos relacionados à ausência de modelo de prestação de serviços com base em resultados, por exemplo:

‘Risco: Modelo de execução do objeto contempla remuneração pela mera alocação de mão-de-obra (alocação de postos de trabalho), levando a pagamentos sem que a Administração possa obter benefícios, com consequente desperdício de recursos públicos e não atendimento à necessidade da contratação. Sugestão de controle interno: Equipe de planejamento define modelo de execução que contempla pagamento por resultados (i.e., remuneração da contratada pela entrega de produtos e serviços, e não pela alocação de postos de trabalho, deixando a definição destes postos de trabalho a cargo da contratada). Sugestão de controle interno compensatório: Caso as características intrínsecas do serviço determinem a necessidade de a Administração definir postos de trabalho, a equipe de planejamento da contratação justifica adequadamente a excepcionalidade e define modelo de execução do objeto que vincula resultados aos postos de trabalho definidos.’

439. Pelos resultados expostos na **Figura 44**, verifica-se a situação é alarmante quanto à aplicação dessa prática na APF: 72% das organizações estão no estágio de capacidade inicial. Isso expõe as contratações públicas a:

- 439.1. dificuldade de mensuração da qualidade e eficácia dos serviços prestados;
- 439.2. não atendimento da necessidade que originou a contratação;
- 439.3. insegurança quanto à prestação que gera a contraprestação pecuniária para a empresa;
- 439.4. pagamentos pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculados a resultados;
- 439.5. insegurança na aplicação de sanções;
- 439.6. impossibilidade de cobrança à contratada quanto ao alcance de níveis mínimos de qualidade na prestação dos serviços ou entrega dos produtos;
- 439.7. desperdício de recursos públicos.

440. A questão 4342 diz respeito a um pressuposto básico para prorrogações contratuais: avaliar se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade. Os resultados para essa prática indicam que 19% das organizações (**Figura 44**) estão no estágio de capacidade inicial. Esse número parece pequeno mas, considerando que se trata de um requisito simples, mas essencial para justificar a prorrogação de um contrato, o cenário torna-se preocupante.

441. A IN Seges/MP 5/2017 tratou do assunto quando dispôs que as organizações devem elaborar documentos de formalização de demanda e estudos técnicos preliminares com justificativa da necessidade da contratação. Especificamente para as prorrogações contratuais, o anexo IX (item 3) da referida norma determinou que as prorrogações sejam precedidas da justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço, e ainda da comprovação de que o valor permanece economicamente vantajoso.

442. Não obstante os resultados apresentados nesta seção, deixa-se de propor encaminhamento, tendo em vista que os Acórdãos Acórdãos 2.622/2015 (relator Min. Augusto Nardes), 2.328/2015, (relator Min. Subst. Augusto Sherman), e 2.339/2016, (relator Min. Raimundo Carreiro),, todos do Plenário do TCU, já trataram dos temas, nos seguintes termos:

442.1. Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário:

‘9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.2. elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a

contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, adaptando-os à aquisição de objetos de todos os tipos e não apenas aos objetos de tecnologia da informação, em especial:

- 9.2.2.1. modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes;
- 9.2.2.2. definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;
- 9.2.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;
- 9.2.2.4. utilização de estudo de modelos já existentes como subsídio para formulação de seu próprio modelo;
- 9.2.2.5. planejamento das contratações, iniciando-se pela oficialização das demandas, o que permitirá o planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas;
- 9.2.2.6. definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;
- 9.2.2.7. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;
- 9.2.2.8. inclusão dos controles internos em nível de atividade, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog/>;

442.2. Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário:

‘9.1. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.1.1. elabore modelo de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, abrangendo as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos respectivos contratos, bem como promova a respectiva implementação mediante orientação normativa, utilizando como parâmetro básico os procedimentos contidos no Apêndice 4 do relatório de fiscalização localizado na peça 45 deste processo;’

442.3. Acórdão 2.339/2016-TCU-Plenário:

‘9.1. recomendar, com fundamento na Lei no 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Sege/MP), que:

9.1.1. quando da elaboração do modelo de contratação de bens e serviços, em atendimento ao item 9.1.1 do Acórdão no 2.328/2015/TCU – Plenário, considere os controles alusivos à contratação de manutenção predial constantes do Apêndice 5, integrante do Relatório que fundamenta este Acórdão, o qual é uma evolução do Apêndice 4 do relatório do Acórdão no 2.328/2015 - TCU – Plenário com o objetivo de complementar o modelo que será;’

443. Como informado nos itens 419 e 421 deste relatório, a primeira ação de monitoramento do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário considerou ‘em implementação e no prazo’ as recomendações constantes do item 9.2.2 (e seus subitens), tendo em vista a publicação da IN Sege/MP 5/2017 e a previsão para outubro de 2018 da publicação da IN que versará sobre aquisição de bens no âmbito do SISG.

## **6.7 Outros temas que influenciam a governança e a gestão de contratações**

444. Houve dois temas tratados no Levantamento de Governança e Gestão das Contratações realizado em 2013 (Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário) que não constaram diretamente na avaliação da dimensão contratações deste ciclo 2017: ‘ética’ e ‘informação e conhecimento’. Cabe,

no entanto, comentá-los aqui, para alertar as organizações sobre a importância de refletirem internamente sobre como esses assuntos estão influenciando, negativa ou positivamente, as contratações.

445. O tema ‘ética’ esteve presente, no questionário 2013, na dimensão ‘Liderança – Princípios e Comportamentos’. À época, a situação mostrou-se preocupante em alguns aspectos (Relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, P. 13-14):

445.1. Das 281 organizações que informaram adotar código de ética, 102 não promoveram qualquer ação de disseminação, capacitação ou treinamento sobre as normas contidas no código de ética nos últimos dois anos; e

445.2. Das 179 organizações que promoveram alguma ação, 150 instituíram comissão de ética, sendo que somente 112 dessas comissões produziram alguma manifestação nos últimos dois anos. Assim, considerou-se que, apesar de 75% das organizações declararem adotar código de ética, 30% das organizações (112) declararam possuir evidências de que esse controle interno poderia estar efetivamente implantado.

446. Neste ciclo 2017, o tema foi tratado na parte de ‘Pessoas’, abrangendo assim toda a organização e não somente os colaboradores e gestores da área de gestão de contratações. Os resultados sobre ‘ética’ estão apresentados na seção 4 deste relatório mas o que cabe destacar nesta seção é a importância de que a organização avalie a necessidade de adotar um código de ética e conduta específico para aqueles que atuam nos processos de trabalho de contratação.

447. A prática ‘Ética nas contratações públicas’ foi divulgada entre as *Public Procurement Practices* (conjunto de princípios e práticas em contratações públicas divulgados pelo instituto britânico CIPS - *Chartered Institute of Procurement & Supply* em conjunto com o instituto americano NIGP - *The Institute for Public Procurement*). A prática foi abordada da seguinte forma:

‘A melhor prática em termos de ética nas contratações ocorre quando os servidores ligados às contratações seguem um código de ética que dite o seu comportamento e suas ações na realização de negócios. As práticas éticas de contratações devem se estender a todas as partes envolvidas no ciclo da contratação. A ética nas contratações públicas também deve incluir uma compreensão das operações dos fornecedores, e os profissionais de contratações públicas devem prestar orientações e apoio quando um aprimoramento se fizer necessário ou apropriado.

1.1: Conflitos de Interesses - Os profissionais de contratações públicas devem:

- Evitar qualquer atividade privada ou profissional que possa gerar um conflito de interesses ou uma impressão de conduta indevida;
- Evitar negócios pessoais com qualquer representante de fornecedores ou pessoas semelhantes;
- Evitar emprestar dinheiro ou tomar empréstimos de qualquer fornecedor;
- Evitar toda e qualquer possibilidade de nepotismo;
- Evitar qualquer sobreposição de atribuições no processo de contratação;
- Salvaguardar o processo de aquisição contra influências políticas ou externas.

1.2: Conduta perante os Fornecedores

- As relações de negócios com os fornecedores devem ser justas e transparentes. As contratações devem:
  - Abster-se de favoritismos ou da influência de fornecedores por meio da aceitação de presentes, gratuidades, empréstimos ou favores;
  - Salvaguardar a confidencialidade dos fornecedores;
  - Abster-se de requerer que os fornecedores paguem para ser incluídos em uma lista de fornecedores aprovados ou preferenciais;
  - Abster-se de solicitar doações de bens ou serviços à entidade pública;

- Selecionar os fornecedores pela sua conformidade com critérios apropriados e justos;
  - Evitar o uso arbitrário ou injusto do poder de compra ou da influência nas relações com os fornecedores;
  - Evitar qualquer influência indevida ou abuso de poder;
  - Tratar todos os fornecedores de forma justa e igual.
- (...)

#### 1.4: Presentes, Hospitalidade e Entretenimento

A oferta e o recebimento de presentes e entretenimento constituem uma área sensível para os profissionais de contratações públicas, apesar de serem reconhecidos como práticas habituais no setor privado. As organizações que realizam contratações públicas devem definir uma política clara relativa à aceitação de presentes, e os profissionais de contratações e fornecedores devem cumprir essa política e as leis em vigor. As diretrizes mínimas incluem:

- Não pedir ou aceitar dinheiro, empréstimos e créditos ou descontos, presentes, entretenimento, favores ou serviços de fornecedores atuais ou potenciais, que possam influenciar ou dar a impressão de influenciar o processo decisório de uma aquisição;
- Evitar refeições ou outras formas de hospitalidade custeadas por fornecedores.

(...) (tradução nossa)

448. Percebe-se, da leitura da prática acima, que existem regras de conduta específicas para os profissionais de contratações. Cabe então destacar a necessidade de que as organizações reavaliem o código de ética atualmente adotado e verifiquem se ele precisa ser complementado ou especificado para atender à gestão de contratações, tendo em vista as particularidades dos processos de contratação e os riscos a que os estão expostos.

449. Os resultados no tema ‘informação e conhecimento’ foram apresentados nas páginas 57 a 59 do Relatório do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário. São eles:

449.1. 45% das organizações declararam que os OGS disponibilizam bases de dados e mecanismos que permitem a realização de pesquisas para apoiar as estimativas de preço das aquisições;

449.2. 54% das organizações declararam que os OGS mantêm e disponibilizam uma base de dados estruturada contendo as normas e a jurisprudência relativas à aquisição de bens e serviços; e

449.3. 20% das organizações declararam que os OGS disponibilizam comunidades de práticas para o desenvolvimento de competências relacionadas aos processos vinculados a aquisição

450. No ciclo 2017, o questionário integrado não abordou o tema. É importante, contudo, mencionar aqui a relevância desse assunto para a gestão de contratações.

451. O estudo ‘*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*’, publicado pelo *Government Accountability Office* (GAO) versa sobre o tema ‘Conhecimento e Gestão da Informação - Identificando Dados e Tecnologia que apoiam decisões de Gestão de Contratações’:

‘Ao comprar produtos e serviços, muitas organizações líderes têm implementado sistemas que integram contratação, finanças e outros dados que apoiam a tomada de decisões de gestão e requisitos de informação externos. Estes dados:

- monitoram os eventos ao longo da vida de um contrato;
- monitoram o desempenho do contratado e do progresso do trabalho;
- registram e validam o recebimento de bens e serviços; e
- associam sistemas de capital humano para obter informações que monitoram os níveis de carga de trabalho dos funcionários e especialistas contratados, e treinamento e capacitação dessa força de trabalho.’

‘Sistemas financeiros da organização apoiam a preparação das demonstrações financeiras

auditáveis, acompanham os eventos financeiros e ajudam a garantir pagamentos corretos e atualizados para bens e serviços adquiridos. Os dados financeiros podem, em conjunto com a contratação e outros dados, permitirem a tomada de decisão estratégica, apoiando uma análise dos padrões de compra da organização. Os dados externos são obtidos a partir de fontes comerciais ou outras organizações federais. Exemplos incluem informações de pesquisa de mercado e situação financeira e desempenho dos fornecedores.

Além disso, indicadores, quando projetados para medir os resultados, em vez dos insumos, podem ser usados para: avaliar e compreender o nível de desempenho atual de uma organização; identificar processos críticos que requerem atenção da administração; obter o conhecimento necessário para estabelecer metas realistas para melhoria; e documentar os resultados ao longo do tempo.'

Evidências:

- As partes interessadas em geral concordam que os sistemas de informação da organização produzem informação confiável e oportuna que eles possam usar para tomar decisões fundamentadas.
- Um eficaz sistema global da organização eficaz integra: contratações, operação e informação de gestão financeira; e permite que os tomadores de decisão acessem informações relevantes de forma fácil e analisem dados ad-hoc.
- O sistema de informação de gestão de contratação da organização monitora eventos ao longo de toda a vida de um contrato, tais como: adjudicação do contrato; período de execução; alterações do contrato; arcos importantes; desempenho do contratante, incluindo custos e status do cronograma; encerramento do contrato; identificação dos pedidos de contratação em circulação; custo esperado; tipos de bens e serviços adquiridos; recepção e aceitação dos bens e serviços; e pontos de conflito e progresso no trato com fornecedores.
- Dados Financeiros - tais como recursos: recursos orçamentários e disponibilidade de fundos, o status de obrigações e despesas com contratos individuais, pedidos de compra pendentes, e os pagamentos de produtos e serviços - estão disponíveis para os interessados.
- Os sistemas de conhecimento e gestão da informação apoiam o planejamento estratégico e a melhoria de desempenho, permitindo:
  - (...)
- Os dados são extraídos de todos os setores da agência geral e ainda do ambiente externo. Fontes úteis incluem:
  - (...)

• Foram estabelecidos indicadores e esses são usados para avaliar a eficácia da função de contratação, e as medições efetuadas são confiáveis.

(...) (tradução nossa)'

452. Do exposto, conclui-se que a prática 'Identificar dados e tecnologia que apoiam decisões de Gestão de Contratações' (tema 'Informação e conhecimento') é fundamental para que a organização potencialize seu poder de compra, proporcionando melhor gestão e supervisão de fornecedores, reduzindo custos, e desenvolvendo uma estratégia consciente de contratação pública.

453. Dada a importância dos temas 'ética' e 'informação e conhecimento', entende-se que, num próximo ciclo de levantamento, poderão ser abordados diretamente no questionário de autoavaliação em governança e gestão de contratações.

## 7 PERfil DE RESULTADOS

454. O tema Resultados está composto por 5 questões:

454.1. 5111: A organização elabora, divulga e atualiza Carta de Serviços ao Cidadão (ou documento similar no caso de instituição que não pertença ao Poder Executivo Federal);

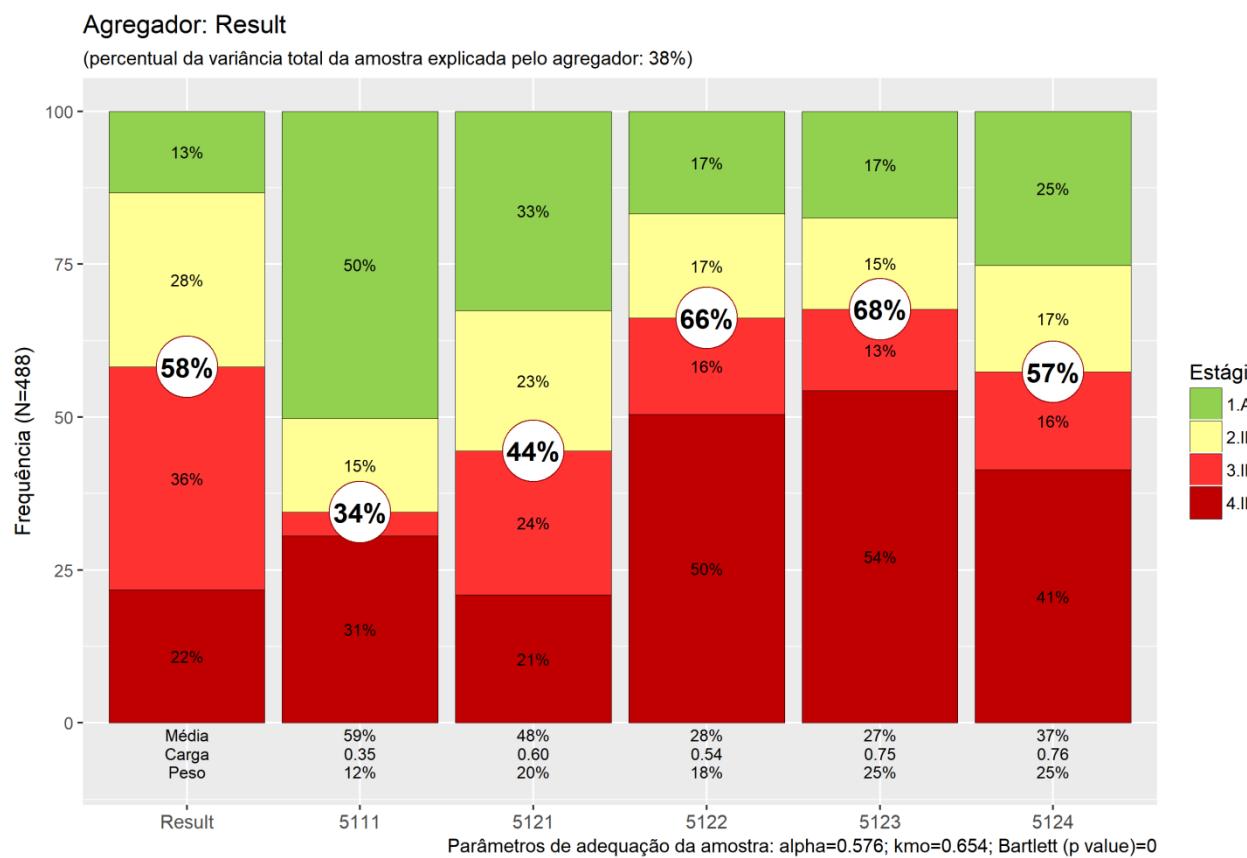
454.2. 5121: A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade aplicáveis à organização;

454.3. 5122: A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços;

454.4. 5123: A organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital; e

454.5. 5124: A organização assegura que os novos serviços sejam concebidos para serem prestados prioritariamente em meio digital.

455. A Figura 45 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no tema Resultados, seguida da mesma distribuição das questões que o compõem.



**Figura 45 - Capacidade em Resultados**

456. Observando as figuras acima, pode-se afirmar que a prestação e divulgação dos serviços públicos de atendimento ao cidadão na modalidade digital, especificamente por meio da internet, e de forma integrada, eficiente e simplificada, tem sido fomentada pelo Estado, com a edição de vários normativos nesse sentido, sendo os mais recentes a Lei 13.460/2017 e a Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), bem como os Decretos 8.638/2016 (Política de Governança Digital) e 8.414/2015 (Programa Bem Mais Simples Brasil).

457. Recentemente, foi publicada a Lei 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. O art. 7º da referida Lei prevê que os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem elaborar e publicar a Carta de Serviços ao Usuário, com o objetivo de informar sobre os serviços prestados pelas organizações, formas de acesso aos usuários e padrões de qualidade de atendimento ao público. O § 4º do citado art. 7º dispõe que a Carta será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet. O Decreto 9.094/2017 regulamentou a questão para o Poder Executivo Federal.

458. A Carta de Serviços ao Usuário é um instrumento essencial à transparência e à *accountability*, e deve assegurar aos usuários de serviços públicos a obtenção de informações claras e a participação no acompanhamento e avaliação desses serviços. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.11, metade das organizações está no estágio de capacidade aprimorada nessa prática (questão 5111 - Figura 45).

459. Atribui-se esse resultado positivo ao fato de que, desde 2009, o Decreto 6.932/2009 tornou obrigatória ao Poder Executivo Federal a elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão. Considerando que as publicações da Lei 13.460/2017 e do Decreto 9.094/2017 ainda são recentes, espera-se que o número de organizações que se encontram no estágio inicial nessa prática (34%) caia significativamente no próximo ciclo do levantamento.

460. A Lei 12.965/2014, de âmbito nacional, estabeleceu, em seu art. 24, diretrizes para atuação da Administração Pública no desenvolvimento da internet no Brasil, como:

‘III – promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos;

IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade;

(...)

X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.’

461. Segundo o art. 25 da referida Lei, os entes do poder público devem buscar:

‘I - compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso

II - acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais;

(...)

IV - facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico;

V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.’

462. A prática sugerida na questão 5121 trata desses comandos previstos na Lei 12.965/2014. Considerando que o normativo foi publicado em 2014, entende-se alto o índice de organizações no estágio inicial na prática – 44% (5121 – Figura 45), ainda mais na atual realidade, em que o uso da internet está cada vez mais necessário à agilidade, à simplificação e ao acesso aos serviços públicos. As deficiências nessa prática podem reduzir a usabilidade dos serviços, a acessibilidade aos usuários e, devido à limitações no compartilhamento de informações, aumentar desnecessariamente prazos de atendimento e formalidades exigidas.

463. O controle sugerido na questão 5122, anteriormente obrigatório ao Poder Executivo Federal nos termos do Decreto 6.932/2009, art. 12, também foi positivado na Lei 13.460/2017. O art. 23 da lei dispõe que:

‘Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do

serviço.

§ 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.'

464. Considera-se preocupante que 66% das organizações estejam no estágio inicial de capacidade na prática sugerida na questão 5122. Espera-se que, com o advento da Lei 13.460/2017, as organizações implementem essa prática, que é fundamental para a melhoria dos serviços públicos. Sem avaliação não há como corrigir desvios dos padrões de qualidade, tampouco identificar oportunidades de melhoria.

465. O art. 24 inciso X da Lei 12.965/2014 e o art. 5º inciso XIII da Lei 13.460/2017 estimulam a prestação de serviços públicos em meio digital, com vistas a simplificação de processos e procedimentos, melhoria de condições de acesso e compartilhamento de informações. Ocorre, no entanto, que mais da metade das organizações está em estágio inicial de capacidade quanto à definição de metas para a ampliação da oferta e quanto à priorização da modalidade digital na concepção de novos serviços públicos, práticas sugeridas nas questões 5123 e 5124 (68% e 57% respectivamente - Figura 45). O cenário requer atenção, haja vista a importância que as plataformas digitais têm para ampliação da oferta e da acessibilidade aos serviços públicos.

466. Verifica-se, portanto, que 58% das organizações está em estágio inicial de capacidade nas práticas sugeridas para o tema Resultados.

467. Vale destacar que a adoção de práticas de governo digital não objetiva simplesmente informatizar serviços públicos disponibilizados ao cidadão, mas repensar os processos de trabalho e o modelo de prestação de serviços públicos, tendo em vista atender efetiva e satisfatoriamente as necessidades da sociedade.

## **8 OUTROS ASSUNTOS**

### **8.1 Da não atualização de dados das organizações públicas federais**

485. Conforme tratado na seção ‘Métodos e Limitações’, foram expedidos ofícios às organizações participantes deste Levantamento, direcionados ao dirigente máximo da organização, informando do Levantamento e dos procedimentos necessários ao fornecimento das respostas, consultando as diversas bases de dados existentes na União. A lista de organizações respondentes foi compilada da seguinte maneira:

- a) de início, descartou-se a utilização da tabela de organizações públicas do SIORG porque ela não inclui chaves de referência (DePara) para outras tabelas, e decidiu-se iniciar pela tabela da SOF, pois ela indica o orçamento atrelado a cada organização;
- b) considerando que não há chave identificadora comum entre a tabela de unidades orçamentárias da SOF, a tabela de unidades prestadoras de contas do TCU e a tabela de unidades respondentes do iGG2014 no TCU, foi feito um trabalho de comparação do texto do nome das organizações em cada uma dessas tabelas, providenciando o ajuste desses nomes quando necessário, por conta de diferenças de grafia (p.ex. inclusão da sigla no nome da organização, uso ou não uso de caracteres acentuados, usos diferentes de hífen, ocorrência de mais de um espaço separador entre palavras, diferenças no uso de caracteres ordinais, abreviações de nome não padronizadas e até inconsistências de nomes);
- c) feito isso, foram selecionadas 545 organizações constantes da tabela da SOF, com o acoplamento dos respectivos registros na tabela de unidades prestadoras de contas e iGG2014 do TCU. Isto garantiu que a maior parte do orçamento 2017 estivesse representado no Levantamento;
- d) a seguir, foram selecionadas 112 organizações que prestam contas ao TCU, mas que não estavam presentes na tabela da SOF;
- e) em seguida, foram adicionadas 34 organizações presentes no iGG2014, mas não presentes nas duas tabelas anteriores;
- f) finalmente, foram acrescentadas 4 organizações presentes no iGovPessoas2016 e mais 6

organizações indicadas pelos próprios gestores com quem a equipe interagiu, não presentes nas três tabelas anteriores, perfazendo 701 organizações mapeadas.

486. Portanto, verificou-se que parte da informação relacionada aos representantes e às estruturas das organizações está desatualizada.

487. Com efeito, há mudanças frequentes na Administração Pública Federal, tanto na estrutura quanto no comando das organizações, e espera-se que o Poder Público tenha bom controle sobre essas alterações.

488. A desatualização de informações leva a esforços desnecessários, retrabalho, além do risco de imagem que as organizações públicas estão sujeitas, devido ao não conhecimento de quem seria a autoridade representativa de determinada organização.

489. Essa desatualização, além disso, prejudica a comunicação entre organizações, pois não há identificação correta do gestor ou da estrutura da organização responsável por determinado gasto, processo ou norma, e também prejudica o Controle Externo e o controle social, na medida em que dificulta a identificação de responsáveis e a tempestividade das ações de controle.

490. Mencione-se que até números do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica se encontram desatualizados.

491. Para além da desatualização, é necessário reportar que as bases de dados existentes sobre as organizações possuem critérios distintos, o que faz com que seja difícil identificar corretamente uma organização. O critério que faz com que uma organização pública seja considerada uma Unidade Orçamentária (classificação utilizada pelo Ministério do Planejamento) não é o mesmo critério que faz com que a organização seja considerada uma Unidade Gestora (classificação utilizada pelo Ministério da Fazenda). Este exemplo se espalha por todo o Poder Público Federal.

492. Não há ressalvas à utilização de critérios distintos, desde que haja relação entre as bases de dados. A não existência dessa ‘conversa’ entre as bases de dados, faz com que seja impossível ter uma visão sistêmica de todas as organizações e representantes que compõem o governo.

493. Vale ressaltar que há empresas que acompanham diariamente as alterações na Administração Pública Federal e se aproveitam da desorganização do Poder Público para vender a informação governamental ao próprio governo, o que demonstra ainda mais a urgência de resolver essa situação.

494. No entanto, o que a equipe de Levantamento notou é que nem as bases dessas empresas se encontram completamente atualizadas.

495. No âmbito do Poder Executivo Federal, onde se encontra o maior número de organizações, há o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg, Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009), cujas informações também estão desatualizadas ou inconsistentes com outras tabelas.

## 8.2 Dos fundos constantes no Orçamento-Geral da União

468. Situação relevante é a dos fundos constantes do Orçamento Geral da União. Abaixo consta a relação dos fundos que receberam dotação no exercício de 2017 (SIOP 2017, consulta em 1/11/2017):

Órgão Orçamentário	Unidade Orçamentária	Dotação Atual
01000 - Câmara dos Deputados	01901 - Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	75.482.695
14000 - Justiça Eleitoral	14901 - Fundo Partidário	819.131.460
20000 - Presidência da República	20927 - Fundo de Imprensa Nacional	328.276.187
22000 - Ministério da	22906 - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	44.151.421

Órgão Orçamentário	Unidade Orçamentária	Dotação Atual
Agricultura, Pecuária e Abastecimento		
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	2.698.759.536
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	24906 - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST	1.186.588.593
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	24907 - Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL	307.092.712
25000 - Ministério da Fazenda	25903 - Fundo de Compensação e Variações Salariais	668.198.434
25000 - Ministério da Fazenda	25913 - Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	32.616.865
26000 - Ministério da Educação	26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	28.985.106.686
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	30905 - Fundo de Defesa de Direitos Difusos	569.835.538
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	30907 - Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	690.470.082
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	30911 - Fundo Nacional de Segurança Pública	1.009.193.442
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	30912 - Fundo Nacional Antidrogas	131.750.370
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	30913 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	19.323.120
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	30914 - Fundo Nacional do Idoso - FNI	18.064.731
36000 - Ministério da Saúde	36901 - Fundo Nacional de Saúde	116.472.924.260
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	39901 - Fundo da Marinha Mercante - FMM	235.239.000
39000 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	39902 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC	-5.166.272.396
40000 - Ministério do Trabalho	40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador	74.623.461.161
42000 - Ministério da Cultura	42902 - Fundo Nacional de Cultura	1.145.028.968
44000 - Ministério do Meio Ambiente	44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	-24.477.776
44000 - Ministério do Meio Ambiente	44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	14.150.496

Órgão Orçamentário	Unidade Orçamentária	Dotação Atual
Ambiente	Clima	
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	47908 - Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade - FGPC	192.311.270
52000 - Ministério da Defesa	52901 - Fundo do Ministério da Defesa	3.872.024
52000 - Ministério da Defesa	52902 - Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	257.375.189
52000 - Ministério da Defesa	52903 - Fundo do Serviço Militar	11.596.620
52000 - Ministério da Defesa	52911 - Fundo Aeronáutico	3.278.643.955
52000 - Ministério da Defesa	52921 - Fundo do Exército	1.381.179.899
52000 - Ministério da Defesa	52931 - Fundo Naval	916.739.465
52000 - Ministério da Defesa	52932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	248.944.083
55000 - Ministério do Desenvolvimento Social	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	53.031.957.589
55000 - Ministério do Desenvolvimento Social	55902 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social	561.111.211.840
56000 - Ministério das Cidades	56901 - Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito - FUNSET	1.151.858.877
56000 - Ministério das Cidades	56902 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	271.631.689
71000 - Encargos Financeiros da União	71901 - Fundo Contingente da Extinta RFFSA - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	258.620.690
71000 - Encargos Financeiros da União	71902 - Fundo Soberano do Brasil - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	2.429.318.744
71000 - Encargos Financeiros da União	71903 - Fundo Social - FS	4.718.008.026
71000 - Encargos Financeiros da União	71904 - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural - Recursos sob Supervisão do M.do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	394.745.486
71000 - Encargos Financeiros da União	71905 - Fundo de Garantia à Exportação - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda	3.265.178.934
73000 - Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios	73901 - Fundo Constitucional do Distrito Federal e - FCDF	13.218.391.141
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74901 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira/Funcafé - MAPA	5.279.337.551
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de	20.908.158.633

Órgão Orçamentário	Unidade Orçamentária	Dotação Atual
Crédito	Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIES - Min. da Educação	
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74904 - Recursos sob Supervisão do Fundo da Marinha Mercante/FMM - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	4.657.299.025
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74905 - Recursos sob Sup. do Fundo p/ Desenv.Tecnol. das Telecomunic./FUNTTEL-M.Ciênc.Tecnol.,Inov. e Comunicações	196.835.262
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74906 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária/Banco da Terra - Presidência da República	300.000.000
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74908 - Recursos sob Supervisão do Fundo Geral de Turismo/FUNGETUR - Ministério do Turismo	66.762.990
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74910 - Recursos sob Sup. do Fundo Nac.de Desenv.Científico e Tecnológico/FNDCT-M.Ciênc.Tecnol.,Inov. e Comunicações	899.586.511
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74912 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Cultura	171.800.000
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74913 - Recursos sob Supervisão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte/FNO - Min Integração Nacional	2.430.376.978
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74914 - Recursos sob Supervisão do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste/FCO - Min Integração Nacional	2.430.376.978
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74915 - Recursos sob Supervisão do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste/FNE - Min Integração Nacional	7.291.130.936
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74916 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima/FNMC - Ministério do Meio Ambiente	23.166.881
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74917 - Recursos sob Supervisão do Fundo Desenvolvimento da Amazônia/FDA - Min Integração Nacional	1.116.929.404
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74918 - Recursos sob Supervisão do Fundo Desenvolvimento do Nordeste/FDNE - Min Integração Nacional	1.502.692.430
74000 - Operações Oficiais de Crédito	74919 - Recursos sob Supervisão do Fundo Desenvolvimento do Centro-Oeste/FDCO - Min Integração Nacional	823.237.668

469. Da tabela apresentada, conclui-se que os 56 fundos receberam, de primeiro de Janeiro até primeiro de Novembro de 2017, dotações no valor de R\$ 929.504.872.697,00 (novecentos e vinte e nove bilhões, quinhentos e quatro milhões, oitocentos e setenta e dois mil e seiscentos e noventa e sete reais). Mesmo que se retire o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), chega-se

ao expressivo montante de R\$ 368.393.660.857,00 (trezentos e sessenta e oito bilhões, trezentos e noventa e três milhões, seiscentos e sessenta mil e oitocentos e cinquenta e sete reais).

470. Dos 56 fundos listados acima, apenas o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fundo Penitenciário Nacional, o Fundo Nacional de Segurança Pública, o Fundo Nacional Antidrogas, o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Fundo Constitucional do Distrito Federal responderam ao Levantamento.

471. Os demais fundos foram excluídos da amostra do presente Levantamento, tendo em vista não possuírem estrutura de Governança sobre as pessoas e os recursos empregados para o desempenho de sua função.

472. No entanto, a situação descrita no parágrafo anterior, por si só, já deve ser entendida com cautela, isto porque há volume expressivo de recursos alocados aos fundos e pouca estrutura para governar e gerir esses fundos, o que caracteriza um alto risco envolvido, pois não se sabe como as decisões de aplicar os recursos desses fundos estão sendo geridas.

473. Some-se a isso o fato de que o Tribunal de Contas da União ainda não se debruçou com profundidade sobre esses fundos, com rariíssimas exceções (grande parte dessas exceções se referem apenas ao FNDE, ao FNS e ao RGPS), o que contribui para que a expectativa de controle sobre esses recursos públicos federais não esteja num nível adequado.

474. Mesmo no caso de fundos que prestam contas a esta Corte, seu Relatório de Gestão não permite a completa visão acerca do fundo, visto que traz informações referentes à organização gerenciadora do fundo e não aos resultados obtidos pela aplicação dos recursos do fundo por si só.

475. Além disso, mesmo no caso de um fundo compartilhar estruturas com um determinado Ministério, o alto risco permanece, dada a baixa capacidade de Governança e Gestão, no geral, da organização pública gerenciadora do fundo.

476. Portanto, considerando que uma análise mais aprofundada dos fundos não é escopo desse trabalho, seria recomendável que o Tribunal de Contas da União, por meio da Secretaria-Geral de Controle Externo, de posse dessa informação, realize fiscalização para avaliar: a necessidade desses fundos continuarem existindo (i), como são tomadas as decisões de investimento desses recursos (ii), se os fundos tem conseguido atingir os objetivos para os quais foram criados (iii) e quais os mecanismos existentes e a robustez dos controles para aumentar a chance de sucesso dos recursos públicos investidos, bem como impedir que os recursos desses fundos sejam capturados por interesses privados (iv).

477. Cabe ressaltar que essa fiscalização deveria analisar a totalidade dos fundos de forma conjunta.

## **9 CONCLUSÃO**

478. O objetivo deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito federal. O trabalho teve como principais objetivos identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas apresentados no trabalho para as organizações públicas participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública.

479. Pode-se afirmar que parte do objetivo do trabalho já foi atingido, tendo em vista que este levantamento serviu como forma de divulgar os temas de governança e gestão para as organizações participantes, esforço que se soma aos diversos Diálogos Públicos e outros eventos realizados pelo TCU para indução à boa governança.

480. Quanto ao objetivo de identificar os pontos mais vulneráveis, tem-se que os resultados obtidos neste levantamento revelaram, de forma geral, baixa capacidade em praticamente todas as práticas sugeridas nos modelos de governança, o que subsidiará o TCU no planejamento de suas ações de controle.

481. Como forma de auxiliar a organização na melhoria de governança e gestão, propor-se-á que seja encaminhado para cada organização um relatório devolutivo, elaborado pela SecexAdmin,

para que possa tomar conhecimento do seu diagnóstico e elaborar planos de ação para incremento da governança e da gestão.

482. Dada a importância destes dados para a sociedade brasileira, propor-se-á que este Levantamento, bem como os dados que o fundamentaram e os eventuais relatórios devolutivos produzidos sejam tornados públicos e que, em relação aos Órgãos Governantes Superiores, dadas suas atribuições normativas, sejam encaminhadas as informações relativas às respectivas áreas de atuação.

483. Acredita-se que, assim, será incentivada a cultura pela boa governança, resultando no compartilhamento da experiência desta Corte de Contas no tema da Governança com a sociedade, a academia e outras instituições interessadas no tema. Nessa direção, A SEST do Ministério do Planejamento criou o IGSEst para empresas públicas e disponibilizou as informações de forma pública. Nessa pesquisa, foram avaliados aspectos em três dimensões: **I. Gestão, Controle e Auditoria; II. Transparéncia das Informações; e III. Conselhos, Comitês e Diretoria.** (<http://www.planejamento.gov.br/igsest>).

484. Considerando o previsto no art. 4º, § 2º, da Resolução-TCU 254/2013, que estabelece que ‘cabe ao TCU respeitar a classificação atribuída na origem às informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal’, será proposta a classificação de reservado às peças enviadas pelas organizações participantes deste levantamento que indicaram esse grau de classificação.

485. Além disso, dada a necessidade de o Poder Público ter à disposição informações atualizadas e tempestivas, propor-se-á recomendação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no sentido de tratar a questão suscitada no tópico 8.1 deste relatório.

486. Em relação aos fundos, dado o alto risco envolvido, este relatório conterá a recomendação de que a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas da União realize fiscalização para avaliar conjuntamente os fundos, considerando as informações obtidas por este Levantamento.

487. Por fim, será proposto a autorização para que a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SeceXAdmin) autue processo na modalidade Acompanhamento, de forma que a fiscalização aqui realizada possa ser exercida em menor tempo e com menor custo, dada a capacidade do instrumento: para identificar riscos sistêmicos; para subsidiar o TCU e o Congresso Nacional com informações de qualidade sobre a Governança e a Gestão das organizações públicas; para orientar a atuação deste Tribunal na seleção de unidades a serem auditadas; para estimar a própria contribuição do TCU no aperfeiçoamento da governança e da gestão públicas; para acompanhamento do desenvolvimento institucional brasileiro, o que tem despertado o interesse de instituições de pesquisa brasileiras e internacionais, bem como organizações de fomento.

## 10 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

488. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. Tornar pública a deliberação que vier a ser proferida e as peças não classificadas do TC 017.245/2017-6.

II. **Determinar**, com fundamento no Regimento Interno/TCU, art. 250, inc. II, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que, no tocante ao Poder Executivo Federal e no prazo de 180 dias, considerando o exposto no ítme 8.1 deste relatório:

II.1 mantenha campos ‘DePara’ para as tabelas relevantes do setor público, como Unidade Orçamentária (UO), Unidade Gestora (UG), Unidade de Pagamento (Upag) e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), entre outras;

II.2 abrevie o tempo de registro quando da criação ou extinção de unidades organizacionais;

II.3 permita a seleção e exportação de dados do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg) em formatos abertos ou de ampla utilização, a exemplo de ODF, CSV e XLSX;

II.4 registre, no Siorg, ou sistema similar, o dirigente máximo (com endereço e dados de contato atualizados) para cada unidade organizacional e atualize tempestivamente o registro no CNPJ ou oriente normativamente os órgãos do Poder Executivo Federal a fazê-lo.

III. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inc. I, c/c RITCU, art. 250, inc. III, à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) que avalie a conveniência e oportunidade, considerando o disposto no item 8.2 deste relatório, de realizar fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume de recursos neles depositados, a baixa capacidade de governança e gestão ou a ausência de estrutura adequada das organizações responsáveis por sua administração, controle ou operacionalização e o alto risco associado a esses recursos.

IV. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inc. I, c/c RITCU, art. 250, inc. III, à Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo do TCU (Semec) que avalie a conveniência e oportunidade de integrar as informações, e suas atualizações, de Governança e Gestão geradas por este Levantamento ao processo de contas anuais.

V. **Autorizar** que a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração):

V.1 encaminhe relatório individualizado para cada uma das organizações federais participantes do presente levantamento, discriminando seus respectivos resultados e comparações com os resultados gerais e resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio, como forma de subsidiar o planejamento, incluindo no relatório a ser enviado sugestão para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, promovam a divulgação, preferencialmente na internet, das informações constantes do seu relatório individualizado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

V.2 entregue a cada órgão governante superior federal cópia eletrônica dos dados das respostas das organizações da sua esfera de atuação;

V.3 divulgue as informações obtidas neste levantamento em informativos e em sumários executivos;

V.4 publique na internet, na forma de dados abertos, cópia dos dados das respostas obtidas neste levantamento, acompanhadas de dicionário de dados, com exceção das informações com restrição de acesso à informação, nos termos da LAI;

V.5 autue processo na modalidade Acompanhamento, tendo em vista a capacidade da metodologia utilizada neste trabalho para: identificar riscos sistêmicos; subsidiar o TCU e o Congresso Nacional com informações de qualidade sobre a governança e a gestão das organizações públicas; orientar a atuação deste Tribunal na seleção de unidades a serem auditadas; estimar a própria contribuição do TCU no aperfeiçoamento da governança e da gestão públicas; acompanhamento do desenvolvimento institucional brasileiro.

VI. **Arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do RITCU.”

10. A proposta recebeu a anuência do corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), conforme peças 1383 e 1384.

É o relatório.

## VOTO

Cuida-se de levantamento realizado em quinhentos e oitenta e um órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública e da gestão nas áreas de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoas e resultados finalísticos.

2. O trabalho dá continuidade a levantamentos que vêm sendo promovidos por esta Corte de Contas desde 2012 nos temas governança e gestão, dentre eles, os TCs 022.577/2012-2, 020.830/2014-9 e 008.127/2016-6, desenvolvidos, respectivamente, em governança e gestão de pessoas, governança pública e governança de tecnologia da informação.

3. Todavia, nesta oportunidade, inovou-se em alguns aspectos. O primeiro foi unificar a governança pública e a gestão de pessoas, contratos e tecnologia da informação em uma única fiscalização, acrescentando ainda a avaliação sobre os resultados finalísticos. Nos trabalhos anteriores, os trabalhos eram feitos isoladamente para cada tema: gestão de pessoas, gestão de TI etc.. Além disso, alinhando-se com os mais recentes estudos nacionais e internacionais sobre governança e gestão, passou a classificar os mecanismos da governança em: “liderança”, “estratégia” e “accountability” e trouxe para o âmbito da “estratégia” a “gestão de riscos”, que anteriormente encontrava-se no mecanismo “controle”. O questionário empregado na fiscalização também sofreu alterações quanto ao número e conteúdo das questões, bem como em relação à exigência de indicação de documentos que comprovassem as respostas.

4. Isso acarretou algumas consequências para os índices constatados pelo Tribunal, que não podem, a rigor, ser comparados com os índices anteriormente encontrados. No entanto, visou a facilitar a aplicação do questionário e tornar mais eficiente o acompanhamento da evolução dos índices pelo Tribunal nos trabalhos futuros.

5. Sabe-se que “governança” compreende a estruturaposta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Ela abarca três funções básicas: avaliar, direcionar e monitorar. Na primeira, analisa-se o cenário; na segunda, orienta-se a preparação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e na terceira, verificam-se os resultados alcançados, confrontando-os com as expectativas das partes interessadas.

6. Para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados, são eles: liderança, estratégia e *accountability*. Por conseguinte, deficiências nesses mecanismos comprometem a entrega de resultados.

7. A “gestão”, por sua vez, preocupa-se em “planejar”, “executar” e “controlar” as operações necessárias para o alcance dos objetivos definidos pela governança. Portanto, carências nos mecanismos de gestão também podem ser um obstáculo à entrega de resultados.

8. Assim, ao realizar trabalhos como o presente, o TCU identifica as causas primárias de inefetividade estatal e incentiva a adoção das boas práticas de governança e gestão, com o intuito de contribuir para que a Administração Pública Federal, como um todo, organize-se de forma adequada para prestar bons serviços à sociedade.

9. Reputo que o impacto desta fiscalização no aprimoramento da Administração Pública Federal é altíssimo, sobretudo considerando o universo fiscalizado, de mais de quinhentas organizações, e a natureza estruturante das medidas que se pretendem ver adotadas, não podendo deixar de louvar a decisão desta Casa em realizá-la.

10. Parabenizo, ainda, a equipe de auditoria pela dedicação e esmero no planejamento e execução de tão relevante tarefa.

## II - Metodologia

11. No que se refere à metodologia de execução, é importante destacar que o levantamento foi executado por meio de questionários enviados inicialmente a quinhentas e oitenta e uma organizações federais, porém, ao final, apenas **quatrocentos e oitenta e oito** tiveram suas respostas consideradas válidas.

12. A amostra compreendeu autarquias, bancos, conselhos profissionais, estatais, fundações, fundos, instituições de ensino, ministérios, tribunais, entre outros.

13. O questionário foi dividido nos seguintes temas:

13.1. **Governança:** a) Liderança, b) Estratégia e c) *Accountability*;

13.2. **Operações:** a) Gestão de Pessoas, b) Gestão de Tecnologia da Informação e c) Gestão de Aquisições;

13.3. **Resultados Finalísticos.**

14. Cada tema continha questões objetivas que permitiam ao respondente indicar se as práticas necessárias ao bom desempenho naquela área eram adotadas em seu órgão ou entidade e em que grau.

15. Conforme modelo seguido em levantamentos anteriores realizados pelo TCU, as respostas foram classificadas em três estágios de capacidade, quais sejam: inicial, intermediário e aprimorado, subdividindo-se ainda o estágio inicial em: inexpressivo e iniciando.

16. Faz-se mister frisar que o resultado obtido neste levantamento decorre, essencialmente, da autoavaliação dos integrantes das organizações participantes.

17. De acordo com as respostas, observou-se que a maior parte das organizações encontra-se em estágio de baixa capacidade nos cinco temas abordados.

18. Destaco, adiante, algumas constatações explicitadas no relatório de levantamento.

## III – Perfil Integrado

21. O índice integrado de governança e gestão (iGG) é composto pelos índices: i) governança pública (iGovPúb), ii) gestão de pessoas (GestaoPessoas), iii) gestão de TI (GestaoTI) e iv) gestão de contratações (GestaoContrat).

22. Segundo o levantamento, o iGG se apresentou da seguinte forma: 58% das organizações estão em estágio de capacidade inicial em governança e gestão, 39% em estágio intermediário e apenas 3% em estágio aprimorado. Isso implica dizer que apenas 14 organizações possuem bons resultados em todas as dimensões desta avaliação (Governança Corporativa, de Pessoas, de Contratações, de TI e de Resultados).

23. O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, em que 69% das organizações estão no estágio inicial. No entanto, a gestão de contratações e de TI também revelam quadro crítico, com, respectivamente, 56% e 50% da amostra em estágio inicial.

24. O índice de governança pública foi o que apresentou melhor situação, com 41% em estágio inicial, 48% em estágio intermediário e 10% em estágio aprimorado, o que tampouco implica que as organizações estejam em situação satisfatória no campo da governança.

25. Em síntese, os resultados obtidos denotam que a grande maioria das organizações federais não possui capacidade razoável de entregar à sociedade o que delas se espera, seja por deficiências em liderança, estratégia ou *accountability*, seja por carências na gestão das operações (planejamento, execução e controle).

26. Nos itens abaixo, abordo, de forma mais detalhada, o perfil de cada tema componente do perfil integrado e as áreas mais críticas.

#### IV – Perfil de Governança Pública

27. O índice de governança pública (iGovPub) das organizações apresentou o seguinte resultado: 41% das organizações estariam em estágio inicial, 48 % em estágio intermediário e 10% em estágio aprimorado.

28. A situação de maior vulnerabilidade estaria no mecanismo “estratégia”, com 64% das organizações em estágio inicial, principalmente em razão da baixa adoção de práticas relativas à gestão de riscos. Em mais de 50% dos órgãos e entidades fiscalizados, não se adota um modelo de gestão de riscos. Isso significa dizer que elas não estão preparadas para agir em caso de ocorrências que possam comprometer o alcance de seus objetivos.

29. No âmbito da “liderança”, releva notar o estágio inicial em que se encontram 50% dos respondentes no que se refere a “gerir o desempenho da alta administração”. Esse resultado indica falhas na seleção dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiados, com potencial impacto em diversas áreas da organização, uma vez que gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada. Além disso, limitações no processo de seleção desses gestores, como indefinição dos critérios e falta de transparência, podem interferir negativamente na imagem e credibilidade da organização.

30. A gestão de pessoas por competência é diretriz tanto no Poder Executivo (Decreto n. 5.707/2006), quanto no Poder Judiciário (Lei 11.416/2010 e Portaria Conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007), entretanto, tais normativos não alcançam o mais alto escalão da Administração Pública.

31. O relatório de levantamento também apontou que existem falhas na adoção de práticas que diminuam o risco de concentração de autoridade e responsabilidade nas mãos de um ou poucos indivíduos, tornando a organização mais vulnerável a fraudes e erros. Tal situação sugere a necessidade de identificação de decisões críticas, a fim de que sejam estabelecidos mecanismos de mitigação de riscos, como a segregação de funções, por exemplo.

32. No âmbito da *accountability*, que se traduz nas práticas de promover transparência, responsabilidade e prestação de contas, bem como de assegurar a efetiva atuação da auditoria interna, a capacidade das organizações foi uma das mais bem avaliadas, apresentando índice de 35% em estágio inicial, 48% em estágio intermediário e 18% em estágio aprimorado. Todavia, há espaço para melhoria, principalmente, no que tange à qualidade da informação disponibilizada, que precisa ser mais compreensível para o público em geral. A prática com maior deficiência nesse quesito foi a de “publicar conjunto de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos”, na qual 73% das organizações estão em estágio inicial.

#### V – Perfil de Governança e Gestão de Pessoas

33. O índice de governança e gestão de pessoas (iGovPessoas) correspondeu a 58% das organizações em estágio inicial, 36% em estágio intermediário e 6% em estágio aprimorado.

34. Chama atenção a incipiência no “planejamento” da gestão de pessoas e na “gestão de riscos”, uma vez que, respectivamente, 70% e 81% das organizações respondentes estão em estágio inicial nessas práticas.

35. Falhas no planejamento significam problemas no estabelecimento de objetivos, indicadores e metas que orientem importantes funções operacionais: recrutamento, treinamento, gestão de desempenho etc.. Consoante salientado pela equipe de auditoria, “é de fundamental importância que seja desenvolvido um plano que não apenas preveja como serão alocados os recursos disponíveis no

ano, mas que defina estratégias na área de pessoal para suportar os objetivos de longo prazo da organização dispostos em seu plano estratégico, conforme recomendações já prolatadas pelo TCU (Acórdão 3023/2013-Plenário, item 9.1.1.1; Acórdão 2212/2015- Plenário, itens 9.1.1, 9.2.1 e 9.3.1; entre outros)”.

36. Não por acaso, sem o devido planejamento, outra prática que se apresenta incipiente é a de definir adequadamente a demanda de colaboradores e gestores, na qual 74% das organizações estão em estágio inicial.

37. Outro ponto a destacar é a falta de definição dos perfis profissionais desejados para cada cargo na maior parte das organizações respondentes. Sem essa definição não há como garantir que o método de seleção dos ocupantes e o perfil apresentado por eles sejam adequados ao desempenho das atividades. No caso dos cargos de gestão, 80% das organizações não escolhe seus gestores com base em perfis profissionais definidos e documentados.

#### VI - Perfil de Governança e Gestão de TI

38. O índice de governança e gestão de tecnologia da informação (iGovTI) revelou 53% das organizações em estágio inicial, 28% em estágio intermediário e 20% em estágio aprimorado.

39. As situações mais críticas estão no monitoramento do desempenho da gestão de TI pela alta administração e na elaboração de relatórios da gestão de TI pela auditoria interna para auxiliar as instâncias de governança nas suas tomadas de decisão. Acima de 65% das organizações estão em estágio inicial de capacidade nessas práticas.

40. Os resultados sugerem que há pouca atuação da alta administração na definição de diretrizes, papéis, responsabilidades e estrutura organizacional para gestão de TI, bem como no monitoramento do que está sendo executado. Observa-se que a TI, muitas vezes, não é conduzida como parte integrante do negócio das organizações, deixando de ser utilizada como ferramenta para potencializar seu desempenho. Conforme mencionado no relatório de levantamento, “uma organização com baixa capacidade de dirigir e monitorar seus recursos de TI para a entrega de resultados dificilmente atenderá de forma satisfatória as demandas da sociedade”, cada vez mais complexas e urgentes.

41. No aspecto específico da gestão de TI, subdividida em planejamento, pessoas, processos e resultados, os piores índices foram encontrados em pessoas e processos. 74% e 61% das organizações se encontram em estágio inicial nesses agregadores, respectivamente.

42. Os pontos mais vulneráveis na gestão de pessoas de TI encontram-se na falta de escolha de gestores e colaboradores de acordo com perfis profissionais definidos e documentados. Há pouco ou quase nenhum mapeamento dos perfis profissionais desejados de colaboradores e de gestores. Entre 78% e 98% das organizações estão em estágio inicial nessa prática. Essa deficiência aumenta o risco da contratação de funcionários que não tenham o perfil adequado para o desempenho das funções, comprometendo a entrega de resultados.

43. Também no que tange à gestão de pessoas de TI, verifica-se que 74% das organizações não adotam, ou adotam de forma incipiente, a prática de definir adequadamente quantitativo necessário à área de TI, o que pode implicar carência ou excesso de pessoal, comprometendo os serviços ou gerando um custo desnecessário à Administração.

44. No âmbito da gestão dos processos de TI, os pontos mais críticos identificados se localizam na “gestão de nível de serviços”, relacionada às atividades que visam a garantir a qualidade dos serviços prestados, e na “gestão de riscos”. Em mais de 70% das organizações, essas áreas estão em estágio inicial.

#### VII – Perfil de Governança e Gestão de Contratações

45. Nesse tópico, o levantamento visou a identificar a capacidade das organizações no que tange a avaliar, direcionar e monitorar suas contratações, bem como planejá-las, executá-las e controlá-las, de modo a atingir os objetivos almejados.

46. O índice geral de governança e gestão de contratações apurado (iGovContrat) se traduziu da seguinte forma: 54% das organizações estão em estágio inicial, 41% em estágio intermediário e 5% em estágio aprimorado. No campo da governança, observaram-se significativas deficiências na atuação da alta administração quanto a dar as diretrizes das contratações e exercer o monitoramento.

47. Há carências na definição de autoridade, papéis e responsabilidades, bem como de diretrizes sobre compras conjuntas, sustentabilidade das contratações e gerenciamento de estoques. A falta de um modelo de contratação pode levar as organizações a diversos riscos: i) realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade, provocando a compra de produtos que causam maior impacto ambiental e possuem maior custo de descarte; ii) exposição da entidade à ocorrência de atos antiéticos, em razão da ausência de segregação de funções; iii) priorização inadequada de contratações; iv) descontinuação de serviços essenciais, entre outros.

48. No monitoramento da alta administração, são precários o estabelecimento e o acompanhamento de indicadores e metas. 76% das organizações estão em estágio inicial de capacidade nesse aspecto.

49. Em relação à gestão das contratações, as principais vulnerabilidades constatadas encontram-se nos agregadores “pessoas” e “riscos”.

50. Em “pessoas”, da mesma forma do que foi observado na gestão de TI, há graves deficiências na definição do perfil profissional desejado para colaboradores e gestores. Mais de 65% das organizações encontram-se em estágio inicial de capacidade nesse aspecto. As principais consequências desse cenário são:

50.1. desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de gestão de contratações;

50.2. alocação e movimentação de pessoal para a área de gestão de contratações sem qualificação técnica necessária;

50.3. designação de gestor não capacitado adequadamente para exercer atividades críticas atinentes à gestão de contratações; e

50.4. prejuízo ao alcance das metas definidas para a área de gestão de contratações, por falta de pessoal capacitado.

51. No que se refere à gestão de risco, a situação é ainda mais grave: mais de 79% das organizações não adota ou adota precariamente um modelo de gestão de riscos das contratações. O desconhecimento acerca dos riscos relacionados a contratações pode trazer consequências adversas para a organização, tais como:

51.1. insucesso no alcance das metas da área de gestão de contratações;

51.2. perda de investimento em contratações que não atendem às necessidades da organização;

51.3. impossibilidade de usufruir do objeto da contratação em virtude de falta de preparo da infraestrutura da organização e/ou outras dificuldades, como: falta de pessoal capacitado para gerir o contrato e/ou clima organizacional desfavorável;

51.4. gasto indevido de recursos com a manutenção de controles desnecessários ou inefficientes.

## VIII - Perfil de Resultados

52. O tema “Resultados” teve por objetivo avaliar a prestação de serviços públicos com qualidade e eficiência, com ênfase naqueles prestados em meio digital. No questionário, foram 5 as questões a ele relacionadas, a saber:

52.1. 5111: A organização elabora, divulga e atualiza Carta de Serviços ao Cidadão (ou documento similar no caso de instituição que não pertença ao Poder Executivo Federal);

52.2. 5121: A organização assegura que os serviços acessíveis via *internet* atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade aplicáveis à organização;

52.3. 5122: A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços;

52.4. 5123: A organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital; e

52.5. 5124: A organização assegura que os novos serviços sejam concebidos para serem prestados prioritariamente em meio digital.

53. Utilizaram-se como parâmetros a Lei 13.460/2017, de âmbito nacional, que “estabelece normas básicas para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”, a Lei 12.965/2014, que “estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil”, e o Decreto 8.638/2016, que “institui a Política de Governança Digital no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional”.

54. A Lei 13.460/2017, em seu art. 4º, assim dispõe: “Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia”.

55. Por sua vez, o art. 23 do mesmo diploma legal prevê a obrigatoriedade para órgãos e entidades da Administração Pública de avaliarem os serviços prestados, sob os seguintes aspectos:

- I - satisfação do usuário com o serviço prestado;
- II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;
- III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;
- IV - quantidade de manifestações de usuários; e
- V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

56. Para isso, eles devem divulgar a Carta de Serviços ao Usuário (art. 7º da referida Lei), com informações relativas aos serviços oferecidos, inclusive no que tange a compromissos de padrões de qualidade no atendimento.

57. A prestação de serviços públicos por meio digital proporciona maior praticidade, acessibilidade e eficiência aos usuários, devendo ser estimulada nas organizações públicas, portanto, o enfoque no desenvolvimento desses serviços.

58. De acordo com o levantamento, 58% das organizações estão em estágio inicial, 28% em estágio intermediário e 13% em estágio aprimorado no tema.

59. Em relação à elaboração, divulgação e atualização da Carta de Serviços ao Usuário, obteve-se o melhor resultado do tema, com mais da metade das organizações em estágio aprimorado. A Carta é um instrumento essencial à transparência e à *accountability* e deve assegurar aos usuários de serviços públicos a obtenção de informações claras e a participação no acompanhamento e avaliação desses serviços. Atribui-se esse resultado positivo ao fato de que, desde 2009, o Decreto 6.932/2009 tornou obrigatória ao Poder Executivo Federal a elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão.

60. As situações mais críticas foram observadas nas questões 5122 e 5123: “realização de pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços prestados por meios digitais” e “estabelecimento de metas para a ampliação dos serviços prestados por meios digitais”. Mais de 66% das organizações encontram-se em estágio inicial nesses aspectos.

61. Não obstante essa constatação, observa-se um esforço do Estado em fomentar a qualidade dos serviços públicos com a edição de vários normativos sobre a matéria: Lei 13.460/2017, Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), Decretos 8.638/2016 (Política de Governança Digital) e 8.414/2015 (Programa Bem Mais Simples Brasil). Assim, espera-se que sua capacidade se desenvolva significativamente nos próximos ciclos de levantamento.

## IX - Outros Assuntos

62. Em adição ao diagnóstico realizado, a equipe de fiscalização levantou dois pontos que merecem a atuação desta Corte. O primeiro diz respeito a deficiências na atualização e na configuração das bases de dados das organizações públicas federais, sobretudo no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg), e o segundo, ao alto risco do quadro de governança e gestão de alguns fundos constantes no Orçamento Geral da União.

63. No primeiro caso, o TCU detectou, durante a fase de planejamento, que os dados relativos às organizações federais constantes nas tabelas do Siorg e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) não eram atualizados adequadamente, nem possuíam nível aceitável de correlação.

64. Essas deficiências, além de prejudicarem a comunicação entre organizações, também impactam negativamente o controle externo e o controle social, na medida em que dificultam a identificação de responsáveis e a tempestividade das ações de controle.

65. Ademais, a falta de correspondência entre as bases de dados impossibilita a visão sistêmica de todas as organizações e representantes que compõem o governo.

66. Diante desse cenário, a unidade instrutora propõe determinar ao Ministério do Planejamento e Gestão (MP) que adote algumas medidas para o aperfeiçoamento dos sistemas de banco de dados das organizações governamentais.

67. Acolho, na essência, a proposta, realizando apenas alguns ajustes de forma, a fim de que seja dada maior liberdade ao MP nas medidas a serem adotadas para o saneamento das falhas.

68. Em relação ao segundo ponto, o Relatório de Levantamento noticia que os 56 fundos que compõem o Orçamento Geral da União receberam, de 1º de janeiro a 1º de novembro de 2017, dotações no valor de aproximadamente R\$ 1 trilhão. No entanto, apesar do vultoso montante de recursos a eles alocado, a grande maioria dos fundos (49) não possui estrutura de governança sobre as pessoas e os recursos empregados para o desempenho de sua função. Frise-se que, por ausência dessa estrutura, apenas 7 fundos responderam aos questionários. Os demais precisaram ser excluídos.

69. Tal constatação representa uma situação de alto risco, uma vez que não se sabe como as decisões de aplicar os recursos desses fundos estão sendo tomadas e geridas.

70. Some-se a isso o fato de o Tribunal de Contas da União ainda não ter se debruçado com profundidade sobre esses fundos, com raríssimas exceções (grande parte dessas exceções se referem apenas ao FNDE, ao FNS e ao RGPS), o que contribui para que a expectativa de controle sobre esses recursos públicos federais não esteja num nível adequado.

71. Nesse contexto, a equipe de fiscalização propõe recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) que avalie a conveniência e oportunidade de realizar fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, o que acolho integralmente.

## IX – Considerações finais

72. Anoto que o objetivo deste trabalho, além de traçar um diagnóstico sobre a situação da governança e gestão das organizações federais, é induzir a reflexão da alta administração dos entes e órgãos federais sobre as boas práticas de governança e gestão, com o intuito final de propiciar que essas práticas sejam cada vez mais incorporadas à Administração Pública Federal.

73. Consoante apontando no Relatório de Levantamento, muitas das deficiências ora abordadas já haviam sido constatadas em levantamentos anteriores e sofrido determinações e recomendações por parte deste Tribunal. Assim, mostra-se desnecessária a reiteração dessas medidas no momento.

74. Como principal fruto deste processo, nesta oportunidade cumpre dar conhecimento das informações levantadas às diversas organizações participantes, a fim de que elas possam elaborar plano de ação visando ao incremento da governança e gestão, bem como à sociedade, em atenção ao princípio da transparência, na forma proposta pela equipe de auditoria.

75. Outrossim, relembro que se encontra em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei 9163/2017, que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, cuja minuta foi elaborada a partir de carta do Ministro Augusto Nardes enviada àquela Casa, diante do contexto de vulnerabilidade da administração pública detectada nos levantamentos anteriores.

76. O projeto prevê a adoção de princípios, diretrizes e práticas de governança pública por toda a administração pública federal, o que reputo de fundamental importância para reforçar a tão almejada mudança de comportamento ora mencionada. Saliente-se que, embora já exista o Decreto 9203/2017 no âmbito do Poder Executivo Federal, o projeto de lei amplia a política de governança para as três esferas de governo e para os três poderes.

77. Portanto, considero pertinente enviar cópia desta deliberação e do Relatório de Levantamento ao Congresso Nacional, a fim de subsidiar a elaboração de projetos de lei que tenham como objeto o aprimoramento da governança e da gestão públicas, a exemplo do PL 9163/2017.

78. Por fim, corroboro, com alguns ajustes, a proposta da unidade instrutora no sentido de que se autue processo de acompanhamento, nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno do TCU, para avaliar a capacidade de governança e gestão de órgãos e entidades jurisdicionados.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de março de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

A realidade de nossa má governança pública é visível para a população brasileira. Principalmente os cidadãos mais carentes sempre sentiram na pele a má qualidade do atendimento na saúde e educação, a desorganização de nossas cidades e a violência urbana.

Atento à essa realidade, estampada em diversos trabalhos analisados frequentemente nas sessões da Câmara e do Plenário, o TCU iniciou, desde 2012, grande movimento em prol da melhoria da governança pública.

Internamente, criou coordenações e promoveu a especialização de suas secretarias, além de outras tantas iniciativas em termos de liderança, estratégia e controle. Destaco também as parcerias estabelecidas com os tribunais de contas e os estudos com a OCDE.

O aprendizado e as melhores práticas de governança têm sido catalogados e divulgados por meio dos referenciais do TCU. Hoje são cinco referenciais.

Com base nesses referenciais, o TCU realizou trabalhos diversos e levantamentos em setores-chave de nosso desenvolvimento, especialmente em saúde, educação, meio ambiente e segurança pública. Também fez importantes trabalhos em temas transversais e avaliou recentemente a governança de nossas fronteiras.

Por meio de todos esses trabalhos realizados pelo TCU, formou-se amplo diagnóstico sobre a realidade da governança brasileira, há muito conhecida pela nossa população, conforme enfatizado no início.

Nesse contexto, o INDÍCE DE GOVERNANÇA GERAL (da UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS) se constituiu na primeira apuração, no mais amplo e abrangente diagnóstico sobre a governança pública no país, mostrando que a situação é crítica em todos os poderes da União, estados e municípios.

No Acórdão do IGG, o TCU recomendou à Casa Civil, CNJ e CNMP que elaborassem modelo de governança com princípios, estratégia, gestão de riscos, auditoria interna, responsabilidade da liderança e do conselho (ou da autoridade supervisora). Também sugeriu ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados que avaliassem a possibilidade de discutir anteprojeto de lei (nacional) com modelo de governança.

A partir do monitoramento desse acórdão, esta Corte negociou com o governo anterior e com o atual a edição de lei ou decreto que pudesse institucionalizar os avanços que se pretendiam com os diagnósticos do TCU sobre a realidade da governança pública brasileira.

Esses foram os movimentos antecedentes ao Lançamento da Política de Governança Pública, lançada no dia 22/11/2017 pelo Presidente Michel Temer. Na oportunidade, foram assinados o Decreto de Governança nº 9.203/2017 e encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 9.163/2017, a partir de minuta oferecida pelo TCU.

Dessa forma, não obstante a excelência do trabalho oferecido pela unidade técnica, ressinto-me do contexto mencionado no relatório encaminhado. Essa lacuna foi suprida no voto do Ministro Bruno Dantas, a quem parabenizo pela condução do trabalho.

Contudo, as providências que estão sendo propostas não podem ficar descasadas desse novo contexto da Governança Pública brasileira, após o lançamento da Política, pelo Presidente Michel Temer, em novembro do ano passado, antes do relatório ser finalizado.

Sendo assim, e considerando que o Decreto 9.203/2017 institucionaliza a política de governança pública brasileira, sugiro as seguintes recomendações adicionais.

- a) dar ciência deste levantamento ao Comitê Interministerial de Governança, constituído nos termos dos arts. 7º a 12 do Decreto 9.203/2017, para que estude a possibilidade de inserir, em suas próximas reuniões, avaliações sobre o diagnóstico realizado pelo TCU e suas implicações nas ações necessárias à implementação da Política de Governança Pública.
- b) recomendar à Segecex que oriente todas as unidades do Tribunal a observar os termos da recém lançada política de governança pública (formalizada pelo Decreto 9.203/2017 e PL 9163/2017) nas conclusões e propostas de encaminhamento de suas auditorias, especialmente naquelas que tratem da governança pública.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de março de 2018.

**AUGUSTO NARDES**  
Ministro

## ACÓRDÃO N° 588/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.245/2017-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Congresso Nacional (vinculador); Conselho Nacional de Justiça; Defensoria Pública da União (vinculadora); Indústrias Nucleares do Brasil S.A.; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (Vinculador); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério Público da União (vinculador); Petróleo Brasileiro S.A.; Presidência da República (vinculador); Supremo Tribunal Federal (vinculador).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SececxAdmin).
8. Representação legal:
  - 8.1. Débora Goelzer Fraga, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.
  - 8.2. Carlos Fernando Correia da Costa e outros, representando Indústrias Nucleares do Brasil S.A.
  - 8.3. Viviane do Nascimento Pereira Sá (130.645/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A..
  - 8.4. José Renato Pinto da Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Energia Elétrica.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação da governança e gestão de tecnologia da informação, contratações, pessoas e resultados na Administração Pública Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Tornar pública esta deliberação e as peças não classificadas dos autos.

9.2. Determinar, com fundamento no Regimento Interno/TCU, art. 250, II, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que, no tocante ao Poder Executivo Federal e no prazo de 90 dias, considerando o item 8.1. do Relatório de Levantamento constante à peça 1382, apresente um plano de ação com vistas à adoção de medidas e rotinas para manter atualizado o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg) e sanear as seguintes deficiências nos bancos de dados:

9.2.1. ausência de campos “DePara” nas tabelas relevantes do setor público, como Unidade Orçamentária (UO), Unidade Gestora (UG), Unidade de Pagamento (Upag) e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), entre outras;

9.2.2. demora no tempo de registro da criação ou extinção de unidades organizacionais;

9.2.3. falta de mecanismo que permita a seleção e exportação de dados do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg) em formatos abertos ou de ampla utilização, a exemplo de ODF, CSV e XLSX;

9.2.4. falta de registro, no Siorg, ou sistema similar, do dirigente máximo, com endereço e dados de contato atualizados, de cada unidade organizacional e atualização tempestiva do registro no CNPJ;

9.3. Recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, III, do RITCU, à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) que avalie a conveniência e a oportunidade, considerando o disposto no item 8.2 do Relatório de Levantamento constante à peça 1382, de realizar fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume de recursos neles depositados, a baixa capacidade de governança e gestão ou a ausência de estrutura

adequada das organizações responsáveis por sua administração, controle ou operacionalização e o alto risco associado a esses recursos;

9.4. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inc. I, c/c RITCU, art. 250, III, à Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo do TCU (Semec) que avalie a conveniência e oportunidade de integrar as informações, e suas atualizações, de Governança e Gestão geradas por este Levantamento ao processo de contas anuais;

9.5. Autorizar que a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SececxAdministração):

9.5.1. encaminhe relatório individualizado para cada uma das organizações federais participantes do presente levantamento, discriminando seus respectivos resultados e comparações com os resultados gerais e resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio, como forma de subsidiar o planejamento, incluindo no relatório a ser enviado sugestão para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, promovam a divulgação, preferencialmente na internet, das informações constantes do seu relatório individualizado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.5.2. entregue a cada órgão governante superior federal cópia eletrônica dos dados das respostas das organizações da sua esfera de atuação;

9.5.3. divulgue as informações obtidas neste levantamento em informativos e em sumários executivos;

9.5.4. publique na internet, na forma de dados abertos, cópia dos dados das respostas obtidas neste levantamento, acompanhadas de dicionário de dados, com exceção das informações com restrição de acesso à informação, nos termos da LAI;

9.5.5. envie cópia desta deliberação e do relatório de levantamento constante à peça 1382 ao Congresso Nacional, a fim de subsidiar a elaboração de projetos de lei que tenham como objeto o aprimoramento da governança ou da gestão públicas, a exemplo do PL 9163/2017;

9.5.6. autue, nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno do TCU, processo na modalidade Acompanhamento, tendo em vista a metodologia utilizada neste trabalho, com o objetivo de avaliar, por um período de cinco anos, a capacidade de governança e gestão de órgãos e entidades jurisdicionados e, dessa forma: identificar riscos sistêmicos, subsidiar o TCU e o Congresso Nacional com informações de qualidade sobre a governança e a gestão das organizações públicas, orientar a atuação deste Tribunal na seleção de unidades a serem auditadas, estimar a própria contribuição do TCU no aperfeiçoamento da governança e da gestão públicas e acompanhar o desenvolvimento institucional brasileiro;

9.6. dar ciência deste levantamento ao Comitê Interministerial de Governança, constituído nos termos dos arts. 7º a 12 do Decreto 9.203/2017, para que estude a possibilidade de inserir, em suas próximas reuniões, avaliações sobre o diagnóstico realizado pelo TCU e suas implicações nas ações necessárias à implementação da Política de Governança Pública;

9.7. recomendar à Sececx que oriente todas as unidades do Tribunal a observar os termos da recém lançada política de governança pública (formalizada pelo Decreto 9.203/2017 e PL 9163/2017) nas conclusões e propostas de encaminhamento de suas auditorias, especialmente naquelas que tratem da governança pública.

10. Ata nº 9/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/3/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0588-09/18-P.

## 13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral, em exercício