

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

Sumários Executivos

Levantamento de Governança Pública Organizacional de 2017/18

Relator
Ministro Bruno Dantas

Brasília, 2018

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
RESUMO	4
O QUE FOI AVALIADO PELO TCU	5
POR QUE FOI AVALIADO.....	5
COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO	6
<i>Modelo Teórico</i>	7
O QUE O TCU ENCONTROU	8
<i>Perfil de Governança Organizacional.....</i>	9
<i>Liderança.....</i>	10
<i>Estratégia.....</i>	11
<i>Accountability</i>	13
<i>Governança e Gestão de Pessoas</i>	14
<i>Governança de Tecnologia da Informação</i>	16
<i>Governança de Contratações.....</i>	19
CONCLUSÕES E BENEFÍCIOS ESPERADOS	20
ACÓRDÃO XXX/2018-TCU-Plenário.....	20
REFERÊNCIAS	21
QUESTIONÁRIO	Erro! Indicador não definido.

APRESENTAÇÃO

Os desafios enfrentados na administração pública são enormes. Organizações e políticas públicas em geral possuem alto grau de complexidade e necessitam de liderança e gestão amadurecidas para alcançarem resultados consistentes.

Nesse contexto, o presente levantamento pretende trazer informações sobre a capacidade das organizações públicas em direcionar e governar os recursos sob sua responsabilidade, como recursos orçamentários, humanos e de informação.

Para tanto, buscou-se medir aspectos de liderança, de estratégia e de *accountability*, fundamentos da governança. Ao desenvolver esses mecanismos, juntamente com o amadurecimento da gestão de suas operações, as organizações passam a dispor de mais condições de transformar recursos em resultados.

Dessa forma, por meio de Acórdão 588/2018, o TCU dá mais uma contribuição no longo caminho para o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública. Pela primeira vez, os temas tecnologia da informação, pessoas e contratações foram integrados em um só levantamento, permitindo uma visão holística de cada organização.

Outra inovação foi a disponibilização das informações coletadas. A sociedade, a academia e as próprias organizações podem agora fazer uso de conteúdo coletado praticamente sem limitações. Por fim, os próprios órgãos de controle podem atuar com mais precisão no trabalho sem fim de combater a ineficiência e lutar contra as conhecidas mazelas da fraude e da corrupção.

RAIMUNDO CARREIRO

Presidente

RESUMO

O presente trabalho mede a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais, ao aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações. Integradas, essas práticas demonstram a capacidade da organização de gerar resultados e prestar os serviços esperados.

O trabalho se desenvolveu em duas etapas. Na primeira, houve a integração dos questionários referentes aos quatro levantamentos realizados anteriormente pelo TCU: Governança Pública, Pessoas, TI e Contratações.

Na segunda fase, 524 organizações públicas federais responderam ao questionário integrado, sendo 488 respostas válidas. Com as informações obtidas é possível verificar avanços. Em *accountability*, 65% das organizações já deixaram os estágios iniciais de capacidade, o que sugere bons efeitos da promulgação da Lei de Acesso à Informação. Outra evolução está na capacidade declarada de definir estratégias. Hoje, quase três quartos das organizações definem planos estratégicos em algum grau.

Por outro lado, práticas essenciais como gestão de riscos ainda sofrem com apenas um quinto das organizações disposta de alguma iniciativa relevante. Destacam-se negativamente também os níveis aferidos de governança em pessoas, uma vez que sete em dez organizações públicas ainda patinam nos estágios iniciais de capacidade.

Ao sistematizar um diagnóstico sobre governança e gestão em organizações públicas, o TCU pode identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas, podendo subsidiar melhor sua atuação. Além disso, ao divulgar os temas e resultados desse trabalho para as organizações públicas, para a academia e para a sociedade, incentiva-se uma mudança de comportamento na administração pública.

O QUE FOI AVALIADO PELO TCU

O TCU avaliou tanto a governança como aspectos de gestão em organizações da Administração Pública Federal. Foram também avaliadas as práticas relacionadas aos temas Tecnologia da Informação, Pessoas e Contratações. No total, 524 organizações responderam ao questionário encaminhado, sendo que 488 respostas foram consideradas válidas.

Segmento	Contagem
EXE-Dest	112
EXE-Mil	12
EXE-Sipec	243
FEJ	8
Fundo	9
GDF	3
JUD	91
LEG	2
Terceiro Setor	44
Total Geral	524

POR QUE FOI AVALIADO

Bons resultados não surgem por acaso. São a consequência de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability* que, quando amparados por estruturas eficientes de gestão e governança de TI, de pessoas e de contratações, contribuem para alcançar os objetivos esperados.

No caso de organizações públicas, os objetivos e os serviços prestados por elas são a sua razão de existir. Como os “donos” dessas entidades são toda a sociedade, é importante que haja uma estrutura de governança que proveja os melhores incentivos para que os agentes públicos (gestores, servidores e funcionários) atuem sempre no melhor interesse da própria sociedade.

Assim, dada a importância da governança e da gestão estratégica para o bom desempenho das organizações, o TCU executará, anualmente, um levantamento de informações relativas ao tema, buscando identificar vulnerabilidades e contribuir com a melhoria da Administração Pública.

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

O trabalho começou com a integração dos questionários referentes aos quatro levantamentos realizados anteriormente pelo TCU: Governança Pública, Pessoas, TI e Contratações.

O novo questionário é resultado da união da experiência e dos esforços da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), da Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti), da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) e da Secretaria de Controle Externo em Aquisições Logísticas (Selog). Durante essa fase, houve o apoio metodológico da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec).

A elaboração do novo questionário contou com o apoio metodológico do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG/UnB) e da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) do TCU.

Ele está disponível na página do TCU, na área de governança pública organizacional. O questionário também é facilmente encontrado em pesquisa no Google.

Para estruturar os temas abordados e, por consequência, as questões de maneira lógica, foi desenvolvido o modelo a seguir.

Modelo Teórico

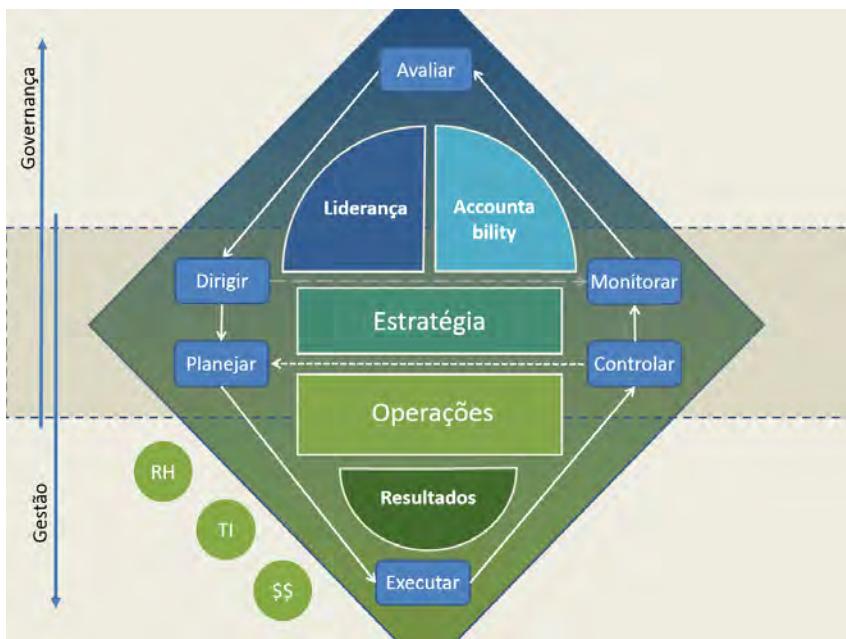


Figura 1 – Modelo de distribuição dos temas do questionário

A figura representa os elementos básicos de um sistema de governança e gestão, sendo que, na parte superior, encontram-se representadas atividades e estruturas de governança e, na parte inferior, de gestão.

As orientações resultantes da atividade “dirigir” têm dois destinos. O primeiro, ainda dentro da parte reservada à governança, completa o ciclo superior da figura: “monitorar”. A tríade avaliar-dirigir-monitorar, prevista na norma ISO NBR 38.500, representa as atividades essenciais da governança.

Observa-se que o principal destino das orientações resultantes da atividade “dirigir” é a atividade “planejar”, executada pela gestão, na parte inferior da figura. Nesse ponto, tem início a fase de planejamento, que é o ponto de entrada das diretrizes emanadas da governança. Afinal, uma direção superior é seguido, em geral, por planejamento na camada operacional.

Após a atividade “planejar”, a gestão passará à execução, representada pela atividade “executar”. É nesse ponto que os resultados são gerados e os serviços, prestados. No entanto o ciclo não se esgota na execução, afinal o processo deve ser controlado, o que é representado pela atividade “controlar”. As funções de Gestão “Planejar”, “Executar” e “Controlar” foram inspiradas no modelo de gestão conhecido como PDCA.

Ao lado da liderança, na parte de cima da figura (mais relacionada à governança) aparece a dimensão *Accountability*. Afinal, os resultados produzidos pelas operações, ao executarem a estratégia, não encerram as obrigações organizacionais. É necessário dar transparência e prestar contas tanto dos resultados alcançados quanto do bom uso dos recursos. Entende-se como *Accountability* o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas.

O QUE O TCU ENCONTROU

O questionário foi respondido por 524 organizações públicas, como empresas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais, com a utilização do software livre LimeSurvey (<https://www.limesurvey.org>). Após análise da equipe, 36 respostas foram consideradas inválidas.

Atendendo ao disposto no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, o Tribunal encaminhou relatório com os resultados individuais a cada uma das organizações avaliadas. A seguir, serão apresentados os resultados apurados em 2017.

As cores e as faixas apresentadas nos gráficos seguem os seguintes limites.

ESTÁGIOS	INTERVALOS
INICIAL	Inexpressivo 0 a 14,99%
	Iniciando 15 a 39,99%
INTERMEDIÁRIO	40 a 70%
APRIMORADO	70,01 a 100%

Tabela 1 – Níveis de Capacidade

Perfil de Governança Organizacional

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

A Figura 2 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade em Governança Pública, seguida da mesma distribuição dos mecanismos que a compõem.

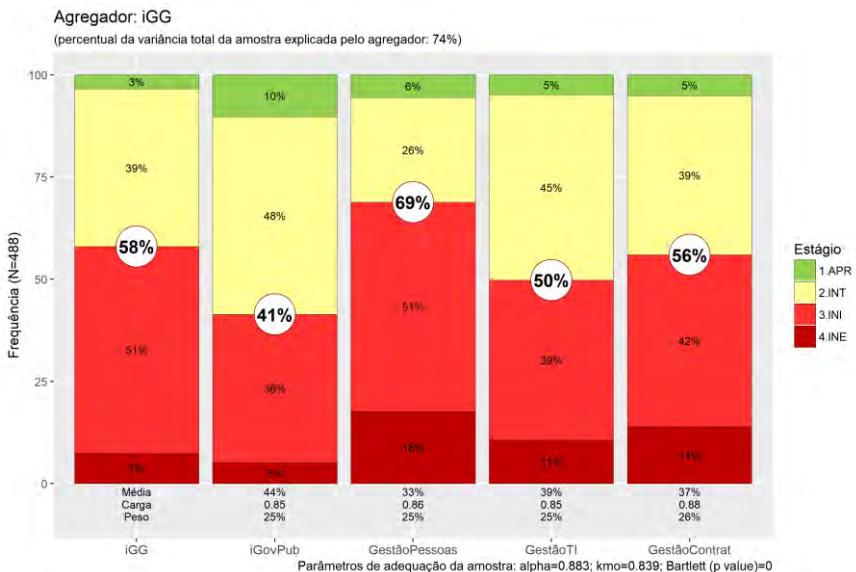


Figura 2 - Capacidade em Governança Pública

As informações colhidas sugerem que as boas práticas de governança pública corporativa não são adotadas na maior parte das organizações. Como regra geral, há pouca gestão estratégica de áreas críticas, e acompanhamento insuficiente da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração. São essas as práticas que instâncias de governança atuantes supervisionam.

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.

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

Liderança

De acordo com o “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.

O mecanismo Liderança é formado pelas seguintes práticas:

- Estabelecer o modelo de governança da organização;
- Gerir o desempenho da alta administração;
- Zelar por princípios de ética e conduta.

A

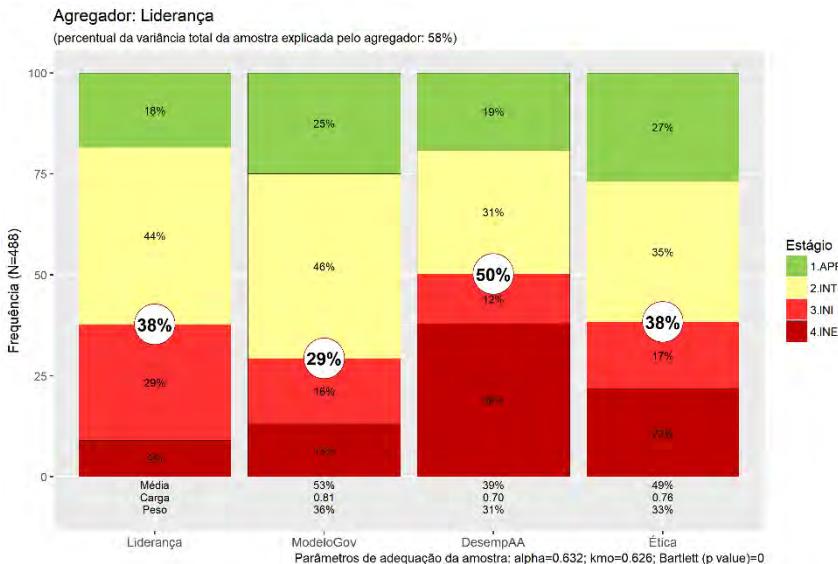


Figura 3 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo Liderança, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem.

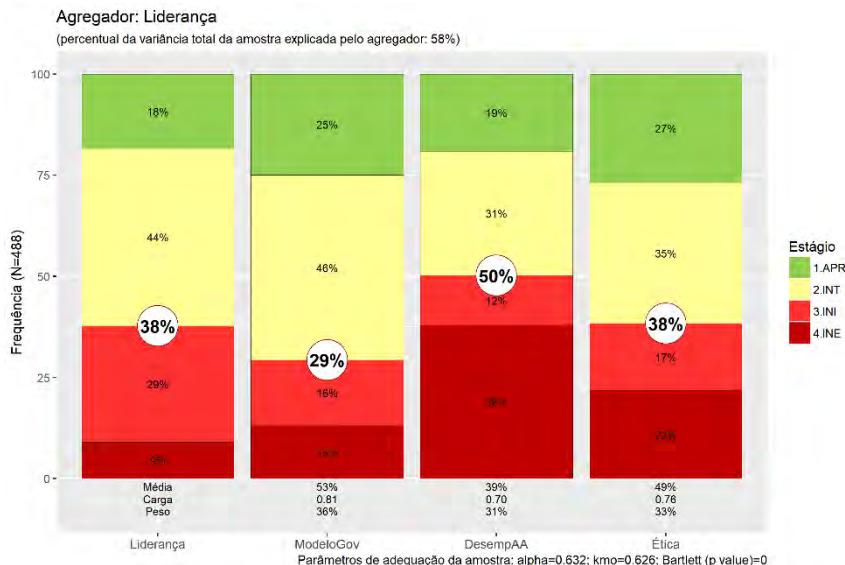


Figura 3 - Capacidade em Liderança

Em relação à liderança, destaca-se a baixa prática de medição do desempenho da Alta Administração. A situação é compatível com a pouca capacidade de acompanhamento de resultados organizacionais. Sem acompanhar esses resultados, torna-se mais difícil avaliar o desempenho da alta administração.

Estratégia

De acordo com o RBG, o mecanismo Estratégia refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos 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.

O mecanismo Estratégia é formado por três práticas:

- Gerir os riscos da organização;
- Estabelecer a estratégia da organização; e
- Promover a gestão estratégica.

A prática de Gestão de Riscos é composta por duas questões:

- Estabelecer o modelo de gestão de riscos da organização; e
- Gerir os riscos críticos.

A Figura 4 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo Estratégia, seguida da mesma distribuição pelas questões que o compõem: gestão de riscos, definição da estratégia e gestão da estratégia.

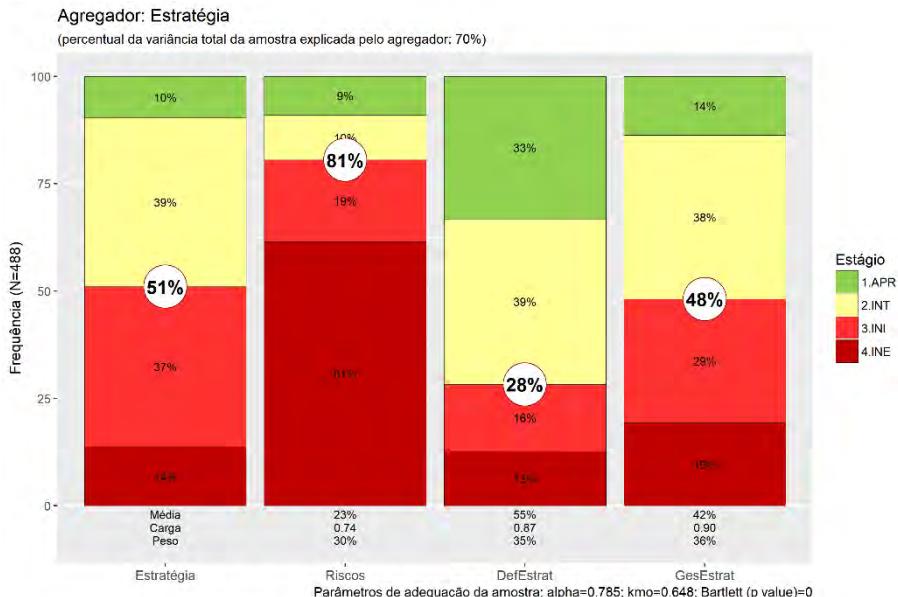


Figura 4 - Capacidade em Estratégia

Pode-se perceber que a definição da estratégia passou a ser uma prática mais difundida. Embora seja um dado promissor, ainda se

percebe dificuldades na gestão da estratégia definida como se verifica na coluna mais à direita.

Com relação à gestão de riscos, o resultado é mais preocupante. O cenário encontrado no Levantamento de governança pública realizado em 2014 se repete e não há tendência de melhora verificável. Como a gestão de riscos caminha de forma alinhada com a gestão da estratégia, o resultado agregado, apresentado na primeira coluna, representa bem essa limitação na APF.

Accountability

Entende-se como *Accountability* o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas.

O mecanismo *Accountability* é formado por duas práticas:

- Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas;
- Assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna.

A Figura 5 representa a distribuição das organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo *Accountability*, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem.

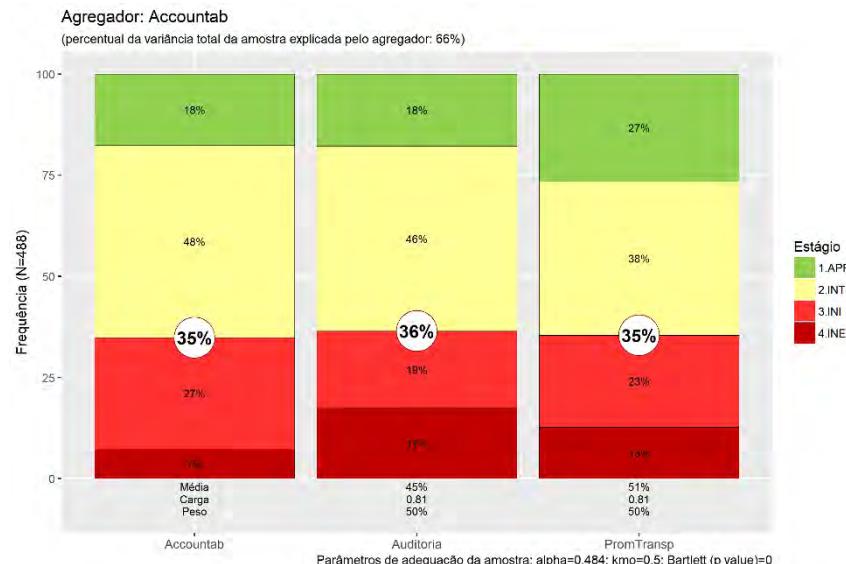


Figura 5 - Capacidade em *Accountability*

Este quesito é um dos mais bem avaliados no presente Levantamento. A maioria das organizações cumprem os requisitos da Lei de Acesso à Informação, e quase sempre há alguma estrutura de auditoria interna.

No entanto, há espaço para melhorias. Transparência vai além da mera disponibilização da informação, pois há que tornar essa informação comprehensível ao público em geral. Além disso, as auditorias internas precisam amadurecer, contribuindo mais para o negócio. A baixa taxa de adoção de processos de gestão de riscos é um sintoma da necessidade das auditorias internas agirem em sua função de avaliar e melhorar os processos de gerenciamento de riscos.

Governança e Gestão de Pessoas

Na maior parte das organizações, a gestão de pessoas nasce da necessidade de dar cumprimento a um amplo conjunto de normas e regulamentos relacionados com recursos humanos, como folha de pagamento, férias, licenças diversas e processos administrativos.

No entanto, embora novas necessidades surjam ou sejam identificadas, a gestão de pessoas tende a permanecer limitada a questões normativas. Essa situação difere do que se entende modernamente do assunto, uma vez que pessoal é um ativo crítico e deve, portanto, ser gerido de forma estratégica.

No glossário do levantamento, gestão de pessoas é o *conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais*.

Ao levantar a situação na administração pública, encontramos a maior parte das organizações ainda limitadas aos regulamentos, como pode-se conferir adiante.

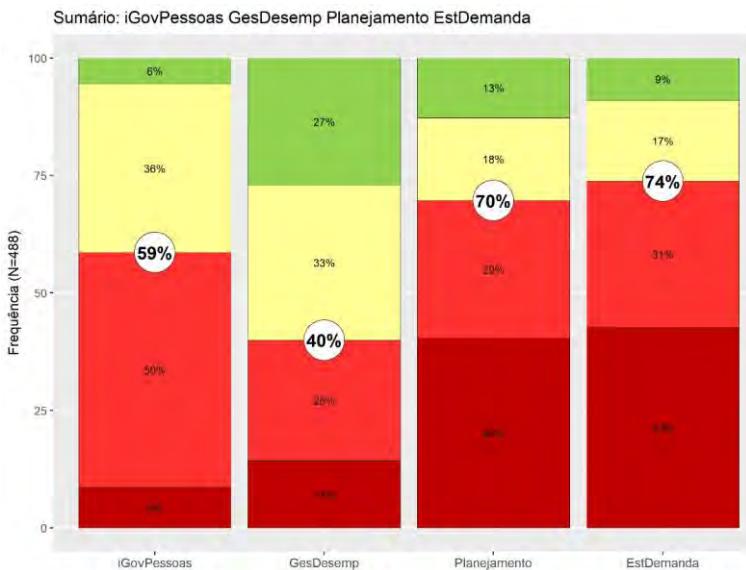


Figura 6 – Governança de Pessoas

Para começar, uma prática elementar como a gestão do desempenho de gestores e colaboradores (coluna GesDesemp) é realizada por pouco mais da metade das organizações públicas. Sem gerir o desempenho da força de trabalho, eleva-se muito o risco de equívocos no planejamento estratégico de pessoal (coluna Planejamento).

Uma das consequências da falta de um bom planejamento é o prejuízo para a capacidade da organização de estimar a sua real necessidade de pessoal, tornando muito difícil quantificar a demanda por novos colaboradores (coluna EstDemandas), insumo básico para processos seletivos.

Quando processos mais elementares da gestão estratégica de pessoal estão ausentes, não é surpresa que outras necessidades na área de pessoas também estejam, como regra, mal atendidas.

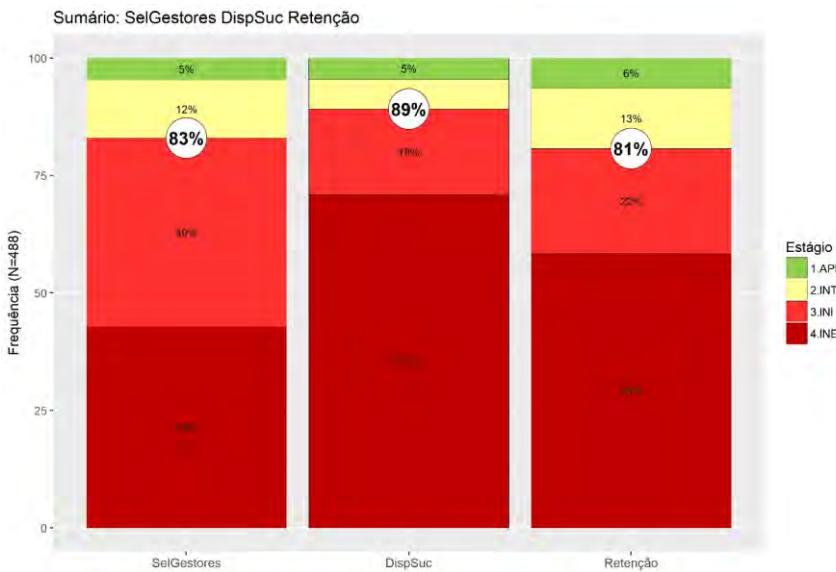


Figura 7 – Gestores e Sucessão

Na figura acima, vemos que a “seleção de gestores segundo perfis profissionais definidos” (coluna SelGestores) não alcança um quinto das organizações. Além disso, apenas um décimo delas tem algum tipo de iniciativa para assegurar a disponibilidade de sucessores (coluna DispSuc).

Tal imaturidade se mostra ainda mais clara na falta de iniciativas visando a retenção de talentos. Apenas um quinto possui alguma iniciativa relevante nesse sentido.

Ainda 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 APF, no geral, é preocupante.

Governança de Tecnologia da Informação

Organizações com pouca ou nenhuma governança de TI podem funcionar, uma vez que pode haver gestão sem governança. Em grande medida, essa tem sido a realidade histórica da APF embora haja sinais de mudança, como veremos adiante. Sem essa governança, há maior exposição a riscos de falta de foco e de desperdício, bem como

elevação de exposição a fraudes. Um bom sistema de governança equilibra incentivos a resultados com controles internos.

Ao se medir a governança de TI, avalia-se o estabelecimento do modelo de gestão de TI e se o seu desempenho é acompanhado e gerido. Ou seja, se há uma estrutura básica de controles e incentivo à geração de valor para a organização.

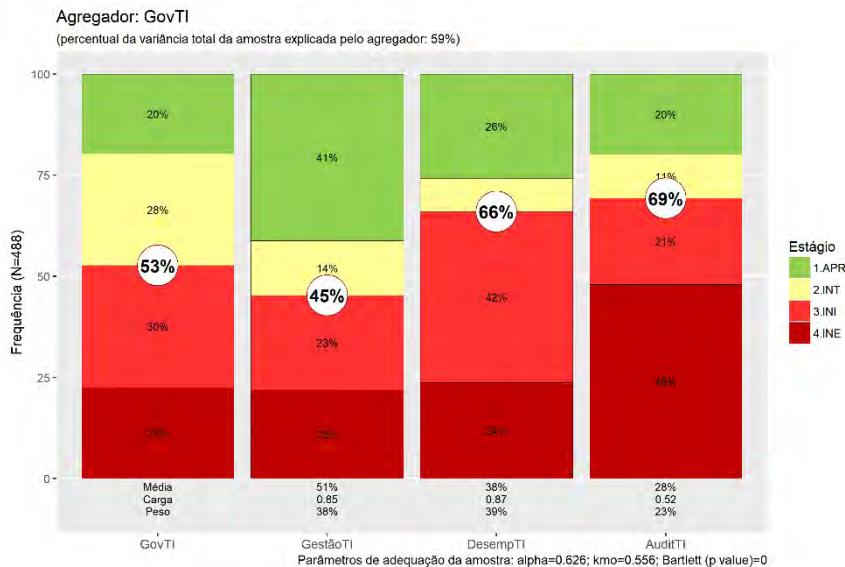


Figura 8 – Governança de TI

Vemos na primeira coluna (GovTI) que quase metade das organizações estão em estágio intermediário ou aprimorado. Ainda que haja espaço para melhoria, é uma área com maturidade em evolução. As limitações podem ser percebidas especialmente no campo da capacidade de avaliação. Tanto o acompanhamento do desempenho da TI (coluna DesempTI), com apenas 34% de organizações com nível ao menos intermediário, quanto a auditoria de TI (coluna AuditTI), com 31%, se comportam de forma parecida, com pouca maturidade.

Por outro lado, as organizações que não evoluíram no planejamento de TI são minoria. O resultado do levantamento mostra que apenas 27% estão em estágio inicial, enquanto mais da metade (53%) já se declaram em nível aprimorado. Trata-se de uma boa notícia, uma vez que é no planejamento que têm início o amadurecimento das demais áreas

estratégicas. E muitas delas ainda demandam atenção, como podemos verificar na figura abaixo.

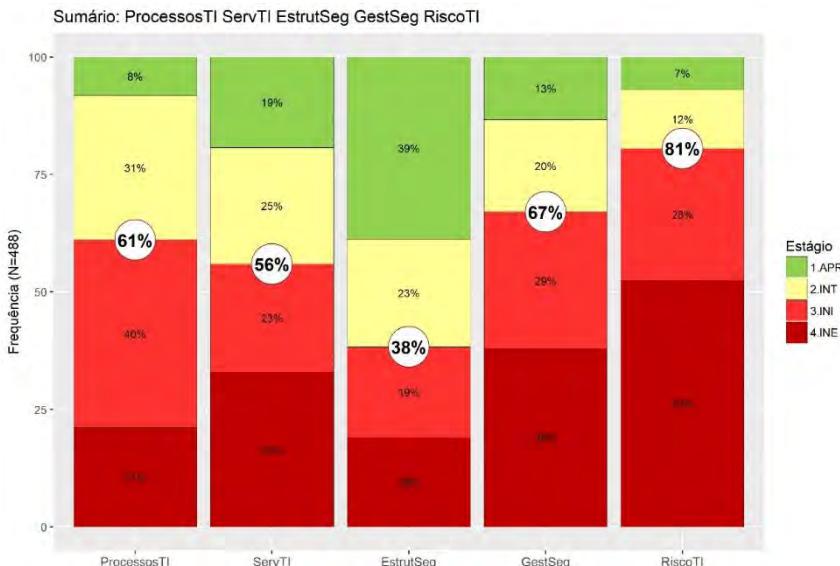


Figura 9 – Gestão de TI

Em relação às práticas mais ligadas à gestão de TI, como sempre, há espaço para evolução. Observa-se que a gestão de serviços de TI está em um estágio um pouco mais maduro que a gestão de processos de TI.

Com relação à segurança da informação, 62% das organizações definiram, ao menos de forma parcial, uma estrutura de segurança da informação (EstrutSeg), porém vemos acima que somente 33% a implementam (GestSeg). Tal situação ainda sugere que a maior parte da APF ainda se limita a definir políticas e estruturas, mas tem dificuldades para implantá-las. Situação compatível com a mensuração das práticas de gestão de risco de TI, nas quais apenas um quinto das organizações declararam deter capacidade de fazê-lo, ainda que parcialmente.

Assim, tendo em vista as várias deficiências detectadas neste levantamento, 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.

Governança de Contratações

Em organizações onde não há governança de contratações, há maior exposição a riscos de desperdício e de irregularidades.

Para medir a governança de contratações, foram combinados o índice de definição de modelo de gestão de contratações, a capacidade de monitoramento do desempenho dessa área, mais a respectiva atuação da auditoria interna. O resultado pode ser conferido na segunda coluna “GovContrat” abaixo. O iGovContrat representa a agregação de todas as colunas da figura.

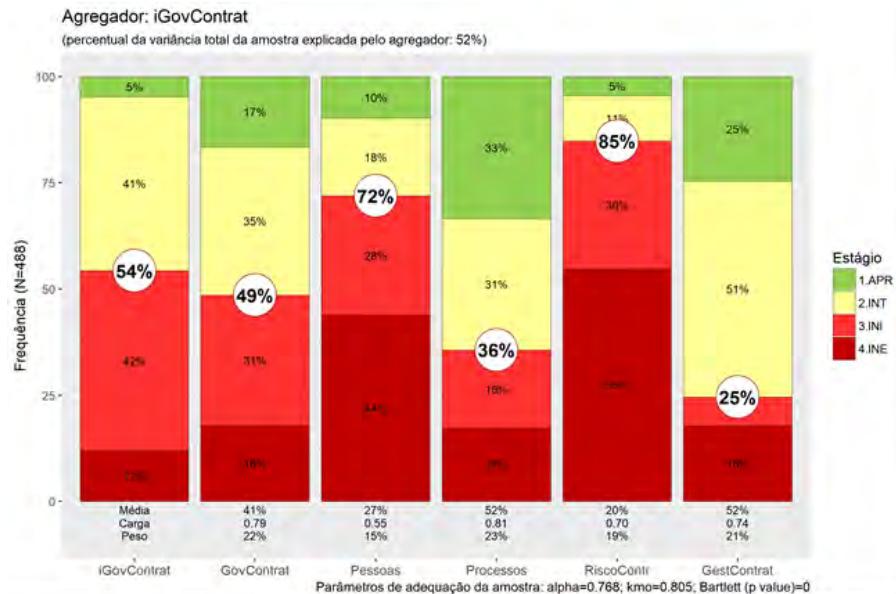


Figura 10 – Governança de Contratações

Pode-se perceber que as áreas mais “maduras” se referem a processos de contratação (Processos) e à gestão de contratos (GestContrat). São esses os temas que historicamente têm absorvido mais esforço e treinamento. Por outro lado, a gestão de riscos (RiscosContrat) em contratações, incluindo a análise dos riscos das contratações

relevantes, segue o padrão da APF na implantação de gestão de riscos. Poucas organizações a praticam.

Quando examinamos a gestão do pessoal envolvido com as contratações, a situação é preocupante. De início, foi verificado que 84% das organizações não definiram quantitativo necessário à área de gestão de contratações. Ao se agregar, além desse, elementos como a definição de perfis, seleção de gestores e capacitação, chegamos aos 72% de organizações (coluna Pessoas) que declararam pouca maturidade nessa área.

São informações que explicam, em parte, as dificuldades que a APF encontra ao contratar bens e serviços.

CONCLUSÕES E BENEFÍCIOS ESPERADOS

O objetivo primário deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito federal, integrando a Governança Pública Organizacional com as dimensões de governança em pessoas, tecnologia da informação e contratações.

Os outros objetivos principais foram a identificação dos pontos mais vulneráveis na governança organizacional para induzir melhorias nessas áreas; e a divulgação dos temas apresentados no trabalho para as organizações públicas participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública.

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.

As informações colhidas e estruturadas servirão de referência e direção tanto para o gestor público como para o TCU, no planejamento de suas ações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança.** Esse documento tem por objetivos: (a) servir de guia para a implementação do objetivo estratégico “promover a melhoria da governança no TCU”, definido no PET-TCU 2011-2015; (b) servir de referencial para a realização de ações de controle externo sobre governança no setor público; e (c) ser útil para interessados na melhoria da governança. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU/comunidades/governanca/entendendo_governanca/referencial>. Acessado em: 30/9/2014.

_____. **ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 - Governança corporativa de tecnologia da informação.** Esta Norma oferece princípios para orientar os dirigentes das organizações (incluindo proprietários, membros do conselho de administração, diretores, parceiros, executivos seniores ou similares) sobre o uso eficaz, eficiente e aceitável da Tecnologia de Informação (TI) dentro de suas organizações. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acessado em: 30/9/2014.

_____. **ABNT NBR ISO/IEC 31000:2009 – Gestão de riscos – Princípios e diretrizes.** Esta Norma auxilia aos profissionais a adotar processos de gestão de riscos de forma eficaz, eficiente e coerente, através de uma maneira sistemática, transparente e confiável, dentro de qualquer escopo e contexto. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>>. Acessado em: 30/9/2014.

INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION - ISACA. **COBIT 5 – Enabling Process.** ISACA, 2012. Disponível em: <<http://www.isaca.org/COBIT/Pages/Product-Family.aspx>>. Acessado em: 30/9/2014.