GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.574/2021-6
Natureza: Acompanhamento.
Órgãos/Entidades: Órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
Representação legal: Karine Blamires Komka Teixeira (29.592/OAB-DF) e outros, representando Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional; Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DE 2021 (IGG2021). DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento dos índices de governança e gestão de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal realizado em 2021.

2. O trabalho dá continuidade ao primeiro levantamento do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas realizado em 2017 (IGG2017), que reuniu, num só instrumento de autoavaliação, os temas de governança pública organizacional, e de governança e gestão da tecnologia da informação, de pessoas e de contratações ((TC 017.245/2017-6)

3. Por meio do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, o qual julgou o IGG2017, o TCU determinou o acompanhamento, por cinco anos, da capacidade de governança e gestão dos órgãos e entidades jurisdicionados, a fim de identificar riscos sistêmicos, subsidiar o próprio Tribunal e o Congresso Nacional com informações sobre a governança e a gestão dessas organizações, e acompanhar o desenvolvimento institucional brasileiro.

4. Em decorrência desse Acórdão, foi realizado o ciclo de avaliação iGG 2018, julgado pelo Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário, e o presente acompanhamento, que incluiu novo tema: “Gestão Orçamentária”.

5. Para aperfeiçoar a coleta de informações, o TCU criou o e-Governança.

6. Cumpre esclarecer que os acompanhamentos estão sendo feitos de forma mais esparsa, a fim de permitir que os entes públicos tenham tempo de implementar as medidas necessárias ao seu aperfeiçoamento.

7. No presente trabalho (peça 1060), a análise dos dados foi apresentada em seis perfis de governança e gestão, o primeiro apresentando o panorama geral do perfil integrado e os demais demonstrando o resultado por cada tema tratado no questionário: a) Perfil de integrado de governança e gestão; b) Perfil de governança e gestão organizacional; c) Perfil de governança e gestão de pessoas; d) Perfil de governança e gestão de Segurança e da Tecnologia da Informação; e) Perfil de governança e gestão de contratações; e f) Perfil de governança e gestão orçamentárias.

8. Por solicitação do Ministro Augusto Nardes, também foi realizada uma análise comparativa com o panorama encontrado no acompanhamento de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

9. Ao todo foram avaliados 378 órgãos e entidades da Administração Pública Federal avaliados.

10. Transcrevo, a seguir, as principais constatações da equipe de fiscalização, dispostas na instrução constante à peça 1060 dos autos:

> **"INTRODUÇÃO**
>
> **1.1. Deliberação**
>
> 16. Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, relator Bruno Dantas, item 9.5.6.
>
> **1.2. Objetivo e escopo**
>
> 17. Este trabalho teve por objetivos:
>
> a) obter e analisar informações sobre a capacidade de governança e de gestão de organizações jurisdicionadas ao TCU, em cumprimento ao comando do item 9.5.6 do Acórdão TCU 588/2018-Plenário (Relator Exmo. Min. Bruno Dantas), de modo a identificar riscos sistêmicos; contribuir para o planejamento das ações de controle do Tribunal; e induzir uma mudança de comportamento nessas organizações, estimulando a adoção de boas práticas de governança e de gestão; e
>
> b) implantar o sistema e-Governança, para dar início a autoavaliação de governança e de gestão públicas na modalidade de autosserviço para todas as UPCs respondentes.
>
> 18. Como finalidades, buscou-se:
>
> a) divulgar o modelo de governança e gestão disposto na 3ª edição do RBG - Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, publicado pelo Tribunal em 2020 (BRASIL, 2020);
>
> b) contribuir para o planejamento dos Órgãos Governantes Superiores (OGS), indutores dos processos de aperfeiçoamento da governança e gestão; e
>
> c) subsidiar o acompanhamento da execução de seis objetivos estratégicos do TCU (Plano Estratégico 2019-2025), a saber: induzir o aprimoramento da governança do Centro de Governo, promovendo a maturidade da governança pública e a integração das políticas públicas federais; induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na administração pública federal; induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública; induzir a profissionalização da gestão de pessoas do setor público; contribuir para melhorar a capacidade de contratação das organizações públicas; induzir o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível das políticas públicas a cargo da União, estados, Distrito Federal e municípios.
>
> **1.3. Visão geral acerca de governança organizacional e gestão públicas**
>
> 19. No RBG, o TCU esclarece que a governança pública organizacional (BRASIL, 2020):
>
> p. 36 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.
>
> p. 15 é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.
>
> 20. Para explicar e diferenciar os conceitos de governança e gestão, o RBG apresenta a figura abaixo, com o modelo de governança organizacional e de gestão adotado pelo TCU:
>
> **Figura 1 - Modelo de governança e gestão**
>
> [peça 1060]
>
> Fonte: BRASIL, 2020, p. 20
>
> 21. Conforme explicado no RBG (BRASIL, 2020, p. 17-20):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

A governança pública organizacional envolve três atividades básicas realizadas pelos seus responsáveis (adaptado de ABNT (2018b)):

a) avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados. É necessário avaliar para poder direcionar.

(…)

b) Direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento dá os critérios para o monitoramento.

(…)

c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação.

(…)

Já as atividades básicas de gestão são:

a) Planejar - dada a direção, as prioridades e os objetivos, quais são os passos para chegar lá?

b) Executar - colocar o plano para funcionar e gerar resultados de políticas e serviços; e

c) Controlar - como estão os indicadores de eficácia e de eficiência? como lidar adequadamente com os riscos de não cumprir as metas?

(…)

O modelo enfatiza a distinção entre governança e gestão, porém admite que há uma região em que as duas funções se tocam e, eventualmente, se sobrepõem. As diretrizes (direção/dirigir) necessárias ao planejamento organizacional vêm da função de governança, exercida por instâncias internas e externas de governança. O controle da gestão gera informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança, a fim de saber se as partes interessadas estão sendo atendidas e de decidir quais as correções a fazer.

22. As práticas de governança dispostas no RBG estão representadas na figura 2, divididas nos mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle. A explicação sobre o conteúdo de cada um dos mecanismos e respectivas práticas está disponível no capítulo 5 do Referencial (BRASIL, 2020, p. 52-106)

Figura 2 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança

[peça 1060]

Fonte: BRASIL, 2020, p. 52

23. A figura 3 exibe as práticas de gestão abordadas no questionário de autoavaliação utilizado para a realização deste acompanhamento.

Figura 3 - Práticas de gestão

[peça 1060]

Fonte: BRASIL, 2020c, p. 8

24. O apêndice A do RBG (BRASIL, 2020, p. 148-189) apresenta breve explicação sobre cada uma dessas práticas de gestão que, conforme indicado no Referencial:

p. 53 o modelo de autoavaliação que o TCU desenvolveu abrange não somente as práticas relacionadas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, mas também inclui a atenção da governança para as funções de gestão que são comuns às organizações públicas e que são fundamentais para viabilizar a geração de valor público, como aquelas relacionadas à administração de capital humano e financeiro, e à gestão da segurança e da tecnologia da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

informação.

p. 148. Considerou-se importante citá-las neste Referencial, a fim de ressaltar a necessidade de a governança alinhar essas funções à estratégia organizacional e desenvolver suas capacidades.

1.4. Método

25. Foi utilizado o método CSA (*Control Self-assessment* - autoavaliação de controles), preconizado pelo IIA (*The Institute of Internal Auditors*).

26. O questionário de autoavaliação eletrônico e padronizado foi aplicado ao conjunto de 381 unidades jurisdicionadas (Ujs), a fim de obter informações acerca da maturidade da governança e da capacidade de gestão dessas organizações.

27. A estrutura do questionário do iGG2021 está alinhada com o modelo de governança e gestão disposto no RBG. As questões foram agrupadas pelos seguintes temas: Governança pública; Gestão de pessoas; Gestão de tecnologia e da segurança da informação; Gestão de contratações; e Gestão orçamentária.

28. Cabe mencionar que o questionário proposto foi revisado e validado em 2019 (TC 003.870/2019-7). Primeiramente, executou-se o procedimento estatístico de análise de componentes principais (PCA) para cada uma das questões com os dados do último trabalho (2018). A partir da análise, foram identificados os problemas de colinearidade, permitindo a eliminação de perguntas e/ou combinações entre elas. Além disso, a análise PCA permitiu identificar perguntas que pouco se harmonizavam em seus contextos (baixa multicorrelação), indicando que tiveram maior ruído na resposta e, assim, corrigir os seus textos ou, ainda, excluí-las do questionário.

29. Após a primeira correção com abordagens estatística e semântica, as unidades técnicas do TCU (UTs) responsáveis por temas do questionário conduziram internamente etapa de revisão. Nessa etapa, foram revistas as subquestões adicionais, do tipo 'sim/não', que complementam a questão principal. Foi dada maior granularidade às subquestões, de forma a melhorar a compreensão acerca da prática avaliada.

30. Encerradas as duas primeiras etapas de revisão, foram realizados sete painéis de referência, com a participação de gestores e especialistas. Na oportunidade, foi validada também a nova dimensão do questionário 'gestão orçamentária', conduzida pela SecexAdministração com a contribuição da Semag e de representantes da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF) e da Casa Civil da Presidência da República (CC-PR).

31. Para auxiliar no esclarecimento de dúvidas, foram disponibilizados às organizações respondentes os documentos de suporte de 1º nível, a saber: FAQ (*frequently asked questions*), instruções de preenchimento, glossário (definição dos termos utilizados no questionário) e quadro referencial normativo das questões (QRN). Tais documentos estão disponíveis no Portal TCU:

https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/

32. O suporte de 2º nível foi prestado pela equipe da fiscalização, por intermédio da caixa de e-mail institucional governancapublica@tcu.gov.br.

33. Como informado na apresentação deste relatório, o sistema e-Governança foi desenvolvido pela equipe para a aplicação do questionário. O esforço empregado no desenvolvimento do Sistema foi motivado pelas seguintes vantagens que ele traria ao processo de trabalho:

a) integração com o sistema Conecta, para envio e recebimento de comunicações;

b) possibilidade de que os gestores atualizassem suas informações a qualquer tempo, como uma modalidade de autosserviço. Como mencionado, foi decidido que os ciclos do iGG ocorreriam com periodicidade bienal, com prazo determinado para que as organizações respondessem ao questionário eletrônico. O novo sistema permitiria que a autoavaliação ocorresse de forma contínua para o gestor, podendo esse atualizar suas respostas à medida que sua organização desenvolvesse a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

capacidade em governança e gestão, obtendo assim relatórios individuais atualizados. O TCU, por sua vez, poderia extrair os dados, obtendo a fotografia do cenário, sempre que julgasse pertinente, sem que houvesse a necessidade de designar equipe com dedicação exclusiva para tal; e

c) aproveitamento das respostas do ano anterior. Assim, os gestores poderiam utilizar as respostas já inseridas no sistema, editando apenas o que necessitasse de atualização.

34. Por tratar-se de nova ferramenta, o trabalho contemplou etapa para realização de teste piloto com amostra de organizações da lista de respondentes, com o objetivo de ajustar o e-Governança antes de disponibilizá-lo para os demais respondentes.

35. Para o início do prazo de resposta, foram enviados ofícios de comunicação para as organizações, informando acerca do trabalho, prazos e forma de acesso ao e-Governança.

36. Todos os interlocutores indicados pelas organizações foram cadastrados no e-Governança, e tinham acesso ao sistema por meio de login no Portal TCU. Apenas um representante de cada organização (chamado interlocutor consolidador) possuía perfil para cadastrar outros interlocutores, e para oficializar ao TCU o questionário respondido.

37. A página inicial do sistema mostrava as instruções para preenchimento do questionário.

38. Foi disponibilizado botão de impressão, para que o respondente pudesse imprimir as respostas inseridas.

39. Cada resposta lançada no questionário ficava salva com o registro do nome do interlocutor que a inseriu, além da data e horário.

40. Ao selecionar o botão ‘oficializar’, o sistema perguntava ao interlocutor consolidador se todas as respostas tinham sido aprovadas pelo dirigente máximo da organização.

41. Todas as respostas enviadas pelas organizações por meio do e-Governança foram importadas e tratadas utilizando-se o *software* livre R, para realização de cálculos estatísticos e construção dos gráficos. As formas de cálculo, em mais detalhes, encontram-se no Apêndice A.

42. Os gráficos, dados brutos e resultados individuais estarão disponíveis, após julgamento do processo pelo TCU, no portal de governança (link informado no item 31).

1.5. Limitações

43. Como informado no item 17, este trabalho teve dois objetivos. O primeiro foi alcançado, e os resultados estão dispostos nos títulos 2 a 7 deste relatório.

44. No que tange ao segundo objetivo - implantar o sistema e-Governança, para coletar as respostas do iGG2021 e dar início à autoavaliação na modalidade de autosserviço, cumpre informar que o sistema, em que pese parcialmente desenvolvido e utilizado no ciclo, está sendo descontinuado, em função das limitações descritas no processo administrativo TC 026.042/2021-5 , mormente a ausência de priorização da demanda de automatização do iGG no Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI) do TCU, o que obsta a sua sustentação.

45. Dessa forma, com a impossibilidade de adaptação do sistema e-Governança ao autosserviço, a automatização do processo de trabalho do iGG foi interrompida, sem previsão para ser reestabelecida pelo TCU.

46. Alternativamente, os relatórios individuais do iGG 2021 serão gerados, como nas edições anteriores do trabalho, em formato PDF e publicados no portal de governança no TCU.

47. Além disso, a autoavaliação voluntária do iGG no Portal do TCU será atualizada com os resultados do ciclo 2021 e reativada, após o julgamento deste processo, no mesmo formato utilizado em 2019, restando disponível formulário no portal de governança do TCU para preenchimento de solicitação de autoavaliação pelo respondente voluntário.

48. Nada obstante, incumbe destacar que, mesmo estando disponível para o gestor o autosserviço ‘versão 2019’, pelos motivos também apresentados no TC 026.042/2021-5, há também o risco de ele ser descontinuado, razão pela qual se propõe alertar a Segecex sobre tal possibilidade, caso a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

demanda de automatização do iGG não seja priorizada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) desta Corte de Contas.

1.6. Universo pesquisado

49. A lista de organizações respondentes foi composta por:

a) Unidades Prestadoras de Contas (UPCs) dispostas na Decisão Normativa TCU 187/2020, com exceção de: departamentos regionais dos serviços sociais autônomos; departamentos regionais dos conselhos de profissões; e fundos (exceto o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação);

b) Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Fundo Nacional de Saúde (FNS), a pedido de Semag (Secretaria de Macro avaliação Governamental); e

c) 23 organizações que não são UPC, mas são clientela de Secretarias de Controle Externo (Secex) do TCU, a pedido dessas secretarias.

50. Ao total, foram 381 organizações selecionadas. Todas elas responderam ao questionário, mas três foram excluídas dos resultados, devido ao número de questões não aplicáveis: Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV); Petrobras Logística de Exploração e Produção S.A. (PB-LOG); e Petrobras Comercializadora de Energia S.A. (PBEN). As respostas das 378 organizações restantes (relação constante do apêndice B) foram consideradas nos resultados apresentados neste relatório.

51. Os títulos 2 a 7 deste relatório relatam os resultados do grupo das 378 organizações, baseados nos dados declarados pelos respondentes e no método de classificação (estágios de capacidade) apresentado na figura abaixo:

Figura 4 - Categorização de respostas e limites de estágios de capacidade

[peça 1060]

Fonte: BRASIL, 2020c, p. 27.

52. Além dos resultados de 2021, será apresentado o comparativo entre 2018 e 2021 considerando as 364 organizações que responderam aos questionários aplicados nesses dois anos. O comparativo entre as organizações respondentes do iGG2021 e iGG2018 encontra-se no apêndice B.

53. Os enunciados das questões que compõem cada prática das autoavaliações de 2018 e de 2021 podem ser encontrados nos questionários em formato DOC, disponíveis no Portal TCU:

https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/

54. Nos apêndices C e D, estão disponíveis o ‘de-para’ entre os questionários e os indicadores de 2018 e 2021. O arquivo completo, em formato excel, está acessível no portal do TCU, nomeado como ‘legenda_indicadores_iGG_2021’, no link:

https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017B3114B38136FE

2. PERFIL INTEGRADO

55. A figura 5 representa a distribuição das organizações avaliadas, por estágio de capacidade em governança organizacional e gestão públicas, distribuída nos agregadores que compõem o iGG - Índice integrado de governança e gestão públicas:

a) iGovPub - Índice de governança pública organizacional;

b) iGestPessoas - Índice de gestão de pessoas;

c) iGestTI - Índice de gestão de TI;

d) iGestContrat - Índice de gestão de contratações; e

e) iGestOrcament - Índice de gestão orçamentária.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Figura 5 - iGG

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

56. Em 2021, como mencionado na seção 1.4 deste relatório, foi adicionada ao iGG a dimensão de gestão orçamentária. Cabe lembrar que os 'de-para' entre indicadores e questões de 2018 e 2021 podem ser consultados nos apêndices C e D.

57. Apesar da maior complexidade da autavaliação atual, o comparativo com os resultados de 2018 (figura 6, considerando os 364 respondentes comuns às duas pesquisas), sugere que, com exceção da dimensão de contratações (iGestContrat, que se manteve estável), houve evolução no iGG e nos índices que o compõem.

Figura 6 - iGG: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

58. A figura 7, que mostra a lógica de intervenção dos trabalhos do iGG, induz a reflexão sobre as possíveis causas para a evolução do cenário. Além do esforço de implementação das boas práticas pelas próprias organizações respondentes, o empenho do TCU na promoção do tema, e dos órgãos governantes superiores (OGS) na orientação e estabelecimento de normativos podem ter contribuído para a melhoria das capacidades em governança e gestão. Nas seções subsequentes, serão apresentadas algumas iniciativas desse tipo que potencialmente contribuíram para o aprimoramento dos agregadores que compõem o iGG.

Figura 7 - lógica de intervenção dos levantamentos de governança

[peça 1060]

Fonte: TCU, apresentação do powerpoint 'Governança Pública para o Desenvolvimento Nacional Sustentável', 2014

3. PERFIL DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL

3.1. Índice de governança pública (iGovPub)

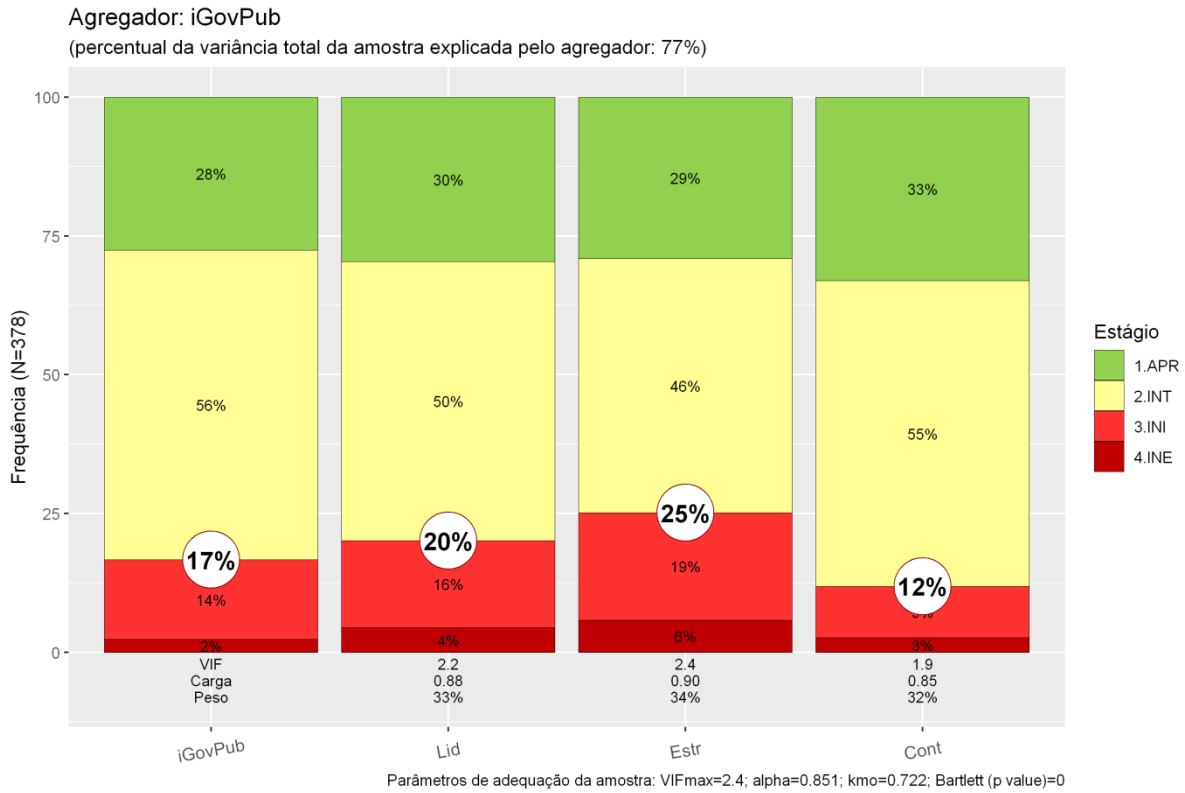
59. O relatório do Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário, que apresentou os resultados comparativos entre o iGG 2017 e 2018, informou a melhora do iGovPub e de todos os agregadores que o compunham: Liderança, Estratégia e Controle.

60. Essa evolução mostrou-se tendência nos resultados apresentados em 2021 (figura 8), comparados ao cenário de 2018, em todos os estágios de capacidade (figura 9).

61. O quadro se repetiu também no que diz respeito ao mecanismo Estratégia, o qual apresentou evolução mais notória, comparado ao de Liderança e ao de Controle (figura 9).

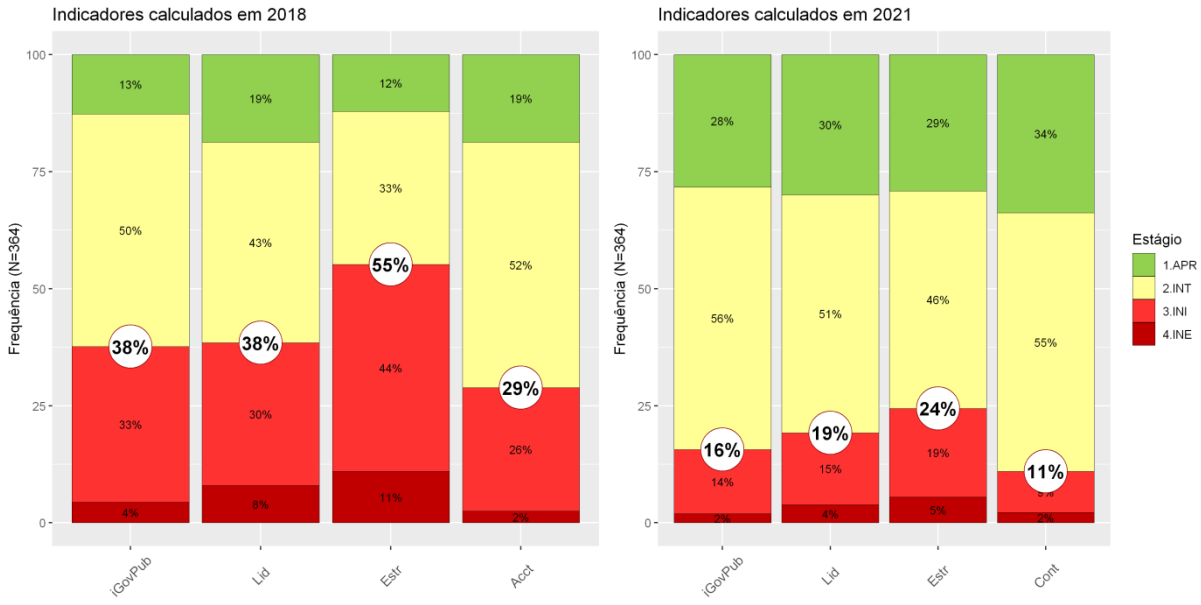
Figura 8 - iGovPub: capacidade em governança pública

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.



Fonte: elaboração própria

Figura 9 - iGovPub: comparativo entre 2018 e 2021



62. Fonte: elaboração própria

63. A seguir, serão apresentados os resultados dos três mecanismos e respectivas práticas que compõem o iGovPub.

3.2. Liderança

64. O mecanismo Liderança é formado por três práticas:

a) Estabelecer o modelo de governança (1110);

b) Promover a integridade (1120); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

c) Promover a capacidade da liderança (1130).

65. Os resultados obtidos na prática 'Estabelecer o modelo de governança' estão demonstrados na figura 10. A figura 11 mostra que houve evolução comparativamente a 2018.

66. Não obstante a melhora no cenário (figura 11), ainda é grande o percentual de organizações (44% - coluna 1112 - figura 10) que declaram a fragilidade no balanceamento de poder para a tomada de decisões críticas, prática que trataria o risco de que decisões de grande impacto e/ou de difícil revogação sejam tomadas por um ou poucos indivíduos em desacordo com os interesses organizacionais e das partes interessadas.

Figura 10 - Estabelecer o modelo de governança

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 11 - Estabelecer o modelo de governança: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

67. Na prática 'Promover a integridade' (tratada nos grupos 1130 e 4160 em 2018, conforme disposto nos apêndices C e D), foi onde ocorreu a evolução mais perceptível do mecanismo Liderança, como sugere a figura 13: em 2018, mais de 50% dos respondentes comuns no nível inicial nas práticas 1130 e 4160; em 2021, apenas 24% no mesmo estágio.

68. É preocupante, no entanto, que quase metade das organizações (47% e 44%, colunas 1123 e 1124 - figura 12) ainda estejam em nível inicial na implementação de seus programas de integridade e no estabelecimento de medidas para tratar conflitos de interesse, práticas que reduzem, além dos riscos de fraude e corrupção, os riscos de imagem dessas organizações, pois influenciam diretamente a credibilidade e a legitimidade da atuação organizacional.

Figura 12 - Promover a integridade

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 13 - Promover a integridade: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

69. Quanto à prática 'Promover a capacidade da liderança' (contemplada no grupo 1120, em 2018, conforme disposto nos apêndices C e D), a figura 15 indica melhora, apesar dos resultados negativos da nova questão inserida nessa prática em 2021: a 1133, a qual aborda o aprimoramento das competências dos membros da alta administração.

70. Com relação ao item 1133, a figura 14 demonstra que 61% dos respondentes estão no estágio inicial. Sobre a prática, o RBG esclarece que:

O programa de aperfeiçoamento de competências deve contemplar ações preparatórias para exercício da função; preparo para as mudanças de cenário nos ambientes interno e externo; melhoria da capacidade dos membros de avaliar os planos e decisões propostos pela gestão, apresentando opções alternativas, identificando vieses e reconhecendo quando será necessária a solicitação de consultoria externa (IFAC, 2014). Além disso, deve haver diretrizes para preenchimento das lacunas de desenvolvimento identificadas, de modo a equilibrar, quando aplicável, o desenvolvimento das habilidades dos membros atuais e a substituição deles por novos membros. (BRASIL, 2020, p.66-67)

71. Nesse sentido, o Decreto 9.727/2019 e a Lei 13.303/2016 também estabelecem requisitos de capacitação para a liderança:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Art. 10 As ações de capacitação e desenvolvimento de pessoal necessárias à ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança de que trata este Decreto constarão do plano de capacitação dos órgãos e das entidades de que trata o Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 , a partir da análise das necessidades de treinamento, aperfeiçoamento ou desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e competências. (Decreto 9.727/2019)

Lei 13.303/2016 art. 17 V § 4º Os administradores eleitos devem participar, na posse e anualmente, de treinamentos específicos sobre legislação societária e de mercado de capitais, divulgação de informações, controle interno, código de conduta, a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e demais temas relacionados às atividades da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

Figura 14 - Promover a capacidade da liderança

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 15 - Promover a capacidade da liderança: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

72. Ao concluir sobre o mecanismo Liderança, observa-se a perspectiva de melhora (figura 17), ainda que haja bastante espaço para aprimoramento na prática 1130 (coluna 1130 na figura 16).

73. É importante mencionar que podem ter contribuído para essa evolução as publicações do Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017), que dispôs sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; do Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018); e do Decreto 9.727/2019 (BRASIL, 2019), que estabeleceu os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

74. O Decreto 9.203/2017, por exemplo, dispõe que:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(…) V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

(…) X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;

(…) Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos neste Decreto

(…) Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade (…)

(…) Art. 20-A. Cabe à Controladoria-Geral da União estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade (…)

Figura 16 - Liderança

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 17 - Liderança: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

3.3. Estratégia

75. O mecanismo Estratégia é formado por cinco práticas:

a) Gerir riscos (2110);

b) Estabelecer a estratégia (2120);

c) Promover a gestão estratégica (2130);

d) Monitorar os resultados organizacionais (2140); e

e) Monitorar o desempenho das funções de gestão (2150).

76. Como pode ser observado na figura 19, houve sensível melhora na prática 'gerir riscos', comparativamente ao panorama identificado em 2018 (85% e 51% no estágio inicial, em 2018 e 2021 respectivamente), mesmo considerando o conjunto maior de itens de controle utilizados para avaliar essa prática no questionário aplicado em 2021 (conforme disposto nos apêndices C e D).

77. A evolução pode ter sido resultado, dentre outros, dos novos requisitos normativos e esforços orientativos no tema. Como exemplo, podem ser citados o Decreto 9.203/2017 e a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que abordam diversos aspectos dessa prática a serem observados pelas organizações públicas da administração federal direta e indireta; e os manuais publicados no repositório de conhecimento da CGU sobre gestão de riscos e integridade (PORTAL CGU).

78. A melhoria, no entanto, não significa haver um cenário satisfatório, tendo em vista que mais da metade das organizações respondentes ainda declaram 'não adotar' ou 'adotar em menor parte' (figura 18, coluna 2110) prática amplamente aceita e difundida na literatura acerca de governança, e já normatizada no Brasil. Destaca-se também o resultado negativo (87% de organizações no estágio inicial) no item 2115 (figura 18, coluna 2115), que aborda a execução de processo de gestão de continuidade do negócio.

Figura 18 - Gerir riscos

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 19 - Gerir riscos: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

79. A tendência de avanço se repete na prática 'Estabelecer a estratégia', como mostrado na figura 21. Além do Decreto 9.203/2017, iniciativas como a Instrução Normativa Seges/ME 24, de 18 de março de 2020, que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal; o Guia Técnico de Gestão Estratégica do Governo Federal; e a Resolução CNJ 325, de 29 de junho de 2020, que dispôs sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, podem ter corroborado para esse resultado.

80. Cabe comentar, no entanto, o resultado negativo no item 2123, que aborda a definição de metas para a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos. O percentual de 71% das organizações no estágio inicial (figura 20, coluna 2123) não reflete as referências normativas já existentes para a adoção da prática, como p. ex.: Lei 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos; Decreto 9.094/2017, que regulamenta a Lei 13.460/2017 (alterado pelo Decreto 10.178/2019); Decreto 9.739/2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública; e Decreto 10.046/2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados.

Figura 20 - Estabelecer a estratégia

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Figura 21 - Estabelecer a estratégia: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

81. Quanto às práticas 'Promover a gestão estratégica' (figura 22) e 'Monitorar o desempenho das funções de gestão' (figura 24), faz sentido avaliá-las conjuntamente, tendo em vista que a primeira estabelece os parâmetros necessários para a execução da segunda.

82. Em 2018, essas práticas estavam representadas no indicador 2130, mas em 2021 foram separadas a fim de destacar as atividades de elaboração das de execução do plano de monitoramento (conforme disposto nos apêndices C e D). Apesar da melhoria do cenário de 2018 para 2021 (figura 23 e figura 25), a separação entre as práticas mostrou que parte das organizações definem requisitos, mas não monitoram desempenho: diferença de 12% de respondentes no nível inicial das práticas 2130 e 2150 (figura 22 e figura 24).

Figura 22 - Promover a gestão estratégica

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 23 - Promover a gestão estratégica: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 24 - Monitorar o desempenho das funções de gestão

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 25 - Monitorar o desempenho das funções de gestão: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

83. A prática 'Monitorar os resultados organizacionais' foi inserida no questionário de 2021, para estimular que as organizações respondentes estabeleçam formas de acompanhar os seus resultados, com vistas à melhoria do desempenho e à tomada de decisão fundamentada em evidências. Nesse sentido, cabe citar o Decreto 9.203/2017:

Art. 15-A. São competências dos comitês internos de governança, instituídos pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

(…) II - incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório.

84. Os resultados obtidos (figura 26) mostram claramente a necessidade de aprimoramento dessa prática pela administração pública federal, haja vista que 40% ainda estão no estágio inicial de capacidade.

Figura 26 - Monitorar os resultados organizacionais

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

85. Da figura 28, depreende-se que o mecanismo Estratégia evoluiu comparado aos resultados de 2018, apesar da adição da prática 2140.

86. Preocupa, no entanto, o fato de que a gestão de riscos ainda se mostra frágil em mais da metade das organizações respondentes (51%, na figura 27, coluna 2110). A baixa maturidade nessa prática

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

afeta as demais, pois pode dificultar ou impossibilitar a avaliação, pelas instâncias internas de governança, sobre a adequabilidade do modelo de governança e gestão adotado. É um fator que limita saber se há controles desnecessários ou riscos não tratados.

Figura 27 - Estratégia

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 28 - Estratégia: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

3.4. Controle

87. O mecanismo Controle é formado por quatro práticas:

a) Promover a transparência (3110);

b) Garantir a *accountability* (3120);

c) Monitorar a satisfação dos usuários (3130); e

d) Assegurar a efetividade da auditoria interna (3140).

88. Em 2018, as práticas 3110 (Promover a transparência) e 3120 (Garantir a *accountability*) foram avaliadas num só grupo: 3110 (Promover a transparência, responsabilidade e prestação de contas). Em 2021, a nova classificação detalhou os conceitos, aprofundando a autoavaliação (conforme disposto nos apêndices C e D).

89. A figura 30 e a figura 32 mostram os comparativos entre os itens avaliados em 2018 e em 2021 para as práticas 3110 e 3120. Observa-se que, mesmo com o aumento da complexidade da avaliação, o cenário melhorou.

90. Apesar da evolução, é necessário comentar o resultado negativo do item 3122: 62% dos respondentes não publicam na internet (ou o fazem para pequena parte dos casos aplicáveis) os extratos dos planos de responsabilidade da organização e respectivos relatórios de acompanhamento (coluna 3122, na figura 31).

91. O glossário relacionado à questão 3122 informava que os planos de responsabilidade da organização incluíam: planos nacionais; setoriais; transversais; e organizacionais. Nesse último, considerava-se os planos estratégicos e seus relatórios de acompanhamento.

92. A importância da adoção dessa prática é acentuada pelo novo modelo de planejamento governamental, estabelecido pela Lei 13.971/2019, que instituiu o Plano Plurianual da União (PPA) para o período de 2020 a 2023. O PPA 2020-2023 adotou estrutura simplificada, em que cada programa possui apenas um objetivo, um único indicador e uma meta associada.

93. Com um instrumento tão sucinto de planejamento, sem definição dos produtos e serviços que serão entregues anualmente ao longo dos quatro anos, já era esperado que o PPA não conseguisse evidenciar e dar transparência aos resultados pretendidos pela atuação governamental. Assim, a Lei 13.971/2019 dispôs que o desdobramento do PPA seria realizado por meio do plano estratégico de cada organização:

Art. 22. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverão o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas ao fortalecimento da governança pública.

(…) § 2º Os órgãos e as entidades de que trata o caput elaborarão ou atualizarão seu planejamento estratégico institucional de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos nacionais, setoriais e regionais.

94. Assim, os planos estratégicos devem complementar o PPA, especificando as entregas de cada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

organização para o alcance dos objetivos governamentais. E, para que a sociedade tome conhecimento do planejado e acompanhe a evolução dos indicadores e metas, faz-se necessário que esses planos e relatórios de acompanhamento sejam publicados na internet, ressalvados os casos de sigilo amparados pela legislação.

95. No que tange às empresas públicas e sociedades de economia mista, a Lei 13.303/2016 estabeleceu a publicação dos compromissos para a execução das políticas públicas das quais essas organizações fazem parte:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos.

Figura 29 - Promover a transparência

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 30 - Promover a transparência: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 31 - Garantir a *accountability*

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 32 - Garantir a *accountability*: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

96. A prática 'Monitorar a satisfação dos usuários', avaliada em 2018 nos grupos 5110 e 5120 (conforme disposto nos apêndices C e D), apresentou piora. Em 2018, a 5111 mostrava 24% de respondentes no estágio inicial, enquanto, em 2021, a 3131 apresenta 36% (figura 34). O mesmo ocorre com a 5121, com 35% no estágio inicial, enquanto a sua correspondente em 2021 - 3132 - sugere 57%. A única que apresentou evolução foi a 5122, que tinha 67% no nível inicial, reduzindo para 54% em 2021 (3133 na figura 34).

97. Possível causa para o agravamento do cenário foi o aumento da complexidade das questões. Ao detalhar os itens de verificação, os resultados mostraram que mais da metade das organizações respondentes estão no nível inicial na promoção da acessibilidade dos serviços prestados pela internet e da participação dos usuários (3132 e 3133, figura 33).

Figura 33 - Monitorar a satisfação dos usuários

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 34 - Monitorar a satisfação dos usuários: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

98. A prática 3140 (assegurar a efetividade da auditoria interna) foi avaliada em 2018 no grupo 3120 (conforme disposto nos apêndices C e D). Mas as questões que compunham essa prática foram reformuladas, para que, em 2021, a função de auditoria fosse avaliada acerca dos mesmos aspectos sob outra perspectiva: a do cliente.

99. Assim, o grupo 3140 abordou a visão da organização como cliente da auditoria interna, buscando identificar a opinião da liderança acerca da qualidade e utilidade dos serviços que tem recebido dessa função. A prática abordou ainda iniciativas que a liderança pode adotar para assegurar a efetividade da auditoria interna, como, p. ex.: informá-la acerca dos riscos, objetivos e prioridades organizacionais, a fim de que tais informações possam ser consideradas no planejamento de auditoria; acompanhar as recomendações, para que as providências necessárias sejam adotadas; e contribuir com o programa de avaliação e melhoria da qualidade da auditoria interna.

100. O gráfico comparativo entre 2018 e 2021 (figura 36 - Assegurar a efetividade da auditoria interna: comparativo entre 2018 e 2021 figura 36) demonstra resultados próximos para os indicadores 3120 e 3140 (38% e 33%, respectivamente), para os mesmos aspectos avaliados, mas com perspectivas de observação diferentes.

101. Os resultados atuais (figura 35) reforçam a necessidade de estreitar a comunicação entre a liderança e a função de auditoria interna, de forma que o planejamento da auditoria seja baseado em riscos (coluna 3141, na figura 35, 53% no estágio inicial). Essa prática tem sido estimulada pelo IIA (*Institute of Internal Auditors*):

A comunicação contínua é vital para permitir ajustes ágeis às mudanças. Além disso, a comunicação contínua ajuda a garantir que a alta administração, o conselho e a atividade de auditoria interna compartilhem um entendimento comum dos riscos e prioridades de avaliação da organização. (Guia Prático: desenvolvendo um plano de auditoria interna baseado em riscos, IIA, 2020, p. 8).

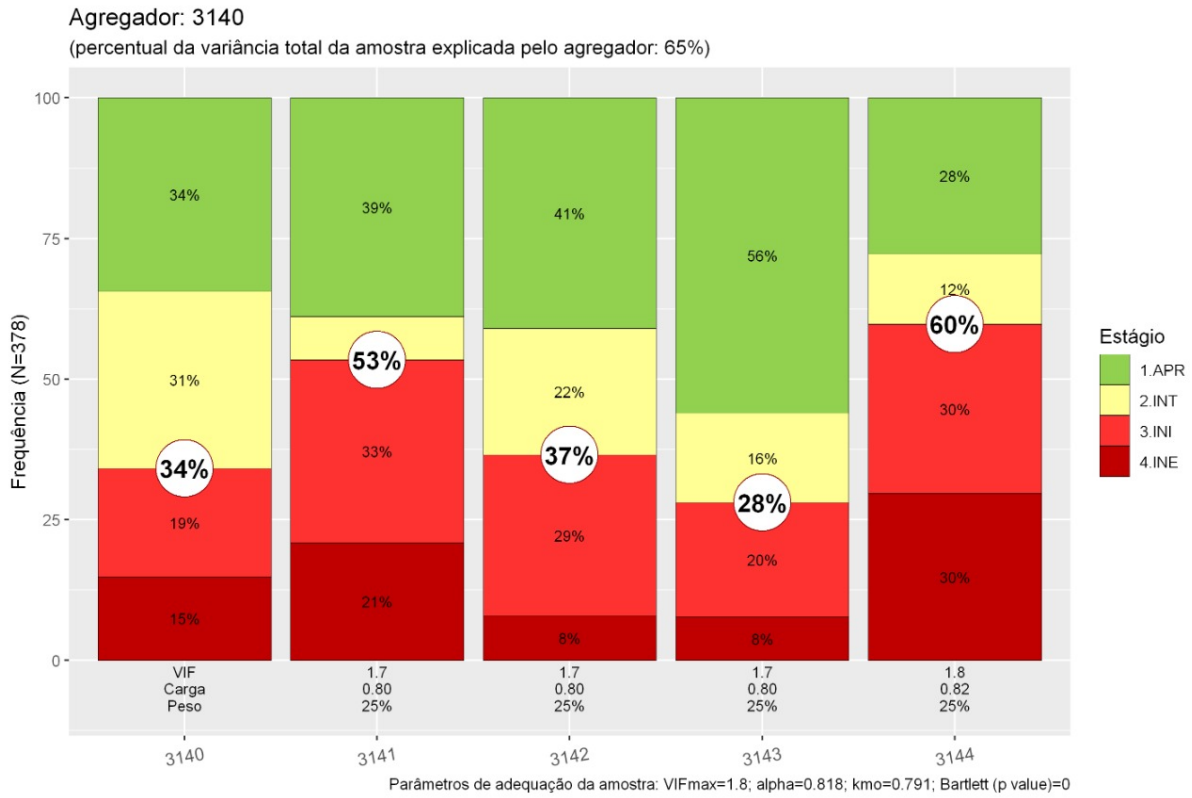
102. A necessidade de mudança foi expressa também pelo Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário, que determinou à Controladoria-Geral da União que:

9.1.2. defina mecanismos destinados a fortalecer a comunicação e a avaliação do planejamento de suas ações de controle por parte dos ministros de estado, de modo que cada ministro possa se apropriar do planejamento das ações de controle voltadas a apoiar o alcance dos objetivos da gestão, observada a necessidade de ser mantida a independência e a objetividade da atividade de auditoria interna, a cargo da SFC.

103. Cabe destacar também os resultados do item 3144 (60% no estágio inicial - figura 35), que indicam baixa atuação da liderança com respeito à melhoria do desempenho da função de auditoria interna.

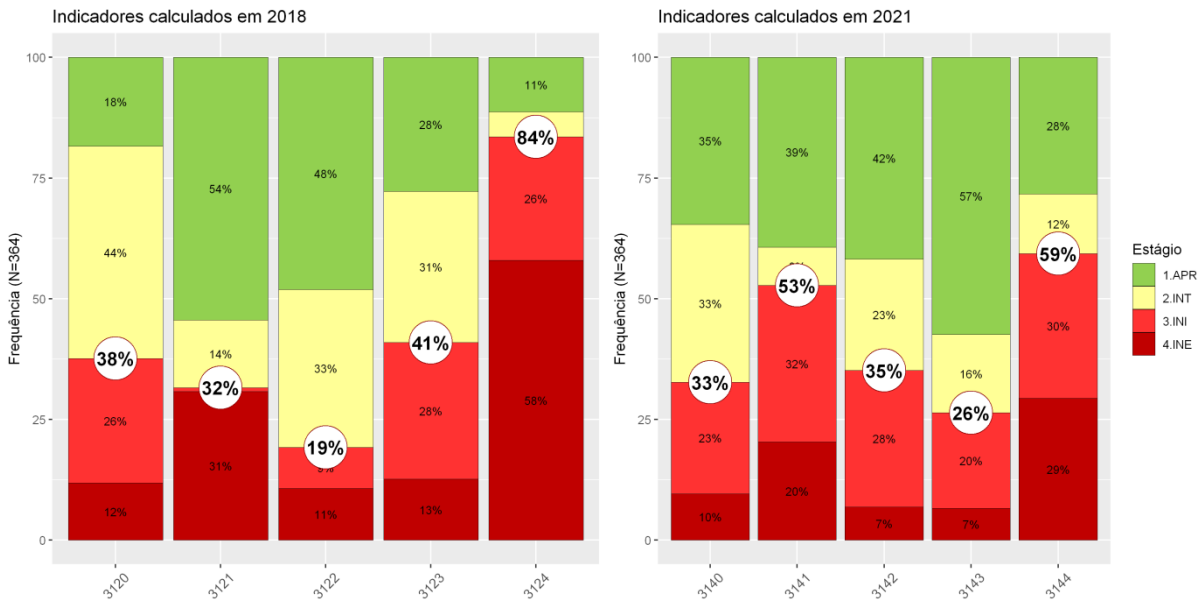
Figura 35 - Assegurar a efetividade da auditoria interna

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.



Fonte: elaboração própria

Figura 36 - Assegurar a efetividade da auditoria interna: comparativo entre 2018 e 2021

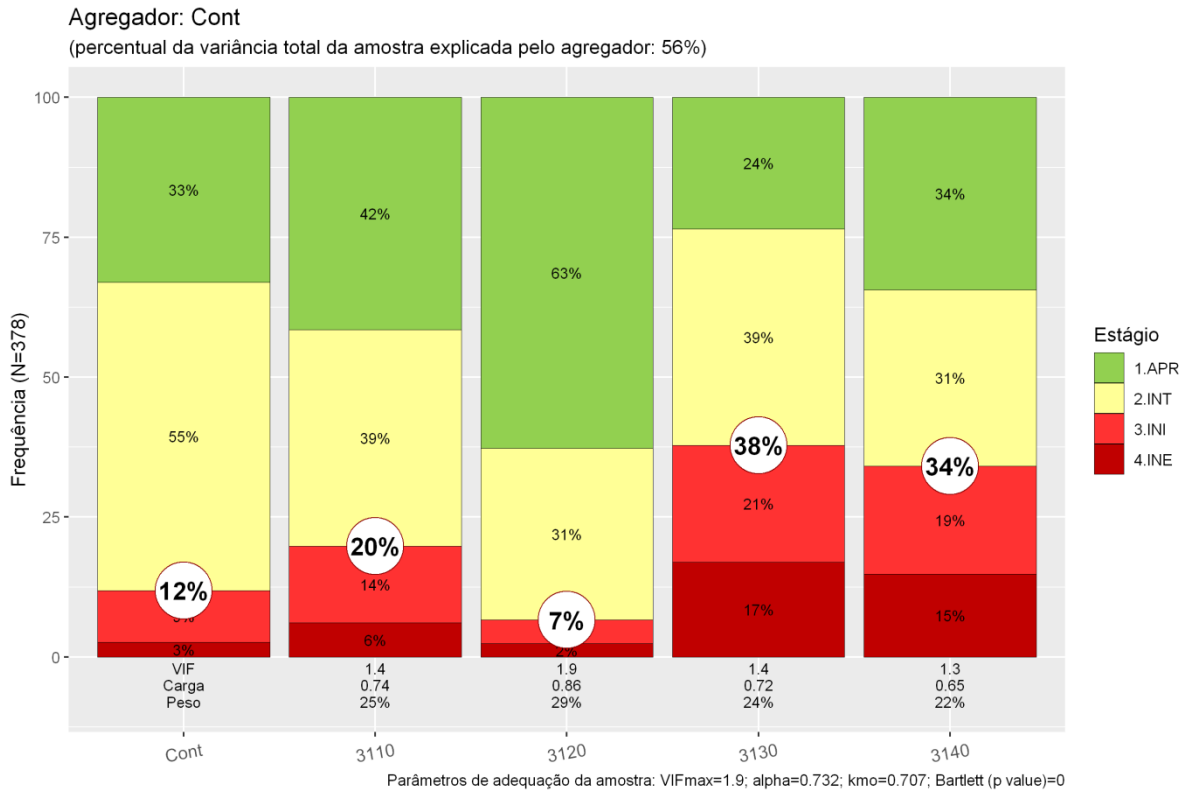


Fonte: elaboração própria

104. Os resultados do mecanismo Controle (figura 37) e o comparativo com o cenário apresentado em 2018 (figura 38) sugerem a evolução da maturidade das organizações nas práticas avaliadas, apesar do aumento da complexidade da autoavaliação. Não se pode perder de vista, no entanto, as lacunas de aprimoramento das práticas e dos itens comentados nesta seção.

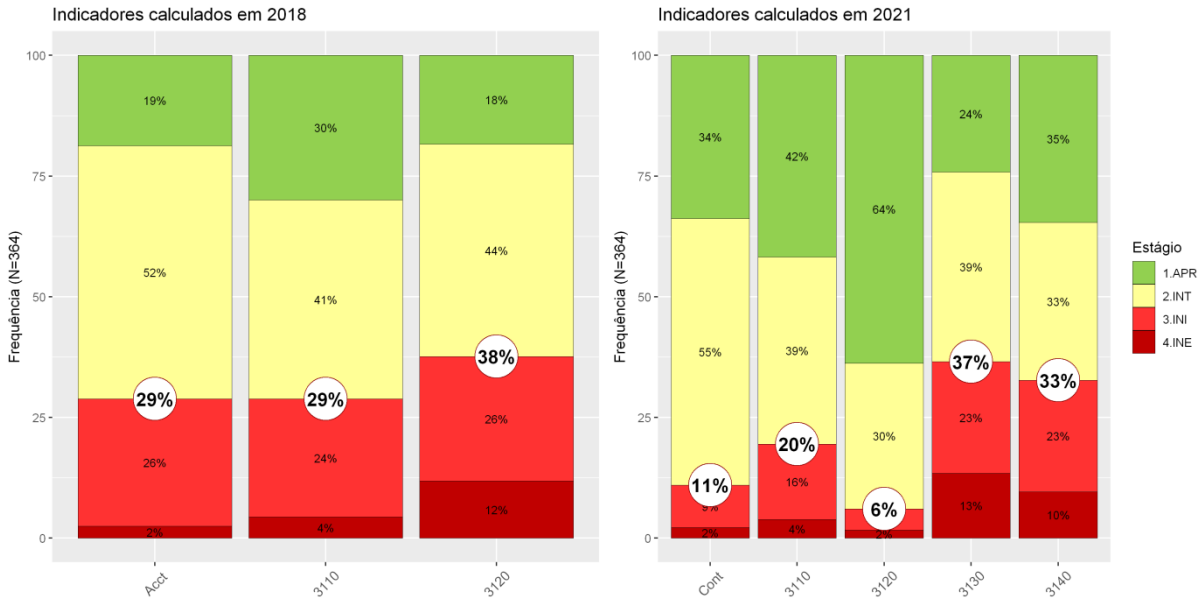
Figura 37 - Controle

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.



Fonte: elaboração própria

Figura 38 - Controle: comparativo entre 2018 e 2021



Fonte: elaboração própria

4. PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS

105. Conforme explicitado no relatório do Acórdão 358/2017-TCU-Plenário, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) do TCU define governança de pessoas como:

20. 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.

(…)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

21. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem por objetivo:

· Alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados.

· Assegurar a utilização eficiente de recursos.

· Otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas.

· Mitigar riscos.

· Auxiliar a tomada de decisão.

· Assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

106. Já a gestão de pessoas, de acordo com art. 3º inciso I da Resolução-TCU 319/2020, é o 'conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como favorecer o alcance dos resultados institucionais'.

107. Em grande parte das organizações públicas brasileiras, a área de gestão de pessoas nasce da necessidade de dar cumprimento a amplo conjunto de normas e regulamentos relacionados com recursos humanos, como folha de pagamento, férias, licenças diversas e processos administrativos. Tanto no chamado regime celetista como no regime estatutário.

108. Entretanto, as organizações públicas possuem necessidades relacionadas a força de trabalho que vão além de apenas dar cumprimento aos normativos de regência. Considerando que as pessoas são os principais viabilizadores dos resultados organizacionais, elas devem, portanto, ser geridas de forma estratégica.

109. A razão principal para a realização de fiscalizações desta natureza - como o trabalho do iGG - é o entendimento de que os resultados de qualquer organização pública dependem fundamentalmente das pessoas que nelas trabalham. Especialmente em um setor com grande utilização de recursos humanos como é o setor público.

110. Assim, a governança e gestão das pessoas é fundamental para que as organizações atendam a sociedade de maneira efetiva. Considerando este contexto, analisa-se, a seguir, os resultados apresentados pelas organizações respondentes do iGG2021 no que tange ao tema de Governança e Gestão de pessoas.

4.1. Índice de Governança e Gestão de Pessoas (iGovPessoas)

111. A figura 39 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no Índice de Governança e Gestão de Pessoas - iGovPessoas. O índice é composto pelo indicador EstrPessoas, que trata de governança de pessoal; pelas demais práticas de governança pública organizacional (que formam o agregador iGovPub); e pelas práticas avaliadas no tema gestão de pessoas (que formam o agregador iGestPessoas).

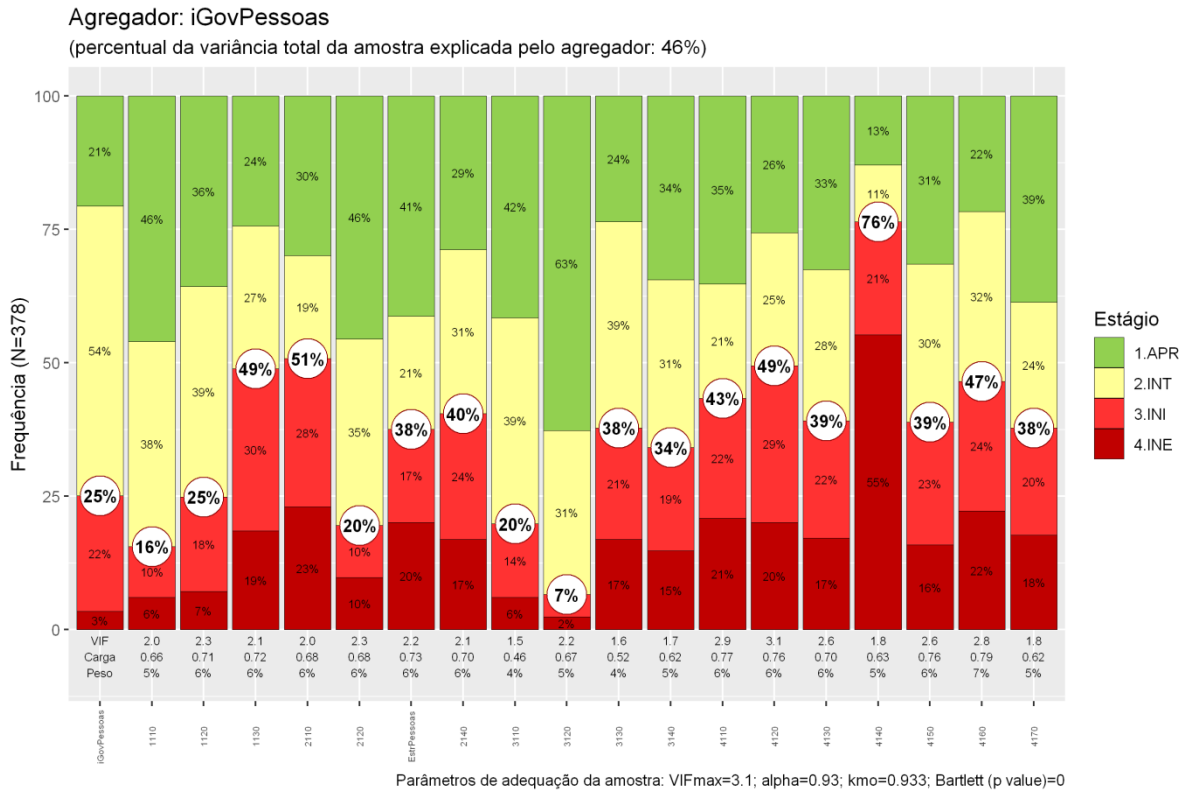
112. A figura 40 apresenta o comparativo entre os resultados do iGovPessoas nos anos 2018 e 2021, considerando-se os 364 respondentes em comum nas duas avaliações.

113. O cenário apresenta perspectiva de melhora no iGovPessoas e nos demais indicadores que o compõem. Observa-se a redução de 55% para 24% do percentual de organizações no estágio inicial de capacidade (coluna iGovPessoas, figura 40). Espera-se, assim, nos próximos trabalhos, quadro mais amadurecido em aspectos que apresentaram deficiências no iGG2021.

114. Tais deficiências quanto aos indicadores EstrPessoas e iGestPessoas serão comentadas com mais detalhes nas seções a seguir. Com relação às práticas de governança pública (iGovPub), os resultados estão apresentados na seção 3.1 deste relatório.

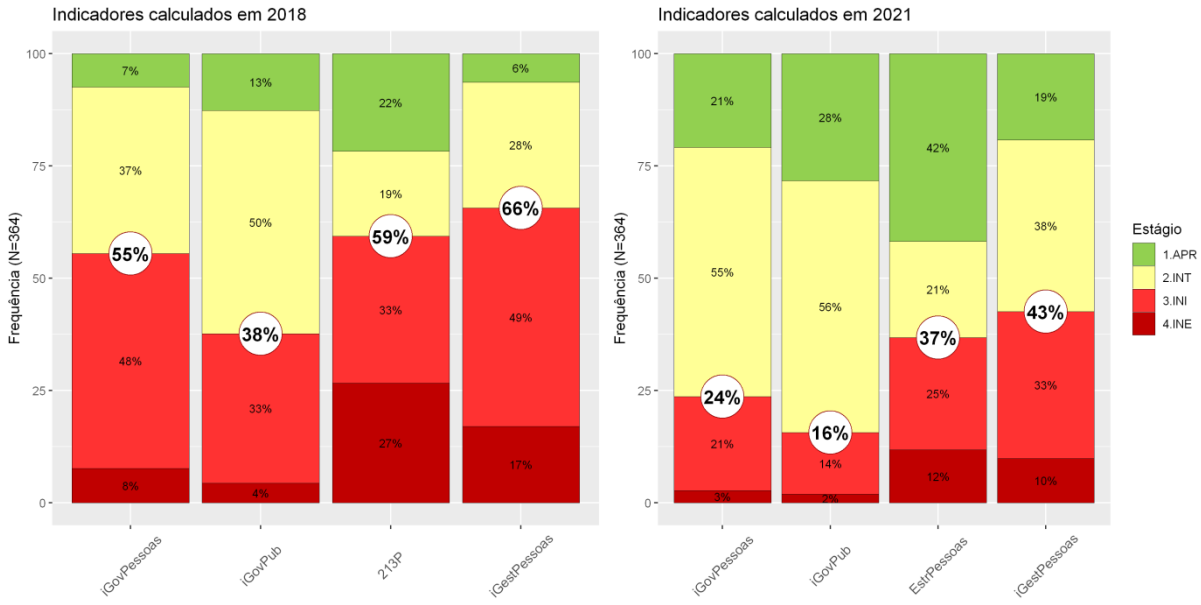
Figura 39 - iGovPessoas: capacidade em governança e gestão de pessoas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.



Fonte: elaboração própria

Figura 40 - iGovPessoas: comparativo entre 2018 e 2021



Fonte: elaboração própria

4.2. Governança de Pessoas

115. A governança de pessoas foi avaliada, no iGG2021, por meio de duas questões:

a) 2132, que trata da definição do modelo de gestão de pessoas, com o estabelecimento de responsabilidades, objetivos, indicadores e metas para guiar a gestão; e

b) 2152, que avalia se o desempenho da gestão de pessoas é monitorado, ou seja, se os indicadores definidos no modelo estão implantados e se relatórios de monitoramento estão disponíveis para liderança da organização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

116. Esses dois agregadores formam o indicador EstrPessoas: capacidade em promover a gestão estratégica de pessoas.

117. Verifica-se, na figura 41, que 63% das organizações relataram que a alta administração estabeleceu, em parte ou em grande parte, um modelo de gestão de pessoas (níveis intermediário e aprimorado, coluna 2132). Os resultados também indicam 54% das organizações nos estágios intermediário e aprimorado na prática que aborda o monitoramento do desempenho (2152). Esse cenário mostrou sensível melhora comparado ao de 2018, como pode ser observado na figura 42: houve redução dos percentuais de organizações no estágio inicial no indicador EstrPessoas (chamado em 2018 de 213P) e em seus componentes.

118. Apesar da evolução, cabe comentar que a diferença entre os resultados dos itens 2132 e 2152 apontam parte das organizações com plano de monitoramento definido (objetivos, indicadores e metas estabelecidos), mas não monitorado.

119. Definir modelo de gestão é fator basilar para o envolvimento de cada uma das funções (ou subsistemas) de gestão de pessoas na consecução dos objetivos da área e da própria estratégia organizacional. E monitorar a gestão de pessoas é fundamental para que se ofereça transparência sobre a real situação de seu desempenho e também de seus gestores e colaboradores, com base não em análises subjetivas por parte de membros da alta administração, mas baseado em critérios objetivos.

Figura 41 - EstrPessoas: Capacidade em Promover a Gestão Estratégica de Pessoas

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 42 - EstrPessoas: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

4.3. Gestão de Pessoas

120. No que concerne ao IGestPessoas - Índice de Gestão de Pessoas, a figura 43 apresenta os resultados atuais:

Figura 43 - iGestPessoas: capacidade em gestão de pessoas

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

121. O iGestPessoas é composto por todas as práticas de gestão de pessoas contempladas no questionário: 4110 - Realizar planejamento de gestão de pessoas; 4120 - Definir, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores; 4130 - Assegurar o provimento das vagas existentes; 4140 - Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados; 4150 - Desenvolver as competências do colaboradores e dos gestores; 4160 - Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho; e 4170 - Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.

122. Observa-se, na figura 43, que, de forma geral, há número significativo de organizações em estágio inicial quanto à capacidade em gestão de pessoas: 43%. Os dados apontam muitas oportunidades de melhoria nas práticas de gestão de pessoas das organizações respondentes.

123. Apesar do resultado não satisfatório, depreende-se, da figura 44, que há perspectiva de melhora do cenário, tendo em vista a evolução apresentada comparando-se o iGestPessoas de 2018 com o atual: em 2018, 66% das organizações estavam em estágio inicial de capacidade; em 2021, como mencionado, esse percentual caiu para 43%.

124. Observa-se que a evolução para melhor foi acompanhada por todos os agregadores que compõem o iGestPessoas. Cabe mencionar que o grupo 4180, avaliado em 2018, foi incorporado,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

em 2021, ao grupo 4160 (conforme disposto nos apêndices C e D).

Figura 44 - iGestPessoas: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

125. A seguir estão apresentadas as principais deficiências identificadas nos agregadores que compõem o iGestPessoas.

126. O resultado mais preocupante está demonstrado na figura 45, pela qual verifica-se que 55% das organizações declaram não assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados (estágio de capacidade inexpressivo, coluna 4140); e mais 21% dos respondentes ainda estão iniciando a adoção da prática (estágio iniciando, coluna 4140), somando-se assim 76% no estágio inicial.

Figura 45 - Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

127. Ressalta-se a baixa capacidade das organizações em estabelecer uma política, ou programa de sucessão: 62% não o fazem (estágio inexpressivo, coluna 4141, figura 45). Além disso, a maioria das organizações (64%) estão em estágio inicial na identificação das ocupações críticas (coluna 4142, figura 45); e grande parte (66% no estágio inexpressivo) não estabelece plano de sucessão para as ocupações críticas (coluna 4143, figura 45).

128. Ocupações críticas são aquelas que possuem dificuldade de reposição e influência direta nos resultados da organização. Deste modo, a baixa capacidade das organizações em definir as posições críticas e promover ações para garantir a sucessão destas posições pode colocar em risco o funcionamento e o bom desempenho da organização.

129. Apesar do resultado insatisfatório, verifica-se uma evolução no indicador em relação ao panorama obtido em 2018, conforme demonstrado na figura 46.

Figura 46 - Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados: comparativo de médias entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

130. No que se refere a prática ‘Definir, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores’ (4120, figura 47), nota-se que apenas 26% das organizações estão em estágio aprimorado na prática, e 49% estão no estágio inicial.

Figura 47 - Definir a demanda por colaboradores e gestores

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

131. O adequado planejamento da força de trabalho, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, é importante para garantir que as organizações possuam colaboradores com os perfis profissionais adequados para atenderem os desafios organizacionais. O processo de planejamento da força de trabalho é a base para os processos de seleção, movimentação, treinamento, entre outros.

132. Salienta-se, como em trabalhos anteriores, a importância da definição dos perfis profissionais das ocupações ou grupo de ocupações de colaboradores da organização, pois é a partir deles que o recrutamento, seleção e desenvolvimento dos colaboradores irá funcionar. É, portanto, processo básico e primordial para o desenvolvimento de políticas e práticas de gestão de pessoas.

133. Todavia, como já mencionado, houve melhora no indicador com relação ao iGG2018, conforme observa-se na figura abaixo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Figura 48 - Definir a demanda por colaboradores e gestores: comparativo de médias entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

134. No que diz respeito à prática 'Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho' (coluna 4160, figura 49), observa-se que apenas 22% das organizações estão em estágio aprimorado na prática. O destaque negativo nessa prática foi o item 4164, que apresentou 71% das organizações estão em estágio inicial no que diz respeito à realização de ações de reconhecimento dos colaboradores e equipes (coluna 4164, figura 49).

Figura 49 - Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

135. Cumpre ressaltar que práticas de reconhecimento podem levar a uma melhora no desempenho dos colaboradores. Recompensas não-financeiras, considerando o óbice da própria administração pública em distribuir incentivos financeiros, focam nas necessidades que os colaboradores têm de reconhecimento, realização e crescimento pessoal. Assim, a prática pode influenciar positivamente no desempenho individual e, em última análise, no desempenho das próprias organizações.

136. Observa-se que 53% das organizações não buscam identificar os motivos dos desligamentos voluntários (estágio inexpressivo, coluna 4165, figura 49); e 61% estão no estágio inicial na identificação dos motivos de pedidos de movimentação interna (coluna 4166, figura 49). A identificação das razões dos colaboradores saírem da organização ou saírem de unidades organizacionais pode esclarecer problemas de gestão que podem ser solucionados sem a alteração de normativos. São insumos para a área de gestão de pessoas e da administração das entidades para identificarem eventuais problemas.

137. No que tange à prática 'Realizar planejamento da gestão de pessoas' (4110, figura 50), os resultados indicam 43% das organizações em estágio inicial. O pior resultado foi no item 4111, com mais da metade dos respondentes em estágio inicial na definição de objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função (subsistema) de gestão de pessoas.

138. A elaboração de planejamento de gestão de pessoas é uma importante ação estruturante e tem o objetivo de potencializar a contribuição de cada função (subsistema) para a consecução dos objetivos da área de gestão de pessoas e da estratégia organizacional. Por outro lado, a ausência de planejamento pode resultar em funções (subsistemas) de gestão de pessoas com resultados abaixo do esperado. A organização que não estabelece os objetivos para cada função (subsistema) de gestão de pessoas apresenta dificuldade para avaliar resultados e corrigir eventuais distorções de rumos.

139. Além disso, o planejamento de gestão de pessoas funciona como uma ferramenta de comunicação e também de controle, pois indica objetivos, indicadores e metas de desempenho. Deste modo, é positivo que as Unidades Jurisdicionadas realizem o planejamento de gestão de pessoas, uma vez que o planejamento facilita a manutenção de caminhos adotados e dificulta bruscas mudanças de rumos sem a devida motivação e, principalmente, divergentes do interesse público.

140. Cabe mencionar, no entanto, uma evolução relevante na prática 4110: os resultados sugerem que 48% das organizações estão em estágio aprimorado na prática 'Há plano (s) específico (s) para orientar a gestão de pessoas na organização' (item 4112, figura 50). Na figura 51, observa-se que, em 2018, eram apenas 26% das organizações em estágio aprimorado nesse item de avaliação (considerando os 364 respondentes comuns a 2021).

141. O plano de gestão de pessoas consiste na relação entre a estratégia organizacional e o conjunto de políticas e práticas de gestão de pessoas da organização. Permite assim a priorização de ações e uma análise mais criteriosa quanto ao que é possível efetivamente realizar. Evita-se, portanto,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

projetos ou ideias de políticas e práticas sem vinculação com a real condição de execução e necessidade da organização.

Figura 50 - Realizar planejamento da gestão de pessoas

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 51 - Realizar planejamento da gestão de pessoas: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

142. Cabe comentar, por fim, os resultados do agregador 4170 (Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores). 38% das organizações ainda estão no estágio inicial em avaliar o desempenho dos colaboradores e gestores (coluna 4170, estágio inicial, figura 52). O resultado está aquém do esperado, considerando-se que, salvo poucas exceções, os colaboradores da Administração Pública Federal, 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.

143. O processo de gestão do desempenho busca promover a melhoria da qualificação dos colaboradores e subsidiar a políticas e práticas de gestão de pessoas. Além disso, contribui para alinhar os processos de trabalho com a missão e com os objetivos estratégicos da organização. Apoia o processo de planejamento estratégico, identifica as necessidades de adequação funcional relacionadas a problemas de adaptação ao cargo, à função ou à organização. E, por fim, democratiza o ambiente de trabalho, estabelecendo um diálogo contínuo com servidores e equipes a respeito dos resultados desejados pela organização, pelos cidadãos e pela sociedade.

144. O processo de gestão do desempenho é também 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, política de promoção e progressão no cargo ou carreira, e a identificação de falhas em equipes, gestores, processos, fluxos e condições de trabalho. Por estes motivos, é fundamental um processo de gestão do desempenho desenvolvido nas organizações.

145. Um aspecto positivo a ser observado, é perspectiva de melhora de cenário, comparando-se os resultados de 2021 com os de 2018 (figura 53). Os resultados atuais apontam evolução em todos os itens que compõem a prática.

Figura 52 - Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 53 - Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

146. Embora os dados indiquem deficiências em aspectos fundamentais da gestão de pessoas, observa-se um quadro mais amadurecido em relação a capacidade de governança e gestão de pessoas das organizações em relação aos resultados obtidos em 2018 (figura 44). Esta evolução é necessária e se torna ainda mais urgente ao se considerar o quadro fiscal do estado brasileiro.

147. Deste modo, reforça-se a imperiosa necessidade das unidades jurisdicionadas estabelecerem processos técnicos para a escolha de gestores. Inicialmente deve-se definir os perfis profissionais necessários para atenderem as necessidades organizacionais de forma prévia e documentada. De outro modo, há elevado risco de que as posições de liderança sejam ocupadas por colaboradores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

sem o adequado preparo e/ou serem selecionados sem qualquer transparência.

148. Também considerando o grave contexto fiscal do Brasil, é fundamental que as organizações públicas aloquem os colaboradores de forma profissional. Ou seja, busquem atender em primeiro lugar os interesses e necessidades da organização. Tal objetivo só será possível se a seleção e alocação ocorra com base na comparação entre os perfis profissionais desejados e aquele apresentado pelos colaboradores. Deste modo, as seleções externas e movimentações internas apenas ocorrerão para atender o interesse da organização e não apenas os interesses dos próprios colaboradores.

149. Em sentido semelhante, é fundamental que o quantitativo de colaboradores de cada unidade organizacional atenda as prioridades da organização. Especialmente em função das dificuldades de reposição de colaboradores que as organizações públicas enfrentam e ainda enfrentarão por alguns anos.

5. PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE SEGURANÇA E DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

5.1. Índice de Governança e Gestão de TI (IGovTI)

150. O iGovTI começou a ser mensurado pelo TCU em 2010 e, desde então, esse instrumento tem sido continuamente aprimorado para melhor refletir as capacidades das organizações avaliadas, considerando-se a evolução tecnológica e as mudanças em critérios normativos e nas boas práticas ocorridas ao longo dos anos, bem como para se alinhar aos objetivos institucionais do Tribunal.

151. Nesse sentido, ressalta-se que, além dos objetivos estratégicos citados no item 18 deste relatório, os seguintes objetivos constantes do Plano Estratégico 2019-2025 do TCU (PET-TCU) também foram considerados na seleção de critérios e na elaboração das questões aplicadas em 2021 para mensurar o iGovTI: ‘Contribuir para a transformação digital do país’ e ‘Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública’.

152. Esses objetivos estão associados à ampliação e ao melhor uso de Tecnologia da Informação (TI) na Administração Pública Federal (APF) e podem ter sua importância aquilatada pelos seguintes parágrafos, transcritos do mencionado PET-TCU:

Ampliar a oferta de serviços públicos prestados de forma digital pelo Governo Federal, de forma a universalizar o acesso aos serviços, a torná-los mais simples e efetivos, e a reduzir seus custos tanto para a própria Administração Pública quanto para o cidadão e para as empresas.

Ainda é necessário fomentar o compartilhamento de dados intragovernamental, sem prejuízo de garantir a segurança dos dados sigilosos e pessoais, de forma a aprimorar a gestão das políticas públicas, bem como a simplificação da oferta de serviços públicos prestados pelo Estado às empresas e aos cidadãos.

153. Assim, a promoção ou indução da Governança de TI realizada pelo TCU alinha-se às boas práticas internacionais sobre o tema, a exemplo do modelo Cobit, que preconiza que a governança de TI deve ser voltada à efetiva entrega de benefícios às partes interessadas, com simultânea otimização de riscos e de recursos (ISACA, 2018, p. 12).

154. A figura 54 resume como estão distribuídas, por estágios de capacidade, as 378 organizações avaliadas em 2021, considerados os dois componentes do iGovTI: governança de TI (GovernancaTI) e gestão de TI (iGestTI).

Figura 54 - iGovTI: capacidade em Governança e Gestão de TI

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

155. Essa figura revela que a adoção de boas práticas de governança e gestão de TI pelas organizações avaliadas em 2021 não se encontra nos níveis considerados ideais, porém, de modo geral, o balanço é positivo. Apesar de aproximadamente um terço (31%) das organizações ainda se encontrarem nos estágios iniciais de capacidade do iGovTI, a metade (51%) está no estágio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

intermediário e quase 1/5 (19%) já se encontra em estágio aprimorado.

156. Também se conclui da figura 54 que a capacidade de aplicação das práticas relacionadas com a governança de TI propriamente dita (GovernancaTI) é um pouco menor, comparativamente às práticas de gestão de TI (iGestTI), ainda que seja pequena a diferença observada nos percentuais relativos à distribuição desses componentes nos estágios iniciais de capacidade (35% e 30% respectivamente). Note-se que, em estágios de baixa capacidade, percentual maior representa situação pior que percentual menor.

157. A maior capacidade em gestão de TI do que em governança de TI pode parecer incoerente, pois as atividades de governança, que tratam especialmente do estabelecimento de diretrizes, políticas e estruturas organizacionais, deveriam orientar o planejamento e a execução das atividades e das práticas de gestão. Dessa forma, em tese, pode parecer que a capacidade de governança deveria ser maior ou igual à capacidade de gestão, mas não o inverso. Porém, é comum que necessidades e urgências do dia a dia requeiram dos gestores a aplicação mais célere de conhecimentos empíricos e, muitas vezes, a mimetização de boas práticas de gestão observadas em outras instituições, sem esperar pela formalização e estruturação de mecanismos próprios de governança pela alta direção. Essa é uma explicação plausível para o pequeno descompasso observado entre a capacidade de governança e a de gestão.

158. Como foi anteriormente citado, um dos objetivos deste relatório é avaliar a evolução dos índices de governança e de gestão em suas várias perspectivas. Para realizar esse tipo de análise evolutiva relativamente ao iGovTI, consideraram-se os resultados do trabalho atual e do realizado em 2018. De modo a assegurar maior confiabilidade estatística às conclusões quanto à evolução, nesses comparativos foram selecionadas apenas as 364 instituições que participaram de ambas as fiscalizações, dentre as 378 avaliadas em 2021, conforme mencionado no item 52. Por essa razão, na figura 55 a seguir e em outras figuras que tratam de resultados comparativos entre 2018 e 2021, o número de instituições (N=364) é diferente do número total de instituições (N=378) que é apresentado em figuras que mostram resultados de 2021 isoladamente, a exemplo da figura 54. Pela mesma razão, os resultados de 2021 nas figuras onde N=364 podem se apresentar ligeiramente diferentes dos resultados mostrados em figuras onde N=378, porém esse fato tem impacto desprezível nas conclusões finais.

159. A evolução do iGovTI desde o trabalho de 2018 é resumida à figura 55, que apresenta, lado a lado, como era distribuição das instituições por estágios de capacidade em 2018 e como ela é em 2021, consideradas as 364 organizações que responderam às duas pesquisas:

Figura 55 - iGovTI: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

160. Observando-se a figura 55, constata-se que o resultado do iGovTI indica melhoria no grau de adoção das práticas avaliadas, entre o iGG2018 e o iGG2021, pois o percentual de instituições que se situavam nos estágios iniciais de capacidade diminuiu de 41% para 30%, e o percentual de organizações no estágio aprimorado passou de 14% para 19%, com acréscimo também no percentual de organizações em estágio intermediário. Ou seja, houve a desejada movimentação de instituições dos estágios iniciais para os estágios intermediário e aprimorado.

161. Considera-se que o aperfeiçoamento na aplicação de práticas de governança e gestão pelas instituições mensurado pelo iGovTI em 2021 é expressivo, pois isso ocorreu apesar de o instrumento de avaliação utilizado em 2021 ser um pouco mais rigoroso, por conta de maior detalhamento (granularidade) das práticas avaliadas, implicando em quantidade maior de critérios a serem atendidos.

162. A melhoria da capacidade geral de governança e gestão de TI, medida por meio do índice iGovTI, deve ser atribuída primariamente ao esforço das organizações públicas que realizam de fato essas atividades, mas também pode ser parcialmente creditada ao empenho do TCU na fiscalização e promoção desse assunto, bem como a órgãos que possuem competências de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

coordenação e de supervisão relacionadas ao tema. Nas seções subsequentes, algumas iniciativas desse tipo que potencialmente contribuíram para o aprimoramento de aspectos específicos do iGovTI são apontadas.

163. De outra parte, análise mais aprofundada, adiante realizada, dos componentes do iGovTI, revela aspectos em que a capacidade de aplicação das práticas subjacentes pelas organizações avaliadas ainda se encontra aquém do desejado.

5.2. Governança de TI

164. Conforme antes explanado, o iGovTI é medido por meio de dois componentes ou índices agregados, sendo que um deles (GovernancaTI) tem o propósito de avaliar a adoção de práticas mais relacionadas com aspectos da governança propriamente dita. A distinção entre práticas de governança e de gestão é explicada no item 21 deste documento.

165. O índice GovernancaTI é avaliado com base nas questões que compõem os seguintes indicadores agregados: modelo de gestão de TI (ModeloTI), monitoramento e avaliação da gestão de TI (MonitorAvaliaTI), e resultados de TI (ResultadoTI).

166. É por meio do agregador ModeloTI que se verifica se a alta administração estabelece diretrizes, estruturas, papéis e responsabilidades relacionados com o planejamento de TI, a gestão de TI e a gestão de riscos de TI, bem como se a alta administração define diretrizes para a avaliação de desempenho dos serviços de TI e se estabelece objetivos, indicadores e metas para a gestão de TI.

167. Já o componente MonitorAvaliaTI busca verificar se há acompanhamento pela alta administração quanto à execução dos planos de TI e ao alcance de metas, se rotinas de monitoramento de desempenho da gestão de TI são definidas e executadas, se indicadores de desempenho são efetivamente mensurados e disponibilizados à alta administração e se há atuação periódica da auditoria interna com vistas a avaliar a gestão de tecnologia da informação e a gestão de segurança da informação.

168. No componente ResultadosTI avaliam-se, entre outras coisas, aspectos relacionados com a ampliação da oferta de serviços em meio digital, simplificação de exigências e de serviços, participação dos usuários, segurança de dados pessoais utilizados nos serviços prestados, interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade dos serviços.

169. Mais detalhes sobre a composição de cada índice, indicadores agregados e questões do questionário aplicado que os compõem são apresentados ao final do Apêndice A.

170. A distribuição das 378 instituições avaliadas em 2021, por estágios de capacidade, para o índice GovernancaTI e seus componentes, é mostrada na figura 56.

Figura 56 - GovernancaTI: capacidade em governança de TI

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

171. A evolução do componente GovernancaTI desde o último trabalho (iGG2018) é apresentada à figura 57, que mostra, lado a lado, como era distribuição das instituições por estágios de capacidade em 2018 e como ela é em 2021, consideradas as 364 organizações que responderam às duas pesquisas:

Figura 57 - GovernancaTI: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

172. Constata-se que houve progresso no componente GovernancaTI entre 2018 e 2021, pois o percentual de instituições que se situavam nos estágios iniciais diminuiu de 43% para 33%, e o percentual de organizações no estágio aprimorado subiu de 19% para 25%, tendo havido a desejada movimentação de instituições dos estágios iniciais para os estágios intermediário e aprimorado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

173. Verifica-se que a evolução positiva do índice GovernancaTI se deve a melhorias no mesmo sentido que ocorreram em dois dos seus componentes: ModeloTI e MonitorAvaliaTI.

174. De outra parte, GovernancaTI é afetado negativamente pelo componente ResultadoTI. A avaliação desse indicador está um pouco pior no último trabalho, pois o percentual de instituições que se situavam nos estágios iniciais aumentou de 54% para 57%.

175. Apesar do aparente retrocesso do componente ResultadoTI, existem possíveis explicações para esse fato. A causa mais provável é que, no questionário aplicado em 2021, foi acrescentado expressivo número de questões confirmatórias para as práticas associadas a esse indicador, resultando em mensuração mais realista desse aspecto. O número total de critérios para ResultadoTI em 2018 era sete e passou para dezesseis em 2021. Além disso, a questão que trata da publicação da Carta de Serviços ao Usuário deixou de ser computada nesse indicador, passando a integrar apenas o índice que mensura a Governança Pública Organizacional (iGovPub), tendo em vista a maior afinidade entre esses temas (conforme disposto nos apêndices C e D).

176. Em síntese, em 2021 houve modificação substancial do conjunto de elementos avaliados em ResultadoTI, o que pode ter causado a pequena variação para pior observada na avaliação desse componente. Nesse caso, não haveria degradação de fato nas capacidades organizacionais, mas a simples manifestação de efeito decorrente do ajuste no instrumento de mensuração.

177. Embora não se possa afirmar que o componente ResultadoTI apresente situação pior em 2021 do que apresentava em 2018, pelas razões previamente explanadas, é evidente que esse componente tem o pior desempenho entre os três indicadores avaliados no âmbito do índice GovernancaTI. Como se observa à figura 56 e à figura 57, o indicador ResultadoTI apresenta percentual de 57% das instituições nos estágios de capacidade ‘Inexpressivo’ ou ‘Iniciando’ em 2021 e a situação não era muito diferente em 2018, qual seja, há grandes deficiências na realização desse quesito pelas instituições avaliadas.

178. Esse cenário é preocupante, haja vista que tal agregador está diretamente relacionado com a asseguração da entrega de benefícios, um dos cinco grandes propósitos da governança de TI estabelecidos pelas boas práticas, a exemplo do objetivo ‘EDM02-Entrega de benefícios assegurada’ do modelo Cobit (ISACA, 2018, p. 35, tradução livre).

179. Em face do exposto, é de se esperar que o TCU passe a dar maior atenção a esse aspecto crítico da governança de TI em futuras ações de controle externo, tendo em conta que importantes objetivos estratégicos do PET-TCU, citados nos itens 151 e 152 deste relatório, relacionam-se diretamente com o componente ResultadoTI, em especial no que tange à ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital, simplificação de serviços, interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade dos serviços e proteção de informações pessoais.

180. De outra parte, a figura 57 indica ter havido razoável melhoria na avaliação do componente MonitorAvaliaTI entre 2018 e 2021, visto que a maior parte das organizações (65%) estava nos estágios iniciais de capacidade em 2018 e esse percentual baixou para 51% em 2021. Isto é, houve migração de instituições para os estágios de capacidade mais avançados, representando evolução para melhor na aplicação das práticas relacionadas a esse componente.

181. Entretanto, a radiografia interna desse componente, incluindo sua evolução, mostrada à figura 58, revela algumas nuances que merecem maiores explicações.

Figura 58 -MonitorAvaliaTI: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

182. As modificações na composição do indicador MonitorAvaliaTI de um trabalho para o outro foram relevantes, mas não tão radicais como aparenta a figura 58, pois alguns componentes - que nada mais são que questões específicas do questionário aplicado - foram apenas renumerados, mas possuem o mesmo significado semântico. A tabela 1 resume os critérios utilizados para mensurar esse indicador, em 2018 e em 2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

tabela 1 - Similaridades entre as questões componentes de MonitorAvaliaTI em 2018 e em 2021

Questões em 2018	Questões em 2021
2136. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação (há subquestões confirmatórias nesta questão)	2153. A liderança monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação (há subquestões confirmatórias nesta questão)
3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança	3142. A instância superior de governança recebe serviços de auditoria interna que adicionam valor à organização
3123E. Há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de tecnologia da informação	3142D. Os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização contemplam avaliação da gestão de tecnologia da informação
3123F. Há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos sistemas de informação	-
3123G. Há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação de riscos de tecnologia da informação	-
-	3142E. Os serviços de auditoria interna prestados anualmente para a organização contemplam avaliação da gestão de segurança da informação

Fonte: elaboração própria

183. Nesse quadro, há correspondência semântica entre as questões na mesma linha quando elas aparecem em ambas as colunas. As questões que aparecem em apenas uma coluna não possuem equivalente no outro questionário.

184. Analisando-se a tabela 1 e a figura 58, chega-se às conclusões a seguir sobre a composição e a evolução do indicador MonitorAvaliaTI.

185. A questão 2136, utilizada como critério em 2018, equivale à questão 2153 utilizada em 2021(conforme disposto nos apêndices C e D), e se refere a práticas gerais de monitoramento da gestão de TI pela alta administração. Nesse componente, o diagnóstico é efetivamente de razoável evolução, pois 57% das organizações encontravam-se nos estágios iniciais de capacidade em 2018 e esse percentual diminuiu, como é desejável, para 38% em 2021.

186. A questão 3123, utilizada como critério em 2018, equivale à questão 3142 utilizada em 2021 e se refere à atuação da auditoria interna na avaliação da gestão institucional. Por ser mais abrangente, a avaliação desse componente no âmbito do iGovTI não se deu pelo todo, apenas foram consideradas as questões confirmatórias a seguir descritas, referentes à gestão de TI e à gestão da segurança da informação.

187. Vê-se na tabela 1 que a questão confirmatória 3123E, aplicada em 2018, e a questão confirmatória 3142D, aplicada em 2021, possuem equivalência semântica, no sentido de terem por objetivo verificar se a auditoria interna faz a avaliação das práticas de gestão de tecnologia da informação. A figura 58 mostra que não houve variação significativa nas capacidades organizacionais relativamente a esse aspecto, de um trabalho para o outro, e que a situação continua ruim, com quase a metade (aproximadamente 50%) das instituições declarando ser inexpressiva a realização dessa prática.

188. Ainda conforme a tabela 1, as questões confirmatórias 3123F e 3123G, aplicadas em 2018,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

não possuem equivalente no trabalho de 2021 e a questão confirmatória 3142E, aplicada em 2021, não tinha equivalente em 2018. Essas questões tratam de verificar, respectivamente, se a auditoria interna faz avaliação dos sistemas de informação, de riscos de TI e de práticas de gestão da segurança da informação. De acordo com a figura 58, a situação era muito ruim quanto aos dois primeiros aspectos em 2018, pois identificou-se que é inexpressiva a realização dessas práticas por mais de dois terços (acima de 70%) das organizações, e se revela quase tão ruim também para o terceiro aspecto, mensurado em 2021, pois 62% das instituições encontram-se no estágio inexpressivo de capacidade.

189. Portanto, conclui-se que capacidade de monitoramento e avaliação da gestão de TI pela alta administração, consolidada no índice MonitorAvaliaTI, sofreu de fato melhorias, como foi indicado na figura 57. Porém, os melhoramentos ocorreram apenas em relação às práticas gerais de monitoramento da gestão de TI pela alta administração (item 185), mas não foram acompanhados de avanço semelhante nas práticas relacionadas com os serviços de avaliação prestados pela auditoria interna (itens 187-188).

190. De modo geral, essa situação parece indicar que as instituições aprimoraram as práticas de monitoramento da segunda linha de defesa do sistema de controle interno, possivelmente por meio do estabelecimento ou de aperfeiçoamento de estruturas dedicadas à coordenação e supervisão de funções específicas de governança e controle, a exemplo de áreas de gestão de riscos, porém, a terceira linha de defesa não se movimentou no mesmo compasso.

191. Verifica-se que houve melhoria de capacidade no componente MonitorAvaliaTI em 2021. Entretanto, conforme previamente descrito, componentes críticos desse índice, relacionados com a atuação da auditoria interna, não acompanharam a evolução positiva e apresentam-se majoritariamente no estágio de capacidade inexpressivo.

192. Dessa forma, em relação ao indicador MonitorAvaliaTI, é importante que o TCU continue acompanhando a situação, especialmente quanto às práticas de auditoria interna, para as quais o planejamento de ações específicas pode ser necessário a fim de induzir a melhoria desse aspecto em particular. Ademais, a manutenção do foco sobre o indicador MonitorAvaliaTI é necessário, em que pese o aperfeiçoamento nele diagnosticado, pois continua sendo o componente de GovernancaTI que apresenta a segunda pior avaliação, com mais da metade (52%) das instituições situadas nos estágios iniciais de capacidade (figura 56), ou seja, ainda é baixa a adoção das práticas relacionadas a esse indicador.

5.3. Gestão de TI

193. O segundo componente do iGovTI é o indicador iGestTI (Índice de Gestão de TI), que tem por objetivo mensurar a capacidade da organização em realizar práticas de gestão de TI. Reitera-se que as características gerais que diferenciam a governança da gestão podem ser consultadas no item 21 deste documento.

194. A capacidade das organizações realizarem práticas relacionadas com a gestão de TI, representada pelo iGestTI, é avaliada com base nas questões que compõem os seguintes indicadores agregados: planejamento de TI (PlanejamentoTI), gestão de pessoas em TI (PessoasTI) e gestão de processos de TI (ProcessosTI).

195. Mais detalhes sobre a composição de cada índice, indicadores agregados e questões do questionário aplicado que os compõem encontram-se ao final do Apêndice A.

196. A distribuição das 378 instituições avaliadas em 2021, por estágios de capacidade, para o índice iGestTI e seus componentes, é apresentada na figura 59.

Figura 59 - iGestTI: capacidade em gestão de TI

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

197. A evolução do iGestTI está resumida na figura 60, que mostra lado a lado como era distribuição das instituições por estágios de capacidade em 2018 e como ela é em 2021,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

consideradas as 364 organizações que responderam às duas pesquisas.

Figura 60 -iGestTI: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

198. Verifica-se, na figura 60, que houve evolução para melhor do índice iGestTI entre o iGG 2018 e o iGG2021, pois o percentual de instituições que se situavam nos estágios iniciais diminuiu de 39% para 29%, e o percentual de organizações no estágio aprimorado passou de 15% para 19%. Portanto, houve movimentação de instituições dos estágios iniciais para os estágios intermediário e aprimorado, como desejado.

199. Também se deduz, da análise comparativa entre os dois momentos distintos, que os indicadores PessoasTI e ProcessosTI são os agregadores do iGestTI que mais progrediram entre 2018 e 2021. No que concerne ao agregador PlanejamentoTI, ele já estava em situação bastante confortável em 2018, com 60% das organizações no estágio de capacidade aprimorado e apenas 21% nos estágios iniciais. Em 2021, não houve variação significativa nos resultados desse indicador.

200. O agregador de iGestTI que mais evoluiu foi o PessoasTI, relacionado com a mensuração de práticas de gestão de pessoas, que apresentava 67% das organizações nos estágios iniciais de capacidade em 2018 e passou a ter 46% nessa situação em 2021.

201. No indicador PessoasTI, as práticas avaliadas referem-se aos seguintes temas: 4121-definição de perfis profissionais para os cargos/funções; 4122-idem para colaboradores; 4123-definição do quantitativo de pessoal necessário; 4131-escolha de gestores segundo critérios previamente definidos; 4151-identificação de lacunas de competência; e 4172-realização de avaliação de desempenho individual tendo como critério metas previamente estabelecidas.

202. Na figura 61, apresentam-se, por estágios de capacidade, a composição e a situação do indicador PessoasTI em 2021, consideradas as 378 instituições participantes.

Figura 61 -PessoasTI: capacidade em gestão de pessoal de TI

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

203. Apesar da evolução para melhor nas práticas de gestão de pessoas (PessoasTI), a situação ainda é preocupante, pois se conclui da figura 61 que é baixa a capacidade de realização dessas práticas em quase a metade (46%) das instituições avaliadas em 2021. Ademais, em geral, é baixa a capacidade de realização, pelas instituições avaliadas, de todas as práticas que compõem esse indicador, com destaque negativo um pouco mais acentuado para os temas 4123 (definição do quantitativo de pessoal necessário) e 4131 (escolha de gestores segundo critérios previamente definidos).

204. Em relação a esse último aspecto, as consequências podem ser gravíssimas, conforme transcrição de parágrafo do relatório de 2018 sobre o mesmo tema:

> Dificilmente há razoabilidade na seleção de gestores sem critérios técnicos e objetivos de seleção, especialmente na área de TI, caracterizada pela complexidade e importância estratégica para o negócio das organizações, sejam públicas ou privadas. Esse cenário precário, por exemplo, pode estar contribuindo com o elevado número de problemas identificados pelo TCU nas contratações de TI do setor público federal nos últimos anos. Têm sido inúmeros os casos de contratações ineficazes, a valores elevados, muitas vezes desnecessárias, gerando constantes e significativos prejuízos ao erário.

205. Ressalte-se que os problemas citados no trecho acima transcrito podem persistir de forma integral, ainda que as capacidades organizacionais relativas ao processo de contratação e de gestão contratual sejam aprimoradas, o que ocorreu, como se verá adiante na parte do relatório em que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

comenta o indicador iGestContratosTI. Esse impacto das práticas de gestão de pessoas ocorre porque tanto pessoas como processos são viabilizadores da governança de TI que devem se complementar para resultados ótimos, de acordo com modelos de boas práticas como o Cobit (ISACA, 2018, p. 13).

206. Portanto, a situação de baixa capacidade na gestão de pessoas, em especial na escolha de gestores, tem grande impacto na governança de TI e nos resultados institucionais relativos ao uso de TI.

207. Dessa forma, consideradas as deficiências ainda existentes nas capacidades organizacionais relacionadas às práticas de gestão de pessoas, conforme mensurado no indicador PessoasTI, componente do iGestTI, é necessário que o TCU permaneça acompanhando atentamente esse tema, apesar da melhoria observada na fiscalização de 2021.

208. Ainda na figura 59, pode-se ver que o componente do iGestTI com a pior avaliação é o relativo à gestão de processos de TI, pois o indicador ProcessosTI apresenta quase a metade (48%) das instituições nos níveis iniciais de capacidade de realização das práticas correspondentes a esse componente.

209. Mais detalhes da composição e da distribuição do indicador ProcessosTI, por estágios de capacidade, em 2021, consideradas as 378 instituições participantes, são mostrados na figura 63.

Figura 62 - ProcessosTI: capacidade em processos de TI

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

210. Nesse ponto, vale lembrar que as práticas avaliadas por meio dos componentes de ProcessosTI relacionados nessa figura são de fundamental importância para a boa gestão de TI das organizações, conforme preconizam as referências internacionais de boas práticas. No modelo Cobit, elas dizem respeito aos seguintes objetivos de controle, entre outros: EDM01-Estabelecimento e Manutenção da Estrutura de Governança, APO01-Estrutura de Gestão de TI Gerenciada, APO06-Orçamento e Custos Gerenciados, APO09-Acordos de Serviço Gerenciados, APO10-Fornecedores e Contratações Gerenciados, APO12-Riscos Gerenciados, APO13-Segurança Gerenciada, BAI04-Identificação e Construção de Soluções de TI Gerenciadas, BAI06-Mudanças de TI Gerenciadas, BAI11-Projetos Gerenciados, DSS02- Requisições de Serviços e Incidentes Gerenciados, DSS05-Serviços de Segurança Gerenciados (ISACA, 2018, tradução livre).

211. Para análise mais detalhada da situação desse indicador, apresenta-se à figura 63 visão geral da sua evolução, entre 2018 e 2021, consideradas as 364 organizações que participaram de ambas as fiscalizações.

Figura 63 - ProcessosTI: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

212. Analisando-se a figura 63, percebe-se que houve aperfeiçoamento, entre 2018 e 2021, nas práticas relativas aos seguintes indicadores do componente ProcessosTI: gestão de riscos de TI (iGestRiscosTI), processo de software (ProcessoSoftware), gestão de projetos de TI (iGestProjetosTI) e gestão de contratações de TI (iGestContratosTI).

213. Um dos componentes de ProcessosTI com grande evolução é o que trata das práticas de gestão de riscos de TI (iGestRiscosTI) que passou de 83% de instituições nos estágios iniciais de capacidade em 2018 para 55% das organizações nessa situação em 2021.

214. São possíveis causas da evolução de capacidade observada na gestão de riscos de TI que podem ser citadas:

a) a natural e paulatina implementação, pelas instituições avaliadas, de diretrizes já existentes sobre o tema, como a Instrução Normativa Conjunta 1/2016, do então Ministério do Planejamento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal;

b) ações do TCU com objetivos educativos sobre esse assunto, a exemplo da publicação, em 2018, dos guias 'Referencial Básico de Gestão de Riscos' e '10 Passos para a Gestão de Riscos', disponíveis no Portal do TCU no seguinte endereço: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos; e

c) a Portaria 277/2019, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu um 'Manual de Gestão de Riscos'.

215. De toda sorte, a capacidade geral de aplicação da prática de gestão de riscos de TI ainda é baixa, com 55% das organizações em estágios iniciais.

216. O destaque absoluto na evolução para melhor, entre os componentes de ProcessosTI, é o indicador referente às práticas de gestão de contratações de TI (iGestContratosTI), que passou a apresentar, em 2021, apenas 16% das instituições nos estágios iniciais de capacidade, sendo que em 2018 eram 52% das organizações nessa situação pouco confortável.

217. A figura 64 mostra detalhes da evolução do indicador iGestContratosTI, por estágios de capacidade, e sua composição nas fiscalizações de 2018 e 2021.

Figura 64 - iGestContratosTI: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

218. A composição do indicador iGestContratosTI em 2021 é muito semelhante à de 2018, como se observa na tabela 2.

Tabela 2 - Similaridades entre as questões componentes de iGestContratosTI em 2018 e em 2021

Questões em 2018	Questões em 2021
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. D) A gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de TI (Tecnologia da Informação)	4352. 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. (esta questão possui subquestões confirmatórias)
4341. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho A) a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados para contratos de serviços de tecnologia da informação.	4361. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado. A) a organização atende ao caput para contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação
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.	4362. 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. A) a organização realiza esse tipo de análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

A) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação	para contratos de serviços de tecnologia da informação

Fonte: elaboração própria

219. Considerando-se que as questões que compunham iGestContratosTI em 2018 e as que o compõem em 2021 são praticamente iguais, o diagnóstico é de efetiva melhoria na capacidade de realização das práticas avaliadas nesse indicador, ao menos de forma declaratória.

220. Verifica-se que a prática que apresentou maior avanço é a relacionada com a adoção de métricas objetivas para mensuração do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho. Em 2018, 62% das instituições apresentavam estágio de capacidade inexpressivo, e em 2021, essa situação baixou para 32%. Além disso, os 68% restantes agora se encontram no estágio aprimorado dessa prática.

221. Houve aperfeiçoamentos também na prática relacionada à gestão de riscos nas etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, pois a capacidade de realização era inexpressiva em 59% das instituições em 2018 e esse percentual caiu para 14% em 2021. Apesar disso, a situação quanto a esse aspecto não é confortável, pois 45% das instituições ainda se encontram nos estágios iniciais de capacidade.

222. A prática referente à análise da necessidade e da vantajosidade das prorrogações contratuais já era bastante adotada em 2018 e melhorou ainda mais em 2021, com 88% das instituições a aplicando integralmente, em estágio de capacidade aprimorado. Fato curioso é que apenas 5% das organizações apresentavam essa prática em estágio de capacidade inexpressivo em 2018 e isso aumentou para 12% em 2021, em contradição à melhoria de capacidade geral observada nesse componente. Isso pode significar que houve melhor compreensão dos objetivos dessa prática pelas instituições avaliadas e as respostas foram mais fidedignas em 2021 ou que efetivamente houve alguma movimentação regressiva para esse estágio. De toda sorte, análises subsequentes ainda serão necessárias para esclarecer esse ponto específico.

223. Entre as possíveis causas para a melhoria observada no componente iGestContratTI podem ser citados aperfeiçoamentos introduzidos em normas sobre o tema, como a Instrução Normativa SGD/ME 1/2019, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, e suas alterações posteriores, bem como a Resolução 347/2020, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política de Governança das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário.

224. Retomando a análise do indicador ProcessosTI, a figura 63 mostra que houve piora na avaliação dos componentes relacionados às seguintes práticas: gestão de serviços de TI (iGestServicosTI), gestão de níveis de serviço de TI (iGestNiveisServicoTI) e gestão de segurança da informação (iGestSegInfo). Nos dois primeiros casos, a fotografia atual e a anterior não se mostram tão diferentes e pode-se atribuir parte da diferença observada às alterações em critérios avaliativos na fiscalização de 2021. Já o caso de iGestSegInfo reclama análise mais detalhada.

225. A figura 65 apresenta detalhamento dos componentes de iGestSegInfo, bem como a distribuição das instituições, por estágios de capacidade, em 2018 e 2021.

Figura 65 - iGestSegInfo: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

226. De pronto, percebe-se que houve expressiva mudança nos critérios utilizados para avaliação do iGestSegInfo em 2021. A gestão de segurança da informação era mensurada, em 2018, por meio dos seguintes componentes e práticas associadas: estrutura organizacional para a segurança da informação (EstruturaSegInfo) e processos de gestão da segurança da informação (ProcessoSegInfo). No trabalho de 2021, esses componentes foram mantidos e foram acrescentadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

ainda práticas relativas às seguintes questões: gestão de continuidade do negócio institucional (2115), gestão de continuidade de serviços de TI (4242), gestão da segurança da informação no processo de software (4271F) e auditoria da gestão da segurança da informação (3142E).

227. Como se vê na figura 65, os indicadores comuns às duas fiscalizações, EstruturaSegInfo e ProcessoSegInfo apresentam pequena redução na capacidade de gestão em 2021. Porém, considera-se que as diferenças observadas na mensuração desses dois componentes entre 2018 e 2021 poderiam ser explicadas por alterações ocorridas nos critérios utilizados no questionário aplicado em 2021.

228. Quanto aos novos componentes que foram acrescentados à composição do iGestSegInfo em 2021, nota-se nessa figura que a maioria das instituições apresentam grandes deficiências na capacidade de realização das práticas correspondentes, indicando que eles são os principais responsáveis pela degradação observada na mensuração do indicador, que passou de 40% das instituições situadas nos estágios de capacidade iniciais em 2018 para 66% em 2021, considerando-se as 364 organizações que responderam aos dois questionários.

229. Para analisar mais a fundo a situação do iGestSegInfo, apresenta-se na figura 66 a distribuição, por estágios de capacidade, relativamente a todas as 378 instituições avaliadas em 2021.

Figura 66 - iGestSegInfo: Capacidade em gestão da segurança da informação

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

230. Apesar da situação ruim em todos os novos quesitos adicionados ao iGestSegInfo em 2021, verifica-se na figura 66 que os destaques negativos incontestáveis são a gestão de continuidade institucional (questão 2115) e gestão de continuidade de serviços de TI (questão 4242) , que apresentam 87% e 83% respectivamente de instituições nos estágios iniciais de capacidade. E, pior ainda, a gestão de continuidade institucional está no estágio de capacidade inexpressivo em 62% das organizações e a gestão de continuidade de serviços de TI é inexpressiva em 46% das organizações avaliadas.

231. Importante mencionar também que as práticas relacionadas com a gestão da segurança da informação no processo de software (questão 4271F) e com a auditoria da gestão de segurança da informação (questão 3142E) também se revelam inexpressivas em aproximadamente 60% das organizações. A deficiência observada nesse último aspecto refere-se à atuação da auditoria interna e já foi comentada aos itens 188-191 deste relatório.

232. Convém esclarecer que, entre todos esses novos componentes do iGestSegInfo que se revelaram deficitários em termos de capacidade de realização em 2021, apenas a questão relativa à continuidade de serviços de TI já estava sendo mensurada no trabalho de 2018. Porém, ela não integrava o iGestSegInfo e a avaliação era feita por meio de pergunta simples, sem detalhamento em questões confirmatórias, o que pode explicar a não detecção, no trabalho anterior, da situação crítica ora observada quanto às capacidades de realização dessa prática.

233. Sobre a importância dos temas relacionados aos componentes (práticas) do iGestSegInfo que se verificaram deficitários conforme análise acima, cumpre citar que são extensivamente tratados nos seguintes objetivos de controle do modelo Cobit: EDM01-Estabelecimento e Manutenção da Estrutura de Governança, APO01-Estrutura de Gestão de TI Gerenciada, APO12-Riscos Gerenciados, APO13-Segurança Gerenciada, APO14-Dados Gerenciados, DSS04-Continuidade Gerenciada, DSS05-Serviços de Segurança Gerenciados, BAI09-Ativos Gerenciados, MEA01-Monitoramento Gerenciado de Desempenho e Conformidade (ISACA, 2018, tradução livre).

234. Vale destacar que a gestão da continuidade, em âmbito institucional e de serviços de TI, é imprescindível para assegurar a resiliência e, até mesmo, a própria existência das organizações, atualmente, em face da dependência cada vez maior de informações e de processos automatizados por tecnologias da informação, caso ocorram eventos de difícil prevenção com potencial catastrófico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

235. Ainda sobre a importância da gestão da segurança das informações, convém trazer à baila o fato de que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGDP) passou recentemente a ter vigência plena e que falhas em políticas, estruturas e processos de segurança da informação podem ter profundos impactos no cumprimento dessa norma.

236. Do exposto, considerando-se a situação preocupante da capacidade inexpressiva de realização de práticas essenciais de gestão de segurança da informação, de gestão de continuidade do negócio e de continuidade de serviços de TI por metade ou mais das organizações públicas avaliadas, entende-se que é necessário sistemático acompanhamento dessa situação por parte do TCU, bem como eventual planejamento de ações de controle com o objetivo de verificar mais a fundo e pontualmente essas questões, especialmente em casos de alta materialidade e relevância.

237. O destaque negativo do indicador ProcessosTI em 2021 é, indubitavelmente, o componente iGestNiveisServicoTI, como se observa à figura 62. Essa capacidade de gestão alcançou o posto de pior em 2021, com 74% das instituições nos estágios iniciais de capacidade e apenas 26% nos estágios mais avançados. Além disso, em boa parte das organizações (40%), a realização dessa prática é inexpressiva.

238. Esse componente é mensurado por meio de perguntas no questionário do iGG2021 que buscam avaliar: se há Acordos de Nível de Serviço (ANS) entre a área de gestão de TI e as áreas de negócio internas da organização, se são estabelecidas metas nos ANS, se há revisão regular dos ANS, se eles são formalizados, se há monitoração contínua do alcance das metas acordadas e se há comunicação de resultados alcançados.

239. Trata-se de procedimentos fundamentais relacionados com a gestão de acordos de nível de serviços, prática basilar para que os serviços de TI sejam geridos com sucesso, de modo a atender às necessidades das áreas clientes e dos usuários do negócio, conforme assinalam os modelos de boas práticas. Nesse sentido, as recomendações da norma ABNT NBR ISO/IEC 20000-1:2020 (ABNT, 2021) e o objetivo de controle 'APO09-Acordos de Serviço Gerenciados' do Cobit (ISACA, 2018, p. 109-117).

240. A figura 67 mostra os componentes avaliados nesse componente e a evolução das mensurações, entre 2018 e 2021.

241. Esclarece-se que, apesar de as numerações das questões em 2018 serem diferentes das aplicadas em 2021, os itens avaliados guardam muitas semelhanças entre si, considerando-se que a única questão de 2021 contempla, em questões confirmatórias (não apresentadas na figura), grande parte dos critérios de 2018.

Figura 67 -iGestNiveisServicoTI: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

242. À primeira vista, a figura 67 parece mostrar que a situação desse indicador em 2021 é um pouco pior que em 2018, pois o percentual de instituições nos estágios iniciais de capacidade passou de 70% para 74%. No entanto, é possível que essa pequena variação se deva a alguma dissimilaridade remanescente entre os questionários aplicados. Admitida essa hipótese e analisando-se sob outro prisma, o resultado de 2021 poderia até ser considerado ligeiramente melhor que o de 2018, pois o percentual de instituições em que a adoção da prática é inexpressiva caiu de 57% para 39%.

243. Independentemente das considerações do parágrafo anterior, o fato incontestável é que a capacidade de realização da prática de gestão de níveis de serviço de TI encontra-se em patamares preocupantes. Note-se que, numa organização com baixa capacidade nesse componente, as áreas de negócio não têm como saber se a área de gestão de TI entrega serviços em níveis de desempenho adequados e, por sua vez, a área de gestão de TI não tem como saber se está efetivamente atendendo às necessidades do negócio, resultando em gerenciamento inefetivo baseado em expectativas e, possivelmente, atritos intraorganizacionais e desperdício de recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

244. Cumpre observar que a gestão de níveis de serviço é imprescindível, ainda que a organização não execute diretamente atividades relativas a processos operacionais de TI, pois as necessidades das áreas clientes e dos usuários precisam ser identificadas, negociadas, comunicadas e acompanhadas internamente, e a responsabilidade sobre isso é da própria organização, não sendo delegável a terceiros.

245. Dessa forma, a gestão de níveis de serviço, mensurada pelo indicador iGestNiveisServicoTI, é outra prática que precisa continuar a ser acompanhada com atenção pelo TCU e eventualmente ser alvo de ações específicas voltadas à indução de sua melhoria.

5.4. Considerações finais sobre o iGovTI

246. O iGovTI apresentou melhoria razoável em 2021, comparativamente aos resultados de 2018. Os progressos ocorreram tanto no componente GovernancaTI, que mede aspectos relacionados com a governança de TI em sentido estrito, quanto no componente iGestTI, que mensura aspectos relacionados com boas práticas de gestão de TI.

247. Na hierarquia de componentes do iGovTI, identificou-se a evolução dos seguintes indicadores agregados: MonitorAvaliaTI, que trata de práticas de monitoração e avaliação da gestão de TI pela alta administração, PessoasTI, relacionado com a mensuração de práticas de gestão de pessoas, e ProcessosTI, que trata de práticas de gestão dos principais processos de gestão de TI.

248. Nos indicadores que compõem ProcessosTI, houve aperfeiçoamentos em gestão de riscos de TI (iGestRiscosTI), processo de software (ProcessoSoftware), gestão de projetos de TI (iGestProjetosTI) e gestão de contratações de TI (iGestContratosTI). O destaque positivo é deste último, que apresentava baixa capacidade de realização das práticas pelas organizações avaliadas, em 2018, e passou a apresentar capacidades avançadas em 2021.

249. A despeito das melhorias observadas, alguns componentes do iGovTI continuam apresentando resultados ruins, pois grande parte das instituições avaliadas situam-se em estágios iniciais de capacidade de aplicação das práticas associadas, como é o caso dos indicadores:

a) ResultadoTI, de forma geral, na maior parte de suas práticas que tratam de benefícios potenciais da TI para a sociedade ou de viabilizadores disso;

b) MonitorAvaliaTI, nas práticas que tratam da avaliação da gestão de TI e da gestão de segurança da informação pela auditoria interna;

c) PessoasTI, na prática que trata da escolha de gestores segundo critérios previamente definidos;

d) iGestRiscosTI, pois as práticas de gestão de riscos de TI ainda são pouco aplicadas, apesar da evolução observada;

e) iGestSegInfo, que trata da gestão da segurança da informação, especialmente por apresentar elevado número de instituições em estágio inexpressivo de adoção das práticas relativas à gestão de continuidade institucional e à gestão de continuidade dos serviços de TI; e

f) iGestNiveisServicoTI, de forma geral, pois as práticas relacionadas com a gestão de níveis de serviço de TI apresentam grande número de instituições em estágio inexpressivo de adoção pelas instituições avaliadas.

250. Em síntese, o resultado do iGovTI mostra que houve evolução das capacidades das organizações públicas em realizar as boas práticas de governança e de gestão de TI. Isso parece indicar que as instituições estão respondendo positivamente à atuação do TCU concretizada nos trabalhos de acompanhamento, ações educativas e fiscalizações sobre esses temas. Também sinaliza estarem sendo profícuas as ações de orientação e regulamentação desenvolvidas por órgãos que detêm competências de coordenação e supervisão sobre esses temas. Apesar disso, diversos aspectos avaliados ainda se encontram muito aquém do que seria desejado, merecendo acompanhamento permanente do TCU e, eventualmente, ações específicas de controle externo para indução de aperfeiçoamentos.

6. PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE CONTRATAÇÕES

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

6.1. Índice de Governança e Gestão de Contratações (IGovContrat)

251. O Índice de Governança e Gestão de Contratações (IGovContrat) é formado pelos agregadores GovernancaContrat (Índice de Governança das Contratações) e IGestContrat (Índice de Gestão das Contratações). A composição e os resultados desses dois agregadores serão comentados a seguir, nas seções 6.2 e 6.3, respectivamente.

252. O relatório do Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário, que apresentou os resultados comparativos entre o iGG 2017 e 2018, informou a melhora do IGovContrat, do GovernancaContrat e do IGestContrat. Observa-se, na figura 69, que tal evolução persistiu em 2021, comparando-se os resultados com os de 2018.

253. Apesar da melhora, cabe mencionar que o panorama obtido não se mostra satisfatório, considerando que mais de 1/3 dos respondentes declara estar em estágio inicial de capacidade em governança das contratações (coluna GovernancaContrat, na figura 68) e apenas 23% se consideram no estágio aprimorado na gestão (coluna iGestContrat, na figura 68).

254. Sobre o assunto, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), que incorporou boas práticas de governança em seus dispositivos, transferiu, em seu art. 11, parágrafo único, à alta administração do órgão ou entidade, a responsabilidade por promover a governança das contratações e implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, a exemplo de gestão de riscos e controles internos.

255. De acordo com a norma, ao percorrer esse caminho pretende-se ampliar o alcance dos objetivos do processo licitatório (seleção da proposta mais vantajosa, tratamento isonômico, justa competição, incentivo à inovação e desenvolvimento nacional sustentável), além de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações.

256. Espera-se, portanto que, com a aplicação da referida Lei, o cenário continue evoluindo nos próximos anos.

Figura 68 - iGovContrat: capacidade em governança e gestão de contratações

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 69 - iGovContrat: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

6.2. Governança das Contratações

257. O Índice de Governança das Contratações (GovernancaContrat) foi composto por dois agregadores:

a) 2134, que avaliou o desdobramento da estratégia organizacional na gestão das contratações, contemplando: definição de diretrizes e de papeis e responsabilidades para orientar a gestão; além do estabelecimento dos parâmetros necessários à medição do seu desempenho; e

b) 2154, que questionou se a liderança monitora o desempenho da gestão de contratações.

258. Os resultados observados na figura 70 sugerem que 68% das organizações respondentes estão nos níveis intermediário ou aprimorado no que diz respeito à promoção da gestão estratégica na área de contratações (coluna 2134). Esse percentual, no entanto, não é acompanhado pela prática 2154, cujo cenário aponta que mais da metade dos respondentes está no nível inicial na prática de monitorar o desempenho da gestão. Essa diferença mostra que, quase ¼ das organizações elabora o plano de monitoramento, mas não o executa.

Figura 70 - GovernancaContrat: capacidade em governança das contratações

[peça 1060]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Fonte: elaboração própria

259. A figura 71 demonstra a melhoria do cenário, comparando-se os agregadores 2137 e 2138 (avaliados em 2018) com os correlatos em 2021: 2134 e 2154, respectivamente (conforme disposto nos apêndices C e D). Não se pode olvidar, no entanto, que ainda há amplo espaço para melhoria, principalmente na boa prática de monitorar o desempenho (2154), papel que compete à liderança da organização.

260. Cabe mencionar que os itens 3121G e 3123D, que tratavam da atuação da auditoria interna na função de contratações, foram excluídos do questionário após a revisão realizada em 2019 (descrita no item 28 deste relatório) e, portanto, não compõem mais o GovernancaContrat.

Figura 71 - GovernancaContrat: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

6.3. Gestão das Contratações

261. A figura 72 apresenta o Índice de Gestão das Contratações (iGestContrat). O conjunto de práticas que formam esse indicador foi ampliado em 2021, tornando-o mais abrangente (figura 73). Atualmente, ele está composto pelos seguintes agregadores:

c) IntegrContrat, que versa acerca dos valores fundamentais e dos padrões de comportamento a serem seguidos pelas equipes que atuam no processo de contratações;

d) Pessoas, que avalia se a organização possui mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e dos colaboradores que atuam na função de contratações;

e) Processos, que aborda a existência de plano de contratações e a definição dos processos de trabalho para as etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;

f) RiscoContrat, que trata da gestão dos riscos enfrentados pela área de contratações, e ainda, em cada um dos processos de contratação;

g) GestContrat, que estimula o método de contratação com foco em resultados, com reflexos na forma de pagamento aos fornecedores e na tomada de decisão acerca de prorrogações ou renovações contratuais; e

h) ContratSustent, que avalia a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações, quando praticável.

262. Os resultados de cada um desses agregadores serão comentados a seguir. Antes, porém, cumpre mencionar que, apesar das duas práticas adicionais que compõem o iGovGest em 2021, os resultados indicam melhoria no indicador e em seus agregadores comuns a 2018 (Processos, RiscoContrat, GestContrat), com exceção do agregador 'Pessoas', que se manteve estável num patamar insatisfatório - 68% das organizações no estágio inicial (figura 73).

Figura 72 - iGestContrat: capacidade em gestão das contratações

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 73 - iGestContrat: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

263. Na ordem em que aparecem no questionário do iGG2021, o primeiro agregador do iGestContrat a ser analisado é o IntegrContrat.

264. O IntegrContrat foi formado por questões que abordam a promoção da ética nas contratações; e a publicação, na internet, dos documentos de cada contratação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

265. A primeira questão (4311) estimula que a organização avalie se os normativos sobre ética, aplicáveis aos seus gestores e colaboradores, e os controles internos gerais estabelecidos para tratar riscos de fraude e corrupção são suficientes para promover a integridade na função de contratações, ou se precisam ser complementados para abordar aspectos específicos das atividades dessa função. Os resultados sugerem que 42% das organizações apresentam baixo nível de maturidade nessa prática (figura 74).

266. Quanto à questão 4312, que trata da publicidade dos documentos de cada contratação, não era esperado que 36% das organizações estivessem no estágio inicial (coluna 4312, figura 74), tendo em vista o requisito legal para a adoção da prática ser de 2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (…)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Lei 12.527/2011 (Lei da Transparência)

Figura 74 - IntegrContrat: capacidade em promover a integridade nas contratações

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

267. A figura 75 apresenta os resultados do Índice de Capacidade em gestão de Pessoal de Contratações (Pessoas), formado pelas três questões que compõem a prática 4320 (desenvolver a capacidade da área de contratações). Tais questões avaliam a existência de mecanismos para desenvolver, atrair e reter gestores e colaboradores na área de contratações como, p. ex: definição da demanda de pessoal para a área de contratações; definição e documentação de perfis profissionais desejados; escolha/alocação de gestores e colaboradores com base nos perfis definidos; avaliação de desempenho; capacitação.

268. O indicador Pessoas foi o que apresentou o pior resultado comparado aos demais agregadores do iGestContrat (figura 72), não havendo melhora com relação a 2018 (figura 76).

269. Cabe explicar que, no questionário do iGG2018, as questões relativas a pessoas na função de contratações eram abordadas em itens de verificação do grupo 4100 - gestão de pessoas. Em 2021, as questões foram aplicadas no âmbito do grupo 4300 - gestão de contratações, de forma a obter autoavaliação específica dessa função, respondida sob a perspectiva da área de contratações da organização.

270. Os resultados de 2021 confirmaram o quadro apresentado em 2018: o desenvolvimento de capacidades na função de contratações é crítico, com quase 70% dos respondentes no estágio inicial, estando 30% deles no estágio inexpressivo (coluna Pessoas, figura 75).

271. O cenário mais preocupante foi o indicado na questão 4323, que avalia a existência de mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações (80% no estágio inicial - figura 75).

272. As deficiências apontadas podem se refletir em alta rotatividade dos ocupantes dos cargos/funções da área de contratações, em baixa qualidade dos trabalhos desempenhados e em insegurança e desmotivação das equipes envolvidas.

Figura 75 - Pessoas: capacidade em gestão de pessoal de contratações

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Figura 76 - Pessoas: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

273. Quanto ao Índice de Capacidade em Processos de Contratações (Processos), observa-se pequena melhora comparado a 2018 (figura 78), mas essa evolução não é acompanhada pelos seus agregadores 4322 e 4323, que pioraram comparados aos seus correlatos em 2021: 4342 e 4343.

274. O agregador 4311, que trata da elaboração de plano anual de compras (PAC) foi a que apresentou melhora acentuada, reduzindo de 52% o percentual de organizações no estágio inicial, em 2018 (coluna 4311, figura 78), para 30% em 2021 (coluna 4331, figura 78).

275. Ocorre, contudo, que essa prática foca a elaboração e a aprovação do plano de compras, mas não aprofunda a avaliação para abordar o uso efetivo do PAC como instrumento de planejamento das contratações. Assim, recente trabalho do TCU, julgado por meio do Acórdão 1.637/2021-TCU-Plenário, constatou o preenchimento do PAC como mera formalidade em 72 organizações que participaram da avaliação.

276. Dentre as deficiências de governança constatadas, destacaram-se: falta de apoio da liderança, que apenas aprova o PAC mas não assegura a sua execução; ausência de cronograma para a realização das compras listadas no PAC; falta de capacitação das equipes responsáveis pela elaboração e acompanhamento do plano; falta de comunicação do plano às unidades organizacionais (Relatório do Acórdão 1.637/2021-TCU-Plenário, itens 54 a 56).

277. Como a obrigatoriedade de elaboração do PAC, antes prevista em normativos infralegais (instruções normativas da Seges/ME), foi positivada na legislação nacional, por meio da nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021, art. 12, inciso VII), a questão 4331 pode ser repensada para os próximos trabalhos do iGG, a fim de abordar não somente a formalização do plano, mas seu uso efetivo pela organização.

Figura 77 - Processos: capacidade em processos de contratações

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 78 - Processos: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

278. O indicador RiscoContrat (capacidade em gestão de riscos das contratações) acompanhou a evolução da prática de governança pública que aborda a gestão de riscos para toda a organização (2110), tratado na seção 3.3: houve melhora significativa comparando os resultados com os obtidos em 2018 (figura 80). Mas de forma semelhante ao apresentado na prática 2110, o cenário atual ainda revela baixa maturidade em gestão de riscos das contratações em 47% dos respondentes (coluna RiscoContrat, figura 79).

Figura 79 - RiscosContrat: capacidade em gestão de riscos das contratações

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 80 - RiscosContrat: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

279. Quanto ao indicador GestContrat, apesar da evolução para melhor (figura 82), ainda é alto o percentual de organizações no estágio inicial no que diz respeito à adoção de métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

desempenho apresentado: 40% (figura 81, coluna 4361).

280. Como esclarece o RBG (BRASIL, 2020, p. 183):

Contratos com base em desempenho têm as seguintes características, entre outras:

a) descrevem os requisitos em termos de resultados exigidos, ao invés de especificar como o trabalho deve ser realizado;

b) definem padrões de desempenho mensuráveis;

c) descrevem como o desempenho da contratada será avaliado em um plano de garantia de qualidade; e

d) identificam e usam incentivos positivos e negativos, quando apropriado.

Deve-se dar preferência ao modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração de serviços mensuradas por resultados, considerando as vantagens advindas de sua aplicação (Decreto-Lei 200/1967 art. 10 § 7º; Acórdão TCU 786/2006-P).

281. Cite-se também a Lei 14.133/2021, que dispõe:

Art. 88 § 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

§ 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.

Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

Figura 81 - GestContrat: capacidade em contratar e gerir com base em desempenho

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

Figura 82 - GestContrat: comparativo entre 2018 e 2021

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

282. A capacidade em realizar contratações sustentáveis (indicador ContratSustent, figura 83) foi avaliada pela primeira vez no iGG de 2021. Como explicado no RBG (BRASIL, 2020, p. 184):

Esta prática se refere à adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações, quando possível, incluindo a aprovação de Plano de Logística Sustentável, contendo objetivos, papéis e responsabilidades definidos, os critérios e as práticas de sustentabilidade adotados, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permitam à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos; e descrição, nos autos ou processos de cada contratação, dos aspectos de sustentabilidade cabíveis.

283. A nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), incorporou, em seus arts. 5º e 11, o desenvolvimento nacional sustentável dentre os princípios e objetivos do processo licitatório, como já havia estabelecido a Lei 8.666/1993, em seu art. 3º:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Lei 14.133/2021 art. 5º na aplicação desta Lei, serão observados os princípios (…) do desenvolvimento nacional sustentável (…).

Lei 14.133/2021 art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(…) IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Lei 8.666/1993 art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (…) (Redação dada pela Lei 12.349, de 2010.

284. Dessa forma, o cenário obtido no iGG2021, que aponta 46% das organizações no estágio inicial de capacidade nessa prática (figura 83), mostra-se aquém do esperado, considerando as referências já existentes na legislação brasileira.

Figura 83 - ContratSustent: capacidade em realizar contratações sustentáveis

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

7. PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO ORÇAMENTÁRIAS

285. O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), compondo-se de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O orçamento público sofreu significativa evolução para atender as necessidades crescentes do Estado Moderno, sendo de densa relevância as reformas constitucionais da última década e as normas gerais de finanças públicas que orientam o orçamento público, cujo alcance dos objetivos passa pela formulação de indicadores, monitoramento e avaliação permanente dos índices de governança orçamentária.

286. A manutenção de um sistema de controle de custos e de avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, Lei de Responsabilidade Fiscal) e a exigência de normas gerais que orientem a gestão orçamentária para a sustentabilidade da dívida pública, mediante a definição de indicadores e níveis de compatibilidade dos resultados fiscais - que deve se pautar na eficiência alocativa - com a trajetória da dívida (art. 163, VIII, CRFB), são alguns dos desafios das próximas décadas que exigem o aperfeiçoamento da governança orçamentária no setor público e de organizações privadas mantidas, no todo ou em parte, com recursos públicos.

287. Quanto ao marco regulatório, merecem ser destacados alguns normativos e decisões do TCU que contribuem para delinear o escopo e as particularidades dessas organizações sob a ótica da governança orçamentária:

a) Constituição Federal, arts. 163 a 169: abrangem regras gerais sobre finanças públicas e o planejamento orçamentário no setor público brasileiro, que se materializa em três instrumentos devidamente encadeados, o PPA, a LDO e a LOA. Esta última compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), englobando os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (inclusive fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, e estatais dependentes), e o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (estatais não dependentes). Saliente-se que o Orçamento de Investimento (OI) não abrange todas as despesas da entidade, as despesas operacionais constam no Programa de Dispêndios Globais - PDG, 'peça orçamentária a que se refere o art. 107, parágrafo único, da Lei 4.320/1964, e constitui-se de um conjunto sistematizado de informações econômico-financeiras das empresas estatais que permite avaliar e acompanhar a execução de receitas e dispêndios anuais';

b) Lei 13.971/2019: instituiu o PPA da União para o período de 2020 a 2023, podendo-se destacar a obrigatoriedade de os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverem o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas ao fortalecimento da governança pública (art. 22). Desse modo, foi estabelecido um prazo para que os órgãos e as entidades mencionadas elaborem ou atualizem seu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

planejamento estratégico institucional de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos nacionais, setoriais e regionais (art. 22, § 2º);

c) Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101/2000): estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e abarca os Poderes (em todas as esferas), os Tribunais de Contas e o Ministério Público, as administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes. O foco da LRF é o equilíbrio das contas públicas, o que pressupõe ação planejada e transparente (art. 1º);

d) Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei 13.303/2016 e Decreto 8.945/2016): dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, com destaque para a obrigatoriedade de elaborarem carta anual, com ampla divulgação para o público em geral, contemplando a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos (Lei 13.303/2016, arts. 8º, I, III, VIII, § 1º, e 23);

e) Acórdão 991/2019-TCU-Plenário, relator ministro-substituto Weder de Oliveira: As organizações do Sistema Social Autônomo devem observar as regras de contabilidade do setor público. Suas receitas decorrentes da arrecadação de contribuições sociais têm natureza tributária, mas essas organizações não integram OGU, possuem indicadores orçamentários próprios e seus resultados não são consolidados na forma da LRF; e

f) Acórdãos 96/2016-TCU-Plenário (relator ministro-substituto Weder de Oliveira) e 341/2004-TCU-Plenário (relator ministro Walton Alencar Rodrigues): com relação aos conselhos de fiscalização profissional, a manutenção de suas atividades, inclusive com o pagamento das despesas inerentes ao seu funcionamento, é realizada pela cobrança de anuidades (contribuições sociais devidas pelos profissionais regularmente inscritos em cada conselho profissional). Essas contribuições são ditas parafiscais, com caráter tributário. Os conselhos não participam do OGU e não gerem receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal a que alude a LRF.

288. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a governança orçamentária ‘refere-se a processos, leis, estruturas e instituições destinadas a garantir que o sistema orçamentário atenda a seus objetivos de forma sustentável e duradoura’ (tradução livre) (OCDE, 2015). Além disso, constitui-se do ‘processo de formulação do orçamento anual, supervisão de sua execução e garantia do seu alinhamento com os objetivos públicos’ (tradução livre) (OCDE, Principles of Budgetary Governance).

289. Nesse contexto, o relatório que acompanhou o Acórdão 948/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Min. José Múcio Monteiro, que teve o objetivo de comparar boas práticas orçamentárias estabelecidas por instituições internacionais com aquelas adotadas pela Administração Pública Federal, assim destacou:

7. O ciclo das políticas públicas deve se apoiar, entre outros, em uma boa governança orçamentária, visto que, incluindo a tradicional gestão das finanças públicas, ela é essencial para a implementação de programas e serviços que garantam a alocação de recursos às áreas para as quais foram autorizados, bem como para que sejam adequadamente empregados nesse contexto. Uma governança orçamentária saudável constitui um processo eficaz de um estado estratégico e aberto. (OCDE, 2014b, p. 59).

8. Em vista disso, a OCDE consolidou boas práticas orçamentárias em dez princípios registrados no documento Recommendation of the Concil on Budgetary Governance (Recomendação da OCDE sobre Governança Orçamentária), publicado em fevereiro de 2015. De acordo com a Organização:

‘A recomendação fornece uma visão concisa de boas práticas em todo o espectro da atividade orçamentária, especificando em particular dez princípios de boa governança orçamentária, os quais dão orientações claras para a concepção, implementação e melhoraria dos sistemas orçamentários

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

para enfrentar os desafios do futuro. A intenção geral é fornecer uma ferramenta de referência útil aos responsáveis por políticas públicas e profissionais de todo o mundo, e ajudar a assegurar que os recursos públicos sejam planejados, administrados e utilizados de forma eficaz para trazer um impacto positivo à vida dos cidadãos.' (OCDE, 2015, p. 5)

9. Antes, porém, de tratar dos dez princípios da boa governança orçamentária, convém destacar que o presente trabalho adotará a distinção terminológica entre governança fiscal (fiscal governance) e governança orçamentária (budgetary governance) apresentada por Bijos.

10. Segundo esse autor, a governança fiscal tende a tratar o gasto público pela dimensão quantitativa (equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal etc.), enquanto a orçamentária foca na dimensão qualitativa (eficiência, eficácia e efetividade). Com efeito, **os modelos de governança não operam de forma pura e as referidas dimensões mostram-se interdependentes**, **especialmente na governança orçamentária que, 'em vez de tratar unicamente de um dos lados da moeda, preserva os elementos de governança fiscal, mais centrados no equilíbrio das contas públicas, e a eles adiciona a dimensão qualitativa do gasto público'**. (BIJOS, 2014, p. 11).

11. **O modelo de governança orçamentária aprovado pela OCDE adota justamente essa bidimensionalidade, combinando e integrando as dimensões quantitativa e qualitativa do gasto público, tendo em vista a atual faceta do orçamento governamental, na qual se conjuga a definição de políticas públicas prioritárias, a implementação de políticas fiscais, a definição de como os recursos serão obtidos e alocados e a prestação de contas à sociedade**. (grifos inseridos)

290. Segundo observado pela OCDE (2015), a boa orçamentação apoia-se nos vários pilares da governança pública moderna: integridade, transparência, participação, *accountability* e uma abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais. Portanto, um instrumento essencial na arquitetura da confiança entre os estados e seus cidadãos.

291. Enquanto a governança relaciona-se ao direcionamento, monitoramento, supervisão e avaliação, a gestão cuida dos processos organizacionais, como planejamento, execução, controle, manejo de recursos e poderes colocados à disposição de órgãos/entidades para alcance dos seus objetivos (BRASIL, 2014, p. 32; BRASIL, 2020, p. 16 a 19). A gestão, por assim dizer, refere-se a forma como os atores determinam e operam os insumos e processos que geram produtos de forma a ter maior efetividade (elevada satisfação da sociedade com os serviços públicos) e, se possível, com maior eficiência (a um menor custo) (BRASIL, 2018, p. 124).

292. Conforme relatado no RBG, a dimensão da gestão orçamentária passou a integrar o modelo de governança e gestão organizacional em 2019 e decorreu da importância do processo orçamentário para a consecução das metas organizacionais e para a efetiva entrega de resultados à sociedade brasileira. Sua estruturação como dimensão aplicável às organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU contou com a colaboração da Semag e da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério da Economia (BRASIL, 2020, p. 184).

293. Deve-se ressaltar o ineditismo, no exercício corrente, da aplicação de questões relacionadas à governança e gestão orçamentárias na autoavaliação em governança organizacional, para fins de aferição do iGG 2021. Do ponto de vista da governança, foram incluídas questões sobre a definição e o monitoramento do modelo de gestão orçamentária e financeira organizacional, que, por sua vez, estão abrangidas pelo mecanismo da estratégia governamental. Também foram incluídos questionamentos relacionados ao processo orçamentário organizacional e se de alguma forma as respectivas prioridades são contempladas no orçamento, assuntos atinentes às funções da gestão.

294. Além do desafio de se tratar do primeiro exercício em que essas questões foram aplicadas, deve-se considerar quão amplo e heterogêneo é o universo dos respondentes. Entre os 378 respondentes, constam 116 órgãos, 148 autarquias (sendo 28 conselhos profissionais), 54 estatais (sendo 18 dependentes de recursos do Tesouro Nacional e 36 não dependentes), 43 fundações e 17 paraestatais (sendo 16 entidades do Sistema 'S'). Ou seja, há organizações integrantes dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) - a maioria (órgãos, autarquias, exceto os conselhos profissionais, estatais dependentes e fundações), do Orçamento de Investimento - OI (as estatais não dependentes) e aquelas que de nenhuma maneira integram o Orçamento Geral da União (OGU), caso do Sistema 'S' e dos conselhos profissionais, mas que estão submetidas aos princípios norteadores da administração pública e têm o dever de assegurar a transparência e de prestar contas ao TCU e à sociedade.

295. Assim sendo, o desafio de se incluir a dimensão da governança e gestão orçamentárias no questionário do iGG tem como propósito o incentivo para que as organizações adotem práticas voltadas para o aperfeiçoamento do processo orçamentário organizacional e do estabelecimento das prioridades com vistas à consecução das metas organizacionais e à efetiva entrega de resultados à sociedade.

7.1. Índice de Governança e Gestão Orçamentárias (iGovOrcament)

296. A figura 84 corresponde à distribuição das organizações por estágio de capacidade em governança e gestão orçamentárias, representada pelo iGovOrcament e seus respectivos agregadores (GovernancaOrcament e iGestOrcament). Conforme já detalhado na seção 1.4 e no apêndice A, o método de cálculo dos indicadores contemplou abordagens estatísticas (como o Coeficiente Alfa de Cronbach e o teste de esfericidade da amostra de Bartlett, além de outras) e foram obtidos resultados excelentes a respeito da qualidade do questionário e das respostas, bem como adotaram-se procedimentos para evitar a superestimação da autoavaliação.

Figura 84 - iGovOrcament: capacidade em governança e gestão orçamentárias

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

297. Os números indicam que as organizações consideram-se estar em melhor situação em relação à governança orçamentária em comparação com a gestão orçamentária, em que apenas 17% se declararam em estágio aprimorado. Deve-se observar que, na média, os resultados desses agregadores foram semelhantes para a administração direta e indireta, mas apresentaram variações intra e entre seus grupos, segundo tabela a seguir.

Tabela 3 - iGovOrcament: média por grupos

Grupos	Indicadores		
	iGovOrcament	GovernancaOrcament	iGestOrcament
Administração Direta	0,55	0,67	0,46
Ministérios	0,52	0,56	0,49
Casas Legislativas	0,33	0,26	0,39
Tribunais do Judiciário	0,57	0,73	0,47
Administração Indireta	0,54	0,66	0,47
Autarquias (exceto Conselhos Profissionais)	0,55	0,64	0,49
Fundações Públicas	0,50	0,62	0,43
Estatais dependentes	0,63	0,72	0,57
Estatais não dependentes	0,65	0,88	0,50
Conselhos Profissionais	0,38	0,46	0,32
Serviço Social Autônomo	0,55	0,84	0,35

Fonte: elaboração própria

298. Esses valores correspondem à nota média das autoavaliações realizadas pelas organizações e variam de 0 a 1. Há quatro faixas de classificação das respostas do questionário do iGG, que encontram correspondência com os estágios apresentados no gráfico para cada prática: aprimorado (0,7 a 1); intermediário (0,4 a 0,69); inicial (0,15 a 0,39) e inexpressivo (0 a 0,14).

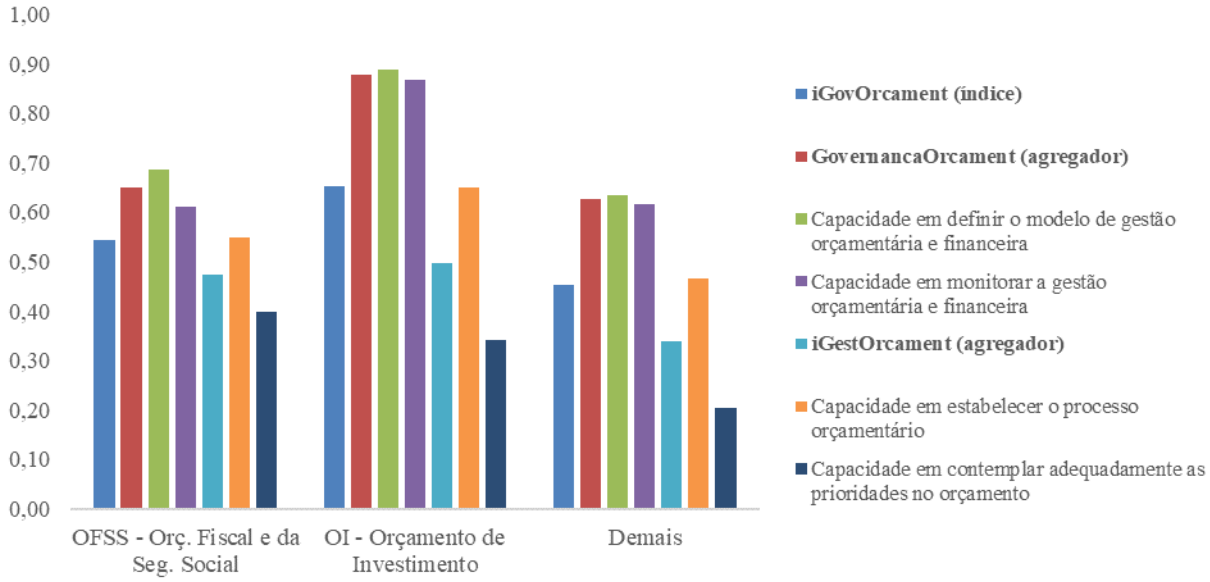
299. Nota-se que, na média, as organizações se classificaram na faixa intermediária. O iGovOrcament, que abarca os agregadores referentes à governança e gestão orçamentárias, das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

estatais dependentes (0,63) e das não dependentes (0,65) superaram a média do grupo da administração indireta (0,54). Os resultados dos ministérios (0,52) e dos tribunais do judiciário (0,57) ficaram próximos à média desse indicador (0,55) na administração direta.

300. A figura 85 consolida os agregadores do iGG referentes às práticas de governança e gestão orçamentárias detalhados neste capítulo, segregados em três categorias definidas em razão da composição do OGU, a saber: organizações integrantes dos OFSS (administração direta e indireta, abrangendo órgãos, fundos, autarquias, fundações públicas e estatais dependentes), do OI (estatais não-dependentes) e as demais.

Figura 85 - Capacidade em Governança e Gestão Orçamentárias por grupos



Fonte: elaboração própria

301. A distribuição demonstra que as organizações dos OFSS, na média, classificaram-se no estágio intermediário para esses indicadores (0,4 a 0,69), resultado inferior ao do grupo das estatais não dependentes e pouco melhor do que o do grupo representado pelas organizações não integrantes do OGU.

302. Os detalhes dos agregadores serão apresentados nos gráficos a seguir.

7.2. Governança Orçamentária

303. A governança orçamentária foi avaliada por meio de duas práticas:

a) estabelecer o modelo de gestão orçamentária e financeira - questão 2135; e

b) monitorar o desempenho da área de gestão orçamentária e financeira - questão 2155.

304. A figura 86 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade em governança orçamentária.

Figura 86 - GovernancaOrcament: capacidade em governança orçamentária

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

305. Verifica-se que mais da metade dos respondentes fizeram uma autoavaliação positiva acerca da adoção dessas práticas, em que afirmaram haver, por parte da alta administração, a definição do modelo de gestão orçamentária e financeira da organização (64%), e o respectivo monitoramento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

do seu desempenho (55%). Entretanto, nota-se que um quarto dos respondentes se consideraram no estágio inicial ou inexpressivo quanto a essas práticas.

306. Na tabela abaixo, apresenta-se o resultado médio para esse agregador, por grupos de organizações.

Tabela 4 - GovernancaOrçament: média por grupos

Grupos	GovernancaOrcament	Capacidade em definir o modelo de gestão orçamentária e financeira (Prática 2135)	Capacidade em monitorar a gestão orçamentária e financeira (Prática 2155)
Administração Direta	0,67	0,68	0,66
Ministérios	0,56	0,51	0,62
Casas Legislativas	0,26	0,33	0,19
Tribunais do Judiciário	0,73	0,75	0,70
Administração Indireta	0,66	0,70	0,61
Autarquias (exceto Conselhos)	0,64	0,69	0,58
Fundações	0,62	0,65	0,58
Estatais dependentes	0,72	0,79	0,64
Estatais não dependentes	0,88	0,89	0,87
Conselhos Profissionais	0,46	0,49	0,44
Serviço Social Autônomo	0,84	0,82	0,86

Fonte: elaboração própria

307. Verifica-se que, na média, as autoavaliações da administração direta e indireta tiveram resultados parecidos, e que tribunais do judiciário (0,73) e as estatais não dependentes (0,88) tiveram o melhor desempenho, em cada grupo, no que se refere à capacidade em governança orçamentária (GovernancaOrcament).

7.3. Gestão Orçamentária

308. A gestão orçamentária também foi avaliada por meio de duas práticas:

a) Estabelecer o processo orçamentário organizacional (questões 4411 a 4415); e

b) Contemplar adequadamente as prioridades no orçamento (questões 4421 a 4423).

309. A figura 87 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade na prática ‘estabelecer o processo orçamentário’. A prática foi formada pelas seguintes questões:

a) 4411. O processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária está definido;

b) 4412. São acompanhados indicadores que permitem gerenciar o processo orçamentário;

c) 4413. O alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização é providenciado;

d) 4414. Metas formais de economia financeira são estabelecidas; e

e) 4415. Há adequada previsão de recursos orçamentários no PLOA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

Figura 87 - Capacidade em estabelecer o processo orçamentário

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

310. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito no apêndice A, pode-se afirmar que 73% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial em definir metas de economia financeira (4414, figura 87). Esse resultado pode estar relacionado ao fato de que a maior parte do orçamento das organizações integrantes dos OFSS se refere a despesas obrigatórias ou de caráter continuado, restando pouco espaço fiscal para a despesa discricionária.

311. Em todo caso, chama-se a atenção para a reflexão necessária acerca da economia indireta que pode advir do aumento da eficiência na prestação de serviços públicos ou no desempenho da competência institucional, mantendo-se os custos constantes. Ou seja, 'fazer mais com o mesmo'. Ademais, no contexto do Novo Regime Fiscal ('Teto de Gastos'), instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, é desejável que o aprimoramento da eficiência não se dê apenas nos programas governamentais finalísticos, mas também nos programas de manutenção e gestão das organizações, o que liberaria espaço fiscal para a realização de outras despesas.

312. Também é notório o reduzido percentual no estágio de capacidade aprimorado quanto ao alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização - por volta de 39% (4413, figura 87). Esse resultado indica o descolamento entre esses instrumentos.

313. Para as organizações que integram os OFSS, o resultado espelha os pontos de aprimoramento identificados pelo Tribunal no processo de acompanhamento da elaboração do PPA 2020-2023 que culminou nos Acórdãos 2.515/2019 e 3.090/2020, ambos do Plenário e da relatoria do min. Vital do Rêgo, assim como no relatório que fundamentou o Parecer Prévio das contas presidenciais de 2020, da relatoria do min. Walton Alencar Rodrigues (TC 014.922/2021-5).

314. Cabe ressaltar, conforme relatório do Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário, que, inicialmente, o PPA 2020-2023 não previu, na camada operacional, o desdobramento dos resultados esperados dos programas em entregas de curto prazo e que dependeria da futura elaboração e revisão dos planos estratégicos de ministérios, autarquias e fundações públicas federais. Posteriormente, houve a estruturação do relatório de resultados intermediários (RIs), que poderiam vir a configurar um desdobramento do planejamento plurianual, que pudesse orientar as discussões de alocação orçamentária a cada ano, representando o esforço necessário para a consecução do planejamento. Entretanto, foram identificadas falhas, a exemplo da falta de previsão de RIs para os exercícios posteriores a 2020.

315. Destarte, a baixa capacidade na promoção do alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização, especialmente quanto às unidades orçamentárias que se inserem em estruturas superiores dos OFSS, pode indicar dificuldade na realização do alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob responsabilidade da organização com o preconizado no PPA 2020-2023, a despeito da determinação contida no art. 22 da Lei 13.971, de 27/12/2019, regulamentada pelo art. 17 do Decreto 10.321, de 15/4/2020. O Decreto, por sua vez, subdelegou para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (Seges/ME), órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), o papel de estabelecer a orientação normativa e a supervisão técnica para que os ministérios e as suas entidades vinculadas elaborem ou atualizem os seus planejamentos estratégicos institucionais.

316. Ademais, cumpre ressaltar que, anteriormente ao decreto, houve a edição da Instrução Normativa 24, de 18/3/2020, da Seges/ME, que disciplinou a elaboração, a avaliação e a revisão do planejamento estratégico institucional, com definição dos elementos mínimos: cadeia de valor da instituição; identidade estratégica da instituição (missão, visão de futuro, valores e mapa estratégico); objetivos estratégicos e respectivas metas; indicadores, com seus atributos (fórmula de cálculo, periodicidade de medição, linha de base e metas); e projetos estratégicos a serem desenvolvidos, com seus atributos (principais entregas, com prazos e unidade responsável).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

317. De acordo com esses normativos, a elaboração ou atualização do planejamento estratégico institucional, pelos órgãos e entidades federais, teria o prazo máximo de doze meses a partir da publicação da referida lei. Sendo que a responsabilidade pela promoção do alinhamento caberia aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e do SIORG. O calendário fixado para 2020, todavia, coincidiu com a calamidade pública nacional de origem sanitária (Covid-19), o que pode ter influenciado o cronograma de elaboração do planejamento estratégico dos órgãos e entidades.

318. A figura 88 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade na prática 'contemplar adequadamente as prioridades no orçamento'. A prática foi formada pelas seguintes questões:

a) 4421. As prioridades, relacionadas com as atividades da organização, que demandam recursos orçamentários são conhecidas;

b) 4422. No processo orçamentário da organização, há tratamento das demandas de priorização conhecidas; e

c) 4423. A avaliação das políticas públicas executadas pela organização (ou com sua participação) é incorporada no processo orçamentário.

Figura 88 - Capacidade em contemplar adequadamente as prioridades no orçamento

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

319. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito no apêndice A, tem-se que apenas 13% dos respondentes consideram-se no estágio aprimorado em capacidade de contemplar adequadamente as prioridades no orçamento, 61% estariam no estágio inicial e 26%, no intermediário (4420, figura 88).

320. Pelo exposto, observa-se que essa constatação no nível das organizações se assemelha aos achados recorrentes nas contas presidenciais a respeito da insuficiência de informações relativas às prioridades e metas da administração pública federal. Apenas para citar um exemplo, no Parecer Prévio sobre as contas de 2020 foi recomendado ao Poder Executivo federal o aperfeiçoamento do processo de definição das prioridades e metas, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos pela Lei 13.971/2019 (Lei do PPA 2020-2023).

321. A baixa capacidade expressa pelo resultado do agregado (4420) se mantém em todas as questões que compreendem a prática, podendo-se destacar que 75% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial quanto à incorporação, no seu processo orçamentário, da avaliação das políticas públicas executadas pela organização (ou com sua participação).

322. O conceito de política pública adotado pelo TCU não se limita aos programas finalísticos ministeriais, cabendo destacar algumas de suas nuances como se extrai dos seguintes trechos do Referencial de Controle em Políticas Públicas (BRASIL, 2020b):

Considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil, para fins do presente Referencial de Controle de Políticas Públicas, são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais[6], que visam tratar, ou não[7], problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos[8].

Dentro desse contexto são consideradas políticas públicas[9] não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais[10], nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos.

323. Além dessas definições, na contextualização do mencionado referencial tem-se ainda a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

seguinte:

Ao conjunto de diretrizes e intervenções[3] do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas[4], com vistas a tratar o problema público, dá-se o nome de políticas públicas[5].

[5]Aquelas políticas que são elaboradas, estabelecidas e coordenadas por atores governamentais, no âmbito de suas competências legislativas, executivas e judiciárias, também são conhecidas como políticas governamentais (SECCHI, 2017).

324. Assim sendo, além das políticas finalísticas, as políticas inerentes à organização, em geral relacionadas a programas de manutenção e gestão, assim como a realização da sua missão institucional, considerando tratar-se de atividades financiadas com recursos públicos, também são abrangidas pelo conceito do referencial.

325. Portanto, a incorporação da avaliação das políticas públicas no processo orçamentário organizacional, especialmente no cenário de restrição fiscal, pode colaborar para a escolha de alternativas de aplicação de recursos mais eficientes, que tragam resultados melhores com menores custos.

326. Nessa linha, o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), no que diz respeito aos programas finalísticos do PPA 2020-2023, recomendou que fossem definidas as atribuições e as responsabilidades quanto ao seu monitoramento, instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações.

327. Essa necessidade foi recentemente constitucionalizada pela EC 109/2021, que inseriu os seguintes dispositivos na Constituição:

Art. 37.

(…)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, **individual ou conjuntamente**, devem realizar **avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de **planos e orçamentos** devem refletir a compatibilidade **dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida**. (grifamos)

328. Em razão do caráter heterogêneo das organizações consideradas na amostra do iGG, há que se refletir, oportunamente, sobre a inovação legislativa introduzida pelo § 16 do art. 37 da CRFB, que prevê a possibilidade de realização conjunta de avaliação das políticas públicas. Essa diretriz constitucional é importante, de forma a evitar a sobreposição de esforços e recursos voltados para a avaliação de políticas públicas de entidades autônomas com objetivos comuns vinculadas a um mesmo ministério, a exemplo das universidades autárquicas.

329. O Índice de Gestão Orçamentária, representado na figura 89, agrega as práticas 4410 e 4420.

Figura 89 - iGestOrcament: capacidade em gestão orçamentária

[peça 1060]

Fonte: elaboração própria

330. Observa-se que apenas 17% dos respondentes estariam no estágio de capacidade aprimorada quanto à adoção das práticas relacionadas à gestão orçamentária, sendo que 43% estariam no estágio inicial e 40%, no intermediário.

331. Logo abaixo, tem-se uma tabela com o resultado médio para esses agregadores, por grupos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

organizações de mesmo segmento de atuação.

Tabela 5 - iGestOrcament: média por grupos

Grupos	iGestOrcament	Capacidade em estabelecer o processo orçamentário (Prática 4410)	Capacidade em contemplar adequadamente as prioridades no orçamento (Prática 4420)
Administração Direta	0,46	0,50	0,46
Ministérios	0,49	0,53	0,44
Casas Legislativas	0,39	0,50	0,28
Tribunais do Judiciário	0,47	0,61	0,32
Administração Indireta	0,47	0,54	0,38
Autarquias (exceto Conselhos)	0,49	0,54	0,43
Fundações	0,43	0,51	0,34
Estatais dependentes	0,57	0,60	0,54
Estatais não dependentes	0,50	0,65	0,34
Conselhos Profissionais	0,32	0,42	0,22
Serviço Social Autônomo	0,35	0,50	0,20

Fonte: elaboração própria

332. Quanto à capacidade de estabelecer o processo orçamentário organizacional (Prática 4410), a autoavaliação dos grupos da administração direta e da indireta tiveram basicamente o mesmo resultado médio, superior a 0,50. Dentro de cada grupo, os tribunais do judiciário e as estatais, tanto dependentes quanto não dependentes, saíram-se um pouco melhores em suas autoavaliações.

333. Já em relação à capacidade de contemplar adequadamente as prioridades no orçamento (Prática 4420), as médias de todos os grupos foram inferiores a 0,50, exceto o das estatais dependentes que tiveram a média de 0,54.

8. CONCLUSÃO

334. Este trabalho, realizado no âmbito do acompanhamento de cinco anos autorizado pelo Acórdão TCU 588/2018-Plenário, teve como principal objetivo obter o cenário atualizado acerca da capacidade de governança e de gestão de organizações jurisdicionadas ao TCU, de modo a identificar riscos sistêmicos; contribuir para o planejamento das ações de controle do Tribunal; e induzir uma mudança de comportamento nessas organizações, estimulando a adoção de boas práticas de governança e de gestão.

335. Como segundo objetivo, o trabalho propunha implantar o sistema e-Governança, para dar início a autoavaliação de governança e de gestão públicas na modalidade de autosserviço.

336. Pode-se afirmar que o principal objetivo foi atingido, tendo em vista a obtenção das informações das unidades jurisdicionadas ao TCU, e análise dos dados, apresentados neste relatório.

337. Quanto ao segundo objetivo, limitações impediram a sustentação do e-Governança na modalidade de autosserviço, apesar de o sistema ter sido desenvolvido e utilizado para a coleta dos dados do acompanhamento.

338. Pelas razões apresentadas na seção de limitações do trabalho e no processo administrativo TC

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

026.042/2021-5 , propõem-se informar à Segecex sobre os riscos de descontinuidade do trabalho do iGG, bem como de seu autosserviço, caso a demanda de automatização do iGG não seja priorizada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do TCU.

339. Neste trabalho, além das dimensões que já compunham o iGG nos anos anteriores, foi avaliado, pela primeira vez, o tema de governança e gestão orçamentárias. Considerando a heterogeneidade das organizações respondentes, foram apresentados, para esse tema, os resultados do total dos 378 respondentes e os comparativos entre os grupos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, do Orçamento de Investimento, e aqueles que não integram o Orçamento Geral da União (OGU).

340. Mesmo com o aumento da complexidade da autoavaliação (com a inclusão do tema de governança e gestão orçamentárias), os resultados do presente trabalho mostraram melhoria nas capacidades de governança e gestão das organizações respondentes, comparadas às observadas em 2018. Em 2021, o número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 8% para 18% e, em estágio intermediário, de 44% para 60%. Além disso, reduziu-se de 48% para 22% as organizações no estágio inicial de capacidade em governança e gestão. A evolução mostra-se, portanto, como tendência positiva, tendo em vista que, no acompanhamento realizado em 2018, também havia sido constatada evolução do cenário comparativamente a 2017.

341. Considerando a importância do tema, o princípio da transparência e as diretrizes trazidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI), propõe-se autorizar que a SecexAdministração publique, na *internet*, as respostas dos Questionários Integrados de Governança Pública, bem como os relatórios individualizados das organizações respondentes, discriminando seus respectivos resultados e comparações com os resultados gerais e resultados médios das organizações das suas áreas de atuação.

342. Também levando em conta a utilidade das informações colhidas para o planejamento das ações de controle do Tribunal, propõe-se o encaminhamento dos dados obtidos para as secretarias de controle externo do TCU, para que possam considerar os resultados em seus trabalhos, e propor, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade, ações corretivas às organizações de suas respectivas clientelas.

343. Por fim, dado o potencial de indução de melhorias nas organizações da Administração Pública Federal e demais entes jurisdicionados do TCU, propõe-se a divulgação das informações consolidadas em informativos e sumários executivos.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

344. Ante o exposto, submetem-se os autos a consideração superior propondo:

a) **informar** à Segecex sobre o risco de descontinuidade da avaliação de governança pública organizacional e de seu autosserviço, caso a demanda de automatização do iGG não seja priorizada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do TCU, consoante os pontos expostos no processo administrativo TC 026.042/2021-5;

b) **autorizar** a SecexAdministração a: i) divulgar as informações consolidadas decorrentes deste acompanhamento em informativos e em sumários executivos; ii) publicar, na *internet*, as respostas dos Questionários Integrados de Governança Pública, bem como os relatórios individualizados das organizações respondentes; iii) encaminhar os dados obtidos para as secretarias de controle externo do TCU;

c) **autorizar** as secretarias de controle externo do TCU a realizarem, em autos apartados, as tratativas acerca dos resultados e encaminhamentos deste trabalho com as organizações de suas respectivas clientelas; e

d) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do RI/TCU."

11. A proposta recebeu a concordância da Secretaria de Controle Externo de Administração (SecexAdmin), conforme peças 1061-1062.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037661.

VOTO

Em exame, o terceiro Acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (iGG2021).

2. O trabalho dá continuidade à fiscalização realizada em 2017 (iGG2017) que reuniu, num só instrumento de autoavaliação, os temas de governança pública organizacional e de governança e gestão da tecnologia da informação, de pessoas e de contratações, julgado por meio do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

3. Naquela decisão, o TCU determinou a manutenção do acompanhamento, por cinco anos, a fim de identificar riscos sistêmicos, subsidiar o Tribunal e o Congresso Nacional e acompanhar a evolução dos entes públicos nesse tema.

4. O segundo ciclo de avaliação foi realizado em 2018 e julgado por meio do Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário (iGG 2018), o qual constatou ter havido evolução nos índices em comparação com o ano anterior.

5. A fim de proporcionar mais tempo para que os órgãos pudessem implementar as medidas necessárias ao aperfeiçoamento de seus mecanismos de governança e gestão, esta Corte decidiu efetuar os acompanhamentos de forma mais esparsa. Ao mesmo tempo, desenvolveu o sistema e-Governança, com o intuito de tornar mais eficiente a coleta e o tratamento de informações.

6. Este é, portanto, o terceiro ciclo de avaliação desde 2017, o qual inclui um novo tema: a "Gestão Orçamentária". Os dados apresentados compreendem o perfil integrado de governança e gestão (iGG), bem como, individualmente, os perfis de: a) governança e gestão organizacional (iGovPub); b) governança e gestão de pessoas (iGestPessoas); c) governança e gestão de Segurança e da Tecnologia da Informação (iGestTI); d) governança e gestão de contratações (iGestContrat); e e) governança e gestão orçamentárias (iGestOrçament).

7. Por solicitação do Ministro Augusto Nardes, o Relatório de Acompanhamento também traz uma análise comparativa entre a situação encontrada em 2018 e a verificada em 2021.

8. Ao todo, foram avaliadas 378 organizações, o que demonstra a abrangência e a magnitude do trabalho.

9. Ao final do Relatório, a Secretaria de Controle Externo de Administração (SecexAdmin), responsável pela fiscalização, propõe, em pareceres uniformes, a divulgação das informações colhidas, como forma de subsidiar os planejamentos institucionais e a estruturação de ações de melhoria em governança e gestão das organizações avaliadas, e de auxiliar a Segecex no planejamento de ações de controle externo baseadas em gestão de riscos.

10. A SecexAdmin também sugere informar à Segecex acerca do risco de descontinuidade da avaliação de governança pública organizacional e de seu autosserviço, caso a demanda de automatização do iGG não seja priorizada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do TCU, consoante os pontos expostos no processo administrativo TC 026.042/2021-5.

II

11. Corroboro, na essência, a proposta da unidade especializada, utilizando os seus fundamentos como minhas razões de decidir.

12. Apenas no que se refere à sugestão de informar à Segecex sobre o risco de descontinuidade da avaliação de governança e gestão, reputo não ser adequada a inclusão de tal proposta no acórdão,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037662.

uma vez que assunto dessa natureza deve ser tratado internamente em rito próprio, no âmbito de processo decisório apropriado, relativo à construção do Plano Diretor.

13. Quanto aos demais itens da proposta, estou totalmente de acordo. A divulgação de informações é essencial para que as instituições públicas continuem avançando nessa seara, bem como para que a Segecex possa planejar de forma mais eficiente e eficaz as ações de controle.

14. Os resultados obtidos pelas organizações no desenvolvimento de sua capacidade de governança e gestão, desde o início dos trabalhos deste Tribunal, são animadores e dignos de elogios aos membros e servidores desta Casa que se empenharam na promoção do tema, e, sobretudo, aos órgãos e entidades públicas que se esforçaram na implementação das medidas necessárias ao aperfeiçoamento de seus sistemas de governança e gestão.

15. Este terceiro ciclo de fiscalização revela que houve significativa evolução na capacidade de governança e gestão dos órgãos e entidades públicas entre 2018 e 2021.

16. Tomando-se como exemplo o índice de governança pública (iGovPub) em 2018, observa-se que 38% dos órgãos usados na comparação estavam em estágio inicial de governança, ao passo que, em 2021, esse índice baixou para 16%. Cerca de 6% passaram para o estágio intermediário e de 15% para o aprimorado. O maior impacto na melhoria desses índices adveio do aperfeiçoamento do mecanismo "Estratégia", em especial, no que se refere à adoção de medidas relativas à "gestão de riscos".

17. Vejo que as ações do Tribunal e a expedição de orientações, normativos e manuais (Decreto 9.203/2017, Lei das Estatais - Lei 13.303/2016, referenciais do TCU, manuais da Controladoria Geral da União etc.) realmente surtiram efeito.

18. Melhorias também foram observadas no iGovPessoas, no iGovTI e no iGovContrat, cujos índices de órgãos em estágio inicial baixaram, respectivamente, de 55%, 43% e 41% para 24%, 33% e 28%.

19. O índice de governança e gestão orçamentárias (iGovOrçament), que começou a ser avaliado neste ano, revelou que 30% das organizações estão em estágio inicial, 41% em estágio intermediário e 29% em estágio avançado.

20. Dos cinco temas examinados, constata-se que o que necessita de mais atenção atualmente é o de Governança e Gestão em TI, seguido pelo de Governança e Gestão Orçamentária. Se considerarmos as mudanças trazidas pela pandemia de Covid-19, com o aumento da demanda por processos de trabalho informatizados e a necessidade de maior eficiência orçamentária, resta indiscutível a importância de tratarmos as deficiências encontradas nesses dois temas.

21. No caso do iGovTI, os pontos de maior criticidade foram detectados nas seguintes ações: a) ampliação da oferta de serviços em meio digital, simplificação de exigências e de serviços, participação dos usuários, segurança de dados pessoais, interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade dos serviços; b) avaliação periódica da gestão e segurança de TI pela auditoria interna; e c) gestão de continuidade institucional e de continuidade de serviços de TI.

22. No que tange ao iGovOrçament, as deficiências mais significativas foram constatadas nos quesitos: a) alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização; b) estabelecimento de metas formais de economia financeira; e c) capacidade em contemplar adequadamente as prioridades no orçamento.

23. Sobre este último aspecto, anoto que 75% das organizações estão em estágio inicial quanto à incorporação da avaliação das políticas públicas no processo orçamentário. Isso significa dizer que a alocação de recursos orçamentários muitas vezes não está condizente com as ações de maior eficácia no alcance dos objetivos das políticas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037662.

24. Avaliar de forma adequada as políticas públicas e utilizar o resultado dessa avaliação para definir as prioridades na alocação de recursos públicos pode gerar resultados melhores com menos custos, o que é fundamental em um contexto de restrição orçamentária pós-pandemia.

25. Nas Contas Presidenciais de 2019 (TC 018.177/2020-4), já havia chamado atenção sobre a necessidade de melhor avaliar as políticas públicas e aperfeiçoar alocação dos recursos. No meu voto, mencionei um estudo comparativo realizado entre o benefício de desoneração da cesta básica, criado em meados dos anos 2000 e ampliado pela Lei 12.839/2013, e o Programa Bolsa Família.

26. Em resumo, o estudo concluiu que o Programa Bolsa Família é significativamente mais eficiente em favorecer as classes de menor renda do que a desoneração da cesta básica. Um gasto orçamentário de R$ 28 bilhões em 2016 no Programa Bolsa Família resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda, enquanto um gasto tributário de R$ 18,6 bilhões na desoneração da cesta básica ensejou redução de apenas 0,1% no indicador em questão. Isso equivale a um índice de eficiência do Programa Bolsa Família doze vezes maior do que o da desoneração da cesta básica.

27. O exemplo ilustra o quanto a sociedade pode se beneficiar se as deficiências observadas no campo da governança e gestão orçamentárias forem adequadamente saneadas.

28. Em relação ao iGovPessoas e ao iGovContratações, cumpre mencionar que ambos evoluíram sobremaneira entre 2018 e 2021.

29. No primeiro caso, o índice de instituições em estágio inicial em 2018 era de 55%, mas esse valor foi reduzido para 24% em 2021. Todas as áreas de governança e gestão de pessoas apresentaram evolução. Todavia, ainda existem significativas oportunidades de melhoria no "monitoramento do desempenho da gestão de pessoas", que, de maneira geral, é pouco realizado pela alta administração, e em ações de gestão como "a definição, em termos qualitativos e quantitativos, da demanda por colaboradores", a "disponibilidade de sucessores qualificados" e o "desenvolvimento de ambiente de trabalho positivo para o desempenho".

30. No que se refere à governança e gestão de contratações, 28% das organizações estão em estágio inicial, 44% em estágio aprimorado e 28% em estágio avançado. As áreas que mais necessitam de aperfeiçoamento são o "monitoramento do desempenho da gestão de contratações", da mesma maneira que foi observado na "gestão de pessoas" e às ações relacionadas ao "desenvolvimento da capacidade dos gestores e dos colaboradores que atuam na função de contratações".

31. Sobre esse último ponto, o relatório de acompanhamento destaca (peça 1060, p. 83):

> *"270. Os resultados de 2021 confirmaram o quadro apresentado em 2018: o desenvolvimento de capacidades na função de contratações é crítico, com quase 70% dos respondentes no estágio inicial, estando 30% deles no estágio inexpressivo (coluna Pessoas, figura 75).*
>
> *271. O cenário mais preocupante foi o indicado na questão 4323, que avalia a existência de mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações (80% no estágio inicial - figura 75).*
>
> *272. As deficiências apontadas podem se refletir em alta rotatividade dos ocupantes dos cargos/funções da área de contratações, em baixa qualidade dos trabalhos desempenhados e em insegurança e desmotivação das equipes envolvidas."*

32. Assim, é importante que as organizações atentem para o problema e priorizem as medidas para solucioná-lo.

33. Por fim, gostaria de parabenizar o esforço dos órgãos respondentes, ao longo desses três ciclos de fiscalização, em colaborar com a avaliação deste Tribunal e implementar as medidas necessárias e as boas práticas para o aperfeiçoamento de sua capacidade de governança em gestão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037662.

34. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037662.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhora Presidente,

Senhor Ministro-Relator,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Bruno Dantas, pela excelência do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) e todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório de Acompanhamento do perfil integrado de governança e gestão – iGG 2021, ora submetido à apreciação deste Colegiado.

Gostaria de destacar a aderência do presente Acompanhamento Plano Estratégico do TCU 2019-2025). O diagnóstico ora apresentado colabora para que 6 (seis) objetivos estratégicos sejam alcançados: induzir o aprimoramento da governança do Centro de Governo, promovendo a maturidade da governança pública e a integração das políticas públicas federais; induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na administração pública federal; induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública; induzir a profissionalização da gestão de pessoas do setor público; contribuir para melhorar a capacidade de contratação das organizações públicas; induzir o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível das políticas públicas a cargo da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Ao colaborar, decisivamente, portanto, para que a missão desta Casa seja atingida, considero extremamente enfática a melhoria apresentada nos indicadores de governança e gestão. O iGG – perfil integrado de governança e gestão, apurado em 2021, demonstra que foram aperfeiçoadas as capacidades de governança e gestão das organizações em relação a 2018, que já havia sido melhor que 2017. O número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 8% para 18%, em estágio intermediário, de 44% para 60%, reduziu-se de 48% para 22% as organizações no estágio inicial ou inexistente.

Esse aperfeiçoamento é fruto de trabalhos como o que ora se aprecia e de diversos outros, que induzem os gestores públicos a utilizarem as boas práticas de governança e gestão componentes do iGG e catalogadas nos referenciais do TCU e do próprio Governo Federal.

I

Além de ressaltar a alta qualidade deste trabalho e dos acompanhamentos anteriores, elogiáveis sob todos os aspectos, gostaria de destacar que apresentei Comunicado ao Plenário do TCU, no último dia 7 de abril, externando preocupação quanto à implementação da Política de Governança Pública, editada já há três anos, por meio Decreto 9.203/2017, tendo por inspiração, entre outras fontes, as práticas de governança delineadas no iGG.

Após resumir princípios e diretrizes da Política, ressaltei a insuficiência de iniciativas, do próprio Governo Federal, para dar segurança à população e aos órgãos de controle de que a Política de Governança está sendo corretamente executada, ou aperfeiçoada, caso necessário.

Reconhecendo a existência de esforços estanques do Governo e do TCU no monitoramento de determinados aspectos da Governança, reforcei, no entanto, que a sociedade brasileira e os órgãos de controle não conseguiam, com tais iniciativas, ter uma visão da floresta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69149013.

Especialmente no cenário atual, agravado pela Pandemia do Coronavírus, fiz coro à afirmativa do Vice-Presidente, Ministro Bruno Dantas, de que "a boa governança precisa ser palavra de ordem" no país, sob a coordenação, no âmbito federal, do Comitê Interno de Governança, em nome do Presidente da República.

Nesse sentido, propus a realização de uma ação de controle tendo por objeto o papel do Comitê Interministerial de Governança no acompanhamento e avaliação da execução da Política de Governança Pública no âmbito do Governo Federal, verificando se o modelo desenhado no Decreto 9.203/2017, decorrente do Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, é eficaz e efetivo e se vem sendo implementado em todas as organizações que se submetem ao referido decreto.

A Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) apresentou, no âmbito deste processo, entendimento de que a presente fiscalização atenderia à proposta objeto de meu Comunicado, asseverando que o desenho atual da ação de controle permitiria evidenciar se o modelo preconizado no referido decreto está sendo eficaz, efetivo e se está sendo implementado em todas as organizações por ele abrangidas.

Para fundamentar seu entendimento, a SecexAdministração apresentou, no apêndice A de sua manifestação, comparativo entre o modelo de governança estabelecido pelo Decreto 9.203/2017 e o conteúdo avaliado no âmbito do iGG 2021. Com isso, concluiu que todas as práticas estabelecidas pelo referido decreto estão abrangidas no questionário atual.

Consultado, gentilmente, pelo relator, ministro Bruno Dantas, manifestei, por meio de despacho, minha concordância quanto ao entendimento de que o monitoramento do IGG abrange, de fato, a quase totalidade das práticas delineadas no Decreto 9.203, podendo ser utilizada pelo Governo Federal (caso o queira) como ferramenta de grande utilidade para o monitoramento da implementação da Política de Governança Pública.

Ponderei, no entanto, à Sua Excelência, que minhas preocupações, manifestadas no Comunicado ao Plenário, tinham como foco principal o monitoramento e avaliação da política, **pelo seu próprio formulador e instituidor (por meio do CIG ou por órgão indicado por ele)**, além da necessária transparência, para a sociedade, da adesão do Governo Federal às boas práticas de governança.

Destaquei, nessa linha, que quando levamos ao governo anterior nossa ideia do Decreto, foi aventada, em várias oportunidades pelas lideranças e pelos técnicos governamentais, a possibilidade de ser instituída, no âmbito da própria Administração, ferramenta semelhante ao IGG (ou que aproveitasse a sua tecnologia), para que as Altas Lideranças tivessem uma posição sempre atualizada da implementação da Governança.

Conforme destacado em nosso Comunicado, essa intenção foi brilhantemente executada para o pilar da Integridade, mas inexiste iniciativa similar para os pilares de Estratégia e Liderança, além dos demais aspectos do Controle.

Assim sendo, ressaltei que, a fim de que se cumprisse a ação de controle que propus, seria necessário que a Segecex (por meio deste trabalho ou de outro) respondesse às seguintes questões de auditoria:

> Questão 1 – O Comitê Interministerial de Governança (CIG), em nome do Governo Federal, tem uma avaliação atualizada sobre a necessidade e suficiência dos princípios, diretrizes e práticas delineados no Decreto 9.203/2017? E se são eficientes, eficazes e efetivos para otimizarem a entrega de resultados para a sociedade?
>
> Questão 2 – O CIG corrobora o entendimento da unidade técnica de que o IGG é uma ferramenta suficiente e adequada para o monitoramento e avaliação da implementação da Política de Governança em todas as organizações abrangidas pelo Decreto 9.207/2017? Caso negativo, há alguma ferramenta alternativa sendo elaborada?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69149013.

Questão 3 – Os resultados do IGG são divulgados pelo próprio Governo Federal às suas organizações e à sociedade (Painel de Controle semelhante ao da Integridade)? Caso negativo, quais os motivos?

Questão 4 – Existem ações recomendadas pelo CIG (em nome do Governo Federal), a partir do diagnóstico produzido pelo IGG (ou outras ferramentas semelhantes), para estimular o aperfeiçoamento das organizações em estágio insuficiente de implementação das práticas de Governança?

Por fim, entendendo que somente a mensuração do IGG e sua ampla divulgação, no âmbito do TCU, não atenderia completamente à ação de controle proposta em nosso Comunicado, tomei a liberdade de sugerir ao nobre relator que promovesse oitiva ao CIG, para que aquele Comitê respondesse a tais questionamentos, quando da finalização do relatório da fiscalização deste processo, com as pertinentes análises da unidade técnica a respeito dos comentários dos gestores.

Ao acolher minhas ponderações e sugestões, pelo que reitero meus agradecimentos, o ministro Bruno Dantas determinou à unidade que atendesse as minhas orientações, sem prejuízo de que a questão fosse tratada em processo apartado.

II

Feitos esses relatos, verifico que o Relatório de Acompanhamento do iGG, sob análise, informa que, em atendimento ao meu Comunicado ao Plenário, foi agregado, em cada perfil, não somente o cenário atual de governança e gestão das unidades jurisdicionadas, mas também os dados comparativos com o panorama de 2018, e a análise sobre a evolução do grupo de organizações respondentes na implementação das boas práticas sugeridas.

Me ressenti, no entanto, de informações quanto à oitiva sugerida ao Comitê Interministerial de Governança, bem como da análise a respeito das questões de auditoria por mim formuladas ao Relator. Em contato com representante da Equipe de Auditoria, nesta data, fui informado que tais providências já estão em andamento no âmbito do apartado TC 025.629/2021-2. Sendo assim, considero minhas sugestões plenamente atendidas, considerando que o acórdão submetido à apreciação pelo relator, autoriza as secretarias de controle externo do TCU a realizarem, em autos apartados, as tratativas acerca dos resultados e encaminhamentos deste trabalho com as organizações de suas respectivas clientelas.

Por fim, concordo com a manifestação do ministro Bruno Dantas, sobre a inadequação de se incluir no acórdão, proposta que informa à Segecex sobre o risco de descontinuidade da avaliação de governança e gestão. Também entendo que esse assunto possa ser tratado internamente em rito próprio.

Não obstante, em virtude da importância desses levantamentos que, reitero, contribuem decisivamente para que a missão deste Tribunal possa ser cumprida, faço um apelo à Presidente Ana Arraes e ao Secretário Geral de Controle Externo, Leonardo Albernaz, para que priorizem, de fato, a automatização do iGG no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do TCU.

Ante o exposto, reitero minha adesão à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Bruno Dantas, a quem mais uma vez saúdo e parabenizo pela excelente relatoria e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional, do Governo Federal e de toda a sociedade brasileira.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2021.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69149013.

ACÓRDÃO Nº 2164/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.574/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal:
8.1. Karine Blamires Komka Teixeira (29.592/OAB-DF) e outros, representando Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional.
8.2. Daniel Andrade Fonseca e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento dos índices de governança e gestão de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal 2021;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar a SecexAdministração a: a) divulgar as informações consolidadas decorrentes deste acompanhamento em informativos e em sumários executivos; b) publicar, na *internet*, as respostas dos Questionários Integrados de Governança Pública, bem como os relatórios individualizados das organizações respondentes; c) encaminhar os dados obtidos para as secretarias de controle externo do TCU;

9.2. autorizar as secretarias de controle externo do TCU a realizarem, em autos apartados, as tratativas acerca dos resultados e encaminhamentos deste trabalho com as organizações de suas respectivas clientelas; e

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do RI/TCU.

10. Ata n° 36/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/9/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2164-36/21-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037663.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69037663.