

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.268/2018-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Congresso Nacional (vinculador); Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União (vinculadora); Ministério Público da União (vinculador); Presidência da República (vinculador); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Serviço Social da Indústria - Conselho Nacional; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Administração Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional; Supremo Tribunal Federal (vinculador); Tribunal de Contas da União (vinculador)

Representação legal: Keila de Lima dos Santos (32.718/OAB-DF) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Danielle da Fonseca da Costa, representando Presidência da República (vinculador).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA E GESTÃO EM 526 ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. APURAÇÃO DOS ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO EM 2018. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento com o objetivo de medir, em 2018, a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais, aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações.

2. O trabalho dá continuidade ao levantamento realizado em 2017 que analisou a capacidade

de governança e gestão desses órgãos e entidades, a fim de identificar riscos sistêmicos e subsidiar o TCU e o Congresso Nacional com informações para o aperfeiçoamento da Administração Pública Federal

3. A amostra foi composta por 526 organizações federais com autonomia orçamentária e administrativa, incluindo empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais. Dessas, somente o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (Senai/DN) e o Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (Sesi/DN) deixaram de responder ao levantamento.

4. No total, foram obtidas respostas válidas de 498 organizações, o representou cerca de 95% da amostra selecionada. Os estágios de capacidade foram classificados em inicial, intermediário e aprimorado, sendo que o inicial foi subdividido entre inexpressivo e iniciando.

5. Transcrevo, abaixo, as principais constatações da fiscalização:

2. “PERFIL DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL

16. Esta edição do iGG passa a comparar os resultados aferidos com os resultados do ano anterior.

17. A figura 2 representa a distribuição das organizações avaliadas, por estágio de capacidades em governança, distribuída nos mecanismos que a compõem: liderança, estratégia e accountability.

18. O quadro retrata situação preocupante: poucas organizações têm índice em estágio aprimorado.

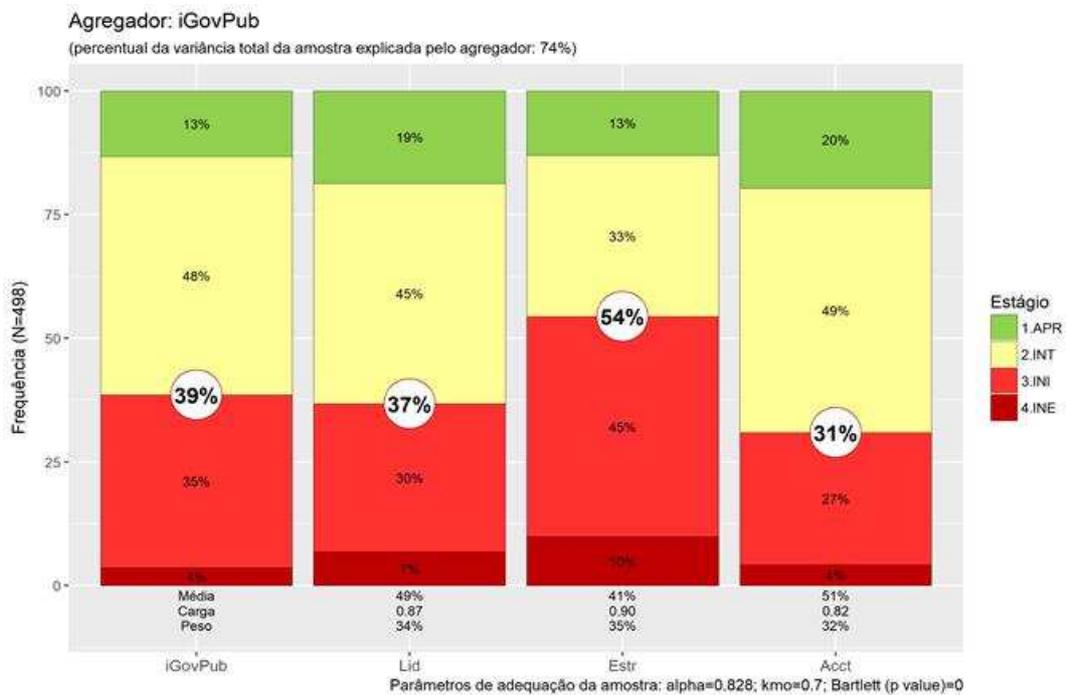


Figura 2 – Dimensões da governança pública

19. Por outro lado, em termos de evolução do índice geral, tem-se melhor perspectiva. Os elementos que compõem a governança tiveram melhora, como sugere a figura abaixo:

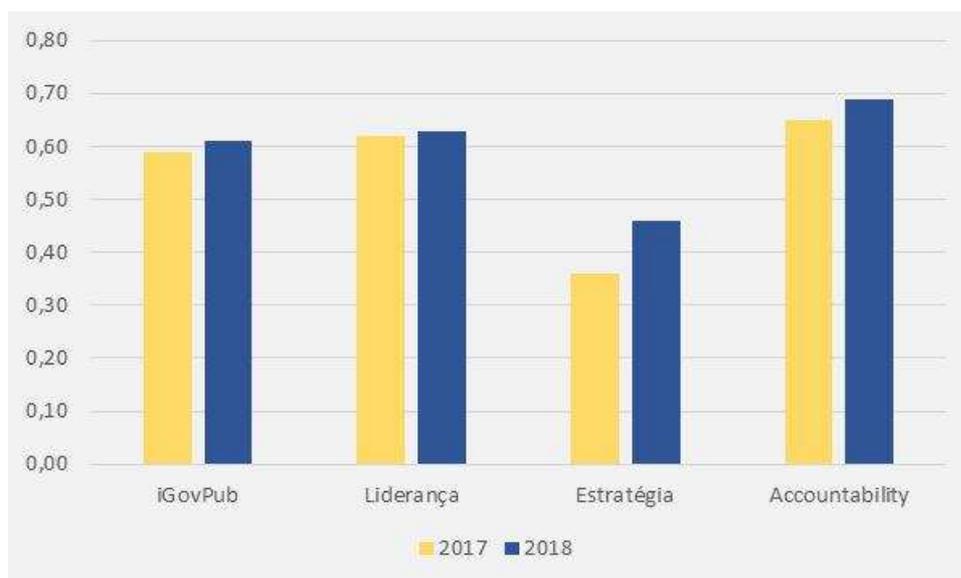


Figura 3 – Comparativo de maturidade em governança pública 2017-2018

20. A evolução mais perceptível ocorreu no mecanismo Estratégia, sugerindo amadurecimento na gestão estratégica das organizações públicas. Melhoria nessa área é fortemente positiva, pois influencia a organização como um todo. Tal evolução deu-se em todos os grupos de organizações federais:

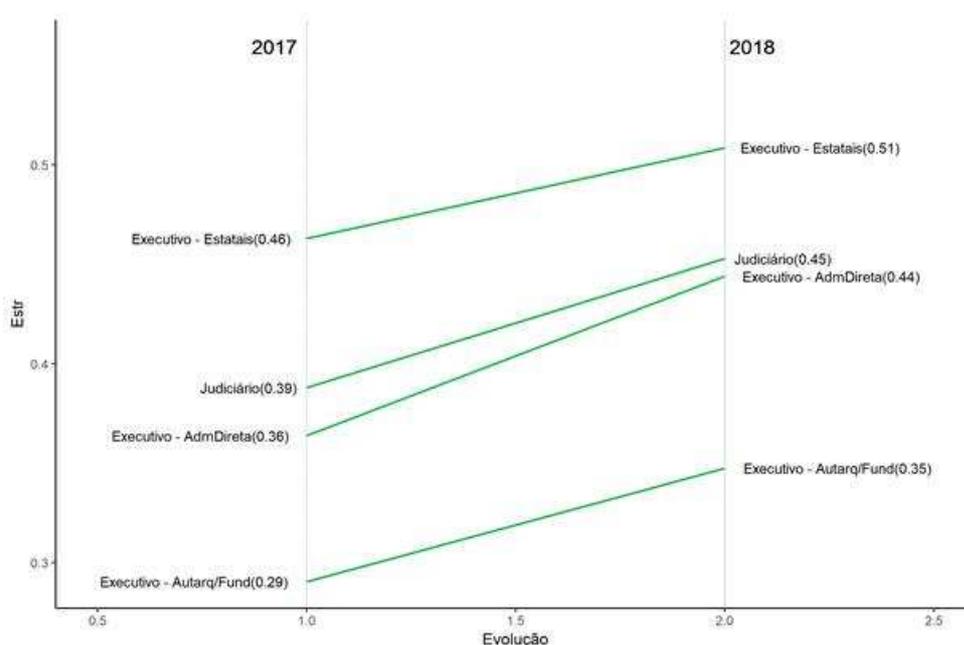


Figura 4 – Evolução em Estratégia por grupos de organização

21. A situação se repete quando abrimos a análise para incluir as dimensões de governança avaliados (TI, pessoas e contratações). Na figura abaixo, vemos que parte expressiva das organizações apresentam estágios iniciais nos demais temas relacionados à governança pública.

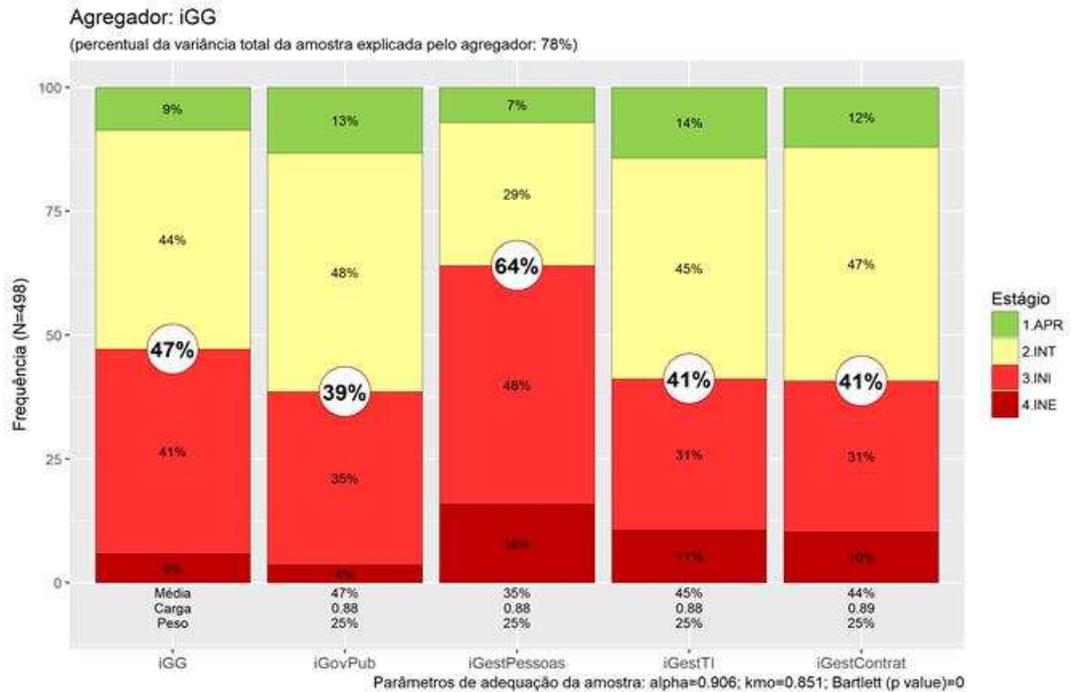


Figura 5 – Dimensões da Governança Pública

22. Esse gráfico representa a distribuição das organizações por estágios de capacidade nos temas que compõem a avaliação da governança como um todo, sendo:

- a) iGG – Índice de governança e gestão;
- b) iGovPub – Índice de governança pública;
- c) iGovPess – Índice de gestão de pessoas;
- d) iGovTI – Índice de gestão de TI; e
- e) iGovContr – Índice de gestão de contratações;

23. Nesse exercício, houve evolução dos índices de governança como um todo. Na dimensão contratações, em específico, a soma dos níveis aprimorado e intermediário subiu 15% em relação a 2017.

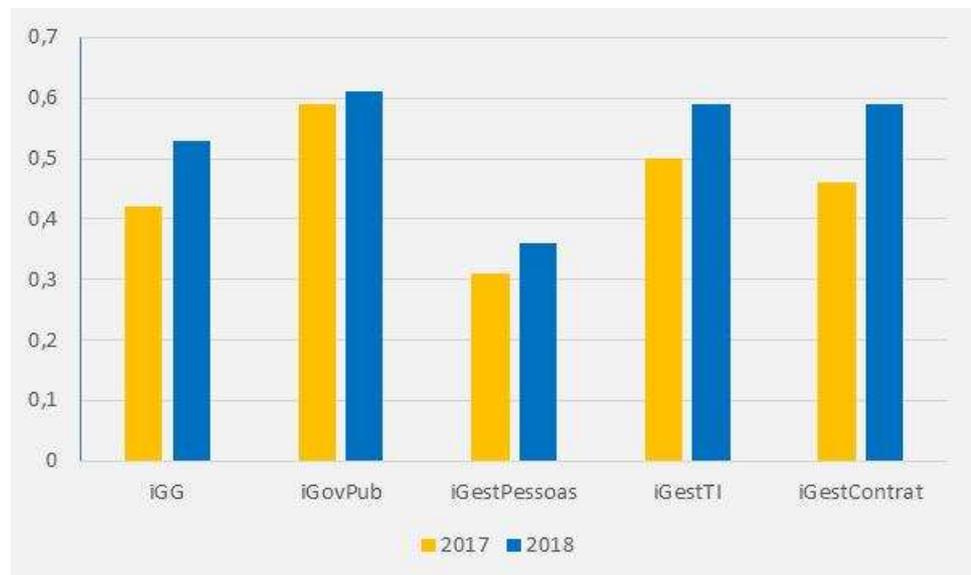


Figura 6 – Comparativo do índice de governança das dimensões de governança pública

3. PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE CONTRATAÇÕES

24. A avaliação da governança das contratações considerou a aquisição de bens e as contratações de serviços, decorrentes ou não de licitações. Boa governança em contratações evita ou reduz processos de planejamento inadequados, projetos mal sucedidos e/ou contratações que não alcançam seus objetivos, implicando prejuízos, perdas de qualidade e ineficiências.

2.1 Índice de Governança e Gestão de Contratações (IGovContrat)

25. O Índice de Governança e Gestão das Contratações (IGovContrat) avalia a existência de atividades coordenadas para implementar diretrizes de governança nessa área, de modo a direcionar o macroprocesso de contratação (agrupamento dos processos de trabalho de planejamento, seleção de fornecedores e gestão de contratos) em prol do atingimento dos objetivos organizacionais.

26. Esse índice é gerado pela combinação dos resultados obtidos em “Governança das Contratações” (GovContrat) com o “Índice de Gestão das Contratações” (IGestContrat).

27. Este acompanhamento contemplou quatro questões sobre a governança das organizações para guiar e monitorar contratações públicas, sendo elas:

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

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

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

28. Essas quatro questões contribuíram especificamente para a construção do índice GovContrat.

29. O índice iGestContrat foi construído pela avaliação: i) da colaboração entre os gestores de recursos humanos e os gestores de contratações, ii) da existência de processos de trabalho estruturados para definição de planos de contratações, planejamentos, seleção de fornecedores e gestão de contratos, iii) da existência de gestão de riscos, incluindo a análise dos riscos das contratações relevantes, iv) da elaboração de contratos com base em desempenhos e gestões sobre o desempenho dos contratados.

30. Dessa forma, a Figura 7 representa a distribuição das organizações por estágio de capacidade no IGovContrat, seguida dos agregadores que o compõem (GovContrat e iGestContrat).

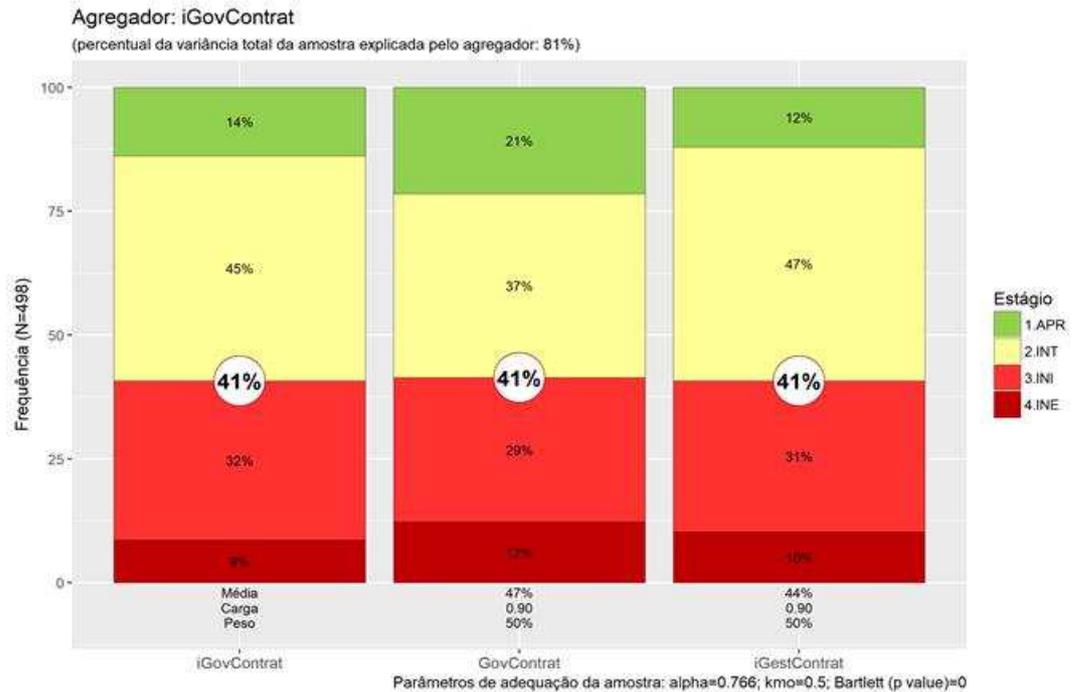


Figura 7 - Capacidades em Governança e Gestão de Contratações

31. Consta-se que ainda é incipiente o nível de capacidade das organizações públicas federais em gerir suas aquisições e contratações. Mas essa capacidade vem evoluindo. De 2017 para 2018 houve redução dos estágios iniciais do iGovContrat em 13%, do GovContrat em 8% e do iGestContrat em 15%. Nos próximos anos, o acompanhamento mostrará a persistência ou não dessa tendência.

2.2 Governança das Contratações (GovContrat)

32. Abaixo, é mostrada a distribuição das organizações por estágio de capacidade no agregador Governança das Contratações (GovContrat), seguida da distribuição pelas questões que o compõem.

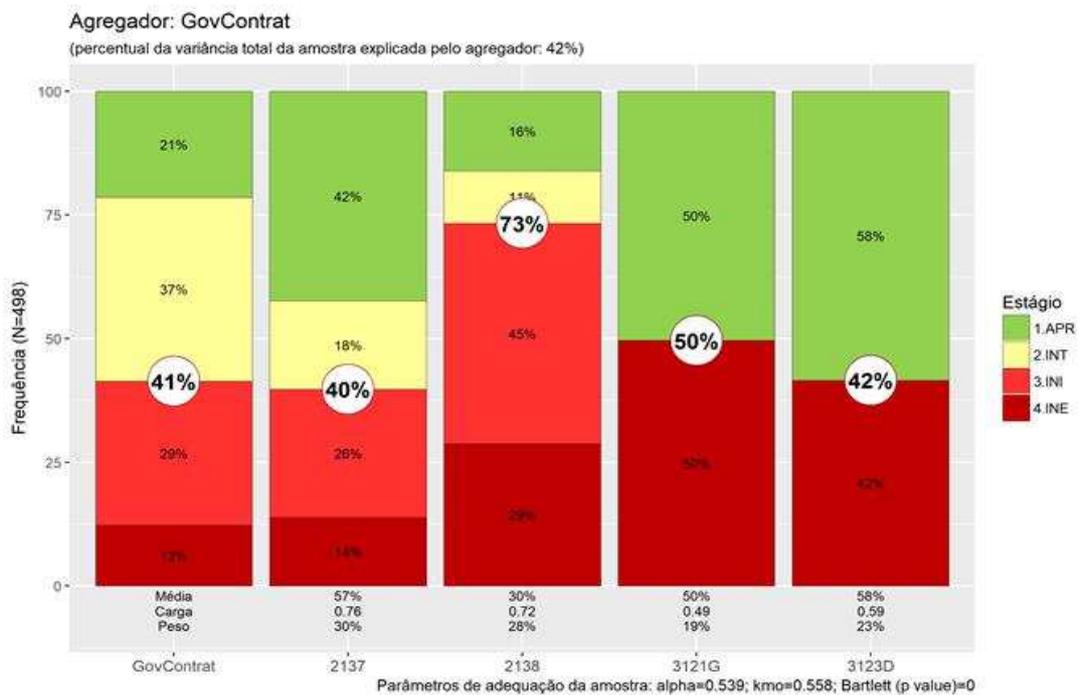


Figura 8 - Capacidade no agregador “governança das contratações”

33. Pode-se observar, que 40% das organizações públicas estão em estágio inicial de estruturação da gestão de contratações (coluna 2137), mostrando amplo espaço para evolução. A maior deficiência é a dificuldade que as organizações declaram no monitoramento do desempenho da gestão de contratações (coluna 2138). As colunas mais à direita (3121G e 3123D) medem se há vedação à cogestão para a auditoria interna e se foi realizado algum trabalho pela AI em gestão de contratações. São indicadores de maturidade da função auditoria em relação à gestão, mostrando ainda um cenário heterogêneo na Administração.

2.3 Índice de Gestão das Contratações (IGestContrat)

34. A figura 9 apresenta o Índice de Gestão das Contratações (IGestContrat).

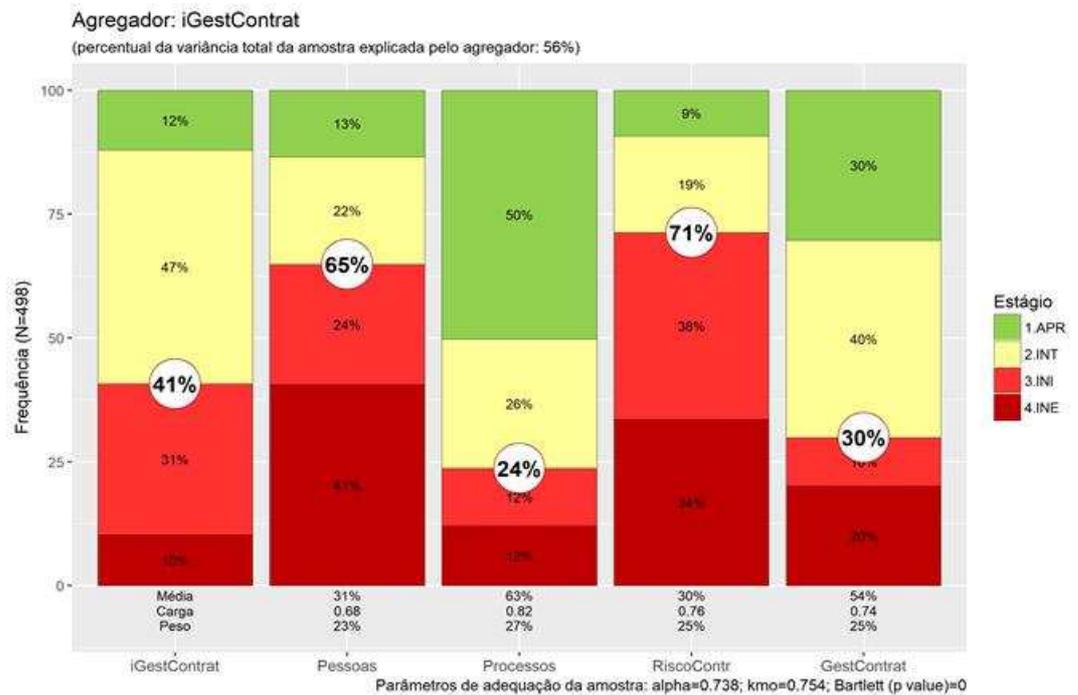


Figura 9 - Capacidade no agregador “Índice de Gestão das Contratações”

35. Entre os fatores que compõem esse índice, destaca-se o resultado em “Riscos” (RiscoContrat). A figura 10 mostra as organizações por estágio de capacidade na gestão de riscos em contratações.

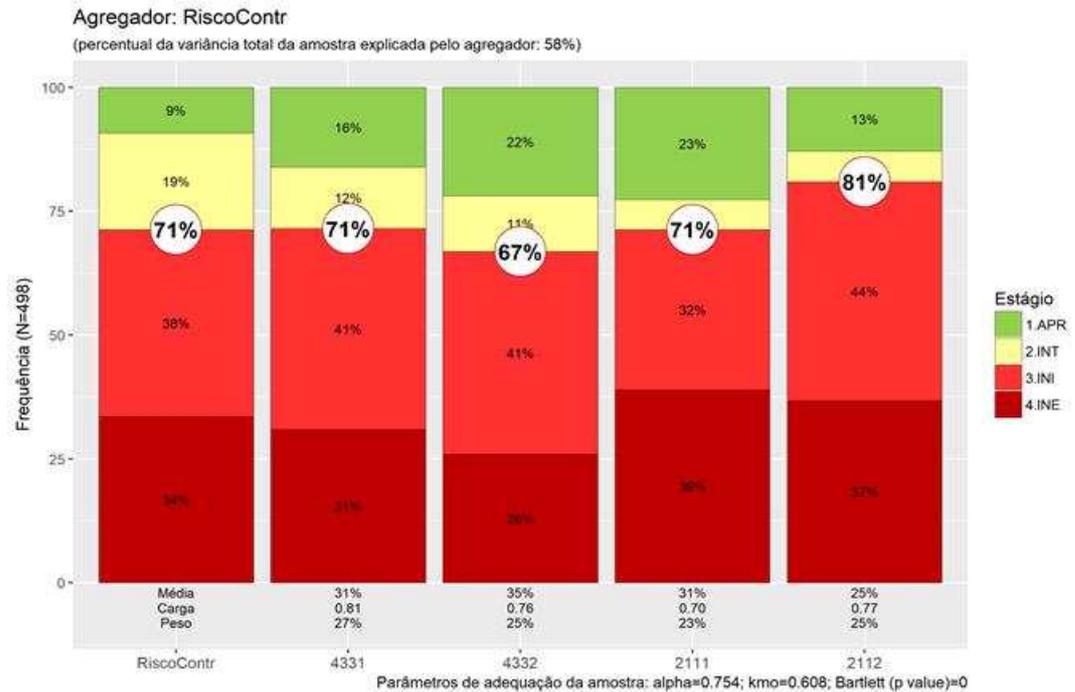


Figura 10 - Capacidade no agregador “Riscos”

36. As questões 2111 e 2112, apesar de tratarem de governança pública, foram incorporadas nesse índice para melhor compreensão dos resultados na gestão dos riscos em contratações. A questão 4331 abordou a prática de gerir riscos nessa área e a questão 4332 tratou da gestão de riscos realizada em cada contratação, usando como referência o art. 20 e da seção III da IN-Seges/MP 5/2017.

37. Os dados da figura 10 são preocupantes, pois revelam a baixa maturidade em gestão de riscos em contratações públicas (71% e 67% das organizações em estágio inicial). Dentro do cenário de governança pública, percebe-se que a deficiência em gerir riscos não abrange apenas a área de gestão de contratações, mas a organização como um todo. Pode-se afirmar que a ausência da função “gestão de risco” (coluna 2111) está correlacionada com o quadro deficiente apresentado na gestão de contratações.

38. No levantamento realizado em 2017, o quadro era semelhante: 86% das organizações declararam que não estabeleciam diretrizes para gerenciar riscos nas aquisições e 88% não realizavam nenhuma gestão de riscos. Houve alguma evolução, mas há muito o que ser feito pela maioria das entidades.

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

- a) insucesso no alcance das metas da área de gestão de contratações;
- b) perda de investimento por contratações que não atendem às necessidades da organização;
- c) impossibilidade de usufruir do objeto da contratação em virtude de falta de preparo da infraestrutura da organização e/ou outras dificuldades como: falta de pessoal capacitado para gerir o contrato e/ou clima organizacional desfavorável;
- d) gasto indevido de recursos com a manutenção de controles desnecessários ou ineficientes.

40. Apesar disso, o acompanhamento verificou evolução no número de organizações nos níveis intermediário e aprimorado de capacidade em gestão de contratações.

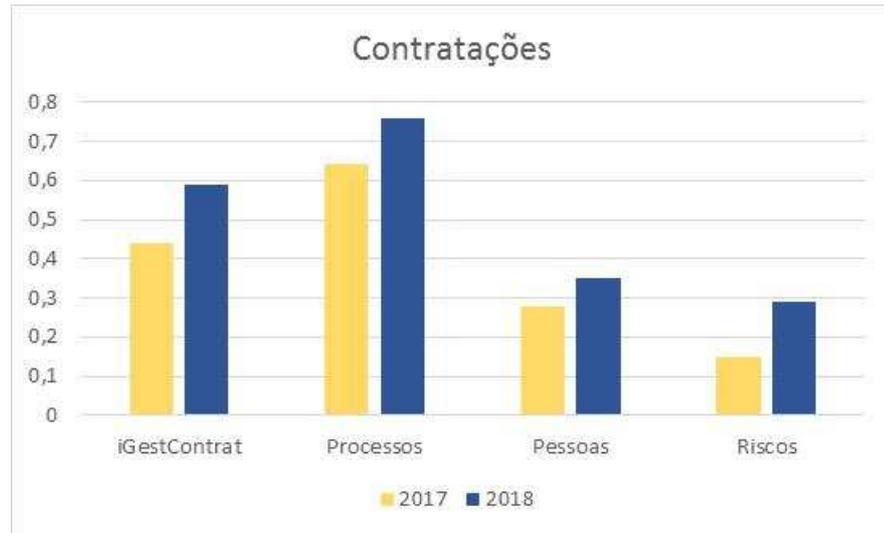


Figura 11 - Comparativo em gestão de contratações públicas 2017-2018

41. O acompanhamento sugere que gestores e dirigentes estão começando a valorizar processos de gestão e governança, ainda que de forma inicial. Nos acompanhamentos seguintes, poderemos atestar se essa evolução continuará sendo uma tendência ou só um fato isolado.

4. PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

4.1. Índice de Governança e Gestão de TI (iGovTI)

42. Desde 2017, a avaliação da governança de TI deixou de ser levantamento específico, passando a fazer parte do questionário integrado de avaliação da governança. Para comparar a evolução do iGovTI, utilizou-se como base o índice obtido em 2017, já calculado com base no questionário integrado.

43. O propósito principal dessa avaliação é criar condições para as organizações entenderem a razão de existir da TI e definirem estratégias com foco na entrega de valor ao negócio. É processo lento, tendo em vista que as transformações necessárias decorrem da mudança de cultura, influenciada fortemente ao longo do tempo por um modelo patrimonialista, em que a coisa pública não é devidamente compreendida. Ou seja, partiu-se de um cenário de governança, em geral, extremamente desfavorável.

44. O gráfico a seguir exibe a situação geral de governança e gestão de TI, com os valores médios de iGovTI de 2018 comparados aos apurados em 2017, para o Judiciário e Executivo (administração direta, estatais e autarquia/fundações) – os mais representativos em termos de quantitativo de organizações.

45. Os números revelam discreta melhora em todos os segmentos, com a maior evolução ocorrendo no segmento Executivo - Estatais, com o avanço de sete pontos centesimais ou 17% em relação à média obtida em 2017, saltando de 0,41 para 0,49 no iGovTI.

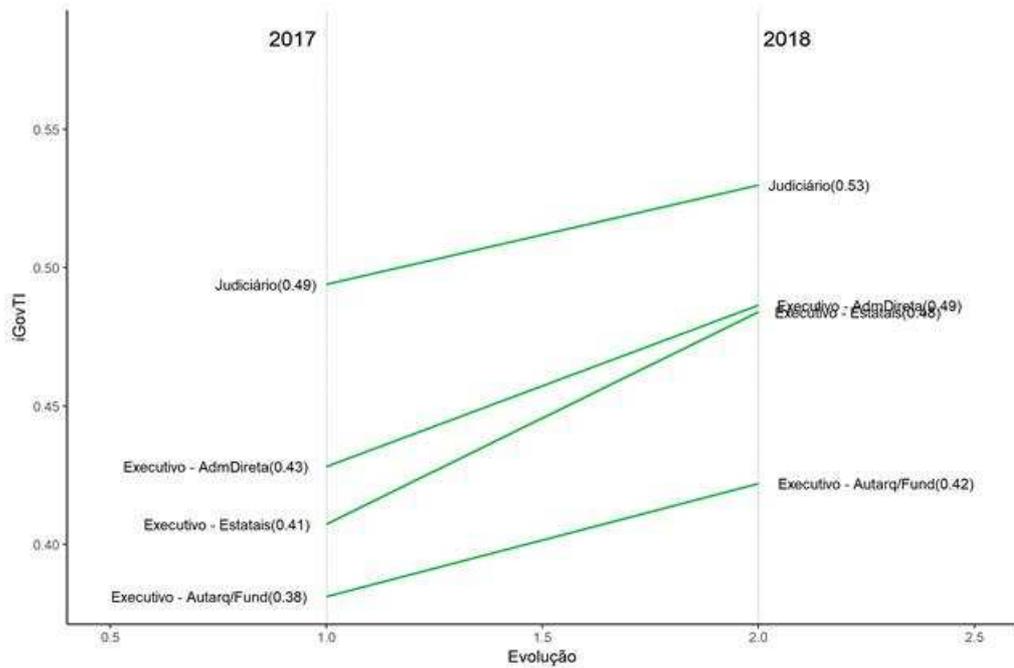


Figura 22. Evolução em Governança e Gestão de TI 2017-2018

3.2 Governança de TI

46. A capacidade em governança de TI foi avaliada com base nas questões que abordaram os componentes “modelo de gestão de TI”, “monitoramento e avaliação da gestão de TI”, e “resultados de TI”. Em alinhamento com o Modelo de Referência de Processo do Cobit 5 e diferentemente das avaliações de governança de TI anteriores, incluíram-se nessa dimensão, para fins de cálculo do índice, os resultados de TI, haja vista o componente estar diretamente relacionado com o processo “Assegurar a Entrega de Benefício”, um dos cinco processos de governança de TI estabelecidos pelo Cobit 5.

47. De forma geral, o cenário existente na governança de TI não é o desejado, sobretudo quando se leva em consideração o quão essencial é essa área para o desempenho das organizações.

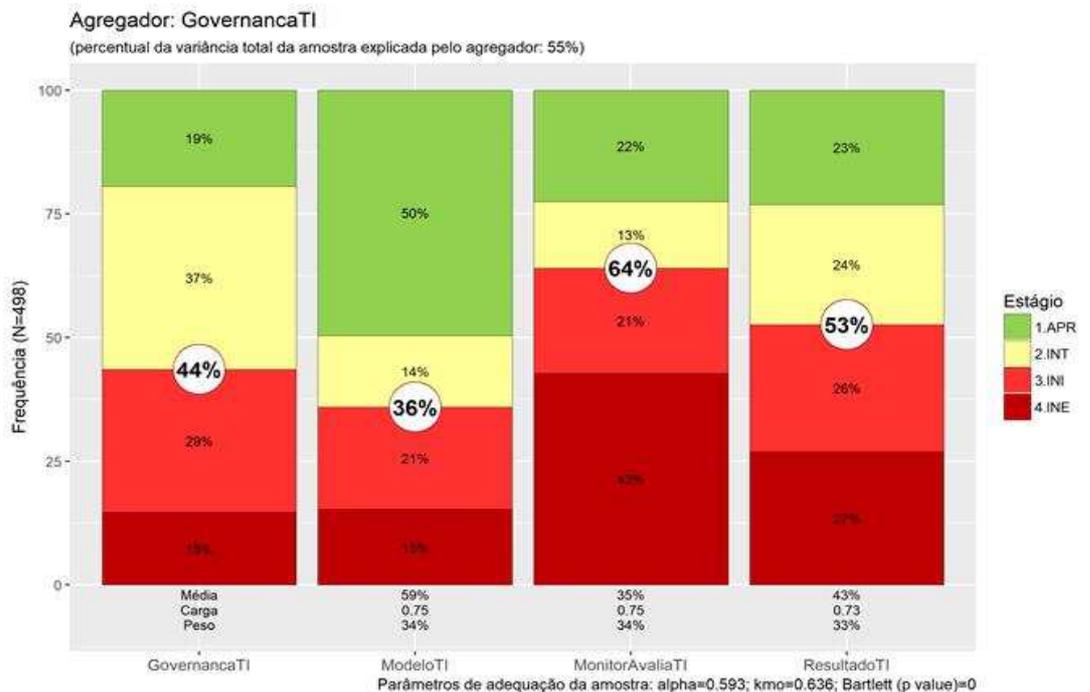


Figura 13. Capacidade em Governança de TI em 2018

48. A principal deficiência revelada pela pesquisa diz respeito ao monitoramento e avaliação da gestão. Dois terços das organizações avaliadas ainda não dispõem de estrutura adequada para realizar as funções básicas de governança. Assim, dificilmente conseguem detectar fragilidades ou desvios na execução das políticas e planos de TI, bem como promoverem as mudanças necessárias.

49. O gráfico a seguir apresenta o cenário sob a perspectiva dos segmentos, especificamente do Judiciário e Executivo, com cada um dos componentes da dimensão governança de TI.

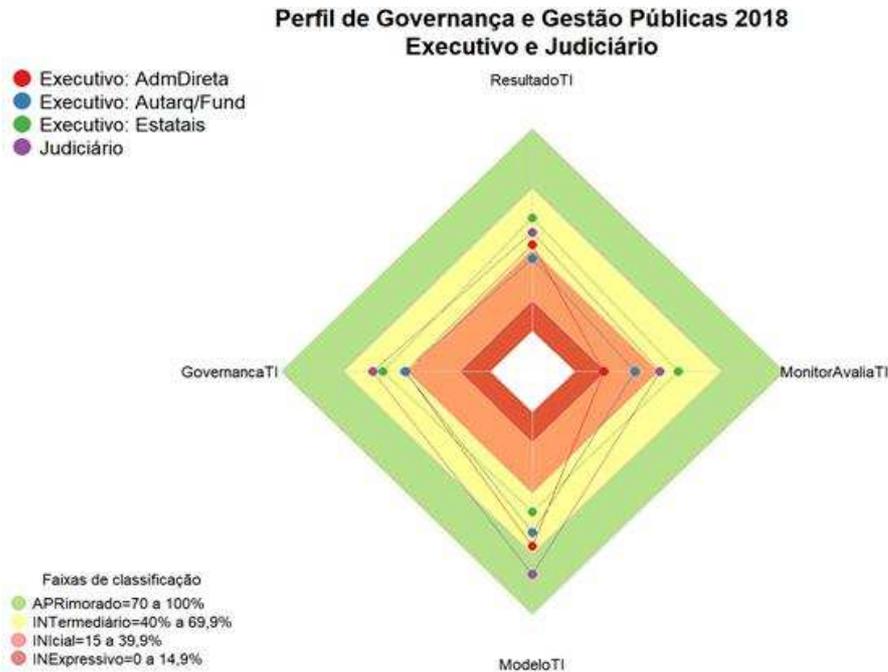


Figura 14. Comparativo em Governança de TI em 2018 - Segmentos Executivo e Judiciário

50. Chama atenção, o nível de fragilidade do monitoramento e avaliação da gestão da TI. O melhor desempenho é o das empresas estatais, com valor médio ainda no nível intermediário de capacidade.

51. A administração direta do Poder Executivo, por sua vez, tem o pior desempenho, ocupando praticamente o estágio inicial nesse componente. Possível explicação pode estar relacionada com o modelo de sistema de auditoria interna adotado para o segmento, o qual carece, com algumas exceções, de maturidade na função auditoria interna. A tarefa de monitorar e avaliar, no referido segmento, está na responsabilidade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que, no formato de atuação atual, executa a função de auditoria interna na administração direta no Poder Executivo Federal (Acórdão 1171/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar).

52. Em sendo as auditorias internas as instâncias de apoio à alta administração no exercício da governança, é essencial que acompanhem de perto a gestão dos órgãos e façam a interface entre a governança e a gestão, auxiliando nas funções de monitorar e avaliar também a gestão de TI, papel difícil de ser executado por uma estrutura distinta da organização. Outra possível causa desse baixo desempenho é a falta de processos, ferramentas e/ou pessoas para viabilizar a realização de auditoria dos recursos de TI.

53. Em suma, a ausência ou a fragilidade das estruturas de auditorias internas coloca em risco o desempenho de TI da organização como um todo e nas áreas aqui avaliadas.

3.3 Gestão de TI

54. A capacidade em gestão de TI foi avaliada a partir das questões que abordaram os componentes planejamento, pessoas e processos de TI. Esse último componente, em específico,

contempla as práticas que constituem a essência das atividades da área de TI: serviços de TI e seus níveis, riscos de TI, segurança da informação, processo de software, projetos de TI e de contratações de TI.

55. O gráfico a seguir apresenta o resultado obtido nessa área. Assim como no cenário levantado para a governança de TI, o quadro apurado ainda está distante do desejável.

56. Apesar do elevado percentual de organizações em situação pelo menos intermediária no planejamento de TI – que se mantém praticamente estabilizado desde o levantamento de governança de TI executado em 2012 (apreciado pelo Acórdão 2.582/2012-TCU-Plenário) –, mais de 40% das organizações públicas federais ainda se colocam em um estágio inicial na capacidade de gerir a TI.

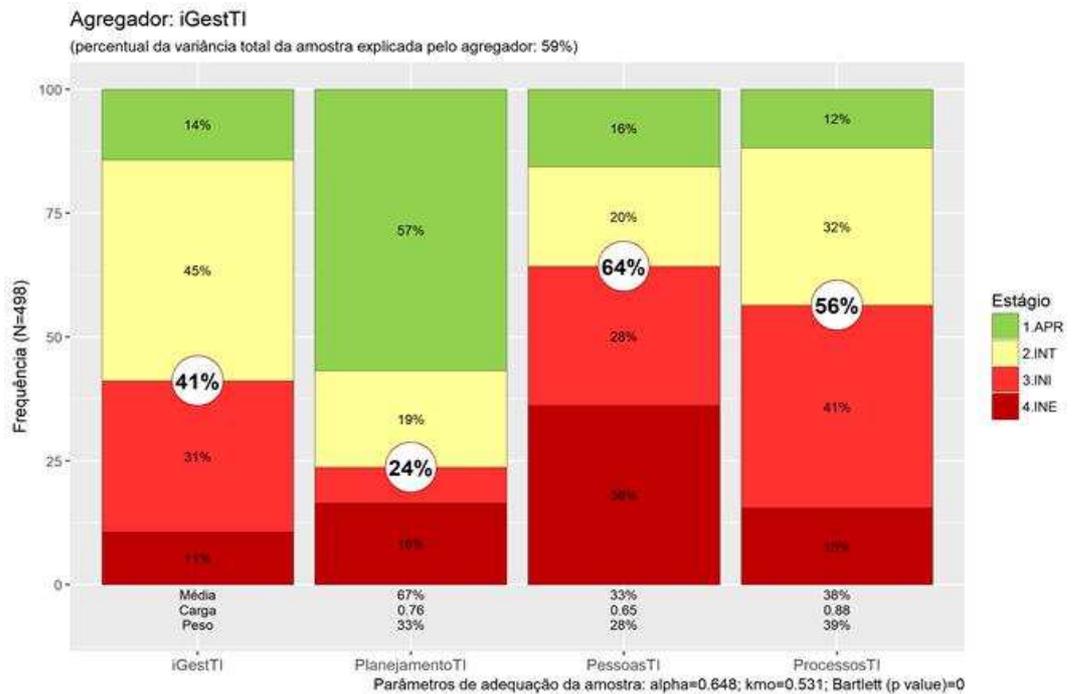


Figura 15. Capacidade em Gestão de TI em 2018

57. Outrossim, de acordo com o Cobit 5, a gestão de pessoas, juntamente com a gestão das suas competências e habilidades, é um dos sete viabilizadores da governança de TI. O modelo atribui a esse componente o sucesso das atividades, tomadas de decisão e adoção de ações corretivas no ambiente de TI.

58. Não obstante os avanços ocorridos na área de pessoal de tecnologia da informação no Poder Executivo, com a criação de carreiras específicas, como a de Analista de Tecnologia da Informação (ATI, Lei 11.357/2006), esse componente ainda constitui problema para o desempenho da TI nas organizações avaliadas. São 64% de organizações ainda nos estágio inicial da gestão de pessoal de TI.

59. O gráfico específico desse componente, juntamente com a avaliação das práticas que o compõem, mostra que o pior desempenho ocorre na escolha dos gestores da área de gestão de TI.

60. A escolha de gestores seguindo perfis profissionais definidos e documentados é prática inexistente em 75% das organizações, número indiscutivelmente elevado.

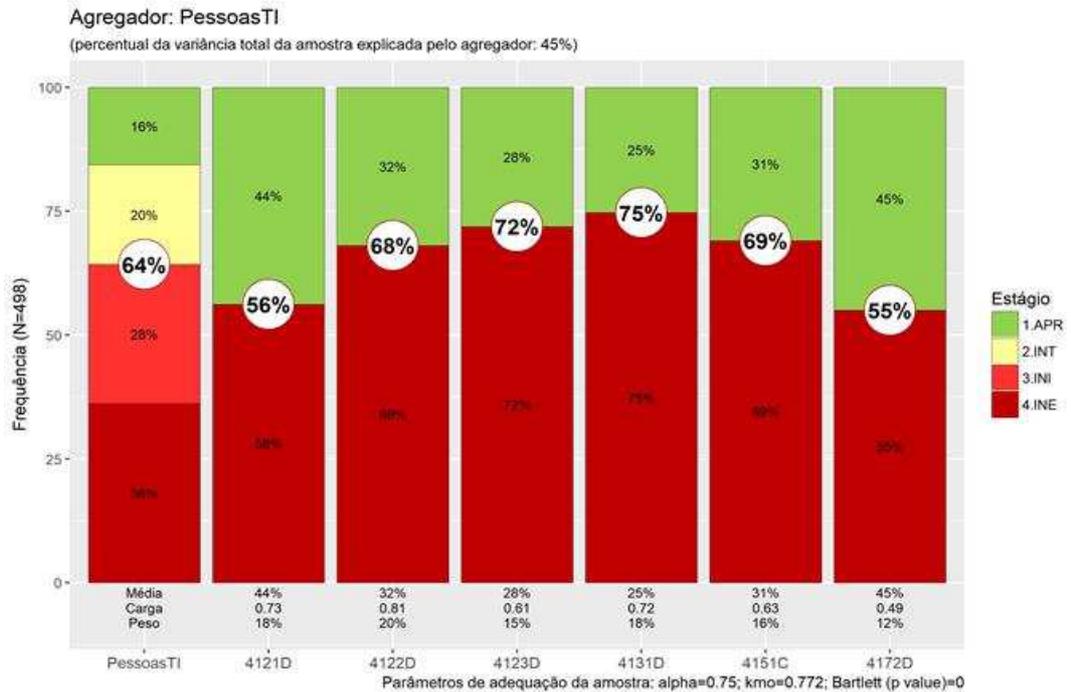


Figura 16. Capacidade no Componente Pessoas em 2018

61. 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.

62. O componente Processo de TI também não teve resultado satisfatório. Mais da metade das organizações (56%) estão em nível inicial ou inexistente. O Cobit 5 também coloca o componente processo como um dos viabilizadores da governança, essencial para o alcance dos objetivos de TI. Esse cenário de deficiência de pessoas e de processos potencializa o risco de desempenho insatisfatório da gestão de TI.

63. Observando o gráfico relativo ao Processo de TI, com a avaliação das práticas que o compõem, vê-se que o pior desempenho ocorre na prática de gestão de riscos de TI: 82% das organizações não a adota.

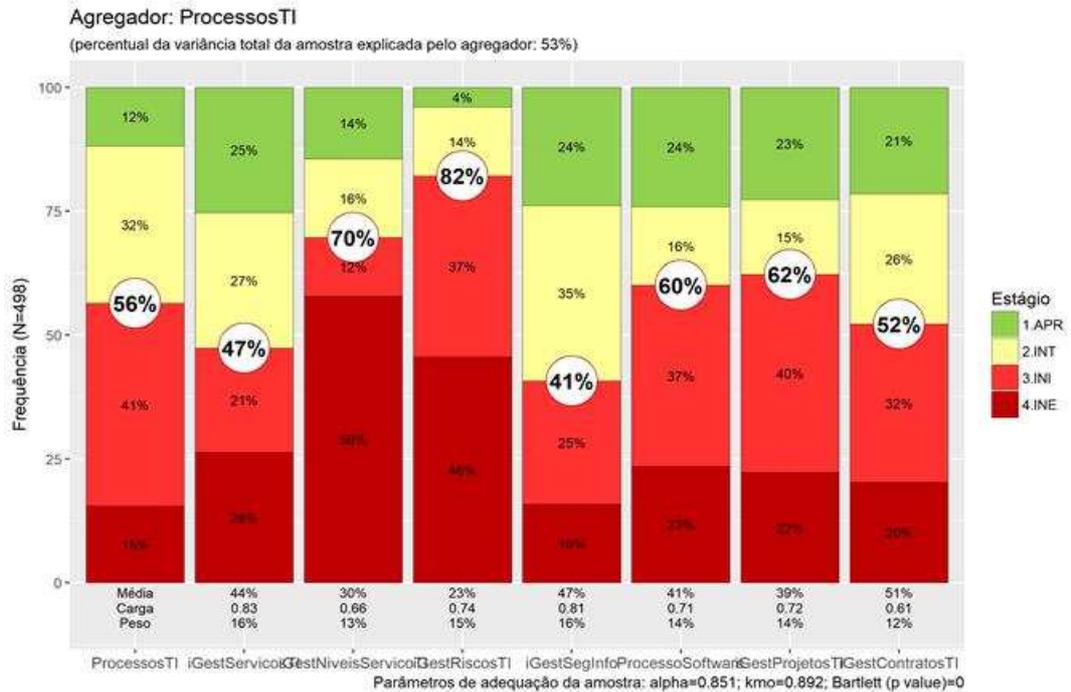


Figura 17. Capacidade no Componente Processo de TI em 2018

64. A falta dessa prática coloca em elevado risco o sucesso dos projetos de TI, o que pode causar prejuízo financeiro e social, haja vista o quanto a TI é inserida no negócio das organizações. Eventual projeto mal sucedido pode resultar, a exemplo, na suspensão da prestação de um serviço público essencial.

65. Observando sob a perspectiva inversa, a deficiência em gestão de riscos pode resultar, também, na perda de grandes oportunidades de mudança e inovação na prestação de serviços públicos. Afinal, a ausência de elementos que permitam ao gestor avaliar e mitigar os riscos de TI em determinado projeto pode desencorajá-lo a executar iniciativas com potencial realmente transformador para a sociedade.

66. O gráfico a seguir apresenta o cenário sob perspectiva dos segmentos, especificamente Judiciário e Executivo, com cada um dos componentes da dimensão gestão de TI.

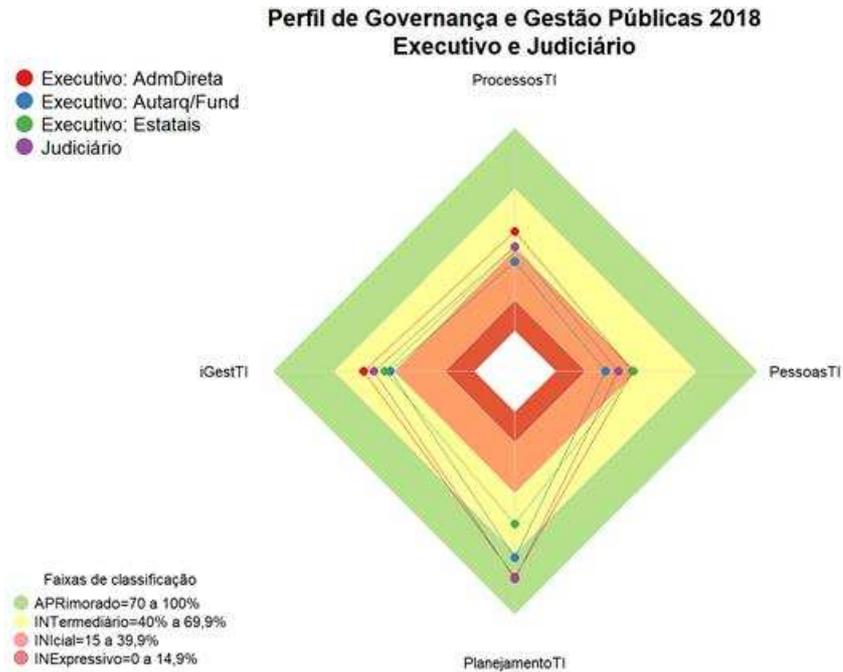


Figura 18. Comparativo em Gestão de TI em 2018 - Segmentos Executivo e Judiciário

67. O sucesso na gestão de TI passa pelo adequado direcionamento, monitoramento e avaliação por parte alta administração da organização. Nesse contexto, não deveria ser razoável a existência de descompasso entre os desempenhos de governança e de gestão, ambos devem ser correlacionados.

68. Contudo, comparando o gráfico acima com o da Figura 1414, verifica-se que as organizações da administração direta têm o desempenho de gestão bem superior ao de governança. O setor saiu do pior desempenho em governança de TI para o melhor desempenho na dimensão gestão de TI.

69. Considerando que as informações sejam fidedignas, essa informação sugere que os gestores de TI do Poder Executivo têm trabalhado para o amadurecimento da gestão da TI, mas a alta administração, responsável pelas camadas de governança, ainda precisa fazer sua parte com mais afinco.

70. Seguindo a tendência geral, houve evolução nas principais dimensões da gestão de TI, como podemos conferir na Figura 19. As barras representam a soma das organizações em nível intermediário e aprimorado.

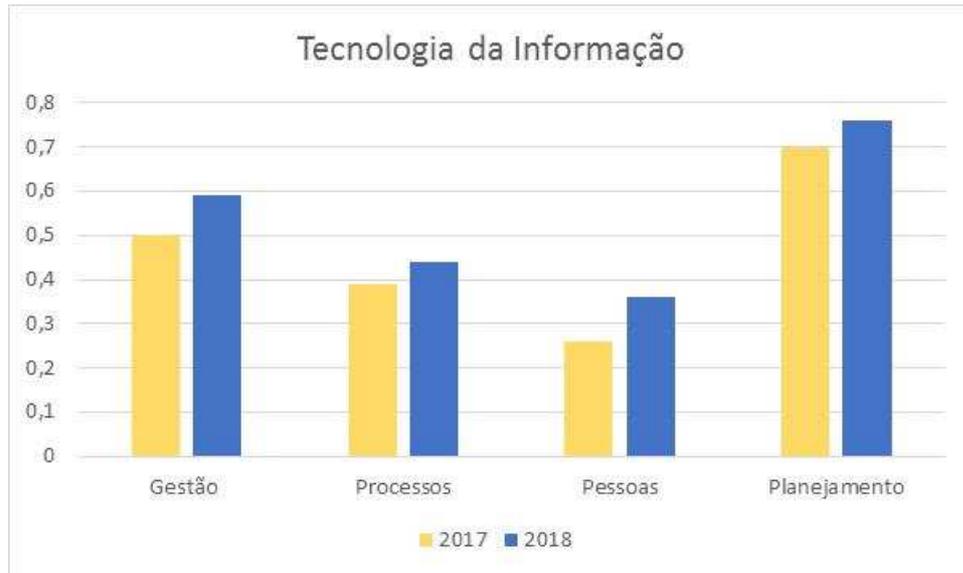


Figura 19. Comparativo em Gestão de TI 2017-2018

71. Como a evolução se repetiu nas demais dimensões, a hipótese principal é que as organizações estejam respondendo positivamente aos incentivos dos referenciais e das avaliações do TCU.

5. PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS

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

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

5.1. Índice de Governança e Gestão de Pessoas (iGestPessoas)

74. A Figura 20 apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade segundo o iGovPessoas, comparando com a distribuição identificada no ciclo de 2017.

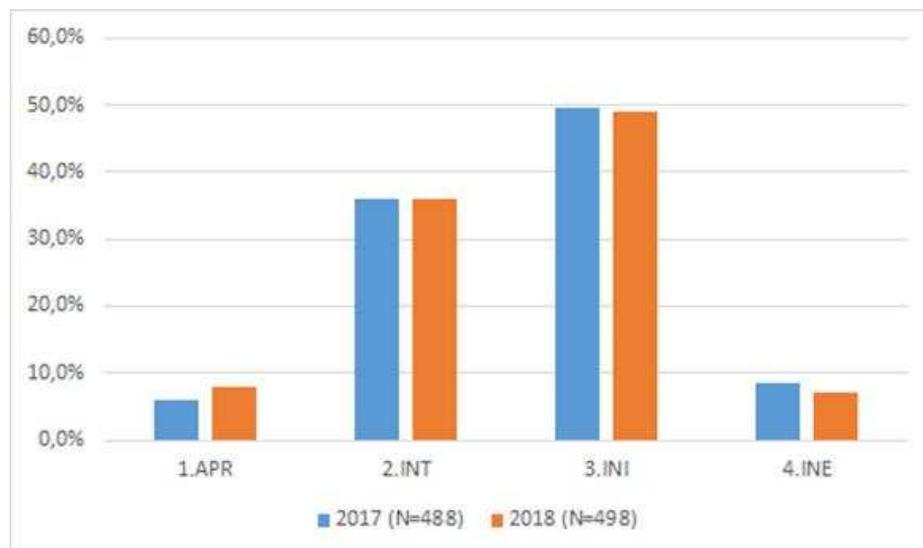


Figura 20 – iGovPessoas por estágio de capacidade em 2017 e 2018

75. A distribuição é basicamente a mesma nos dois anos, com melhoria muito sutil em

relação ao cenário de 2017. Mais da metade das organizações (56%) ainda se encontram nos estágios iniciais, 3 e 4.

76. Comparando-se a média do índice em 2017 e 2018 por grupo de organizações federais, a melhoria da situação é mais visível, conforme pode ser observado abaixo:

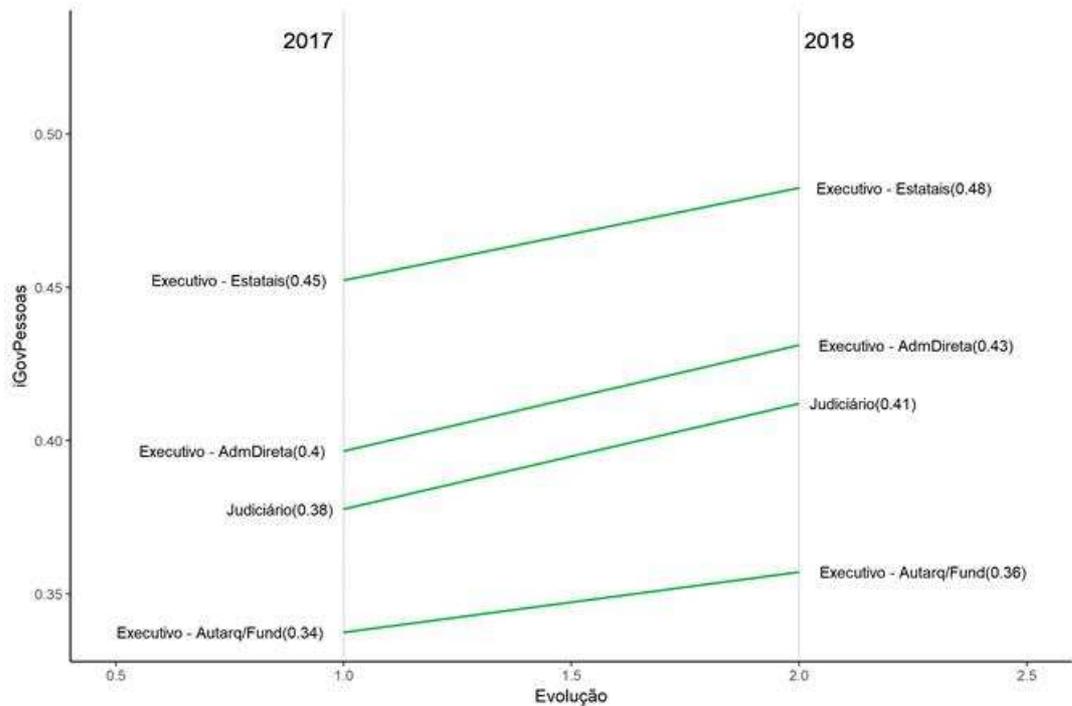


Figura 21 – iGovPessoas por grupo de organizações em 2017 e 2018

77. Sob a ótica do iGestPessoas, a situação é pior. Os dados apontam que 64% das organizações apresentam baixa capacidade de gerir seu principal ativo, as pessoas. Por outro lado, esse percentual reduziu consideravelmente em relação a 2017, quando 69% se declararam nessa situação. Essa evolução pode ser notada na figura abaixo, que mostra aumento da quantidade de organizações nos estágios 1 e 2.

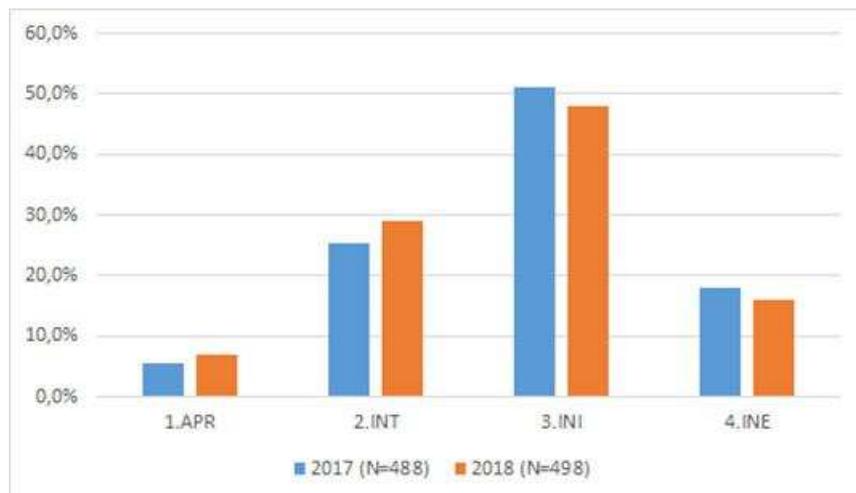


Figura 22 – iGestPessoas por estágio de capacidade em 2017 e 2018

78. Esse índice é composto pela capacidade mensurada nas oito práticas de gestão de pessoas citadas no primeiro parágrafo deste tópico. Os dados apontam melhoria significativa em quatro dessas práticas: realizar planejamento da gestão de pessoas (4110), definir adequadamente – em termos qualitativos e quantitativos – a demanda por colaboradores e gestores (4120), assegurar o adequado provimento das vagas existentes (4130) e gerir o desempenho dos colaboradores e dos

gestores (4170).

79. De acordo com a Figura 22, de 2017 para 2018, a proporção de organizações no estágio inicial aumentou apenas na prática 4160 (construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável). Entretanto, é muito provável que esse aumento decorra de alteração realizada no questionário, pois a única prática de gestão de pessoas que recebeu novas questões foi exatamente esta.

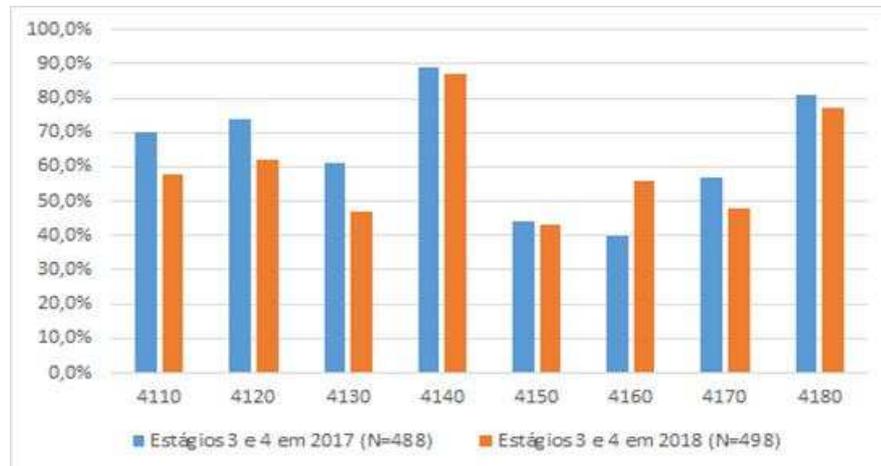


Figura 23 – Percentual de organizações, em 2017 e 2018, no estágio inicial nas 8 práticas de gestão de pessoas

80. Não há boa gestão de pessoas (seleção, alocação, capacitação, gestões de desempenho e de incentivos) sem planejamento adequado da força de trabalho, já que esse é o processo pelo qual são identificadas eventuais lacunas qualitativas e quantitativas entre o pessoal existente e o necessário para a consecução da estratégia organizacional, bem como pelo qual se organizam as ações adequadas para atender às necessidades atuais e futuras identificadas no âmbito da organização.

81. Apesar de também ser processo crítico, a maior parte dos órgãos e entidades avaliados está no estágio inicial nas práticas de assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados (práticas 4110, 4120 e 4140), estreitamente relacionadas ao referido processo.

82. Portanto, embora os dados indiquem alguma evolução na gestão de pessoal da Administração Pública Federal, a situação ainda é preocupante, mantendo elevada a probabilidade de ocorrerem diversos eventos negativos, tais como: força de trabalho ociosa em algumas unidades e insuficiente em outras; falta de competências requeridas – que pode ser agravada por aposentadorias iminentes; desperdício de recursos com a contratação de pessoas sem real necessidade ou perfil profissional inadequado.

83. Em síntese, a Figura 24 mostra a soma de organizações nos estágios intermediário e aprimorado de governança e gestão de pessoa, indicando algumas evoluções, com destaque para o planejamento, o que é boa notícia uma vez que planejar é pré-requisito para amadurecimento das áreas subsequentes.

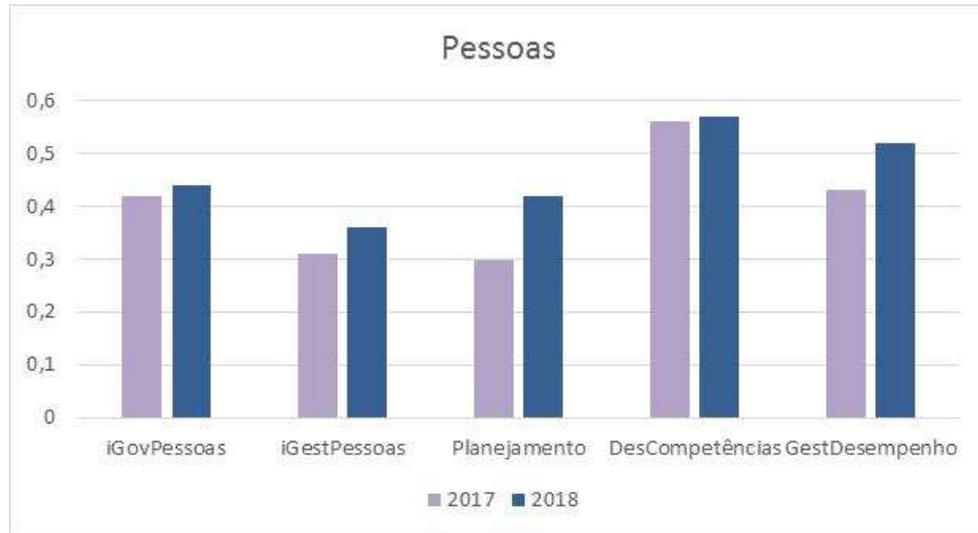


Figura 24 – Comparativo em governança e gestão de pessoas

84. Nos próximos ciclos da avaliação, espera-se encontrar quadro já mais amadurecido nesse quesito, especialmente na definição da demanda por colaboradores (prática 4120), em razão do modelo de planejamento e de dimensionamento da força de trabalho que está sendo implementado nas organizações da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo (Portaria-MPDG 477/2017).

6. SOBRE OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNIMOS

85. Como comentado, os departamentos nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Social da Indústria (Sesi) não responderam ao questionário integrado.

86. Estas organizações alegaram conflito de competência na jurisdição do TCU (peça 9). Quanto a esse assunto, tramitou no tribunal o TC 016.022/2016-5, autuado pela Segecex a partir de representação em que se requeria fosse avaliado o impacto de recentes entendimentos jurisprudenciais do STF e do próprio TCU sobre a atuação do controle externo na fiscalização das entidades do Sistema S. Em despacho de 3/9/2018, o relator anuiu às propostas das unidades técnicas de que os novos entendimentos não implicavam mudanças na forma de fiscalização do tribunal sobre a atuação das entidades do sistema S. Dessa forma, permaneceu o entendimento que essas organizações continuam subordinadas à jurisdição do TCU.

87. Portanto, considerando que o prazo para resposta ao presente acompanhamento encontra-se esgotado sem que as unidades acima tenham respondido ao questionário que lhes foi enviado, propõe-se, com base na Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência ao Sesi e Senai de que a não prestação das informações requisitadas nos ofícios de requisição do tribunal relativos a esse acompanhamento da governança pública constitui infração aos artigos 42 e 87 da Lei 8.443/92, podendo implicar as apenações lá prescritas.

7. CONCLUSÃO

88. Desde seu início, o objetivo dos levantamentos de Gestão e Governança foi obter e sistematizar informações sobre a situação dessas áreas na Administração Pública Federal. Metas adicionais foram a identificação dos pontos mais vulneráveis da governança organizacional pública, conseqüentemente onde mais necessário a indução de melhorias, e a divulgação do trabalho para as organizações participantes, com a intenção de incentivar mudanças de comportamento gerencial na administração pública em todo o País.

89. Ao colher as informações sobre os perfis de governança pública federal, e avaliá-las de forma sistêmica e continuada, o tribunal provê norte para gestores que desejam contribuir com a excelência e a efetividade na execução dos seus objetivos institucionais e na prestação de seus serviços à sociedade.

90. Quando os gestores respondem, o iGG é o termômetro que identifica esse movimento. Por meio dele, nota-se evolução em temas essenciais como estratégia e gestão de riscos, esse último ainda com bom caminho a percorrer, em que pese os resultados do acompanhamento sugerirem que isso está acontecendo.

91. No comparativo com 2017, podemos constatar evolução em capacidades de governança e gestão nos grandes grupos de organizações públicas: tribunais, empresas, autarquias/fundações e órgãos da administração direta do Executivo. Em 2018, o número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 3% para 9% e, em estágio intermediário, de 39% para 44%. Além disso, reduziu-se de 58% para 47% as organizações com níveis iniciais de capacidades em governança e gestão. A continuidade do levantamento mostrará se esses fatos constituem fenômeno isolado ou tendência positiva.

92. Considerando a importância do tema, o princípio da transparência e as diretrizes trazidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI), nessa ocasião, propõe-se autorização para que a Secex Administração publique, tão logo coletadas, as respostas dos Questionários Integrados de Governança Pública na forma de dados abertos na *internet*, ao longo desses processos de acompanhamento, submetendo para apreciação superior somente as análises agregadas e os achados encontrados nos exames consolidados.

93. Também levando em conta a utilidade das informações colhidas para o controle exercido pelo Congresso Nacional, propõe-se a remessa de cópia da deliberação proferida e deste relatório às comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

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

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **Dar ciência** ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (Senai/DN) de que a não prestação das informações requisitadas no Acompanhamento da Governança Pública Organizacional, por meio do Ofício de Requisição 652/iGG2018-TCU/SecexAdministração, constitui infração aos artigos 42 e 87 da Lei 8.443/92, podendo implicar as apenações lá prescritas;

b) **Dar ciência** ao Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (Sesi/DN) de que a não prestação das informações requisitadas no Acompanhamento da Governança Pública Organizacional, por meio do Ofício de Requisição 655/iGG2018-TCU/SecexAdministração, constitui infração aos artigos 42 e 87 da Lei 8.443/92, podendo implicar as apenações lá prescritas;

c) **Autorizar** à Secex Administração a: i) divulgar as informações consolidadas decorrentes dos acompanhamentos anuais de governança pública em informativos e em sumários executivos, após prolação dos respectivos acórdãos; ii) publicar, tão logo coletadas, as respostas dos questionários integrados de governança pública na forma de dados abertos na *internet*, submetendo à apreciação superior somente as análises agregadas e os achados encontrados nos exames consolidados;

d) **Remeter** cópia da deliberação proferida deste relatório às comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

e) **Arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. V, do RI/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento, com o objetivo de medir, em 2018, a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais.

2. A fiscalização é continuidade do levantamento realizado em 2017 com o mesmo objetivo, julgado por meio do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, no qual ficou determinado que este Tribunal acompanharia, por cinco anos, a evolução da capacidade de governança e gestão dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
3. Os trabalhos do TCU desenvolvidos nessa área, além de mapear os pontos que precisam de maior reestruturação e medir a evolução dos índices de governança e gestão, visam a estimular a adoção de boas práticas de governança e gestão, a fim de que os órgãos e entidades aprimorem sua capacidade de entregar resultados.
4. O acompanhamento é baseado em questionários de autoavaliação, com respostas suportadas em evidências referenciadas e graduadas de 0 a 1, sendo 0 o valor que denota o nível mínimo de capacidade e 1, o nível máximo.
5. Os níveis de capacidade são divididos em três estágios: i) inicial (de 0 a 0,39), ii) intermediário (de 0,40 a 0,70) e iii) aprimorado (de 0,71 a 1). O estágio inicial ainda se subdivide em inexpressivo (de 0 a 0,14) e iniciando (de 0,15 a 0,39).
6. Foram obtidas respostas válidas de 498 organizações, o representou cerca de 95% da amostra selecionada.
7. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (Senai/DN) e o Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (Sesi/DN) deixaram de responder aos questionários, alegando que não teriam motivo para tanto, uma vez que possuíam natureza privada, não integrando a administração pública federal.
8. Sobre esse ponto, ratifico a proposta da unidade técnica de dar ciência às referidas unidades, enfatizando que essas entidades estão submetidas ao controle do TCU, não podendo negar requisição de informações desta Corte no exercício de sua competência.
9. Quanto aos resultados obtidos na auditoria, registro, de uma forma geral, que houve evolução nos índices de governança e gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal em relação a 2017.
10. Apresento, abaixo, a título de ilustração, quadro comparativo entre o percentual de órgãos e entidades que se encontravam no estágio inicial de capacidade de cada índice em 2017 e em 2018:

Índice	2017	2018
IGG (Índice Geral de Governança e Gestão)	58%	47%
IGovPub (Índice de Governança Pública)	41%	39%
IGestPessoas (Índice de Gestão de Pessoas)	69%	64%
IGestTI (Índice de Gestão de TI)	50%	41%
IGestCont (Índice de Gestão de Contratações)	56%	41%

11. Como se observa, por exemplo, 58% das entidades avaliadas se encontravam em estágio inicial de capacidade em Governança e Gestão em 2017. Em 2018, esse percentual baixou para 47%. Em todos os subíndices (IGovPub, IGestPessoas, IGestTI e IGestCont), a tendência foi a mesma. Isso quer dizer que as entidades estão, aos poucos, saindo do estágio inicial de capacidade e ingressando no

estágio intermediário ou no aprimorado, o que é bastante positivo.

12. Este Tribunal tem realizado bastante esforço para que isso aconteça. Além dos levantamentos e acompanhamentos procedidos nessa área, o TCU tem continuamente promovido cursos de capacitação em governança e gestão para a alta administração de diversos órgãos da Administração Pública, bem como sugerido projetos de lei e outros diplomas normativos que visam a positivar mecanismos de boa governança e gestão.

13. Sem dúvidas, o aperfeiçoamento de tais mecanismos tem o potencial de provocar a melhoria da eficiência e eficácia da Administração Pública.

14. Anoto, todavia, que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a Administração Pública Federal atinja um estágio, ao menos, satisfatório de governança e gestão.

15. Os pontos de deficiência que mais chamam atenção no presente relatório de acompanhamento são: i) no âmbito da governança, o baixo monitoramento da gestão pela alta administração e ii) no âmbito da gestão, a baixa capacidade de gerir riscos.

16. O primeiro diz respeito ao estabelecimento e divulgação de objetivos, indicadores e metas; ao acompanhamento do alcance das metas; e à coleta de dados necessários à medição de desempenho da administração. O trabalho realizado constatou que a maioria das organizações avaliadas está em estágio inicial ou inexpressivo nessas práticas.

17. O monitoramento da implementação da estratégia por parte da alta administração é fundamental para a correção de erros. É por meio do monitoramento que a liderança reavalia o plano inicialmente traçado, realinhando a entidade rumo ao alcance dos seus objetivos. As deficiências no monitoramento prejudicam o aperfeiçoamento da organização, pois o ciclo PDCA (Plan, Do, Check and Act) é quebrado.

18. Faz-se mister, portanto, que a alta administração dos diferentes órgãos e entidades avaliados estabeleça ou aprimore os mecanismos de monitoramento da gestão.

19. Em relação ao segundo ponto que chama atenção (deficiência na gestão de riscos), cumpre dizer que ele põe em cheque o alcance dos objetivos da organização ou de cada subárea (contratações, TI, pessoas).

20. No caso das contratações, por exemplo, a deficiência na gestão de riscos pode levar a aquisições que não atendam à necessidade da organização ou que não tragam benefício imediato para a instituição. Caso típico é a aquisição de aparelhos por hospitais sem que se tenha técnico qualificado para manuseá-los ou estrutura física para abrigá-los.

21. Na área de TI, a incipiência na gestão de riscos é ainda mais grave, haja vista a criticidade dos serviços de tecnologia da informação para algumas organizações. A ocorrência de algum evento adverso no âmbito da TI pode causar a suspensão total da prestação de um serviço público essencial.

22. Assim, mostra-se urgente a adoção de medidas que visem a implementar e a aperfeiçoar a gestão de riscos nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

23. Por fim, menciono algumas constatações do acompanhamento relativas à gestão de pessoas. O trabalho observou que houve evolução nos índices relativos a essa área, mas que algumas práticas relevantes ainda continuam insatisfatórias. Cito, por exemplo, as práticas de "definir adequadamente – em termos qualitativos e quantitativos – a demanda por colaboradores e gestores" e de "assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados" e o "adequado provimento das vagas existentes".

24. Na área de gestão de pessoas em TI, o relatório apontou que a escolha de gestores seguindo perfis profissionais definidos e documentados é prática inexistente em 75% das organizações, número indiscutivelmente elevado.

25. Destarte, embora os dados indiquem uma melhora, a situação ainda é preocupante, existindo elevada probabilidade de ocorrerem diversos eventos negativos, tais como: força de trabalho ociosa em algumas unidades e insuficiente em outras; falta de competências requeridas – que pode ser agravada por aposentadorias iminentes; e desperdício de recursos com a contratação de pessoas sem real necessidade ou perfil profissional inadequado.

26. Concluo o meu voto destacando a importância que os dados levantados neste trabalho têm para os gestores e para a sociedade, na medida em que consubstanciam relevante diagnóstico da situação das organizações, útil não só para o planejamento dessas entidades, como também para o exercício do controle social.

27. Ante o exposto, adoto a proposta da unidade instrutora e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de novembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2699/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.268/2018-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: não há.
 - 3.2. Responsável: não há.
4. Órgãos/Entidades: Congresso Nacional (vinculador); Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União (vinculadora); Ministério Público da União (vinculador); Presidência da República (vinculador); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Serviço Social da Indústria - Conselho Nacional; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Administração Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional; Supremo Tribunal Federal (vinculador); Tribunal de Contas da União (vinculador).
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. Keila de Lima dos Santos (32.718/OAB-DF) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional.
 - 8.2. Danielle da Fonseca da Costa, representando Presidência da República (vinculador).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, com o objetivo de medir, em 2018, a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (Senai/DN) de que a não prestação das informações requisitadas no Acompanhamento da Governança Pública Organizacional, por meio do Ofício de Requisição 652/iGG2018-TCU/SecexAdministração, constitui infração aos artigos 42 e 87 da Lei 8.443/92, podendo implicar a aplicação das sanções lá prescritas;

9.2. dar ciência ao Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (Sesi/DN) de que a não prestação das informações requisitadas no Acompanhamento da Governança Pública Organizacional, por meio do Ofício de Requisição 655/iGG2018-TCU/SecexAdministração, constitui infração aos artigos 42 e 87 da Lei 8.443/92, podendo implicar a aplicação das sanções lá prescritas;

9.3. autorizar a Secex Administração a: i) divulgar as informações consolidadas decorrentes dos acompanhamentos anuais de governança pública em informativos e em sumários

executivos; ii) publicar, tão logo coletadas, as respostas dos questionários integrados de governança pública na forma de dados abertos na *internet*, submetendo à apreciação superior somente as análises agregadas e os achados encontrados nos exames consolidados;

9.4. remeter cópia desta deliberação, bem como do relatório de acompanhamento, às comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

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

10. Ata n° 46/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/11/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2699-46/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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