

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado

Sumários Executivos

Acompanhamento de Governança Pública Organizacional 2018

Brasília, 2018

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
RESUMO	4
O QUE FOI AVALIADO PELO TCU.....	5
POR QUE FOI AVALIADO.....	5
COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO	5
<i>Modelo Teórico</i>	<i>6</i>
O QUE O TCU ENCONTROU	7
<i>Perfil de Governança Organizacional.....</i>	<i>7</i>
<i>Liderança.....</i>	<i>8</i>
<i>Estratégia.....</i>	<i>10</i>
<i>Accountability.....</i>	<i>12</i>
<i>Governança e Gestão de Pessoas.....</i>	<i>13</i>
<i>Governança de Tecnologia da Informação.....</i>	<i>15</i>
<i>Governança de Contratações</i>	<i>17</i>
CONCLUSÕES E BENEFÍCIOS ESPERADOS	19
REFERÊNCIAS	20

APRESENTAÇÃO

Os desafios enfrentados pela administração pública e por outros entes que gerenciam recursos públicos são enormes.

Organizações que gerenciam recursos públicos em geral possuem alto grau de complexidade e necessitam de liderança e de gestão amadurecidas para alcançarem resultados consistentes.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende trazer informações sobre a capacidade das organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados do TCU de direcionar e governar os recursos sob suas responsabilidades, como recursos humanos e de informação.

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

Dessa forma, por meio de Acórdão 2699/2018, do Plenário, o TCU dá mais uma contribuição no longo caminho para o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública. Continuando com a inovação realizada em 2017, os temas tecnologia da informação (TI), pessoas e contratações permanecem integrados em um só levantamento, permitindo visão holística de cada organização.

Além disso, realizamos a ampla disponibilização das informações coletadas. A sociedade, a academia e as próprias organizações podem agora fazer uso de conteúdo coletado praticamente sem limitações.

Por fim, os próprios órgãos de controle podem atuar com mais precisão no seu trabalho recorrente de combater a ineficiência e lutar contra as conhecidas mazelas da fraude e da corrupção.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

RESUMO

Os levantamentos de Governança Pública medem a capacidade de governança e de gestão das organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados do TCU, ao aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como de práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações.

Integradas, essas práticas demonstram a capacidade da organização de administrar bem os seus recursos de forma a gerar resultados e prestar os serviços esperados.

Em 2018, o trabalho se desenvolveu em duas etapas. Na primeira, houve a validação dos questionários referentes aos quatro levantamentos realizados anteriormente pelo TCU: governança pública, pessoas, TI e contratações. Na segunda fase, 526 organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU responderam ao questionário integrado, tendo sido obtidas 498 respostas válidas.

Com as informações produzidas é possível verificar avanços.

Em termos de *accountability*, 69% das organizações já deixaram os estágios iniciais de desenvolvimento, o que sugere bons efeitos da promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Outra evolução está na capacidade declarada de definir estratégias: hoje, pouco mais de três quartos das organizações respondentes definem planos estratégicos em algum grau.

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

Ao sistematizar um diagnóstico sobre governança e gestão em organizações públicas federais e em outros entes jurisdicionados do TCU, o Tribunal pode identificar os pontos mais vulneráveis da nossa Administração, a fim de induzir melhorias nessas áreas, bem como subsidiar melhor sua atuação institucional.

Adicionalmente, ao divulgar os temas e resultados desse trabalho incentiva-se mudança de comportamento em organizações que gerenciam recursos públicos federais rumo a melhor governança.

O QUE FOI AVALIADO PELO TCU

O TCU avaliou tanto a governança como aspectos de gestão das organizações da administração pública federal e outros entes jurisdicionados do TCU. Foram também avaliadas as práticas relacionadas aos temas TI, pessoas e contratações.

POR QUE FOI AVALIADO

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

No caso de organizações que gerenciam recursos públicos, os objetivos e os serviços prestados por elas são a sua razão de existir. Como os “donos” desses recursos são toda a sociedade brasileira, é importante que haja uma estrutura de governança que proveja os melhores incentivos para que gestores, servidores e funcionários atuem sempre no melhor interesse social.

Assim, dada a importância da governança e da gestão estratégica para o bom desempenho dessas organizações, o TCU executará, periodicamente, o levantamento de informações relativas ao tema, buscando identificar vulnerabilidades e contribuir com a melhoria da administração pública e de outros entes jurisdicionados desta Corte de Contas.

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

Em 2017 houve a integração dos questionários de governança referentes aos quatro levantamentos realizados pelo TCU: governança pública, pessoas, TI e contratações.

O questionário usado em 2018 é resultado da união, da experiência e dos esforços das Secretarias de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), de Fiscalização de TI (Sefti), de Fiscalização de Pessoal (Sefip) e de Aquisições Logísticas (Selog), e do apoio metodológico da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG/UnB).

Ele está disponível na página do TCU, na área de Governança Pública, e também é facilmente encontrado em pesquisas no Google.

O questionário foi respondido por empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino, hospitais, entre outros, com a utilização do software livre LimeSurvey (<https://www.limesurvey.org>).

Após análise das respostas, o tribunal encaminhou relatórios com os resultados individualizados para cada uma das organizações avaliadas.

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

Modelo Teórico

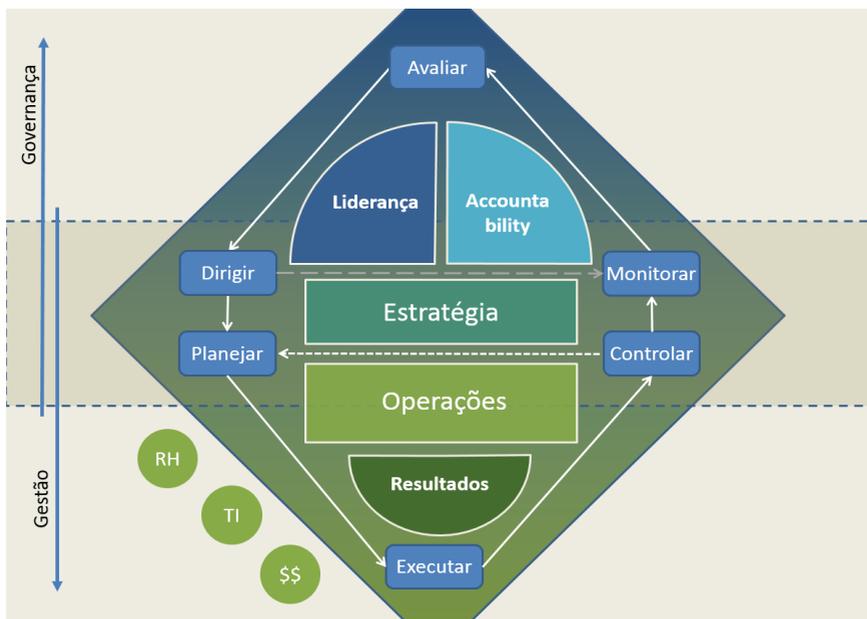


Figura 1 – Modelo de distribuição dos temas do questionário

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

Assim, pode se ver que o tema Governança é composto por três mecanismos: Liderança, Estratégia e *Accountability*, enquanto o tema Gestão, engloba Operações e Resultados.

A tríade *avaliar-dirigir-monitorar*, inspirada da NBR ISO 38500, representa as atividades essenciais da Governança. A alta administração avalia a própria organização: onde ela está e em que direção deve seguir. Após, expede as diretrizes para a Gestão. Posteriormente, o cumprimento das diretrizes é monitorado pela alta administração e subsidia uma nova avaliação da Governança.

Por sua vez, a Gestão, recebendo as diretrizes da alta administração, deve realizar o planejamento, executar as atividades e exercer o controle sobre as ações executadas. As funções de Gestão “planejar”, “executar” e “controlar” foram inspiradas no modelo de gestão conhecido como PDCA. As informações geradas pelo controle subsidiarão tanto o novo planejamento da Gestão, quanto o monitoramento da Governança.

Por fim, ao lado da dimensão Liderança, ainda relacionado à Governança, aparece o *Accountability*. Essa dimensão dá transparência e presta contas tanto dos resultados alcançados quanto do bom uso dos recursos. Daí que, o *accountability* é o conjunto de processos para selecionar, organizar e disponibilizar essas informações às partes interessadas.

O QUE O TCU ENCONTROU

A seguir são apresentados os resultados apurados em 2018. As cores e as faixas apresentadas nos gráficos seguem os seguintes limites:

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

Tabela 1 – Níveis de Capacidade

Nos gráficos a seguir são adotadas as seguintes siglas para evidenciar o grau de maturidade da prática de governança na área avaliada: APR – aprimorado, INT – intermediário, INI – inicial, e INE – inexistente.

Perfil de Governança Organizacional

A Figura 2 representa a distribuição das organizações públicas, por estágio de capacidade em Governança, seguido dos estágios de governança nas áreas de gestão de pessoas, de TI e de contratações.

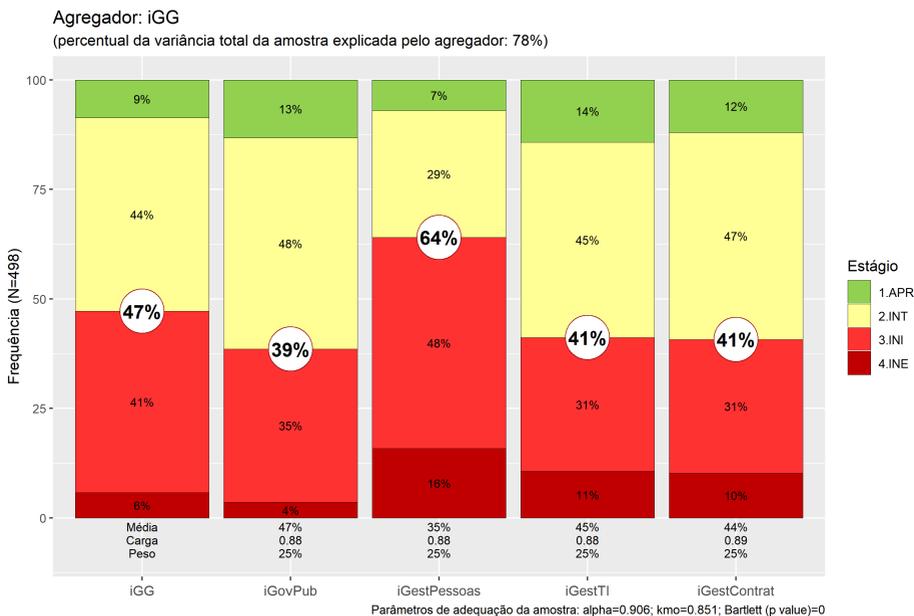


Figura 2 - Capacidade em Governança Pública

As informações colhidas sugerem que as boas práticas de governança organizacional não são adotadas na maior parte das organizações.

Como regra geral, há pouca gestão estratégica de áreas críticas, e acompanhamento insuficiente da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração. Espera-se que instâncias de governança atuantes supervisionem essas atividades.

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

A seguir, são apresentados os resultados no tema de governança pública separados pelos mecanismos: liderança, estratégia e *accountability*.

Liderança

De acordo com o “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” (RBG):

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

principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

O mecanismo Liderança é formado pelas seguintes práticas:

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

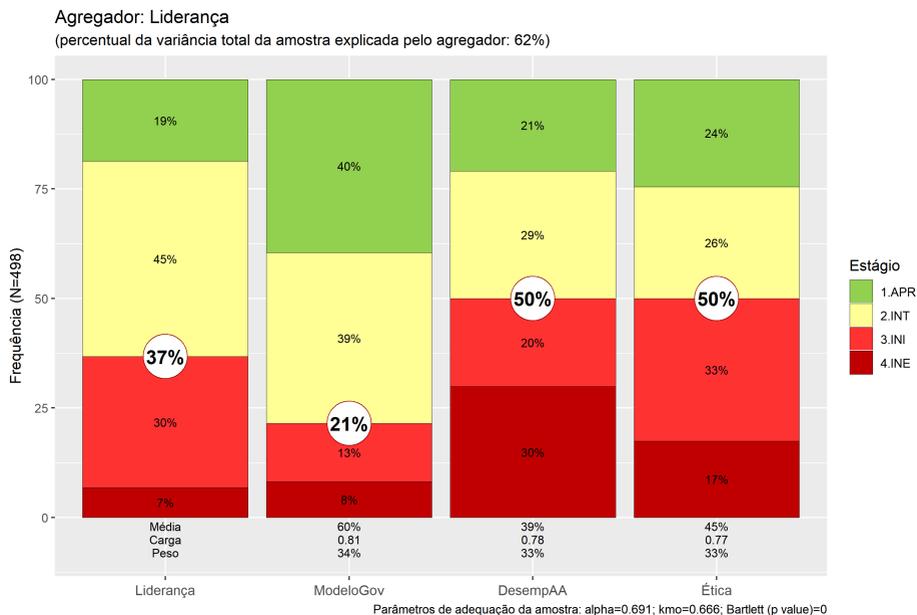


Figura 3 representa o estágio de capacidade das organizações no mecanismo Liderança, seguido do estágio nas questões que o compõem.

Agregador: Liderança
(percentual da variância total da amostra explicada pelo agregador: 62%)

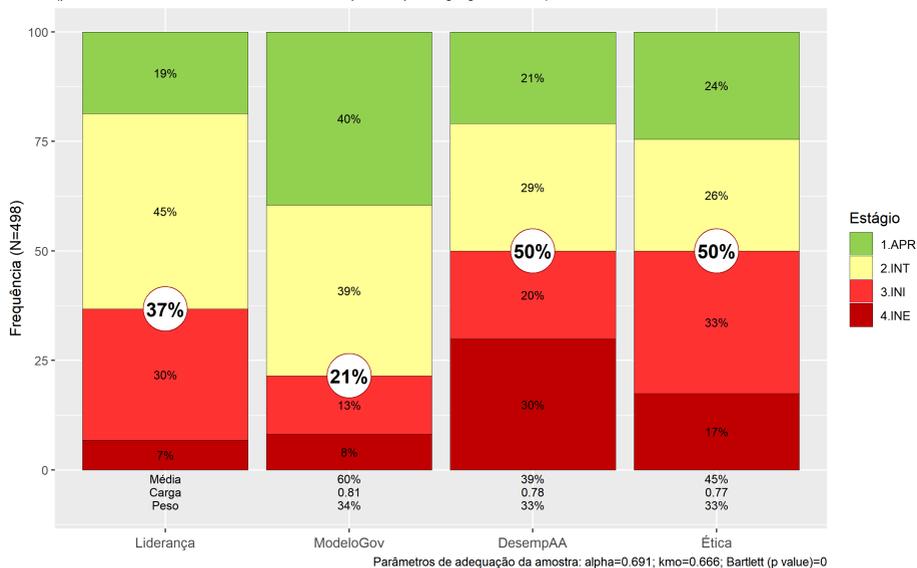


Figura 3 - Capacidade em Liderança

Em relação à liderança, destaca-se a baixa prática de se medir o desempenho da alta administração (coluna *DesempAA*). A situação é compatível com a pouca capacidade de acompanhamento dos resultados organizacionais, sem os quais, torna-se mais difícil avaliar o desempenho de quem a gerencia.

Estratégia

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

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

O mecanismo Estratégia é formado por três práticas:

- Gerir os riscos da organização;
- Estabelecer a estratégia da organização; e

- Promover a gestão estratégica.

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

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

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

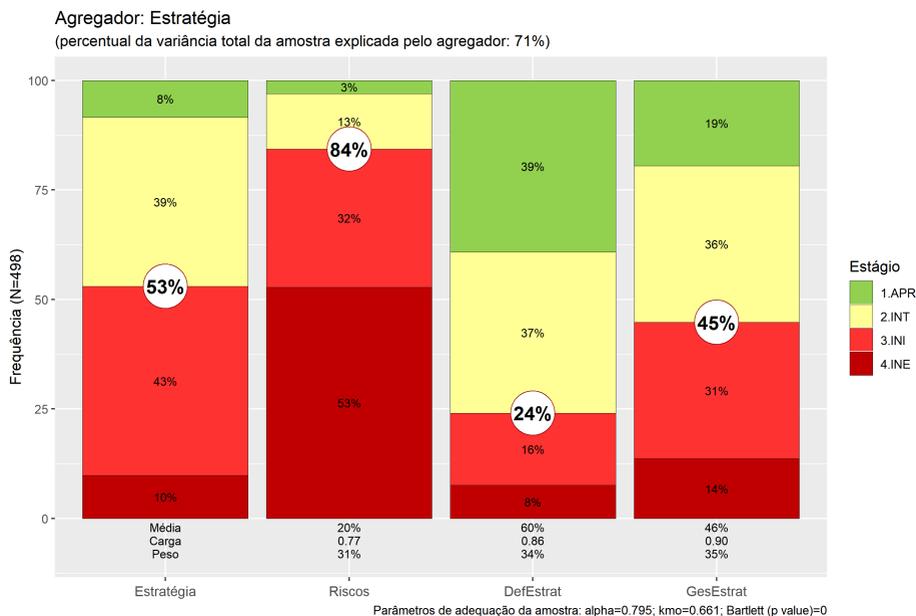


Figura 4 - Capacidade em Estratégia

Pode-se perceber que a definição da estratégia passou a ser prática mais difundida (coluna DefEstrat). Embora seja um dado promissor, ainda se percebe dificuldades na gestão da estratégia definida, como se verifica na coluna mais à direita (GesEstrat).

Com relação à gestão de riscos, o resultado é mais preocupante. O cenário encontrado nos levantamentos de governança realizados em 2014 e em 2017 se repetem e não há sinalização de que exista tendência para melhora verificável.

Como a gestão de riscos deve caminhar alinhadamente com a gestão da estratégia, o resultado agregado, apresentado na primeira coluna, representa bem essa limitação nas organizações respondentes, com apenas 8% das em estágio aprimorado.

Accountability

Entende-se como *Accountability* o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas. Esse mecanismo é formado por duas práticas:

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

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

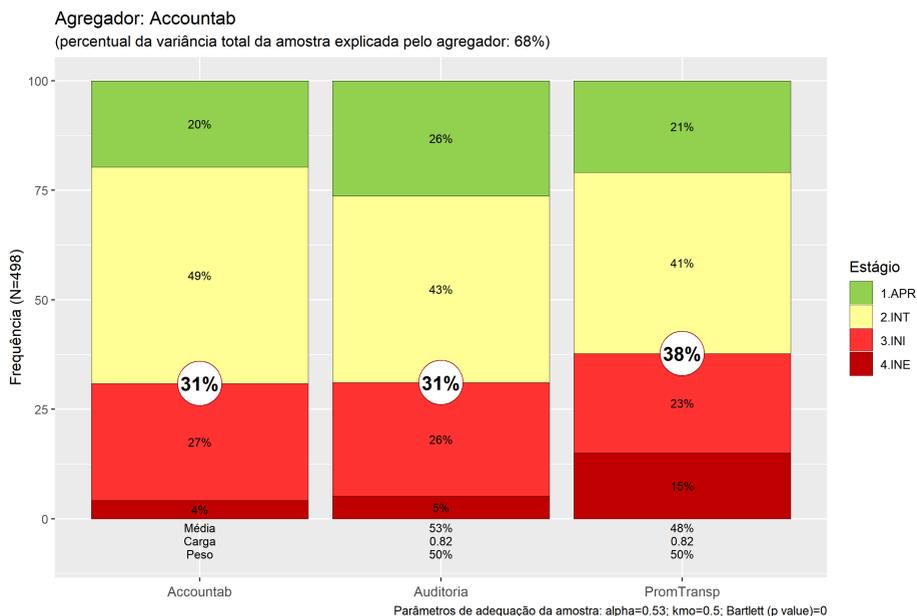


Figura 5 - Capacidade em *Accountability*

Como se observa, a maioria das organizações cumprem os requisitos da LAI, e quase sempre há alguma estrutura de auditoria interna.

No entanto, há espaço para melhorias, uma vez que transparência vai além da mera disponibilização da informação. Primeiramente, a informação deve ser compreensível ao público em geral. Em segundo lugar, as auditorias internas precisam amadurecer, contribuindo mais efetivamente para o atingimento dos objetivos institucionais.

A baixa taxa de adoção de processos de gestão de riscos, visualizada na Figura 4 (Estratégia), também deriva do fato de as auditorias internas não estarem

agindo em sua função de avaliar e melhorar os processos de gerenciamento de riscos e controles das organizações.

Governança e Gestão de Pessoas

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

No entanto, embora as necessidades ultrapassem o simples cumprimento de normas, a gestão de pessoas no âmbito federal tende a permanecer limitada a questões normativas. Esse quadro contrasta com o que se entende modernamente do assunto, uma vez que as pessoas compõem fator crítico e esta área deve, portanto, ser gerida de forma estratégica.

No glossário do trabalho, gestão de pessoas é:

O conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais.

Ao levantar a situação na administração pública, encontramos a maior parte das organizações ainda limitadas ao mero cumprimento das leis, normas e regulamentos, como pode-se conferir adiante.

Sumário: iGovPessoas GesDesemp Planejamento EstDemanda

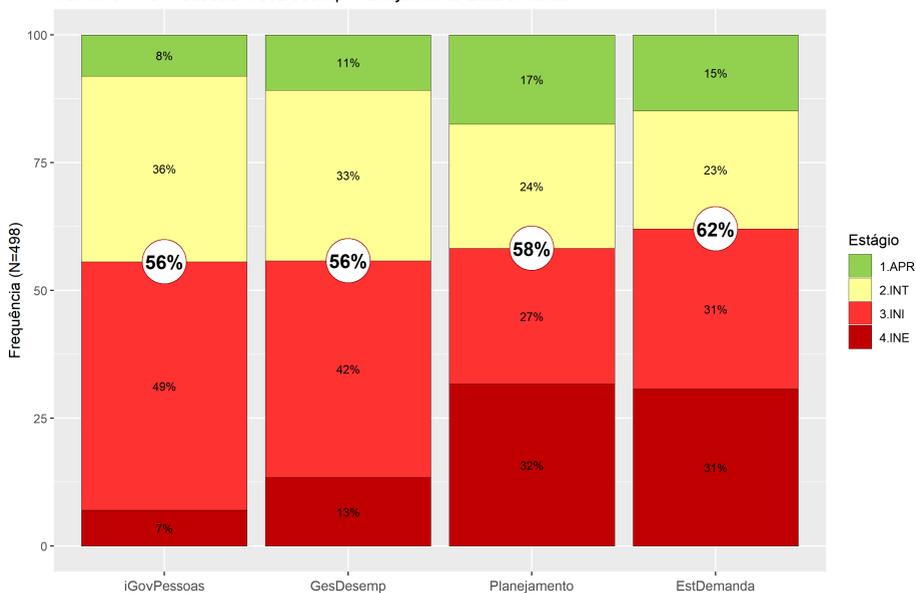


Figura 6 – Governança de Pessoas

Prática elementar como a gestão do desempenho de gestores e colaboradores (GesDesemp) é realizada por pouco mais da metade das organizações respondentes.

Sem gerir o desempenho da força de trabalho, eleva-se muito o risco de equívocos no planejamento estratégico de pessoal. De fato, vê-se que apenas 58% das organizações ou não planejam ou não tem um planejamento de pessoas estruturado.

Uma das consequências da falta de planejamento na gestão de pessoas é o prejuízo para a capacidade de a organização estimar suas necessidades de recursos humanos e quantificar demandas por novos colaboradores (EstDemanda), insumos básicos para processos seletivos.

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

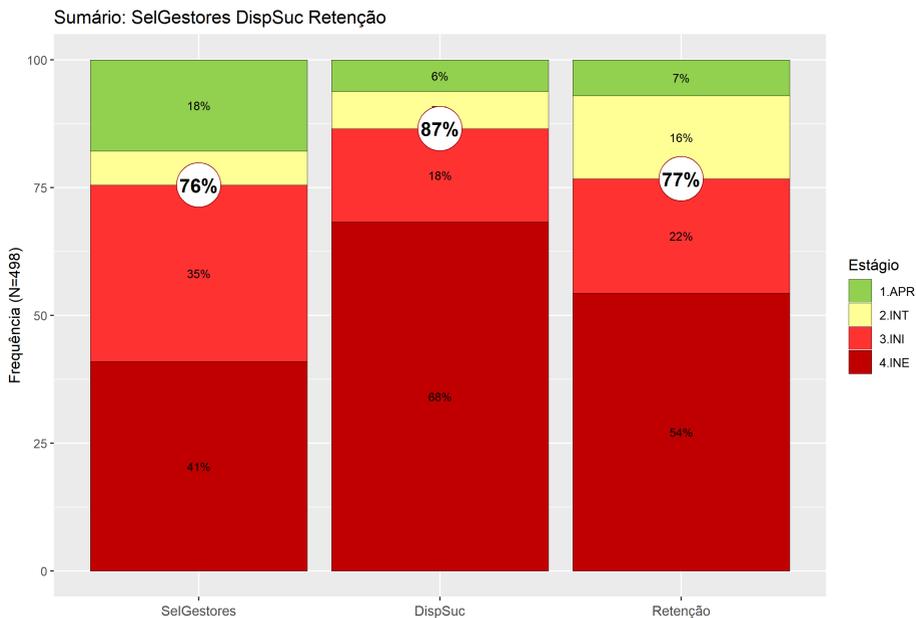


Figura 7 – Gestores e Sucessão

A figura acima mostra que a seleção de gestores segundo perfis profissionais definidos (SelGestores) não alcança um quinto das organizações avaliadas. Além disso, apenas 6% delas tem algum tipo de iniciativa para assegurar a disponibilidade de sucessores (DispSuc).

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

Em síntese, ainda é baixa a capacidade de a administração pública federal e de outros entes jurisdicionados do TCU gerirem estrategicamente seu principal ativo: as pessoas. O cenário apresentado deixa claro que a situação atual é preocupante.

Governança de Tecnologia da Informação

Ao se medir a governança de TI, avalia-se se há um modelo de gestão de TI implementado e se existe acompanhamento do desempenho da área, especialmente sua contribuição para os resultados da organização.

Agregador: GovTI
 (percentual da variância total da amostra explicada pelo agregador: 61%)

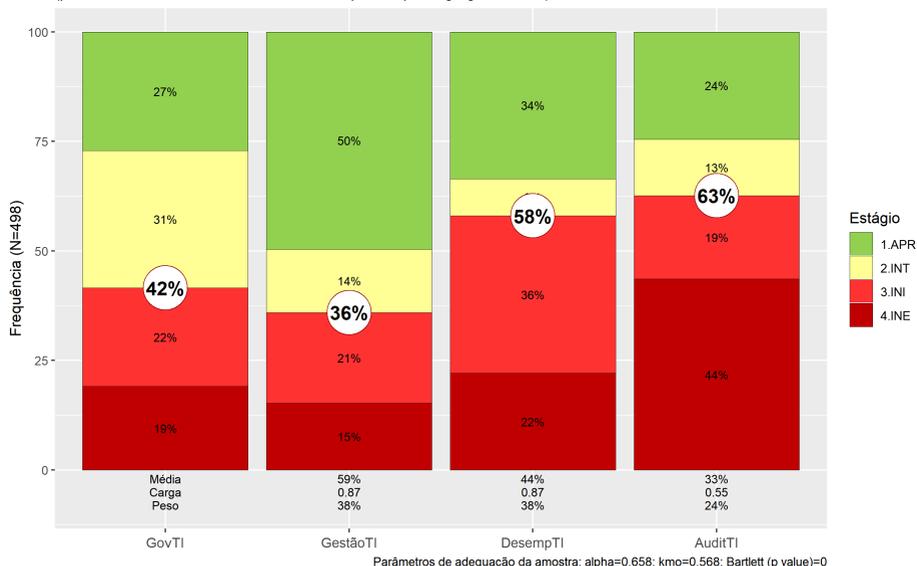


Figura 8 – Governança de TI

A coluna GovTI evidencia que mais da metade das organizações estão em estágio intermediário ou aprimorado de governança de TI. Tanto o acompanhamento do desempenho da TI (DesempTI), com apenas 34% de organizações com nível aprimorado, quanto a auditoria de TI (AuditTI), com 24%, se comportam de forma parecida, com pouca maturidade.

Sumário: ProcessosTI ServTI EstrutSeg GestSeg RiscoTI

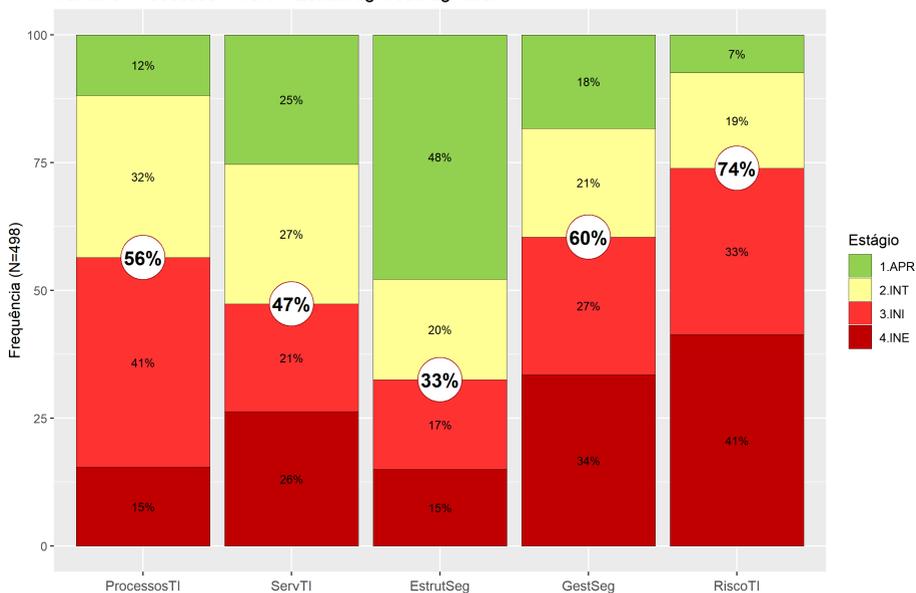


Figura 9 – Gestão de TI

Observa-se que gestão de TI está em estágio um pouco mais maduro que a gestão de processos de TI.

Com relação à segurança da informação, 68% das organizações definiram, ao menos de forma parcial, alguma estrutura de segurança (EstrutSeg), porém vemos que somente 39% a implementam a gestão da segurança da informação (GestSeg).

Tal situação sugere que a maior parte dos respondentes limita-se a definir políticas e estruturas, mas tem dificuldade para implementá-las.

Essa situação também ocorre na gestão de riscos de TI: pouco mais de um quinto das organizações declararam deter capacidade de fazê-lo, ainda que parcialmente.

As várias deficiências detectadas revelam que a TI ainda não é conduzida como parte integrante do negócio das organizações, o que compromete o atendimento satisfatório e tempestivo das demandas da sociedade.

Governança de Contratações

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

Para medir o nível de governança nessa área, foram combinados o índice que mede a existência ou não de um modelo de gestão de contratações, a capacidade de a organização monitorar seu desempenho em contratações e a atuação das auditorias internas sobre a área.

O resultado pode ser conferido na segunda coluna “GovContrat” abaixo. O iGovContrat representa a agregação de todas as colunas da figura.

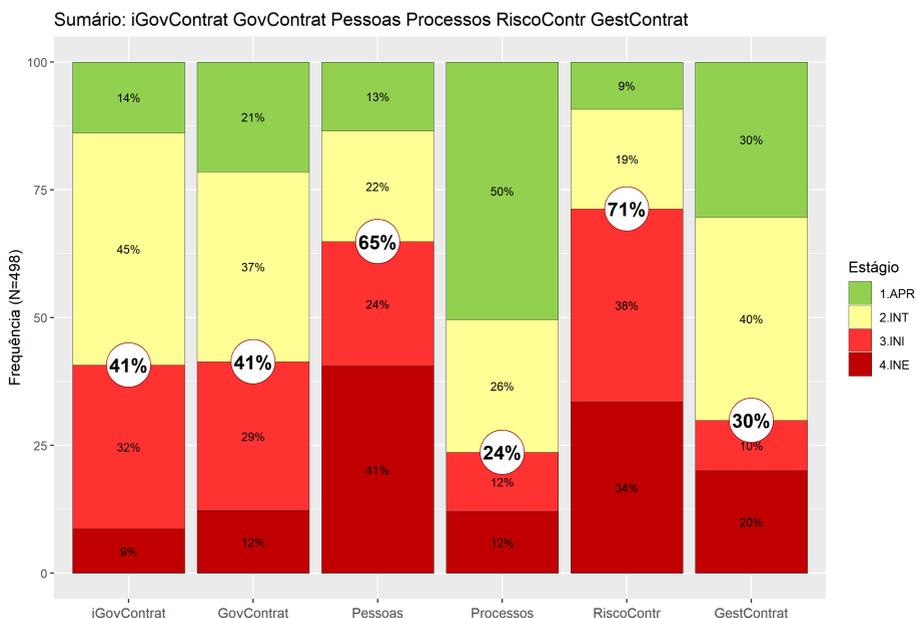


Figura 10 – Governança de Contratações

As áreas mais “maduras” referem-se aos processos de contratação (Processos) e à gestão de contratos (GestContrat). São esses os temas que historicamente têm absorvido mais esforço e treinamento. Por outro lado, a gestão de riscos (RiscosContr), incluindo a análise dos riscos das contratações relevantes, segue o padrão: poucas organizações a praticam.

Quando examinamos a gestão das pessoas envolvidas com as contratações públicas, a situação é preocupante. De início, 65% das organizações não ainda estão em estágio inicial, o que denota que não definem quantitativo necessário de pessoal nem há definição de perfis, seleção de gestores e capacitação, o que evidencia pouca maturidade no gerenciamento de pessoal afeto a contratações.

São informações que explicam, em parte, as dificuldades e deficiências que a administração pública federal e outros entes jurisdicionados do TCU encontram ao contratar bens e serviços.

CONCLUSÕES E BENEFÍCIOS ESPERADOS

O objetivo primário deste trabalho foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança na administração pública federal e outros entes jurisdicionados do TCU, avaliando-se as áreas de pessoas, TI e contratações.

Objetivos adicionais foram a identificação dos pontos mais vulneráveis no âmbito da governança organizacional, onde mostra-se 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 sentido amplo.

Parte do objetivo deste trabalho já foi atingido, tendo em vista que o acompanhamento serviu como forma de divulgar os temas de governança e gestão para órgãos e entes que gerenciam recursos públicos, esforço que se soma aos Diálogos Públicos e outros eventos realizados pelo TCU para indução à boa governança.

As informações colhidas e estruturadas igualmente servem de referência e direção tanto ao gestor público quanto ao TCU no planejamento de suas ações.

REFERÊNCIAS

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

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

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

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