

VOTO

Cuida-se de segundo levantamento com o objetivo de acompanhar e manter base de dados atualizada sobre a situação de governança e gestão de pessoas na Administração Pública Federal (APF) e atender ao item 9.2.3.6 do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (TC 022.577/2012-2), aprovado no primeiro levantamento de informações sobre esse tema realizado pelo TCU em 2013.

2. As informações produzidas neste trabalho irão subsidiar o planejamento das ações de controle do TCU, orientando a sua atuação como indutor do processo de aperfeiçoamento da APF na área de pessoal, bem assim servir de insumo para que os órgãos governantes superiores (OGS) – a exemplo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – e organizações avaliadas estructurem ações com vistas ao aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos federais.

3. O tema é de extrema relevância para o país. Para se ter uma noção do volume de recursos despendidos com pessoal da União em 2015 alcançou o valor de R\$ 256 bilhões. A ausência de uma boa governança de pessoal, o mais rico insumo para a qualidade da prestação dos serviços públicos, tem o potencial de comprometer significativamente o resultado esperado pela sociedade.

4. De início, cumpre esclarecer que este trabalho, assim como o primeiro levantamento realizado em 2013, teve por base exclusivamente as informações declaradas pelas organizações, coletados por meio de questionário de autoavaliação. No total, 352 organizações responderam aos itens do questionário, representando 99,44% da amostra selecionada.

5. A avaliação registrada no relatório precedente identificou diversas questões a serem enfrentadas no âmbito da Administração Pública, que, no cenário atual, apresentam o condão de reduzir sua capacidade de gerar benefícios para a sociedade, além de expô-la a riscos relevantes, a exemplo de excesso de servidores em determinadas unidades ou da existência de gestores em ocupações críticas sem a devida qualificação.

6. Apesar da abrangência do conceito teórico, “governança de pessoas” foi interpretado pela unidade técnica responsável por este trabalho como o “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”. Desse modo, podem-se elencar os seguintes objetivos para o tema: 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 e assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

7. O modelo de avaliação teve por base questionário composto por 96 questões (itens) agrupadas em 16 fatores, com adaptações do modelo adotado pelo governo federal americano, HCAAF - **Human Capital Assessment and Accountability Framework**. Com o objetivo de facilitar a análise da consolidação das informações geradas, as organizações foram agrupadas segundo estágios de capacidade (inexistente, inicial, intermediário e aprimorado), cujos intervalos foram definidos em função dos valores atribuídos a cada categoria de resposta.

8. As organizações federais pesquisadas demonstraram estar em estágio inicial em suas práticas de governança de pessoas. Na maior parte da amostra dessas organizações, identificaram-se deficiências e vulnerabilidades relevantes em diversos fatores analisados. Como bem pontuado pela equipe de fiscalização, algumas situações chamam a atenção, como:

- ✓ Apenas 16% das organizações utilizam procedimentos técnicos para definir o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional;
- ✓ Apenas 13% das organizações definem objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas;

- ✓ Apenas 13% das organizações avaliam os resultados alcançados por cada função de gestão de pessoas;
- ✓ Apenas 20% das organizações identificam o perfil profissional requerido ou desejado para as ocupações críticas;
- ✓ Apenas 9% das organizações utilizam perfis profissionais requeridos ou desejados para a escolha dos gestores;
- ✓ Apenas 29% das organizações estabelecem metas de desempenho individuais ou de equipes alinhadas com as metas organizacionais.

9. Com base nas informações coletadas por ocasião do levantamento, a Sefip desenvolveu o índice iGovPessoas, calculado a partir da média ponderada dos itens nos seus respectivos fatores, gerando o resultado (capacidade) em cada um dos dezesseis fatores. O iGovPessoas representa a média ponderada desses valores. Por oportuno, vale salientar que esse índice não traduz uma medida precisa da governança de pessoas das organizações e, por isso, deve ser compreendido apenas como uma referência ou um instrumento de autoavaliação da capacidade na área, especialmente em comparação com organizações com características semelhantes (atividade, estrutura, tipo, função de governo, arcabouço normativo, número de colaboradores, etc.).

10. Da análise do referido índice, observa-se que aproximadamente metade das organizações (46%) encontra-se em estágio inexistente/inicial de capacidade em governança de pessoas. Somente 8% estão em estágio aprimorado. Observa-se, também, que a maior concentração está na faixa de iGovPessoas compreendida entre 30% e 39,9%. O resultado é um pouco melhor do que aquele obtido em 2013, oportunidade na qual 57% encontravam-se no estágio inexistente/inicial e 7%, no aprimorado.

11. Neste ciclo de 2016, 115 organizações apresentaram avanços em relação ao resultado obtido no levantamento de 2013 (entre um total de 311 organizações que responderam aos dois ciclos): 24 passaram do estágio inexistente para o inicial; 5 passaram do inexistente para o intermediário; 69 passaram do inicial para o intermediário; 3 passaram do inicial para o aprimorado; e 14 passaram do intermediário para o aprimorado.

12. Em resumo, apesar dos avanços pontuais percebidos neste levantamento de 2016, comparativamente ao de 2013, o cenário apresentado ilustra que a atual situação da governança e da gestão de pessoas na Administração Pública Federal é preocupante, em especial pelo tímido avanço ocorrido nestes 3 anos. As organizações participantes do levantamento continuam apresentando deficiências significativas em grande parte dos fatores de avaliação utilizados pelo TCU.

13. Nesse contexto, há diversas medidas que podem ser implementadas de imediato por gestores, independentemente de aperfeiçoamento legislativo, conforme destaca a unidade técnica responsável pelo levantamento: sistemas de avaliação de desempenho de colaboradores e gestores com base em indicadores de desempenho, sistemas integrados de avaliação de desempenho de todos os colaboradores da organização, reconhecimento de colaboradores com base em desempenho, trilhas de aprendizagem, gestão por competências, banco de talentos atualizado, sistemas integrados de gestão de pessoas (com bases de dados atualizadas), planejamento da força de trabalho com base em parâmetros técnicos, alocação e movimentação interna de servidores com base na análise do perfil profissional e do quantitativo necessário de pessoal nas unidades organizacionais, entre outras.

14. O retardamento da execução das mencionadas medidas coloca em risco a capacidade de entrega das organizações e diminui a quantidade e qualidade dos resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos.

15. Mais ainda! A ausência de profissionalização na gestão de pessoas deixa as organizações com critérios frágeis de tomada de decisões, permitindo que importantes deliberações decorram de

critérios subjetivos, interesses individuais ou relações sociais existentes entre atores da organização, em detrimento da orientação ao interesse público.

16. Alguns normativos aprovados recentemente demonstram a preocupação das autoridades responsáveis com a necessidade de implementação de ações estruturantes, a exemplo da publicação da Lei 13.346/2016 e da Resolução CNJ 240/2016 e dos Acórdãos 3.023/2013, 2.212/2015 e 1.594/2016, do Plenário desta Corte de Contas. Porém, é necessário que os gestores efetivamente coloquem em prática as diretrizes nelas relacionadas. Por esse motivo, é fundamental que a Sefip realize ações de controle para continuar o acompanhamento do grau de incorporação dessas medidas estruturantes.

17. No mesmo sentido, como esta avaliação baseou-se exclusivamente em informações prestadas pelas próprias unidades jurisdicionadas, também é relevante que a unidade técnica planeje ação de controle com o propósito de aferir a confiabilidade dos dados encaminhados. Além disso, considerando que algumas organizações deixaram de encaminhar os dados solicitados, a exemplo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL) entendo oportuno que a Sefip conceda novo prazo para encaminhamento das respostas, alertando-as que o desatendimento injustificado da diligência sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

18. Não obstante o cenário relatado, entendo conveniente registrar que diversas organizações demonstraram evolução entre os ciclos avaliativos de 2013 e 2016, por meio de avanços com a publicação de diretrizes e políticas para a governança de pessoal, a exemplo dos órgãos do Poder Judiciário, do segmento de autarquias, agências, instituições de ensino e militar. Pela segunda vez, os comandos das forças armadas foram classificados em estágio aprimorado de governança e gestão de pessoal.

19. O resultado deste trabalho representa consistente diagnóstico a ser utilizado por este Tribunal no planejamento de suas ações de controle e pelos Órgãos Governantes Superiores (OGS), responsáveis por normatizar e fiscalizar a área de pessoal na Administração Pública. Em complemento, as próprias organizações avaliadas poderão se valer deste diagnóstico para o desenvolvimento de ações com vistas a melhorar a governança e a gestão de seus recursos humanos.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de março de 2017.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 358/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.566/2016-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Conselho Nacional de Justiça; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e outros.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Representação legal:
 - 8.1. Adriana Neder de Faro Freire (18.011/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
 - 8.2. Débora Goelzer Fraga, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.
 - 8.3. Carlos Fernando Correia da Costa e outros, representando Indústrias Nucleares do Brasil S.A..
 - 8.4. Felipe Alexandre Alves Fidelis (42096/OAB-DF) e outros, representando Cobra Tecnologia S.A..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos o presente relatório de levantamento com o objetivo de acompanhar e manter base de dados atualizada sobre a situação de governança e gestão de pessoas na Administração Pública Federal, realizado com base no item 9.2.3.6 do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (TC 022.577/2012-2),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, em:

9.1. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que:

9.1.1. remeta às organizações participantes deste levantamento relatório contendo sua avaliação individualizada e comparação com os resultados consolidados do respectivo tipo de organização e segmento, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações;

9.1.2. em atenção à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), divulgue no sítio do levantamento na internet base de dados contendo as respostas e o resultado de todas as organizações avaliadas, com exceção das informações classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.1.3. em relação às organizações que não responderam ao questionário do levantamento, conceda novo prazo para encaminhamento das respostas, alertando-as que o desatendimento injustificado da diligência sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992;

9.1.4. considere os resultados deste levantamento no planejamento de suas futuras ações de controle;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados; à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República; ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas, do Conselho Nacional de Justiça; ao Ministério Público Federal; ao Conselho da Justiça Federal; e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

9.3. levantar o sigilo deste processo, por conter informações relevantes para a melhoria da governança e gestão de pessoas na Administração Pública Federal.

10. Ata nº 7/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/3/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0358-07/17-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral