

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.887/2012-4.

Natureza: Relatório de Levantamentos.

Órgão/Entidade: Administração Pública Federal (350 instituições).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (doc. 39), com manifestação de acordo do Diretor e do Secretário (docs. 40 e 41), nos seguintes termos:

9. *O objetivo deste levantamento foi acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação de governança de tecnologia da informação (TI) na Administração Pública Federal (APF), aprofundando o panorama traçado em 2010, materializado pelo Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário.*

10. *Este é o terceiro levantamento dessa natureza realizado pelo TCU. O primeiro foi realizado em 2007 e contou com a participação de 255 instituições, resultando no Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. O segundo levantamento, organizado em 2010, avaliou 301 instituições, dando origem ao Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, que apresentou, pela primeira vez, a evolução da situação de governança de TI na Administração.*

11. *As informações obtidas neste trabalho permitirão identificar os pontos mais vulneráveis da governança de TI na APF, orientar a atuação do TCU como indutor do processo de aperfeiçoamento da governança de TI e, ao mesmo tempo, auxiliar na identificação de bons exemplos e modelos a serem disseminados.*

12. *A divulgação das informações consolidadas, e especialmente do relatório com os resultados individuais comparados ao resultado do segmento de negócio da instituição e ao resultado geral da avaliação, a ser encaminhado após a apreciação desta fiscalização, permitirá que cada instituição avalie como está sua governança e gestão de TI em relação às boas práticas e às demais organizações da Administração. Essa avaliação é insumo na definição de objetivos, no planejamento e no amadurecimento da TI de cada instituição avaliada.*

13. *Por fim, o acompanhamento da evolução dos indicadores de governança e gestão de TI é instrumento essencial ao monitoramento da efetividade das medidas adotadas pelos órgãos governantes superiores, e, dessa forma, da própria atuação do TCU.*

1.3 Metodologia e limitações

14. *Durante a fase de planejamento, foram elaboradas 36 questões, subdivididas em 494 itens, contemplando as oito dimensões do GesPública (Decreto nº 5.378/2005): liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas e processos, e resultados (Apêndice I).*

15. *Foram utilizados, como referência para a elaboração do questionário, modelos de boas práticas reconhecidos internacionalmente, tais como o Cobit 5 (Control Objectives for Information*

and related Technology) (ITGI, 2012), a ABNT NBR ISO/IEC 27002 - segurança da informação (ABNT, 2005) e a ABNT NBR ISO/IEC 38500 - governança corporativa de TI (ABNT, 2009).

16. *Com o intuito de auxiliar os respondentes no correto preenchimento do questionário, foram elaborados e publicados os instrumentos de apoio Perguntas Frequentes - FAQ e Glossário (Apêndice III).*

17. *Uma versão preliminar do questionário foi encaminhada para colaboradores da Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControle), integrada por órgãos dos três poderes, com o objetivo de validar os conceitos abordados no instrumento de avaliação. As críticas e sugestões foram consolidadas, avaliadas e, em grande parte, incorporadas ao questionário.*

18. *Foram selecionadas 350 instituições da APF, tendo como critério principal a representatividade no orçamento da União e a autonomia de governança de TI dessas organizações, mantidas as 301 avaliadas no levantamento anterior. Foram acrescentados os institutos federais de ciência e tecnologia, as unidades de segundo escalão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os órgãos de direção-geral e setorial do Exército Brasileiro. Na seleção, consideraram-se ainda as seguintes situações:*

18.1. *grupo de instituições com governança de TI centralizada, somente a instituição centralizadora foi selecionada (p.ex. ministérios);*

18.2. *órgãos de segundo escalão que possuem autonomia em governança de TI, como, por exemplo, Receita Federal do Brasil e Polícia Federal, foram avaliados em separado dos ministérios aos quais se subordinam;*

18.3. *instituições dispensadas pelo TCU de prestarem contas foram excluídas (p.ex. instituições que fazem parte do Sistema "S");*

18.4. *instituições que, apesar de terem participado dos levantamentos anteriores, demonstraram não possuir mais autonomia de governança e gestão de TI foram excluídas.*

19. *As instituições selecionadas foram combinadas em seis grupos, seguindo o mesmo critério utilizado na última avaliação, para facilitar a análise das informações:*

19.1. *EXE-Dest: abrange as empresas públicas federais e as sociedades de economia mista;*

19.2. *EXE-Sisp: abrange as instituições do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp);*

19.3. *JUD: abrange as instituições do Poder Judiciário;*

19.4. *LEG: abrange as instituições do Poder Legislativo;*

19.5. *MPU: abrange as instituições do Ministério Público da União (MPU);*

19.6. *Outros: composto por instituições que não se enquadram nos segmentos anteriores, como é o caso da Associação das Pioneiras Sociais.*

20. *Ao final da fase de planejamento, foi encaminhada às instituições selecionadas comunicação da Presidência do TCU, dando ciência da realização do levantamento, e solicitando o preenchimento de formulário com dados cadastrais da instituição e a indicação de interlocutor para tratar do trabalho junto ao Tribunal.*

21. *Na fase de execução do levantamento, buscou-se a automação nos procedimentos de interação com as instituições públicas selecionadas, com a criação de sítio que disponibilizava o questionário e os documentos de ajuda. Para esclarecimento das dúvidas e outras comunicações, foi divulgado o endereço eletrônico perfilgovti2012@tcu.gov.br.*

22. *Manteve-se o formulário PDF como formato do questionário, cuja geração é realizada com o apoio da ferramenta Adobe Acrobat Professional 9.3.0, por ter se mostrado ainda a solução mais adequada aos objetivos do levantamento entre as disponíveis no TCU e tendo em vista o aproveitamento de toda a estrutura e processo de trabalho estabelecidos pelo levantamento de 2010. Os questionários preenchidos foram recebidos por meio de correio eletrônico, no endereço perfilgovti2012@tcu.gov.br, e suas informações importadas e tratadas no banco de dados Access, da Microsoft.*

23. *Registre-se que, até a conclusão do presente relatório, 337 instituições haviam atendido à solicitação de remessa de informações (Apêndice IV), restando 13 instituições inadimplentes (Apêndice V).*

24. *Como fatores de limitação à execução dos trabalhos, identificaram-se os seguintes:*

24.1. *atraso de instituições no atendimento à diligência, o que prejudicou a comparação integral entre os resultados do presente levantamento e os do anterior, embora não tenha comprometido as conclusões obtidas. Por oportuno, registra-se que será proposto que a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), em relação às instituições que não responderam ao questionário do presente levantamento, proceda à realização de audiências, conforme alertado no Acórdão 746/2012-TCU-Plenário;*

24.2. *dificuldade na identificação das instituições que deveriam fazer parte do levantamento, conforme também apontado no levantamento anterior, visto que as fontes existentes contêm inconsistências entre si (p.ex. Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), sistema Clientela etc.);*

24.3. *ausência de controle automatizado de prazo dos documentos encaminhados, o que tornou o controle do prazo complicado diante do volume de comunicações expedidas nesse trabalho.*

[...]

2 ATUALIZAÇÃO DO PERFIL DE GOVERNANÇA DE TI

31. *Com vistas a facilitar a compreensão sobre o perfil de governança de TI em 2012, as informações atualizadas serão apresentadas de forma comparativa em relação ao perfil traçado em 2010.*

32. *Considerando que há diferenças entre o questionário atual e o elaborado no levantamento de 2010, as quais estão explicitadas na seção “a governança e os resultados institucionais” (parágrafos 179 e 180), para fins de comparação, utilizaram-se apenas os itens com correspondência absoluta e os que foram decompostos em subitens. Nesse caso específico, cabe explicar que a resposta do item superior somente foi considerada assinalada, se pelo menos um dos subitens tivesse sido também assinalado. No sentido inverso essa regra não se aplica, ou seja, ainda que um dos subitens tenha sido marcado, prevalece a resposta correspondente à não marcação do item superior.*

33. *Por exemplo, na questão 2.1 do questionário de 2012 (Apêndice I), o primeiro item, que trata da responsabilidade e estabelecimento das políticas de governança, foi decomposto em treze subitens (em 2010, correspondia ao primeiro item da questão 1.1 – Apêndice II). Caso a instituição tenha assinalado o item, a resposta somente será considerada positiva, caso um dos subitens tenha sido marcado. No caso da resposta para o item superior ter sido negativa, esta prevalece, ainda que algum subitem tenha sido assinalado. A tabela de correspondência entre as questões utilizadas na comparação consta do Apêndice IV.*

34. Com o intuito de evitar distorções na comparação, somente foram consideradas as respostas de instituições que participaram das duas últimas pesquisas. Essa situação pode gerar diferenças nos percentuais correspondentes aos resultados apresentados no levantamento anterior, haja vista que até a elaboração deste relatório algumas instituições que participaram do levantamento de 2010 ainda não haviam encaminhado as respostas do questionário de 2012. Contudo, tal fato não prejudica a análise e as conclusões acerca da evolução da situação de governança de TI na Administração Pública no período 2010 a 2012.

35. A distribuição das 286 instituições utilizadas na comparação é apresentada na figura 1:



Figura 1. Quantitativo de instituições que responderam os levantamentos 2010 e 2012

36. Como as informações aqui apresentadas tratam, em sua maioria, de temas já endereçados pelo TCU (Acórdãos 1.603/2008-TCU-Plenário, 2.308/2010-TCU-Plenário, 1.233/2012-TCU-Plenário, entre outros) por meio de recomendações aos órgãos governantes superiores (OGS), deixou-se, na maioria dos casos, de propor encaminhamento. Por oportuno, cabe explicar que OGS são os órgãos que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão da tecnologia da informação em seus respectivos segmentos da Administração Pública Federal, segundo definição do Voto condutor do Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário.

37. A seguir, são apresentados os resultados da avaliação para as principais áreas da governança de TI apontadas nos Levantamentos 2010 e 2012.

2.1 Estrutura de governança de TI

38. A figura 2 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação à estrutura de governança de TI.

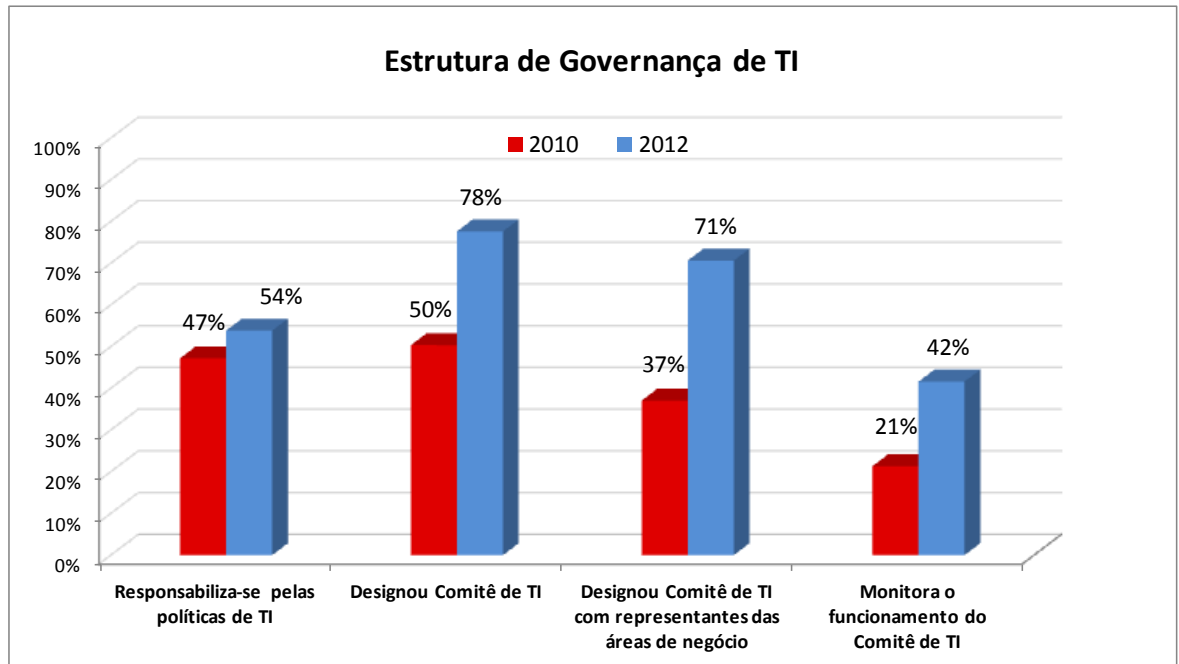


Figura 2. Gráfico comparativo da estrutura de governança de TI

2.1.1 Análise

39. No que tange à responsabilidade pelas políticas corporativas de TI, o Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, em seu item 9.1, recomendou aos órgãos governantes superiores que orientassem as instituições sob sua jurisdição sobre a necessidade de a alta administração responsabilizar-se formalmente pelas políticas de TI, com o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas de TI, bem como mecanismos para avaliação do desempenho de TI.

40. Percebe-se evolução da situação em relação ao último levantamento. Em 2012, 54% das instituições declararam se responsabilizar pela avaliação e estabelecimento das referidas políticas, esse índice era apenas 47% em 2010. [...]

41. Considerando que as políticas corporativas de TI constituem a base para a governança de TI, entende-se que os órgãos governantes superiores devem continuar com as ações decorrentes do item 9.1 da decisão precitada e que o TCU deve dar atenção especial a essa recomendação quando do monitoramento do acórdão em questão.

42. Quanto à designação de comitê de TI, importa registrar que o Cobit 5 (APO01.01 – Definir estrutura organizacional) recomenda o estabelecimento de dois comitês de TI: comitê estratégico, em nível de diretoria, para garantir o alinhamento da TI com a governança corporativa; e comitê executivo, integrado por representantes das áreas de negócio e de TI, para determinar prioridades de investimentos de TI, de acordo com estratégias e prioridades do negócio, e monitorar projetos e níveis de serviços.

43. Diante de suas funções, os comitês de TI tendem a reduzir o risco de alocação de recursos para projetos não importantes para o negócio, bem como de a área de TI não apoiar adequadamente as áreas de negócio na obtenção dos resultados institucionais.

44. Para fins de avaliação no presente levantamento, buscou-se verificar o estabelecimento e funcionamento de ao menos um comitê de TI, uma vez que sua boa atuação já seria capaz de mitigar os riscos explicitados acima.

45. Quanto aos resultados apurados, verifica-se também evolução no índice em relação ao levantamento anterior, haja vista que, na presente avaliação, 78% dos participantes declararam ter

designado um comitê de TI, contra 50% em 2010. Contudo, ainda é preocupante, em face dos riscos decorrentes da inexistência desse tipo de comitê, que 22% dos avaliados ainda não o tenham estabelecido.

46. O figura 2 demonstra também que, entre os que estabeleceram o comitê, 71% designaram representantes da área de negócio, o que representa evolução em relação a 2010, que indicava apenas 37%. Por outro lado, apenas 42% monitora o funcionamento do comitê, situação que indica melhora em relação ao levantamento anterior (21%), mas pouco significativa, haja vista que 58% das instituições ainda não acompanham e avaliam as atividades dos comitês.

47. Quanto a esse tema, o TCU, por meio do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, resultante do Tema de Maior Significância nº 6/2010, que avaliou se a gestão e o uso da tecnologia da informação na APF estavam de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI, expediu recomendação específica aos órgãos governantes superiores para que normatizassem a obrigatoriedade de as instituições sob sua jurisdição estabelecerem comitês estratégico e diretor de TI, observando as boas práticas sobre o tema, conforme itens 9.2.1, 9.1.11 e 9.15.3 da referida decisão.

48. Registre-se que a recomendação não foi direcionada ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão governante superior do Poder Judiciário, haja vista que a Resolução CNJ nº 90/2009, art. 12, estabeleceu a obrigatoriedade de os tribunais constituírem comitê para orientar as ações e investimento em tecnologia da informação e comunicações (TIC).

2.1.2 Conclusão

49. Os dados levantados demonstram evolução da estrutura de governança de TI das instituições públicas federais, e sugerem que sua alta administração passou a ter melhor compreensão da importância dessa estrutura para o seu negócio. Contudo, ainda preocupa que 46% dos avaliados tenham declarado não se responsabilizar pelas políticas de TI, tendo em vista que essas políticas visam garantir que o uso da TI contribua para melhor desempenho da instituição.

2.2 Desempenho institucional na gestão e uso de TI

50. A figura 3 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao desempenho institucional na gestão e uso de TI.

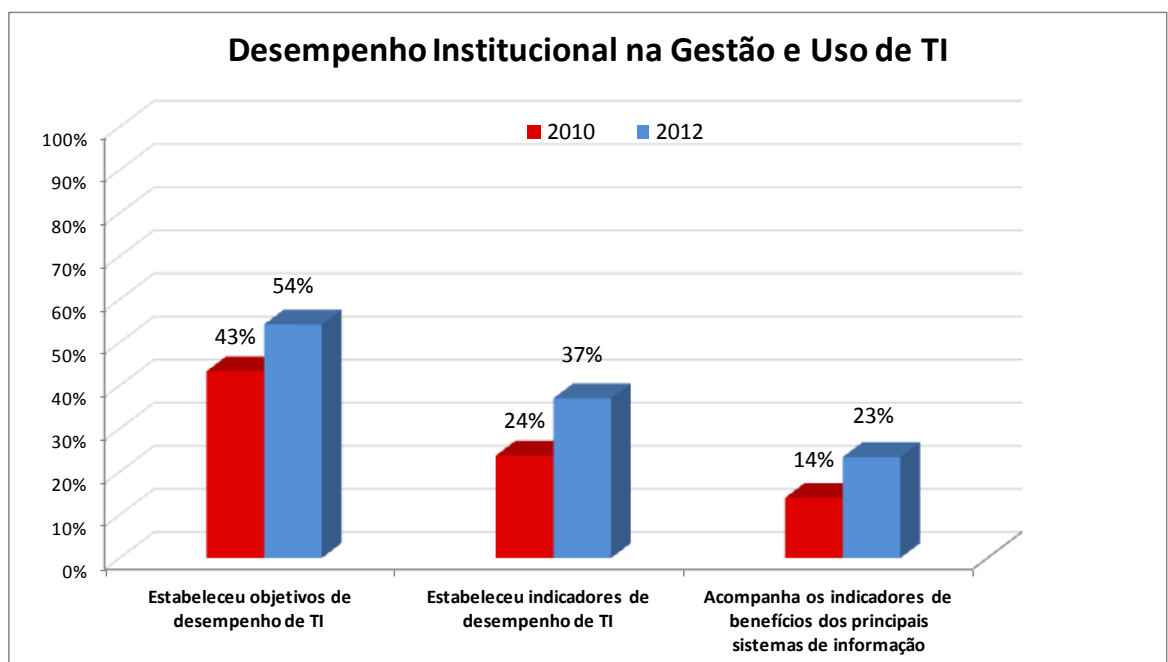


Figura 3. Gráfico comparativo da gestão e uso de TI

2.2.1 Análise

51. Para a organização ter condições de avaliar seu desempenho na gestão e uso de TI, é necessário estabelecer objetivos institucionais de TI, indicadores de desempenhos para cada objetivo, metas para cada indicador e monitorar regularmente esses indicadores, conforme recomendado no item 9.1 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário.

[...]

53. Quanto à apuração realizada, verifica-se que 54% das instituições estabeleceram objetivos de desempenho de TI, contra 43% em 2010, revelando melhora em relação ao levantamento anterior. Entretanto, 46% de instituições que não definiram esses objetivos ainda é percentual alto, levando em consideração o risco associado à ausência dessas diretrizes.

54. A situação se agrava quando se observa que apenas 37% dos avaliados estabeleceram indicadores de desempenho e somente 23% acompanham os indicadores de benefícios dos principais sistemas de informação, embora esses percentuais sejam melhores do que os apurados em 2010, 24% e 14%, respectivamente.

55. Em suma, os números revelados sugerem que a maioria das instituições públicas federais tem dificuldade em perseguir seus objetivos, uma vez que nem chegam a definir os indicadores que serão a referência para avaliar o alcance deles. Além disso, poucos são os que tomam decisões com base nos benefícios de negócio oriundos de seus principais sistemas de informação. Dessa forma, sob a ótica da eficiência e da efetividade, o alcance dos resultados institucionais tende a ser prejudicado.

56. Importa registrar que, no Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, esta Corte manifestou-se sobre o tema, recomendando ao órgão governante superior do Poder Executivo e ao do Ministério Público que normatizem a obrigatoriedade de as instituições sob sua jurisdição elaborarem planejamento estratégico de TI contemplando, entre outros pontos, objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional (itens 9.1.2.1.1 e 9.15.2.1.1), bem como acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas (itens 9.1.2.5 e 9.15.2.5).

2.2.2 Conclusão

57. Diante dos dados apurados, pode-se afirmar que a situação identificada no presente levantamento evoluiu em relação ao cenário encontrado em 2010. Entretanto, a alta administração das instituições públicas, em geral, continua a não se preocupar com a gestão e o uso de TI, situação que pode comprometer o desempenho e, por consequência, o alcance dos objetivos institucionais. O quadro identificado reforça a necessidade de os órgãos governantes superiores continuarem a adotar medidas para ampliar o universo de instituições que atendam a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário.

2.3 Desenvolvimento interno de gestores de TI

58. A figura 4 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao desenvolvimento interno de gestores de TI.

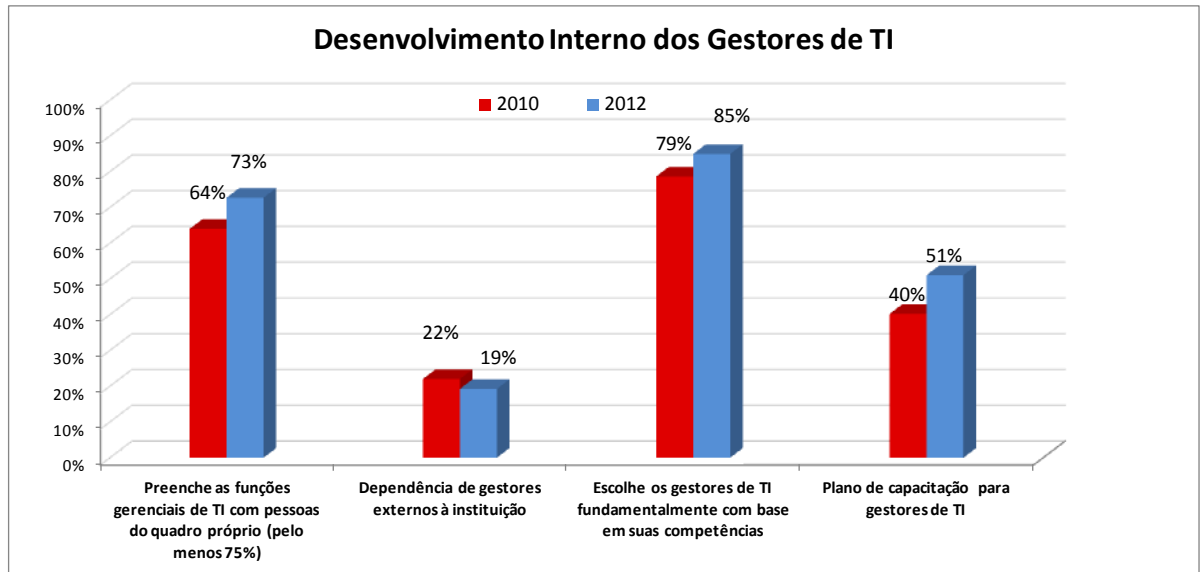


Figura 4. Gráfico comparativo do desenvolvimento de gestores de TI

2.3.1 Análise

59. O sucesso das políticas e dos planos de TI no sentido de garantir o alcance dos objetivos institucionais depende da tomada de decisões adequadas sobre a gestão e uso da TI.

60. Nesse contexto, é razoável compreender que a seleção dos gestores de TI deva levar em consideração fundamentalmente suas competências, tendo em vista que as decisões a serem tomadas por esses gestores contemplam, na maioria das vezes, aspectos técnicos multidisciplinares. Além disso, mostra-se também razoável que as funções gerenciais sejam preenchidas por pessoas pertencentes à instituição, sobretudo pela busca da continuidade na sua gestão de TI.

61. Sobre o assunto, cabe destacar a recomendação constante do item 9.1.2 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores:

“9.1.2. atem para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor, garantindo, outrossim, sua capacitação, como forma de evitar o risco de perda de conhecimento organizacional, pela atuação excessiva de colaboradores externos não comprometidos com a instituição.”

62. Na mesma linha de entendimento, o TCU, por meio do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, expediu recomendação aos órgãos governantes superiores para que orientassem as instituições sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, tendo em vista delimitar as necessidades de recursos humanos para a gestão da TI organizacional (itens 9.2.2, 9.11.2, 9.13.1 e 9.15.4).

63. No que tange aos resultados obtidos, verifica-se que 73% das instituições preenchem as funções gerenciais de TI com pessoas do próprio quadro, contra 64% em 2010. Como consequência, verifica-se redução no percentual de organizações que dependem de gestores externos aos seus quadros - 22% no levantamento anterior para 19% em 2012. Explique-se que foram consideradas dependentes as instituições que têm mais da metade dos gestores nessa situação.

64. Apesar da melhora apresentada por esses percentuais, ainda é elevada a quantidade de instituições que recorrem a pessoas externas aos seus quadros para exercer funções gerenciais de TI, situação que eleva o risco de descontinuidade da gestão de TI.

65. Em relação à escolha dos gestores de TI, 85% dos avaliados afirmaram que levam em consideração fundamentalmente suas competências. Esse percentual, em 2010, era 79%. A melhora do quadro, embora indique tendência de mudança de comportamento da alta administração, não dispensa a busca por um cenário ideal, tendo em vista que 15% de instituições que não selecionam gestores de TI com base em suas competências ainda é percentual elevado, quando se leva em consideração o valor estratégico da área para o desempenho institucional.

66. Sobre essa questão, em especial, o Tribunal, mediante Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, recomendou aos órgãos governantes superiores (itens 9.4.1, 9.11.3, 9.13.2 e 9.15.5) que disciplinem a forma de acesso às funções de liderança nos setores de TI, levando em consideração as competências multidisciplinares exigidas para estas funções, além dos conhecimentos de TI.

67. Os resultados também demonstram razoável evolução no percentual de instituições que possuem plano de capacitação para gestores de TI, 51% declaram possuí-lo, o que representa acréscimo de doze pontos percentuais em relação ao apurado em 2010.

2.3.2 Conclusão

68. O presente levantamento demonstrou evolução nos percentuais relacionados ao desenvolvimento interno dos gestores de TI em relação ao cenário identificado em 2010. Contudo, os resultados obtidos ainda não são os desejáveis, tendo em vista que algumas instituições continuam a preencher suas funções gerenciais de TI com pessoas estranhas ao seu quadro e, ainda mais grave, não selecionam essas pessoas com base nas competências exigidas para o exercício da função.

2.4 Auditoria de TI

69. A figura 5 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação à realização de auditorias de TI por iniciativa da instituição.

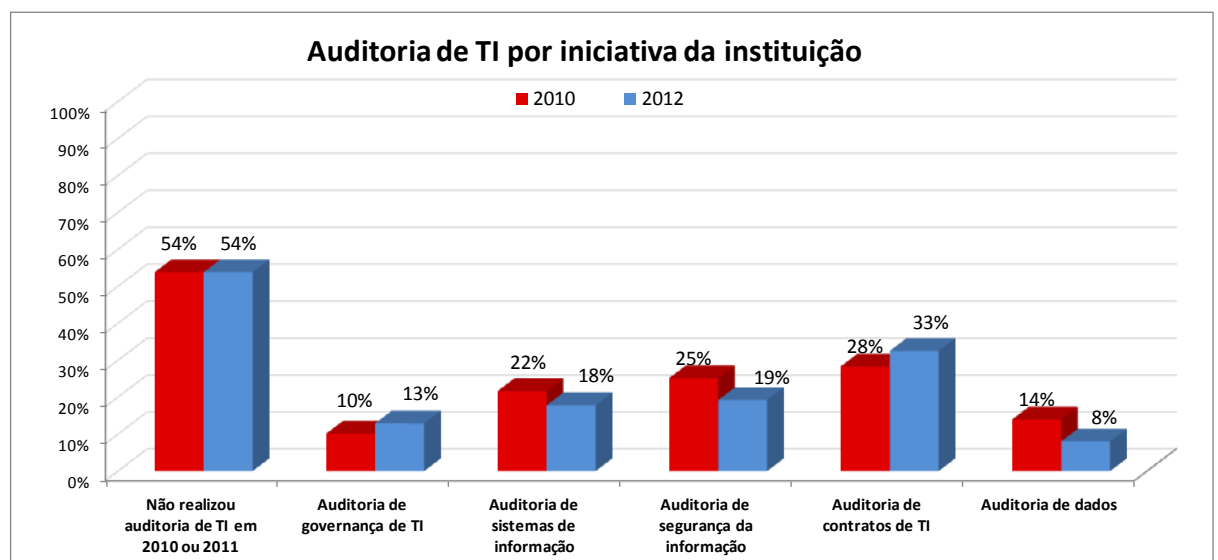


Figura 5. Gráfico comparativo de realização de auditoria de TI

2.4.1 Análise

70. A auditoria de TI é um instrumento que contribui para o sucesso da governança, por pressupor direção e controle, nos termos da norma ABNT NBR ISO/IEC 38500 (item 3.6). Por meio de auditorias dessa natureza, é possível avaliar o nível de alinhamento da TI com o negócio, mediante a verificação da conformidade da gestão e uso da TI com as políticas corporativas da instituição.

[...]

72. De acordo com os resultados obtidos, percebe-se que a situação permaneceu inalterada no que se refere ao percentual de instituições que não realizaram auditoria de TI no intervalo entre dois levantamentos subsequentes, com a manutenção do percentual de 54%. A falta de estrutura das auditorias internas nas instituições públicas federais, especialmente a ausência de pessoal com conhecimento especializado para realizar esse tipo de trabalho, apesar de não impedir a realização de auditorias, contribui significativamente para esse cenário.

73. Nesse ponto, entende-se oportuno diferenciar controle interno de auditoria interna, a fim de evitar interpretações equivocadas sobre a situação em análise. Com base em definições da Instrução Normativa - TCU nº 63/2010 (art. 1º) e das normas contidas na Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework - IPPF), marco de referência do Instituto de Auditores Internos (The Institute of Internal Auditors - IIA), o relatório do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário trouxe a seguinte explicação:

“[...] a atividade de controle interno tem por objetivo mitigar os riscos de que a organização não alcance seus objetivos e a responsabilidade pela sua implantação (ou não) é inerente ao gestor responsável pelo processo que recebe o controle.

Por sua vez, a auditoria interna é uma atividade, exercida de forma independente da gestão, que tem como um dos objetivos a avaliação dos controles internos.”

74. Importa ressaltar que a situação revelada pelos dados do levantamento já havia sido detectada anteriormente e foi objeto de recomendação do acórdão precitado:

“9.43. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a oportunidade e conveniência de incluir em futuros planos de fiscalização do TCU Tema de Maior Significância (TMS) com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controles internos dos poderes da União, em especial como as unidades de auditoria interna atuam na avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, levando em consideração, inclusive, as boas práticas internacionais sobre o tema como o IPPF (International Professional Practices Framework) do Instituto de Auditores Internos.”

75. Voltando aos resultados apurados, verifica-se, dentre as instituições que afirmaram ter realizado auditoria de TI, discreto aumento nos percentuais de realização de auditoria de governança e de contratos de TI em 2012. Nos demais tipos de auditoria, percebe-se pequena queda dos percentuais em relação a 2010.

2.4.2 Conclusão

76. Os resultados obtidos indicam que a situação permaneceu praticamente inalterada em relação a 2010, continuando baixo o percentual de instituições que realizam auditoria de TI.

2.5 Planejamento estratégico institucional e de TI

77. A figura 6 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação aos planos estratégicos.

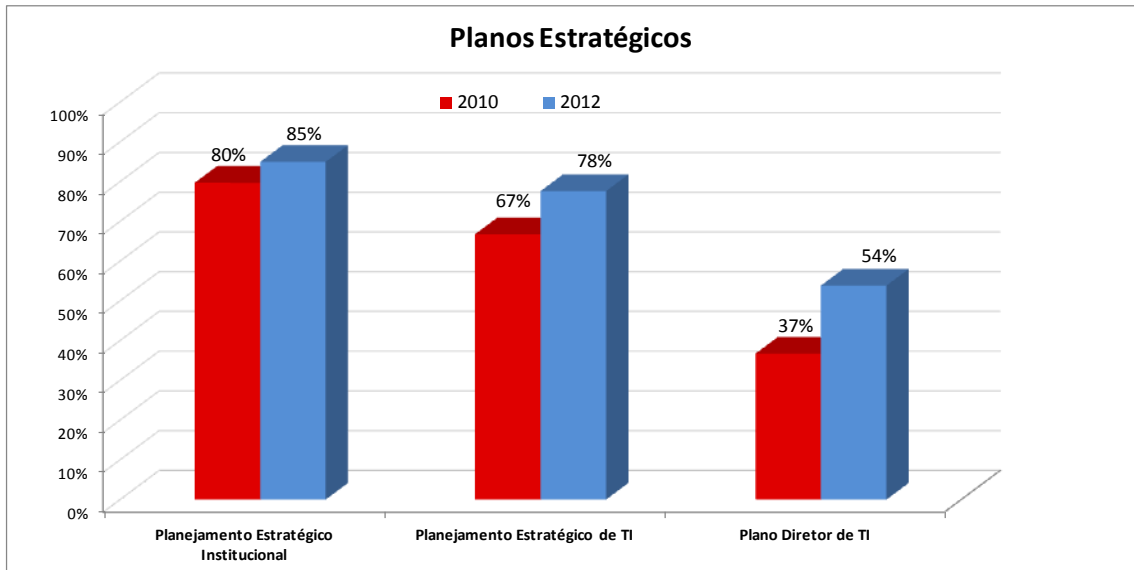


Figura 6. Gráfico comparativo de planos estratégicos

2.5.1 Análise

78. Os resultados apurados indicam evolução no quantitativo de instituições que elaboram seus instrumentos de planejamento estratégico. No presente levantamento, 85% das instituições afirmaram realizar planejamento estratégico institucional, contra 80% no levantamento de 2010. Em relação ao planejamento estratégico de TI, o índice subiu de 67% para 78% na avaliação corrente. Por outro lado, no caso do plano diretor de TI, a evolução mostrou-se também favorável, haja vista ter passado de 37% para 54% o percentual de instituições que elaboram esse plano.

79. Atendo-se especificamente ao processo de planejamento estratégico institucional, a figura 7 demonstra migração positiva para níveis de capacidade mais especializados. Verifica-se, por exemplo, que o índice de instituições que executam processo de planejamento formalmente instituído e aperfeiçoado subiu de 13% para 26% no presente levantamento.

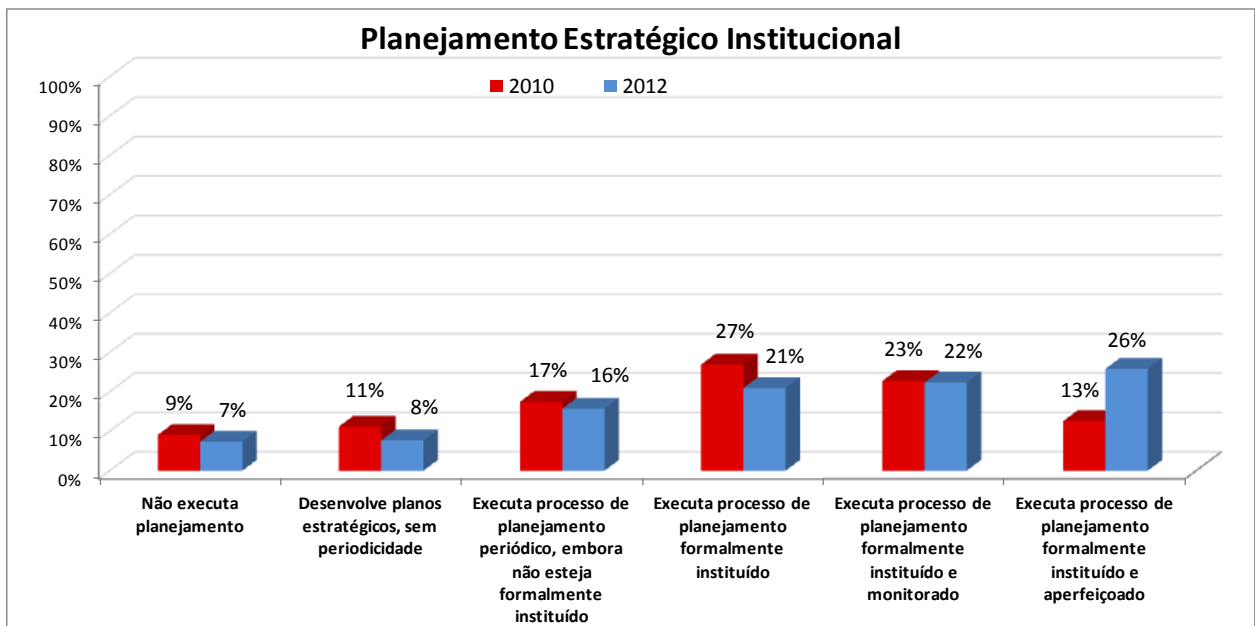


Figura 7. Gráfico comparativo de planejamento estratégico institucional

80. Da mesma forma, observa-se também migração de instituições para níveis mais especializados do processo de planejamento estratégico de TI, conforme figura 8. Em 2010, por

exemplo, 16% das instituições desenvolviam planos estratégicos de TI, mas sem periodicidade, e apenas 3% estavam em nível aperfeiçoado. Esses mesmos percentuais, em 2012, correspondem a 9% e 6%, respectivamente.

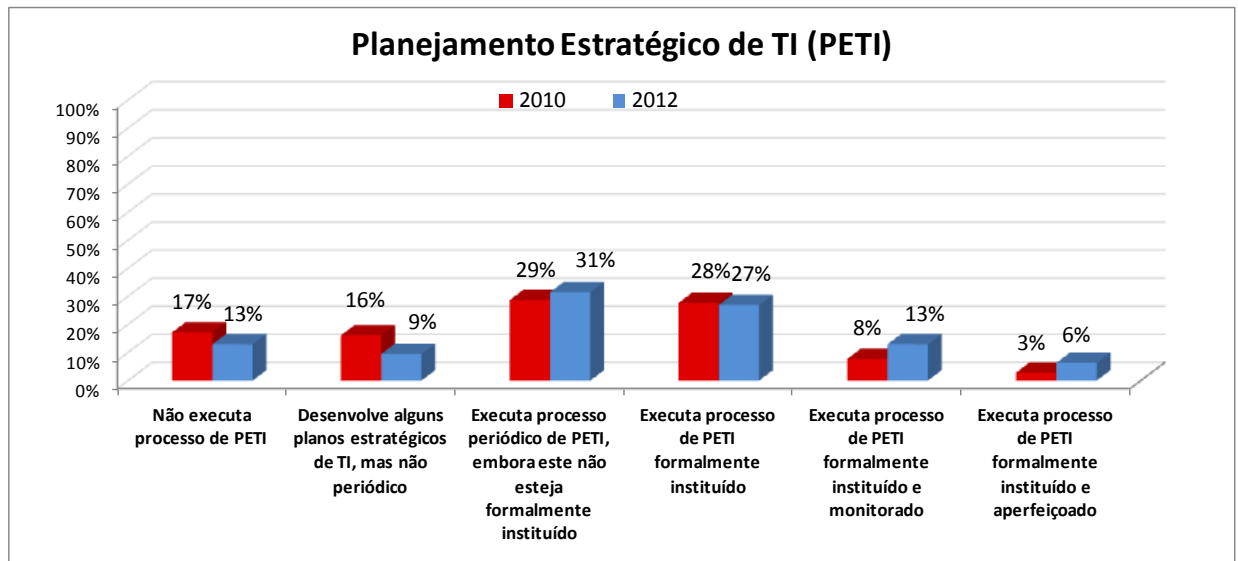


Figura 8. Gráfico comparativo de planejamento estratégico de TI

81. Com relação ao plano diretor de TI (PDTI), os resultados também revelam melhora na elaboração desse instrumento. Verifica-se, por exemplo, que 31% dos avaliados declaram vincular, no PDTI, as ações de TI a indicadores e metas de negócio, situação melhor do que a identificada em 2010 (24%), mas distante do desejável.

82. Percebe-se, com base no percentual de organizações que vincula as ações de TI a indicadores e metas de serviços ao cidadão - 7% no presente levantamento contra 3% no anterior -, que as instituições ainda têm dificuldade em identificar, ou relacionar, a contribuição das ações de TI no âmbito da prestação dos serviços finalísticos institucionais.

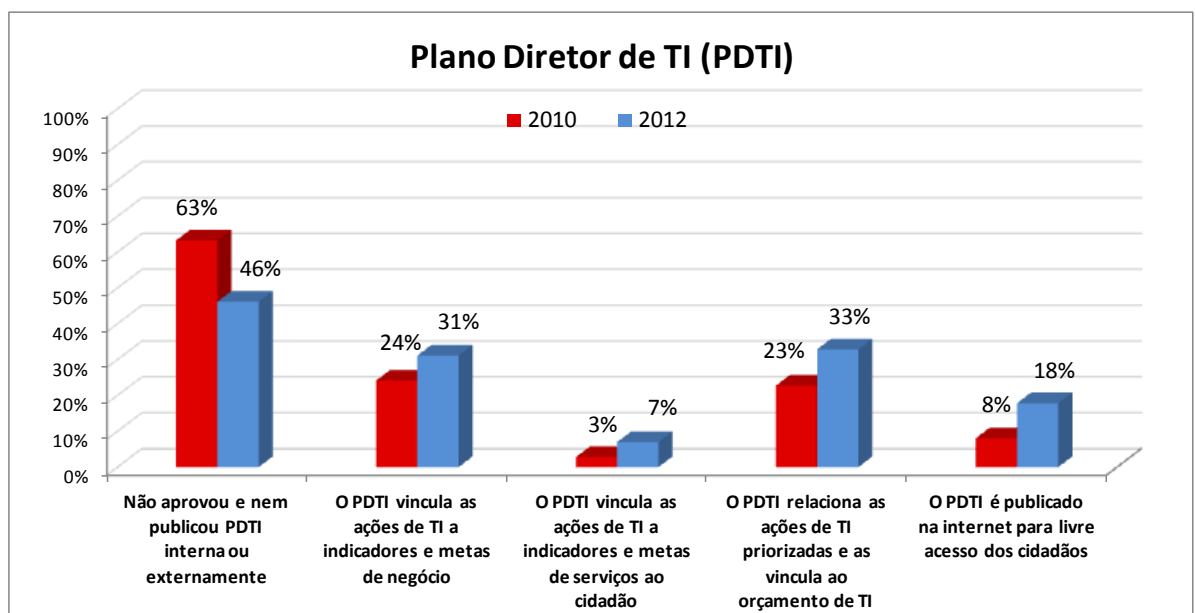


Figura 9. Gráfico comparativo de planejamento estratégico de TI

83. Em que pese a melhoria dos percentuais, ainda é preocupante que muitas instituições não executem processo de planejamento estratégico, sobretudo porque as contratações de TI devem

ser planejadas em harmonia com os instrumentos que derivam desse processo, conforme pacificamente estabelece a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006 e 1.603/2008, todos do Plenário do TCU).

84. *Esse entendimento, por sinal, está materializado no art. 4º da Instrução Normativa nº 4/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP (IN - STLI/MP 4/2010), tornando, portanto, obrigatória a elaboração desses instrumentos de planejamento pelos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp) do Poder Executivo Federal:*

“Art. 4º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Inexistindo o planejamento estratégico formalmente documentado, será utilizado o documento existente no órgão ou entidade, a exemplo do Plano Plurianual ou instrumento equivalente, registrando no PDTI a ausência do planejamento estratégico do órgão ou entidade e indicando os documentos utilizados.”

85. *Na mesma linha, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 90/2009, também estabeleceu a obrigatoriedade dos órgãos que integram o Poder Judiciário de elaborarem o planejamento estratégico de TI e o PDTI, conforme dispositivos transcritos a seguir:*

“Art. 11. O Tribunal deve elaborar e manter um Planejamento Estratégico de TIC - PETI, alinhado às diretrizes estratégicas institucionais e nacionais.

Parágrafo único. Deverá ser elaborado, com base no PETI, o plano diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTI).”

86. *O Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, por sua vez, buscou estender a obrigatoriedade do estabelecimento de processo de planejamento estratégico institucional e de TI aos demais segmentos da APF, ao recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que normatizem sobre a obrigatoriedade de os órgãos e entidades sob sua jurisdição estabelecerem o referido processo, conforme itens 9.1.1, 9.1.2, 9.15.1 e 9.15.2 da citada decisão.*

2.5.2 Conclusão

87. *Observou-se certa melhoria dos instrumentos de planejamento neste levantamento e tendência de continuidade de evolução nesse sentido. No entanto, os resultados obtidos ainda causam preocupação, tendo em vista a quantidade de instituições que ainda não conferiram a devida importância ao processo de planejamento estratégico, o que tende a comprometer seu desempenho.*

2.6 Priorização das ações e gastos de TI

88. *A figura 10 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao processo de priorização das ações e gastos de TI.*

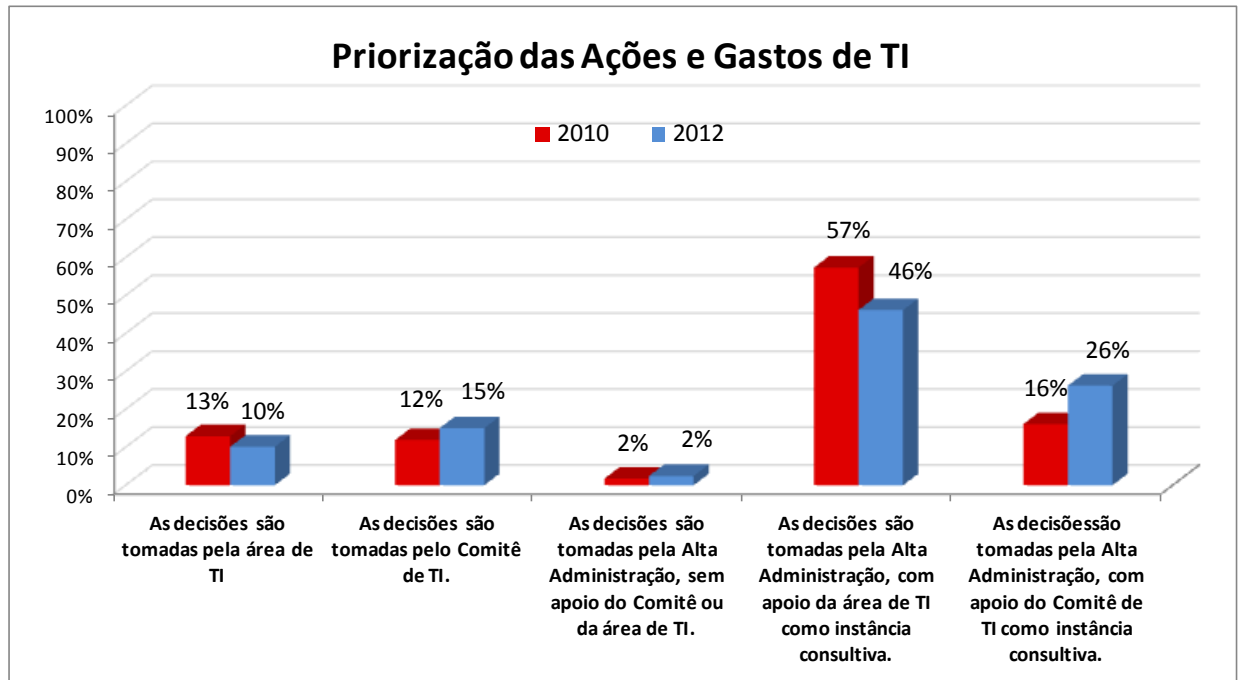


Figura 10. Gráfico comparativo da priorização das ações e gastos de TI

2.6.1 Análise

89. Verifica-se que a situação permaneceu praticamente inalterada em relação ao percentual de instituições cujas decisões são tomadas pela alta administração, em torno de 75% em ambos os levantamentos. Contudo, percebe-se migração desejável de instituições no sentido de que as decisões sejam tomadas pela alta administração com apoio do comitê de TI como instância consultiva – de 16% em 2010 para 26% no ano corrente.

90. Por sua vez, a quantidade de instituições cuja área de TI é responsável pelas decisões de priorização das ações e gastos de TI diminuiu timidamente, passando de 13% para 10%, número que ainda preocupa, visto que, além de ser atribuição do dirigente máximo da instituição, a área de TI pode não ter autonomia ou conhecimento necessário para selecionar as ações prioritárias para o negócio.

91. De outra parte, observa-se discreto aumento na quantidade de instituições cujas decisões são tomadas pelo comitê de TI – de 12% para 15%. Em princípio, seria menos grave que as decisões sejam tomadas pelo comitê do que pela área de TI, contudo, se o comitê de TI não for composto por representantes das áreas de negócio, não haverá diferença se as decisões são tomadas pela área de TI ou pelo comitê.

92. De forma geral, percebe-se tendência de migração da responsabilidade pelas decisões acerca de investimentos em TI da área de tecnologia para o comitê de TI. A participação da área de tecnologia nessas decisões, de forma direta ou por consulta, reduziu-se em 13% (3% mais 10%), enquanto a participação dos comitês de TI nessas decisões, também de forma direta ou por consulta, cresceu os mesmos 13% (3% mais 10%).

93. Trata-se de tendência positiva, a ser confirmada nos próximos levantamentos de governança de TI.

2.6.2 Conclusão

94. Apesar de a situação não ter se alterado, no que se refere às instituições cujas decisões são tomadas pela alta administração, verificou-se migração desejável neste universo, tendo em

vista o aumento da quantidade de instituições em que as decisões são tomadas com o apoio do comitê de TI.

2.7 Estrutura de pessoal de TI

95. A figura 11 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação à estrutura de pessoal de TI.

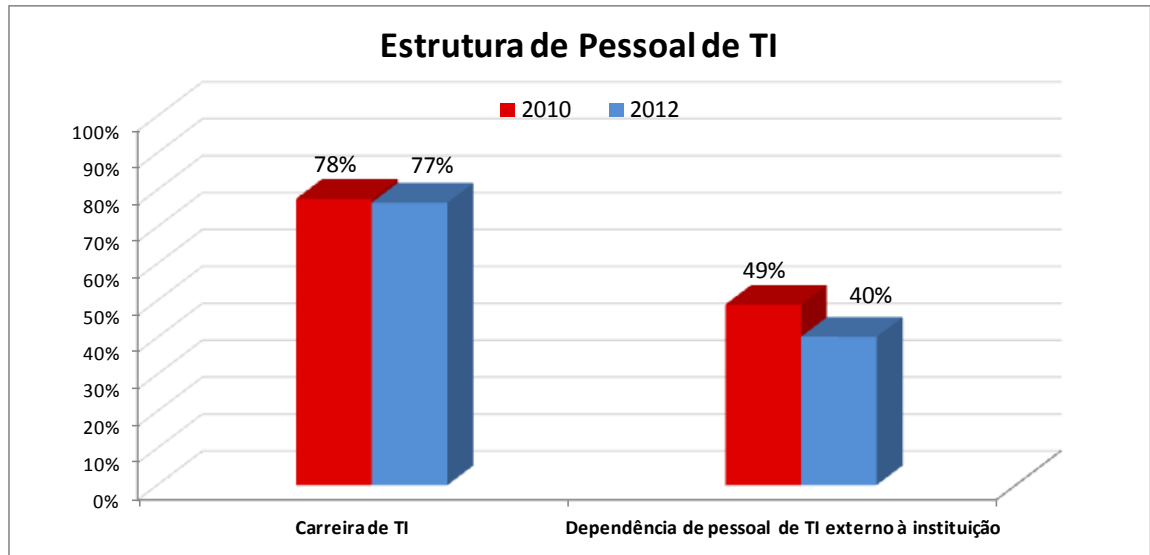


Figura 11. Gráfico comparativo da estrutura de pessoal de TI

2.7.1 Análise

96. Sobre a estrutura de pessoal de TI, o item 9.1.2 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário expediu a seguinte recomendação aos órgãos governantes superiores:

“9.1.2. atem para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor, garantindo, outrossim, sua capacitação, como forma de evitar o risco de perda de conhecimento organizacional, pela atuação excessiva de colaboradores externos não comprometidos com a instituição”

97. O TCU também tratou do tema no Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, recomendando aos órgãos governantes superiores que orientassem as instituições sob sua jurisdição a realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de TI, tendo em vista delimitar as necessidades de recursos humanos para a gestão da TI organizacional (itens 9.2.2, 9.11.2, 9.13.1 e 9.15.4).

98. Verifica-se, com base nos resultados apurados, que a quantidade de instituições com carreira própria de TI permaneceu estável, registrando 77% no presente levantamento contra 78% no anterior. É oportuno lembrar que, no levantamento de 2010, esse percentual saltou de 43% em 2007 para 78%, tendo como uma das principais causas a criação de cargos específicos destinados à gestão de TI pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, voltados para o Sisp, em consonância com as recomendações expedidas no Acórdão 140/2005-TCU-Plenário e no item 9.1.2 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário.

99. Quanto à dependência de pessoal externo, verifica-se redução desejável no percentual, com decréscimo de nove pontos, chegando aos 40% em 2012. Explique-se que foi considerada

dependente a instituição cuja quantidade de pessoas alocadas na área de TI de origem externa à instituição era maior ou igual ao total de integrantes pertencentes aos seus próprios quadros.

100. Os dados sugerem, portanto, que a maioria das instituições públicas federais (60%) não se encontra em situação de dependência de pessoas externas aos seus quadros, o que possibilita a internalização de conhecimento do negócio e, em especial, a continuidade das ações e projetos de TI.

2.7.2 Conclusão

101. Os dados apresentaram estabilidade em relação à quantidade de instituições com carreira própria de TI. Por outro lado, a quantidade de instituições que dependem de pessoas externas aos seus quadros sofreu desejável redução, constituindo tendência positiva, embora o cenário ainda esteja distante do desejável.

2.8 Segurança da informação

102. A figura 12 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao processo de segurança da informação.

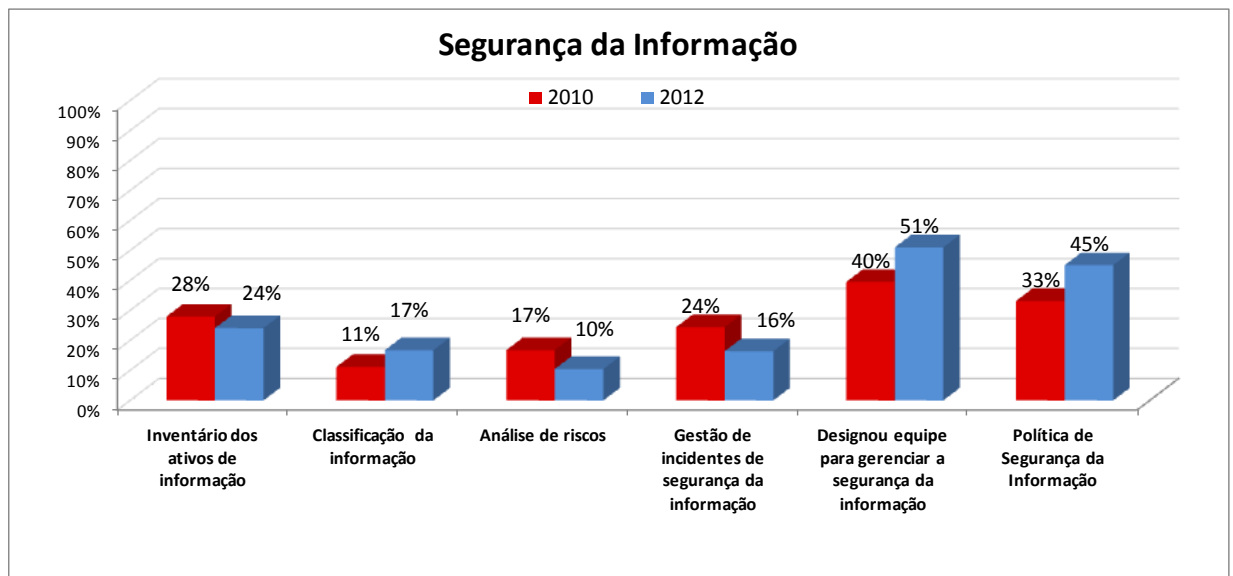


Figura 12. Gráfico comparativo da situação de segurança da informação

2.8.1 Análise

103. Nessa questão buscou-se avaliar a gestão da segurança da informação, tendo como critérios principais a Instrução Normativa nº 1/2008, do Gabinete de Segurança Institucional/PR e os controles previstos nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que tratam de práticas para a gestão da segurança da informação, ABNT NBR ISO/IEC 27002 (gestão da segurança da informação) e NBR ISO/IEC 27005 (gestão de riscos da segurança da informação).

104. Uma gestão inadequada da segurança da informação pode causar prejuízos significativos à instituição, e ainda, no caso de entes públicos, afetar ou interromper serviços necessários à sociedade e aos cidadãos. A indisponibilidade de um sistema de uma operadora de energia elétrica, resultando na interrupção do fornecimento de energia, ou o acesso indevido à conta bancária de um cliente de uma instituição financeira são exemplos comuns dos prejuízos que uma falha de segurança da informação pode ocasionar.

105. Sobre o tema, o Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, diante da situação identificada ainda em 2007, recomendou aos órgãos governantes superiores que:

“9.1.3. orientem sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante normatização, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso.”

106. *A preocupação com a situação foi reforçada no item 9.2 da aludida decisão:*

“9.2. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR que oriente os órgãos/entidades da Administração Pública Federal sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante orientação normativa, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso.”

107. *O GSI/PR atendeu à referida deliberação, conforme constatado no Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário, com a publicação da Instrução Normativa nº 1/2008, que disciplina a gestão de segurança da informação e comunicações na Administração Pública Federal. Além disso, o GSI/PR já publicou, até o presente momento, quinze normas complementares à aludida instrução normativa, as quais definem diretrizes e outras orientações necessárias para o atendimento de temas específicos sobre a gestão de segurança da informação e comunicações.*

108. *Quanto aos resultados obtidos, verifica-se razoável evolução nos percentuais relacionados à designação de equipe para gerenciamento da segurança da informação e à formalização de política de segurança da informação (PSI), que variaram positivamente onze e doze pontos percentuais, respectivamente. Apesar da evolução, a situação ainda preocupa, principalmente em relação à PSI, haja vista que a ausência dessa política pode implicar em procedimentos não padronizados relativos à segurança; deficiência nos controles de segurança; dificuldade de responsabilização em incidentes de segurança; risco de acessos não autorizados e de vazamento de dados e informações; entre outros.*

109. *Observa-se também ligeira evolução no percentual de instituições que possuem processo de classificação das informações, que saltou de 11% para 17%. Entretanto, esse percentual ainda é baixo, sobretudo considerando o advento da Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações mantidas pelo Estado, haja vista que a ausência de classificação pode implicar em tratamento inadequado da informação, como a divulgação ostensiva de dados não públicos.*

110. *Por outro lado, a apuração revelou redução dos percentuais relativos aos seguintes processos: inventário de ativos de informação, análise de riscos e gestão de incidentes. Essa queda não se traduz necessariamente em retrocesso, mas, como colocado no levantamento anterior, no amadurecimento dos gestores de TI no sentido de compreender melhor os conceitos relacionados à segurança da informação.*

111. *Entre esses índices, causa preocupação especial o baixo percentual de instituições que realizam análise de risco, que passou de 17% para 10%. Ou seja, 90% das instituições públicas federais ainda não realizam esse tipo de análise.*

112. *Deve-se ressaltar que um processo de análise de riscos é indicador da maturidade da gestão de determinada instituição. De início, esse processo recebe como insumos o mapa dos processos críticos e o inventário de ativos, físicos e de informação, necessários a esses processos. Sem esses elementos básicos, qualquer gestão de riscos é, na melhor das hipóteses, incompleta.*

Além disso, o resultado da análise de riscos é insumo essencial para outros processos, como a gestão de continuidade do negócio.

113. Dessa forma, dado que apenas 10% das organizações declararam realizar análise de riscos, pode-se concluir que a gestão da tecnologia da informação ainda se encontra em nível baixo de maturidade na Administração Pública.

114. Entre os potenciais efeitos desse quadro, tem-se: ineficiência na aplicação dos recursos; desconhecimento dos riscos aos quais os processos críticos da instituição estão expostos; e ausência de critérios sólidos de planejamento e de priorização das ações de segurança da informação.

115. Por oportuno, importa destacar que a situação de segurança da informação também foi objeto de atenção do TCU no Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, com expedição de recomendações específicas ao CNJ e ao CNMP, conforme itens transcritos a seguir:

“9.15.12. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição implementem os seguintes controles gerais de TI relativos à segurança da informação (subitem II.8):

9.15.12.1. nomeação de responsável pela segurança da informação na organização, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

9.15.12.2. criação de comitê para coordenar os assuntos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação;

9.15.12.3. processo de gestão de riscos de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação;

9.15.12.4. estabelecimento de política de segurança da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 5.1 – Política de segurança da informação;

9.15.12.5. processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1 – Inventário de ativos;

9.15.12.6. processo de classificação da informação, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.2 – Classificação da informação, processo necessário segundo o Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67;

9.15.13. crie procedimentos para orientar os entes sob sua jurisdição na implementação dos controles listados no item acima (subitem II.8).”

116. Ainda no âmbito da decisão em tela, o TCU expediu recomendação ao GSI/PR, tendo em vista a capacitação de pessoal em segurança da informação e a obrigatoriedade de cumprimento das normas expedidas por aquele órgão:

“9.8. Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) que:

9.8.1. em atenção à Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, articule-se com as escolas de governo, notadamente à Enap, a fim de ampliar a oferta de ações de capacitação em segurança da informação para os entes sob sua jurisdição (subitem II.8);

9.8.2. em atenção a Lei 10.168/2003, art. 6º, IV, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que a implantação dos controles gerais de segurança da informação positivados nas normas do GSI/PR não é faculdade, mas obrigação da alta administração, e sua não implantação sem justificativa é passível da sanção prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, II (subitem II.8).”

2.8.2 Conclusão

117. Verificou-se evolução de alguns percentuais de segurança da informação, o que sugere tendência de mudança de comportamento dos dirigentes públicos. A redução de outros percentuais não se traduz necessariamente em retrocesso, mas pode ser interpretado como amadurecimento dos gestores de TI no sentido de compreender melhor os conceitos relacionados à segurança da informação. De todo modo, o cenário identificado está longe de ser o desejável, tendo em vista os prejuízos que uma gestão deficiente de segurança da informação pode causar para a instituição e, sobretudo, para a sociedade.

2.9 Processo de software

118. A figura 13 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao processo de software.

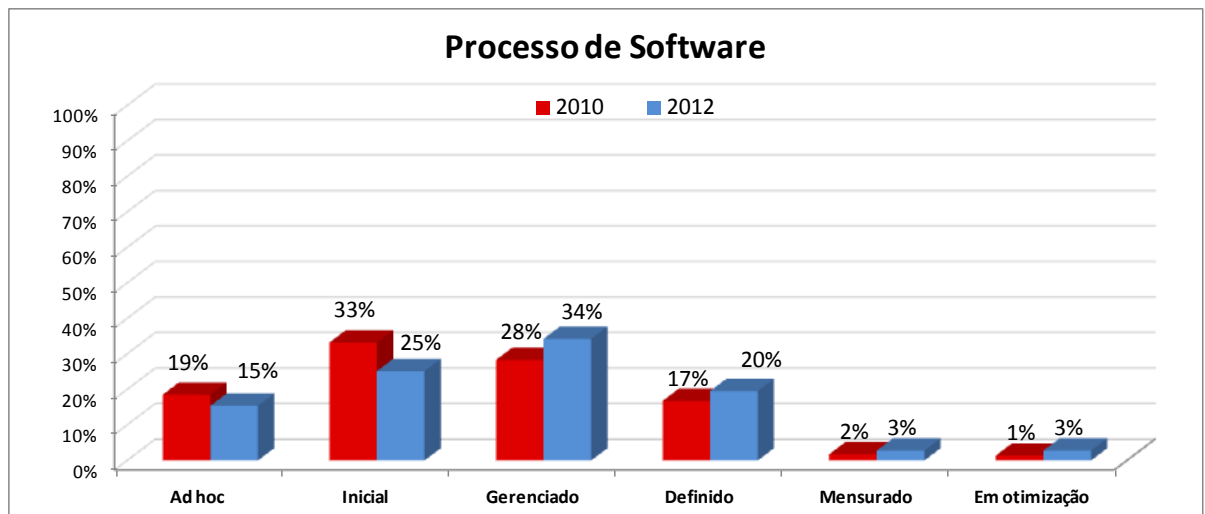


Figura 13. Gráfico comparativo de processo de software

2.9.1 Análise

119. O processo de software, em suma, é um conjunto de atividades, métodos e procedimentos a serem seguidos no desenvolvimento e manutenção do software, que visa monitorar e mitigar os riscos associados às atividades, garantindo a entrega do produto projetado em nível de qualidade aceitável. Nessa questão, buscou-se avaliar o nível de capacidade em que se enquadra o processo de software da instituição, com base nas definições da norma ABNT NBR ISO/IEC 15504.

120. No que tange aos resultados apurados, percebe-se melhora no percentual de instituições que possuem processo de software, no mínimo, gerenciado, o qual saltou de 48% em 2010 para 60% no presente levantamento. Nesse universo, verifica-se migração desejável de instituições para o nível de processo de software definido - de 17% para 20% em 2012 -, ou seja, essas instituições declararam ter procedimentos gerenciados constituindo padrões institucionais capazes de atingir resultados.

121. Não obstante a evolução, 40% das instituições declararam que seus softwares são desenvolvidos ou mantidos sem a orientação de um processo, entre as quais, 15% não adotam sequer conceitos de qualidade (Ad Hoc). Esse quadro revela o risco a que essas instituições estão submetidas quando optam por terceirizar essas atividades, haja vista que a ausência de processo de software tende a inviabilizar a avaliação dos serviços contratados, o que possivelmente prejudicará a qualidade do produto gerado, podendo até comprometê-lo.

122. Cabe destacar que os contratos de desenvolvimento de software, com base no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, devem especificar as atividades e artefatos presentes em cada fase do projeto. O atendimento dessa exigência legal fica praticamente inviável diante da inexistência de processo de software. Nesse contexto, pode-se presumir que muitas instituições públicas federais podem estar incorrendo em irregularidades nas contratações dessa natureza.

123. Ressalte-se que o Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário recomendou aos órgãos governantes superiores da Administração Pública Federal (itens 9.2.3, 9.2.4, 9.11.4, 9.11.5, 9.13.3, 9.13.4, 9.15.6 e 9.15.7) que elaborassem modelo de processo de software e estabelecessem a obrigatoriedade de os entes sob sua jurisdição o formalizarem para si, conforme itens transcritos a seguir:

“9.2.3 elabore um modelo de processo de software para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.2.4 estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5).”

2.9.2 Conclusão

124. Os dados obtidos demonstraram melhora no quadro de instituições que executam processo de software pelo menos gerenciado. Entretanto, a quantidade de organizações que ainda não adotam esse tipo de processo causa preocupação, tendo em vista a importância desse instrumento para mitigar os riscos associados à construção e manutenção de softwares e, sobretudo, garantir a entrega do produto projetado, dentro do padrão de qualidade definido.

2.10 Processo de gerenciamento de projetos

125. A figura 14 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao processo de gerenciamento de projetos.

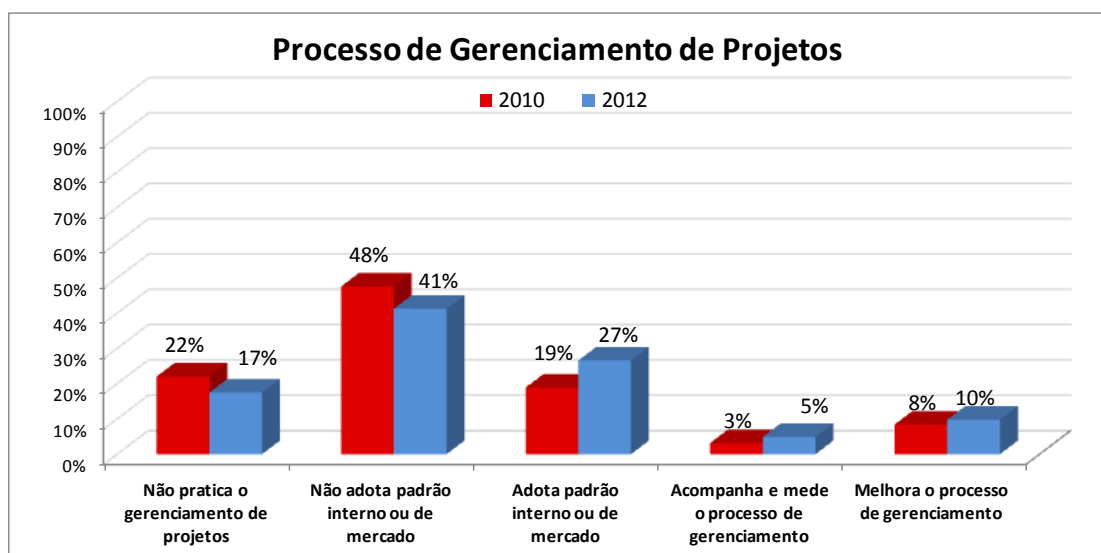


Figura 14. Gráfico comparativo do processo de gerenciamento de projetos

2.10.1 Análise

126. Os resultados obtidos revelam que mais da metade das instituições (58%) não adota processo de gestão de projetos baseado em padrão interno ou de mercado. Em 2010, esse percentual era 70%, o que demonstra evolução da situação nos últimos dois anos. Chama à

atenção que 17% das instituições não pratiquem qualquer gerenciamento de projetos, mesmo diante da complexidade que envolve o desenvolvimento de serviços e produtos de TI.

[...]

128. A ausência desse tipo de processo tem impacto direto na taxa de sucesso dos projetos institucionais. Projetos de TI possuem riscos tão conhecidos, que chegam a ser prováveis em muitos casos, como o aumento dos custos inicialmente previstos e a dilação do prazo de entrega do produto. Não raro, o projeto fracassa no alcance de seus objetivos, e compromete ações institucionais. Enfim, uma instituição que não gerencia seus projetos adequadamente sofre elevado risco de ter desempenho insatisfatório.

129. Dentre as instituições que declararam adotar processo de gerenciamento de projetos baseado em um padrão, tem-se que apenas 5% acompanham e mensuram esse processo, e somente 10% buscam melhorá-lo, situação que ficou praticamente inerte em relação ao levantamento anterior, cujos resultados foram 3% e 8%, respectivamente.

130. As informações colhidas sugerem que há tendência positiva de amadurecimento da cultura da gestão de projetos. Baixo nível de capacidade desse quesito sugere baixo nível de maturidade na gestão de TI, situação que ainda persiste em mais da metade das instituições.

131. A situação em questão também foi contemplada pelo TCU no Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário (itens 9.2.5, 9.11.6, 9.13.5 e 9.15.8), que recomendou aos órgãos governantes superiores a elaboração de um modelo de estrutura de gerenciamento de projetos para os órgãos e entidades sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema.

2.10.2 Conclusão

132. Os números apurados apresentaram melhora no quadro de instituições que praticam gerenciamento de projetos, o que sugere tendência de mudança de comportamento na APF. Por outro lado, ainda é significativa a quantidade de instituições que não adota processo baseado em padrão interno ou de mercado, o que eleva o risco de insucesso de seus projetos, sobretudo pela complexidade que, em regra, envolve o desenvolvimento de produtos na área de TI, situação que tende a prejudicar o alcance dos resultados institucionais.

2.11 Gestão de serviços de TI

133. A figura 15 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao processo de gestão de serviços de TI.

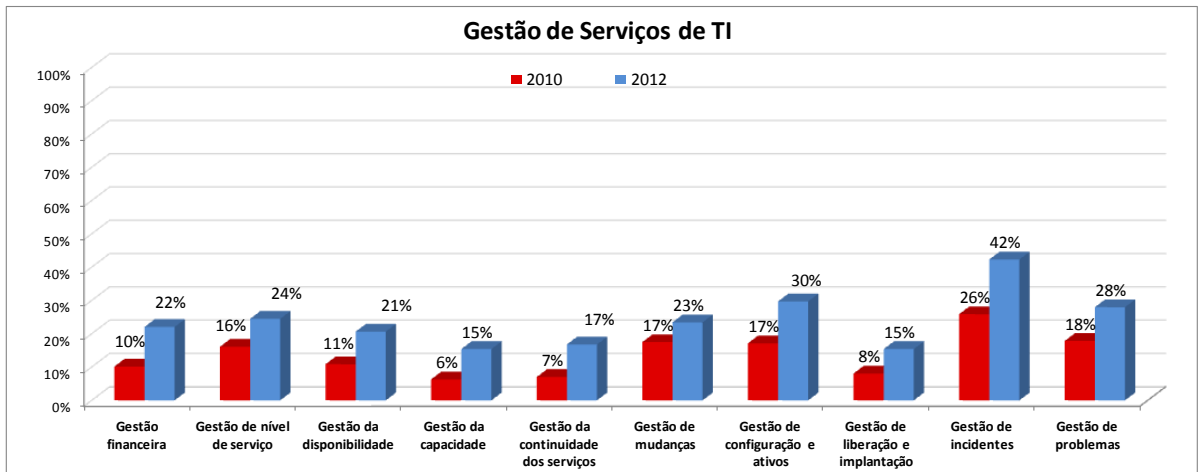


Figura 15. Gráfico comparativo do processo de gestão de serviços de TI

2.11.1 Análise

134. A gestão de serviços de TI objetiva avaliar e melhorar a qualidade dos serviços prestados na organização, bem como alinhá-los às necessidades do negócio. Nesse levantamento, os conceitos utilizados foram baseados na biblioteca Information Technology Infrastructure Library (Itil), versão 3.0, que consiste em um modelo de boas práticas aplicáveis na infraestrutura, operação e manutenção dos serviços de TI.

135. Os dados levantados, por sua vez, indicam melhoria em todos os percentuais vinculados à gestão de serviços de TI, em relação ao levantamento de 2010, com exceção da gestão de incidentes de segurança da informação, conforme apresentado anteriormente (parágrafo 110). Por sua vez, o percentual que apresentou melhor resultado absoluto e relativo foi o de gestão de incidentes, cujo valor apurado foi de 42%, tendo se elevado em dezesseis pontos percentuais. Registre-se que a gestão de incidentes contempla todos os eventos que possam tornar os serviços de TI indisponíveis, como a lentidão de um banco de dados e a falta de memória de um sistema de armazenamento, incluindo os eventos de segurança, ou seja, a gestão de incidentes de segurança da informação é apenas parte da gestão de incidentes.

136. Em que pese a melhoria apurada, o percentual de instituições que praticam gestão de serviço adequada ainda é baixo.

137. Um número que causa preocupação é o de gestão de continuidade de serviços, apesar de ter subido dez pontos percentuais em relação ao último levantamento. Verifica-se que 83% das instituições não têm esse tipo de gestão, o que coloca em risco a continuidade de seu negócio, em face da possível ausência ou desatualização de planos que garantam a recuperação dos serviços diante de uma interrupção não prevista.

138. Além disso, deve-se considerar que 17% das instituições declararam ter gestão de continuidade dos serviços, mas somente 10% declararam realizar análise de riscos (Figura 12), o que se leva a questionar a qualidade e a efetividade desse processo, haja vista a ausência de um de seus insumos básicos.

139. Além da verificação acerca da existência de processos de gestão de serviço, avaliou-se também a gestão dos níveis de serviços prestados aos clientes. A figura 16 apresenta os resultados obtidos em comparação com o levantamento de 2010.

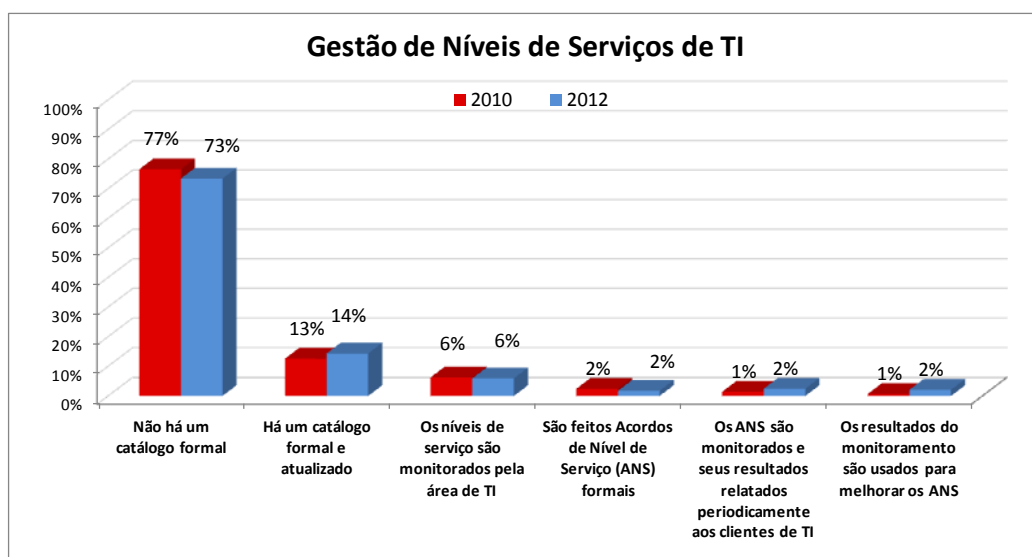


Figura 16. Gráfico comparativo do processo de gestão de níveis de serviços de TI

140. *Percebe-se, de pronto, que a situação continua crítica. Verifica-se, por exemplo, que 73% das instituições não possuem catálogo dos serviços de TI oferecidos aos clientes. Em um cenário ainda mais crítico, observa-se que 98% das organizações públicas federais sequer estabelecem acordos de nível de serviços (ANS) entre a área de TI e suas áreas clientes, situação que prejudica a avaliação dos serviços de TI e tende a afetar a qualidade dos resultados esperados.*

141. *Uma interpretação possível para a situação seria a falta de prioridade para a formalização desse tipo de acordo. É difícil estabelecer um acordo com a área de TI acerca da disponibilidade de determinados serviços, se o processo de gestão de disponibilidade (em 21%) não está implantado. Ou seja, é natural que os esforços sejam focados no estabelecimento de processos mais elementares da gestão.*

142. *O TCU, por meio do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, já havia expedido recomendação aos órgãos governantes superiores (itens 9.1.5, 9.4.4, 9.5 e 9.6), no sentido de que fossem promovidas ações voltadas à implantação e ao aperfeiçoamento da gestão de níveis de serviço de TI, tendo em vista garantir a qualidade dos serviços prestados internamente, bem como a adequação dos serviços contratados às necessidades da instituição.*

143. *Por sua vez, o Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário abordou a questão de forma mais ampla, recomendando aos órgãos governantes superiores a elaboração de modelo de processo de gestão de serviços de TI, observando as boas práticas sobre o tema, e o estabelecimento da obrigatoriedade de os entes sob sua jurisdição de formalizarem esses processos de gestão para si, conforme itens 9.2.7, 9.2.8, 9.13.7, 9.13.8, 9.15.10 e 9.15.11 da aludida decisão.*

2.11.2 Conclusão

144. *Em relação aos processos de gestão de serviços de TI, os resultados apurados demonstraram melhora da situação, embora o cenário atual ainda esteja distante do desejável. As informações coletadas sugerem tendência de valorização dos processos de gestão de serviços de TI nas instituições pesquisadas. Contudo, esse possível despertar para o valor que uma boa gestão dos serviços de TI pode proporcionar deve ser confirmado em trabalhos futuros.*

145. *De outra parte, no que se refere à gestão de níveis de serviço, os dados revelaram situação praticamente inalterada em relação ao levantamento anterior, sugerindo que muitas instituições consideram desnecessário o estabelecimento de ANS na prestação direta de serviços pela área de TI, ou estão em estágio incipiente na implantação de seus processos mais elementares de TI.*

2.12 Processo de contratação de TI

146. *A figura 17 apresenta os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação ao processo de contratação de serviços de TI.*

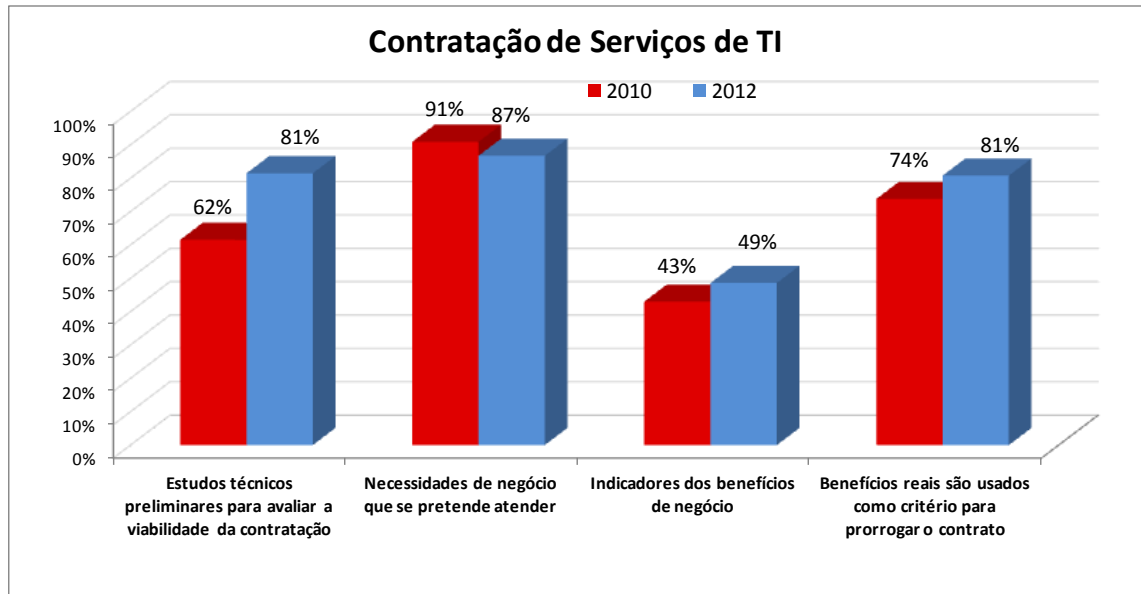


Figura 17. Gráfico comparativo do processo de contratação de serviços de TI

2.12.1 Análise

147. Importa inicialmente registrar que a Instrução Normativa nº 4/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP, estabeleceu um guia detalhado para apoiar o gestor público na execução das contratações de serviços de TI, especificando responsabilidades, fases e artefatos que devem ser produzidos ao longo desse processo.

148. O Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, por sua vez, direcionou recomendação ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, bem como à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao próprio TCU (itens 9.1.6, 9.5 e 9.6), no sentido de que esses órgãos envidassem esforços para implementar processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI, nos moldes recomendados no item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário.

149. Quanto aos resultados deste levantamento, observa-se evolução na quantidade de instituições que realiza estudos preliminares para avaliar a viabilidade da contratação. O respectivo percentual, que era 62% em 2010, elevou-se para 81% no presente levantamento.

150. As instituições que compõem esse universo estão declarando que, para avaliar se suas contratações de serviços de TI são viáveis, realizam, de acordo com o art. 11 da IN - STLI/MP nº 4/2010, as seguintes etapas na elaboração dos estudos preliminares: definição e especificação dos requisitos; identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos; análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas; escolha da solução de tecnologia da informação e justificativa da solução escolhida; avaliação das necessidades de adequação do ambiente da organização para viabilizar a execução contratual.

151. O percentual de instituições que explicitam nos autos os indicadores dos benefícios de negócios a serem alcançados também apresentou evolução, subindo seis pontos percentuais – de 43% para 49%. No mesmo sentido, o percentual de instituições que declararam levar em consideração os benefícios reais já obtidos para prorrogar os contratos de TI apresentou melhora, ao passar de 74% em 2010 para 81% no levantamento corrente.

152. Importa ressaltar que, de acordo com o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, a prorrogação de contratos de serviços executados de forma contínua objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. Nesse contexto, a não avaliação dos benefícios

já proporcionados por contratos de TI dessa natureza pode configurar prorrogações contratuais ilegais.

153. Diferentemente dos demais percentuais, a quantidade de instituições que explicitam nos autos as necessidades de negócio que se pretende atender com a contratação passou de 91% para 87% em 2012. Esse decréscimo pode ser explicado por uma melhor compreensão por parte da Administração dos conceitos envolvidos na resposta dessa questão.

154. No que se refere ao planejamento das contratações de TI, verifica-se, a partir da figura 18, que houve melhora da situação em relação ao levantamento anterior. Observa-se, inicialmente, que apenas 18% das instituições possuem processo de planejamento formalizado, considerando nessa situação as instituições que, no mínimo, possuem norma própria e de cumprimento obrigatório. Em 2010, esse percentual era de 14%.

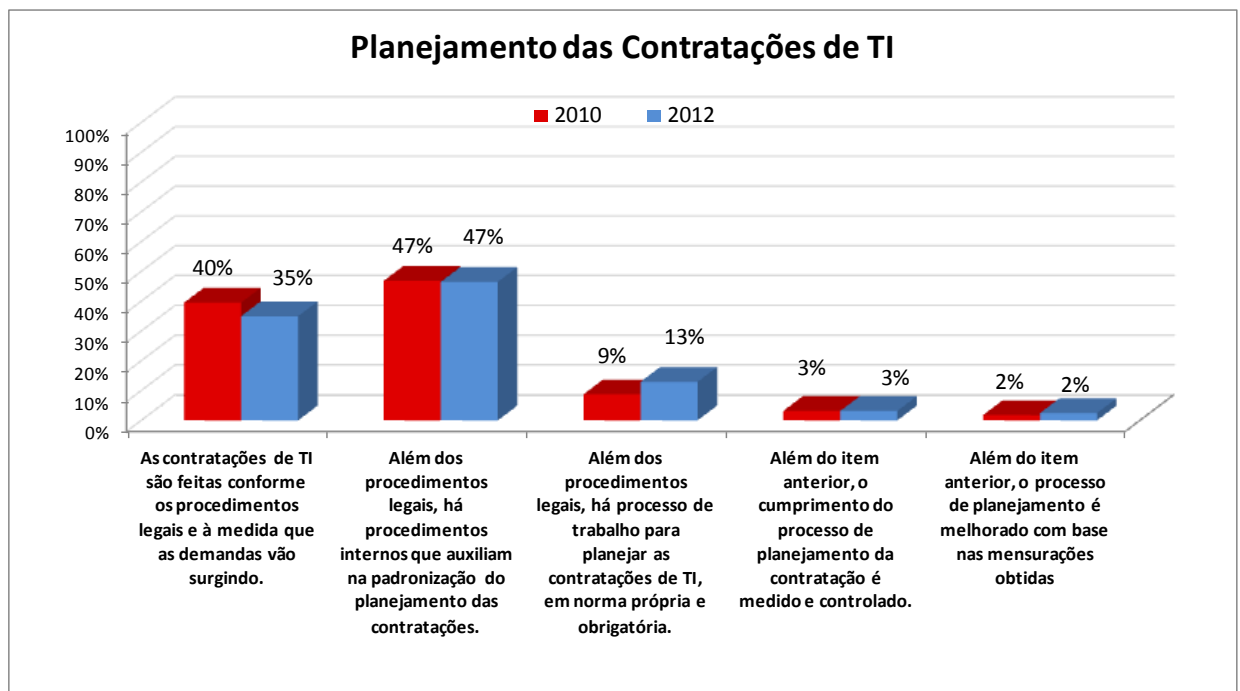


Figura 18. Gráfico comparativo do processo de contratação de serviços de TI

155. Visualiza-se também a baixa quantidade de instituições que têm processo de planejamento mais especializado - medido e controlado ou melhorado com base nas medições. Os resultados demonstram que apenas 3% medem e controlam seu processo. Percentual semelhante se aplica àqueles que o melhoram com base nas medições realizadas. A situação manteve-se em patamares similares ao do último levantamento, cujos índices correspondiam a 3% e 2%, respectivamente.

156. Não custa ressaltar que a formalização do processo visa garantir a padronização das atividades de planejamento da contratação de TI na instituição, evitando condutas que coloquem em risco a regularidade e o alcance dos objetivos do futuro contrato.

2.12.2 Conclusão

157. A avaliação apresentou, em geral, evolução nos índices relativos ao processo de contratação de TI, com destaque para o crescimento da quantidade de instituições que elaboram estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade das contratações de TI. O cenário, entretanto, ainda está distante do desejável, levando em consideração os riscos para a instituição decorrentes de processo de contratação de TI deficiente, ou de sua inexistência.

158. Por outro lado, em relação ao planejamento das contratações de TI, a situação pouco evoluiu, sendo ainda baixo o percentual de instituições que possuem processo formalizado, ou seja, a maioria das instituições públicas federais não possuem procedimentos padronizados e definidos para planejar suas contratações de TI. Essa situação está contemplada em recomendação proposta na análise seguinte (parágrafo 171).

2.13 Gestão de contratos de TI

159. A figura 19 apresentam os resultados obtidos em 2012 comparados aos resultados apurados em 2010, em relação à gestão de contratos de TI.

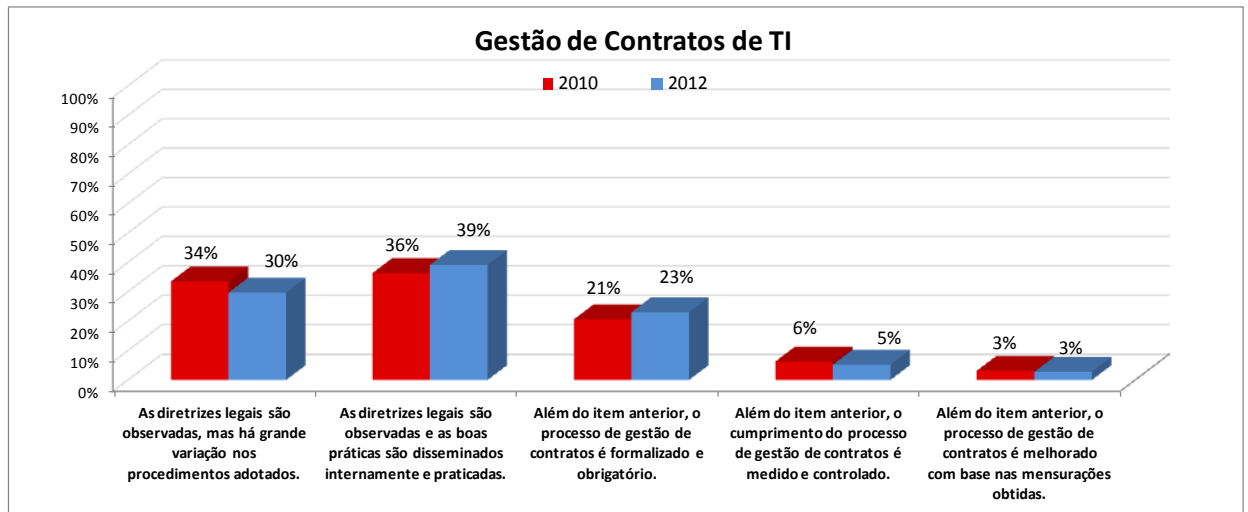


Figura 19. Gráfico comparativo do processo de gestão de contratos de TI

2.13.1 Análise

160. De plano, deve-se informar que o processo de gestão de contratos de TI também foi contemplado no Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, conforme itens 9.1.6, 9.5 e 9.6, com recomendação ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, bem como à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao próprio TCU, no sentido de que fossem realizados esforços para implementar processo de trabalho formalizado de gestão de contratos de TI, nos moldes propostos no item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário.

161. Verifica-se que o cenário de 2012 não variou em relação ao identificado em 2010, mantendo-se o baixo percentual de 31% de instituições que possuem processo, no mínimo, formalizado de gestão de contratos de TI. Dentre essas instituições, apenas 5% mede e controla esse processo, percentual praticamente igual ao apurado no último levantamento (6%). O quadro também ficou inalterado em relação ao percentual de instituições que melhoram seus processos com base nas mensurações realizadas, com apenas 3% em ambos os levantamentos.

162. Enfim, 69% das instituições declararam não possuir processo de gestão de contrato aprovado e publicado em norma própria e de cumprimento obrigatório, situação que eleva o risco de efeitos negativos na execução de seus contratos de serviços de TI, sobretudo pela ausência de padronização de procedimentos, permitindo que gestores e fiscais de contrato possam adotar condutas não objetivas. Da mesma forma, o quadro praticamente não se alterou em relação ao levantamento anterior.

163. A figura 20 apresenta os percentuais relacionados ao suporte que as instituições oferecem à gestão e à fiscalização dos contratos de TI. Percebe-se evolução dos resultados em geral, contudo a situação projetada ainda está distante de um cenário desejável.

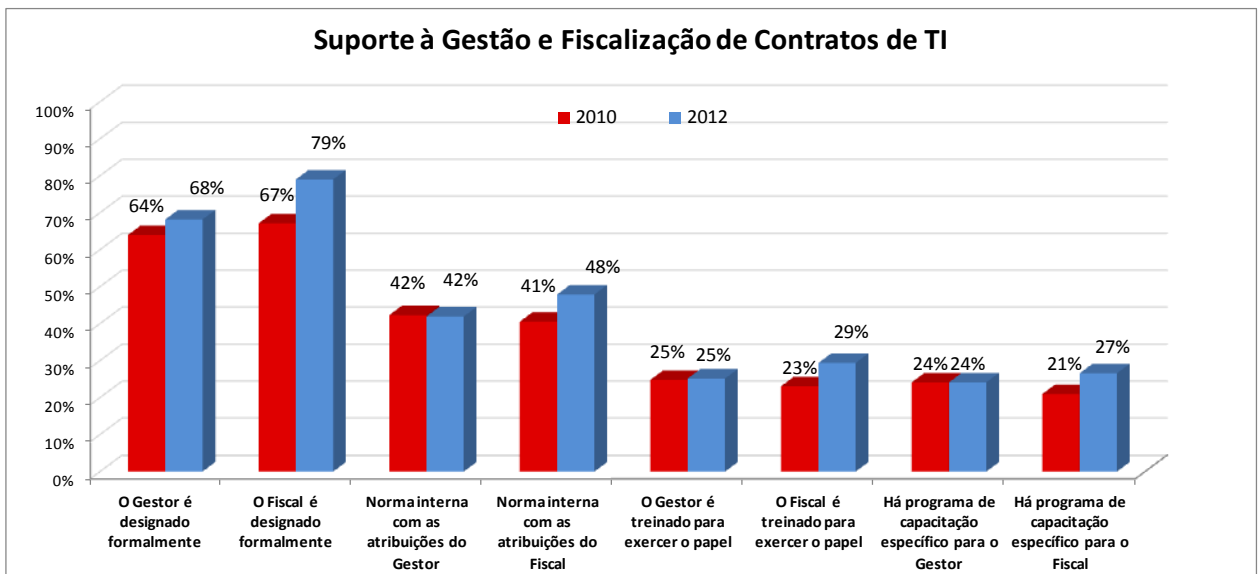


Figura 20. Gráfico comparativo do processo de gestão de contratos de TI

164. Observa-se, na figura 20, que 68% das instituições avaliadas designam formalmente gestor de contrato, o que praticamente não se modificou em relação ao levantamento de 2010, cujo percentual era 64%. Por outro lado, elevou-se a quantidade de instituições que designam fiscais para seus contratos de serviços de TI, passando de 67% para 79%.

165. Sobre essas funções, cabe destacar que, segundo o art. 25 da IN SLTI/MP nº 4/2010, a fase de gerenciamento do contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a solução de tecnologia da informação durante todo o período de execução contratual. Para gerenciar o contrato, o art. 24 do referido normativo estabelece que devem ser nomeados:

- “I - Gestor do Contrato;
- II - Fiscal Técnico do Contrato;
- III - Fiscal Requisitante do Contrato; e
- IV - Fiscal Administrativo do Contrato.”

166. O art. 2º do normativo em tela traz as seguintes definições para as referidas funções:

“IV - Gestor do Contrato: servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente;

V - Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;

VI - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;

VII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação.”

167. Quanto ao suporte que essas instituições oferecem aos servidores nomeados para essas funções, percebe-se que mais da metade das organizações avaliadas não possui norma com as

atribuições do gestor e do fiscal dos contratos de serviços de TI. Entretanto, houve crescimento de sete pontos percentuais na quantidade de instituições que possuem normas relativas à função de fiscal, passando de 41% para 48%, evolução não observada em relação à normatização da função de gestor.

168. Infere-se do gráfico que mais de 70% das instituições não treinam nem possuem programa de capacitação para o exercício das funções de gestor e de fiscal. Esse quadro indica a pouca preocupação que essas organizações públicas têm com a capacitação das pessoas que recebem a missão de avaliar e garantir a correta execução contratual e, ao mesmo tempo, sugere o nível de despreparo dessas pessoas para o exercício das respectivas funções.

2.13.2 Conclusão

169. Os resultados obtidos revelam que a gestão de contratos de TI da Administração Pública Federal continua deficiente, sendo ainda baixa a quantidade de instituições que têm processo formalizado e aperfeiçoado. Os percentuais concernentes ao suporte fornecido ao desempenho da função de fiscal apresentaram melhoria. Por outro lado, o suporte oferecido à função de gestor do contrato permanece praticamente inalterado em relação ao levantamento de 2010.

170. O cenário identificado, além de indicar, no caso das instituições integrantes do Sisip, possível descumprimento normativo, sugere a pouca preocupação dos gestores públicos em relação à gestão contratual de serviços de TI, haja vista o pouco suporte oferecido para a realização dessa atividade, o que coloca em risco o alcance dos objetivos estabelecidos com a execução de seus contratos.

171. Nesse contexto, entende-se oportuno recomendar aos órgãos governantes superiores que se articulem com as escolas de governo, notadamente a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a fim de ampliar a oferta de ações de capacitação em planejamento e gestão de contratos de tecnologia da informação para as instituições sob sua jurisdição.

3 A GOVERNANÇA E OS RESULTADOS INSTITUCIONAIS

3.1 Governança Corporativa e Governança de TI

172. Entre os critérios de auditoria adotados pela Sefti, destaca-se o Control Objectives for Information and related Technology (Cobit), mantido pelo Instituto de Governança de TI, órgão ligado à Associação Internacional de Auditores de TI (Isaca). Na sua versão Cobit 5, lançada neste ano, destacam-se a maior distinção entre gestão e governança de TI e a integração da governança de TI na governança corporativa das instituições, ambas derivadas do lançamento da norma internacional ISO/IEC 38500:2008 (no Brasil, ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009).

173. Por essa razão, o levantamento de governança de TI deixou de adotar o GesPública como arcabouço maior e, sem abandoná-lo, passou a adotar nova estrutura lógica de organização e pontuação das questões, apresentada na Figura 21.

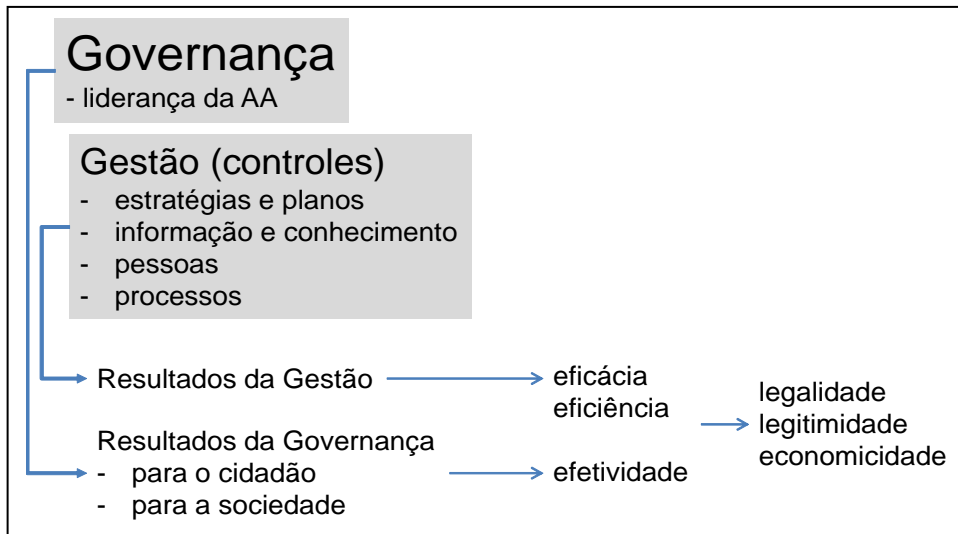


Figura 21. Estrutura do questionário do Levantamento Perfil GovTI 2012

174. As dimensões de análise do GesPública permanecem referenciadas nesse novo modelo de avaliação, porém as responsabilidades de governantes e gestores estão mais bem delineadas, em linha com a ABNT NBR ISO/IEC 38500 e o Cobit 5.

[...]

3.2 Avaliação da estrutura de governança corporativa e de TI (D1)

186. Esta seção do questionário refere-se aos elementos essenciais de governança corporativa e de TI. O gráfico de distribuição de frequência é apresentado na figura 24.

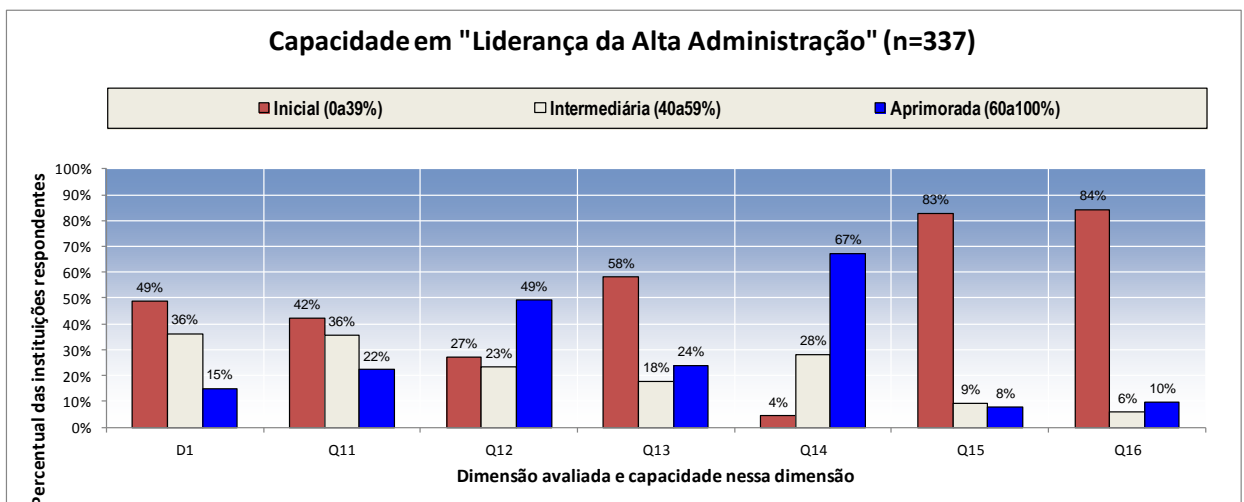


Figura 24. Capacidade em “Liderança da Alta Administração”

3.2.1 Análise

187. Questão 1.1 (Q11; peso em D1=5%). Essa questão, que não existia no questionário de 2010, avaliou a estrutura básica de governança corporativa das instituições, aqui considerada como sendo a capacidade da alta administração em assumir a responsabilidade pelo estabelecimento e cumprimento de políticas corporativas, a adoção de mecanismos de avaliação independente, como conselho de interessados externos e auditorias externas, a adoção de mecanismos de direção e monitoração corporativas e a adoção de código de ética.

188. Apenas 22% dos dirigentes máximos declararam estar na faixa aprimorada de capacidade em governança corporativa. A maioria das instituições respondentes está na faixa inicial de capacidade nessa questão (42%), o que sugere elevado risco de descumprimento da atribuição inerente aos designados ao exercício da alta administração (p.ex. Constituição Federal/88, art. 84, II; Decreto-lei nº 200/1967, arts. 6º, 12, 15 e 19). Essa vulnerabilidade sugere que novos levantamentos devem aprofundar o estudo da governança corporativa nas instituições federais e do impacto sobre sua eficiência.

189. Questão 1.2 (Q12; peso em D1=31%). Essa questão avaliou a estrutura de governança corporativa de TI, aqui considerada como sendo a capacidade da alta administração em assumir a responsabilidade pela avaliação e estabelecimento de políticas de governança, gestão e uso corporativos de TI e a adoção de mecanismos de direção e monitoração.

190. Quase metade das instituições respondentes (49%) se declarou aprimorada nesse quesito. Em vista dos resultados de 2010, o presente resultado é positivo e talvez seja reflexo da atuação do TCU na disseminação de conceitos de governança de TI (item 9.4.2 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário), e da atuação dos órgãos governantes superiores (item 9.1 do Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário). Portanto, convém que esse esforço de conscientização prossiga.

191. Questão 1.3 (Q13; peso em D1=30%). Essa questão avaliou o grau de estabelecimento de objetivos, indicadores, metas e controles para TI, em consonância com a recomendação do item 9.1 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário. Embora o levantamento se dê quase dois anos após a prolação do referido acórdão, observa-se que, na maioria das instituições respondentes (58%), a alta administração ainda não define objetivos, indicadores e metas de TI e mecanismos de controle para seu acompanhamento. O estudo de correlação apresentado no Apêndice VII indica que essa questão reúne a maior quantidade de correlações expressivas com outras questões, o que sugere que definir objetivos, metas, indicadores e controles contribui para melhoria de todas as outras dimensões de análise, razão pela qual seu peso é maior no cômputo do iGovTI2012. Também confirma o acerto das recomendações feitas pelo TCU sobre o tema no item 9.1 do Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário e no 9.1.2.1.1 do Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário, recomendações a serem monitoradas pelo TCU.

192. Questão 1.4 (Q14; peso em D1=14%). Essa questão avalia se a alta administração tem os devidos cuidados na seleção e desenvolvimento de gestores de TI que executarão boa parte das políticas e estratégias de TI, selecionando-os preferencialmente do quadro próprio e com base em critérios meritórios. Observa-se que a maioria das instituições respondentes afirma tomar os devidos cuidados (67%); porém, a análise de frequência das respostas ficou prejudicada porque o número de subitens dessa questão é pequeno (apenas dois), sendo que outros subitens que compunham essa questão no questionário de 2010 migraram para outras questões.

193. Questão 1.5 (Q15; peso em D1=18%). Essa questão avalia o grau de adoção de auditoria interna de TI, em consonância com o item 9.1.8 do Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário, verbis: “9.1.8. introduzam práticas voltadas à realização de Auditorias de TI, que permitam a avaliação regular da conformidade, da qualidade, da eficácia e da efetividade dos serviços prestados”. As respostas dessa questão são analisadas em conjunto com a Questão 1.6.

194. Questão 1.6 (Q16; peso em D1=2%). Essa questão avalia o uso que o dirigente máximo da organização fez das informações provenientes das instâncias responsáveis pela execução de auditorias internas de TI como subsídio para preencher as respostas ao questionário. Foi ressaltado no próprio questionário que “com base nos padrões 1210.A3, 2110.A2 e 2130.A1 IIA IPPF, é responsabilidade da auditoria interna avaliar se a governança de TI da instituição mantém e suporta suas estratégias e seus objetivos”. O The Institute of Internal Auditors (IIA, <https://na.theiia.org:443/>) é entidade reconhecida como referência em normas de auditoria.

195. A maioria das instituições respondentes reconheceu estar em estágio inicial de auditoria de TI (83% em Q15) e que não utilizou informações de auditoria para responder ao TCU (84% em Q16). A norma NBR 38500 deixa clara a responsabilidade da alta administração pela monitoração do uso que a instituição faz da TI. Tal monitoração deve ser implementada por meio de controles internos e as unidades de auditoria interna devem avaliar a suficiência e adequação desses controles internos frente aos riscos para a informação, como os advindos de ameaças externas, de mau uso ou má gestão da TI. Portanto, em relação às instituições que não praticam auditoria de TI, é possível afirmar que seus dirigentes desconhecem objetivamente se há riscos não adequadamente controlados. Assim, tornam-se responsáveis pela omissão no dever de estabelecer controles adequados e suficientes, podendo ser solidariamente responsabilizados por desvios decorrentes da ausência desses controles. Os papéis da auditoria interna e do controle interno também foram objeto dos itens 9.10, 9.15.19 e 9.43 do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário.

196. Dimensão 1 (D1; peso no iGovTI2012=30%). Essa questão consolida as informações sobre a capacidade da alta administração em liderar a instituição por meio de estruturas de governança corporativa e de TI. Utilizando ponderação balanceada das respostas oferecidas às questões Q11 a Q16, é possível inferir que apenas 15% dos dirigentes das instituições se declaram em condições aprimoradas de governança na dimensão liderança. Já 36% deles se reconhecem em fase intermediária, enquanto 49% estão apenas iniciando o processo de liderar a instituição para converter despesas e oportunidades de TI em benefícios efetivos.

3.2.2 Conclusão e proposta de encaminhamento

197. Apenas as respostas das questões Q12 e Q14 foram mais positivas e permanecem os indícios de descumprimento das atribuições da alta administração já detectados no trabalho que originou o Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, cujas recomendações e determinações devem ser monitoradas.

3.3 Avaliação dos controles de gestão em estratégias e planos (D2)

198. Esta seção de avaliação do questionário refere-se aos controles da gestão de estratégias e planos corporativos e de TI. O gráfico de distribuição de frequência é apresentado na figura 25.

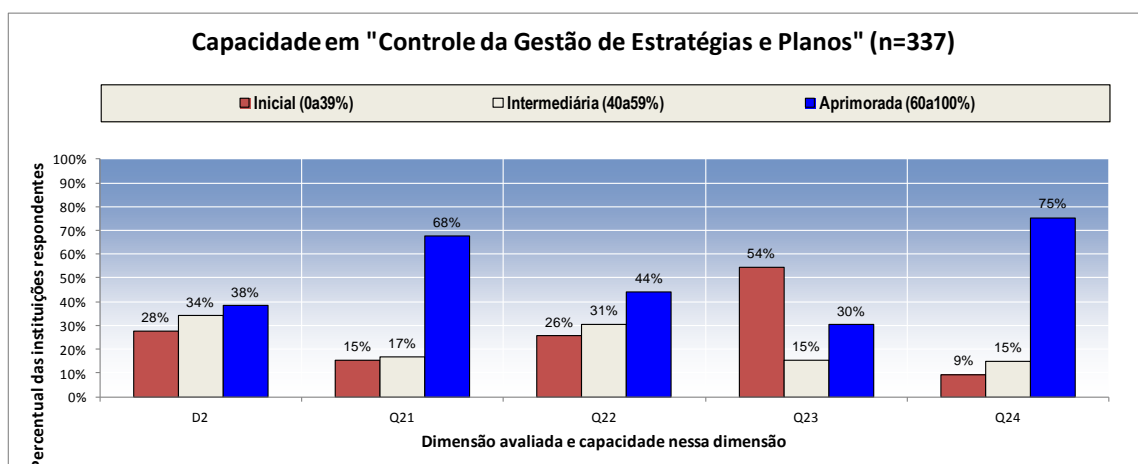


Figura 25. Capacidade em "Controle da Gestão de Estratégias e Planos"

3.3.1 Análise

199. Questão 2.1 (Q21; peso em D2=32%). Essa questão avaliou o controle sobre o processo de planejamento estratégico institucional, previsto como princípio fundamental no art. 6º,

I, do Decreto-lei 200/1967. O tema foi objeto de recomendação do TCU aos órgãos governantes superiores (OGS) nos itens 9.1.1 e 9.4.1 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, verbis:

“promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização.”

200. A maioria das instituições respondentes (68%) declarou dispor de capacidade aprimorada nesse processo. Entretanto, a análise dos endereços de internet informados como evidência da efetiva prática desse processo revelou casos de indicação de endereço inconsistente ou em que o conteúdo disponível não corresponde ao plano estratégico institucional. Considerando que entre os princípios de governança corporativa encontram-se os princípios da transparência e o da prestação de contas (IBGC, 2009, p. 19), ambos positivados no direito administrativo público brasileiro (CF/88, arts. 70 a 74; Lei nº 8.443/92; Lei nº 9.755/98; Lei Complementar nº 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, inciso II; Lei nº 12.527/2011), convém evoluir a recomendação aos OGS para que orientem os dirigentes das instituições sob sua jurisdição, acerca da obrigatoriedade de manter processo de planejamento institucional e da conveniência de publicar o plano estratégico institucional na internet para livre acesso, exceto a parte do plano que seja formalmente considerada não pública, nos termos da lei.

201. Questão 2.2 (Q22; peso em D2=31%). Essa questão avaliou o controle sobre o processo de planejamento estratégico de TI, que tem os mesmos fundamentos da questão anterior. Embora a maioria das instituições respondentes (44%) se concentre na faixa aprimorada de capacidade, a diferença em relação ao perfil das respostas à Q21 é grande, como já detectado nos levantamentos de 2007 e 2010. Portanto, convém recomendar aos OGS que o mesmo tratamento definido na Q21 seja dado ao processo de planejamento estratégico de TI.

202. Questão 2.3 (Q23; peso em D2=19%). Essa questão avaliou o controle sobre o plano diretor de tecnologia da informação e comunicação (PDTI), que tem os mesmos fundamentos das duas questões anteriores. Desta feita, a maioria das instituições respondentes se concentra na faixa inicial de capacidade (54%), demonstrando que o problema ressaltado na análise de Q22 é ainda pior, como já detectado no levantamento de 2010. Além disso, a análise dos endereços de internet informados como evidência da existência de PDTI revelou casos de indicação de endereço inconsistente ou em que o conteúdo disponível não corresponde ao PDTI. Portanto, convém recomendar aos OGS que o mesmo tratamento definido na Q21 seja dado ao PDTI.

203. Questão 2.4 (Q24; peso em D2=18%). Essa questão avaliou o controle sobre a responsabilidade pela decisão de priorização das ações e gastos de TI. A maioria dos dirigentes respondentes (75%) declarou ser responsável por essa decisão, com apoio do Comitê de TI como instância consultiva. Em apenas 9% das instituições tal decisão recaí sobre a área de TI; espera-se que em breve também essas instituições organizem melhor o seu processo decisório para que tais tipos de decisão retornem à sua sede adequada: a alta administração.

204. Pode-se observar que os resultados mais positivos (Q21 e Q24) referem-se a questões percebidas como mais “estratégicas” e “administrativas” e que os resultados mais negativos (Q22 e Q23) referem-se a questões percebidas como mais “técnicas” e, por isso, supostamente mais distantes da alta administração. Entretanto, a norma ABNT NBR ISO/IEC 38500 define claramente que a alta administração é a responsável pela governança de TI, o que inclui o estrito monitoramento do processo de planejamento de TI. Isso reforça a análise e conclusão dos itens 195-196 e a conveniência de continuar investindo na conscientização da alta administração das instituições públicas.

205. Dimensão 2 (D2; peso no iGovTI2012=15%). Essa dimensão consolida as informações sobre a capacidade da alta administração em controlar a gestão das estratégias e planos corporativos e de TI. Utilizando ponderação balanceada das respostas oferecidas às questões Q21 a Q24, é possível inferir que boa parte das instituições encontra-se em condição aprimorada (38%); há ainda um grupo em condição intermediária (34%), e outro na faixa inicial (28%). Esse resultado é positivo, mas ainda há oportunidades de melhoria.

3.3.2 Conclusão e proposta de encaminhamento

206. Em vista das oportunidades de melhorias, especialmente nas questões Q22 e Q23, propõe-se, com respeito aos processos de planejamento estratégico institucional e de TI (itens 205-208), recomendar aos OGS que orientem as instituições sob sua jurisdição, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, sobre a responsabilidade de o dirigente máximo manter processo de planejamento estratégico institucional e de TI e da conveniência de publicar o plano estratégico institucional e o plano diretor de TI na internet para livre acesso, exceto as informações consideradas não públicas, nos termos da lei.

3.4 Avaliação dos controles de gestão em informação e conhecimento (D3)

207. Esta seção de avaliação do questionário refere-se aos controles da gestão de informação e conhecimento. O gráfico de distribuição de frequência é apresentado na figura 26.

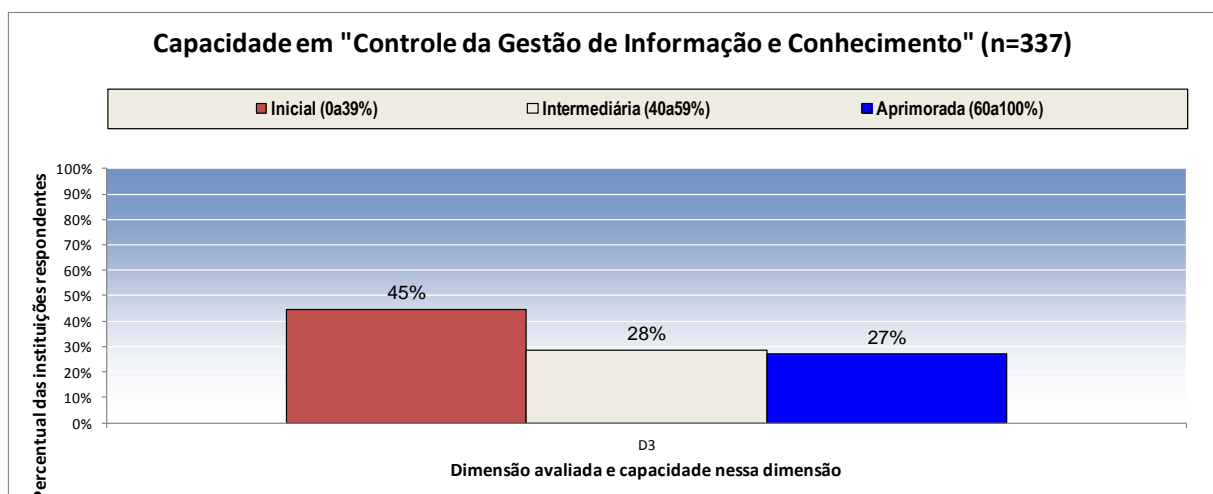


Figura 26. Capacidade em “Controle da Gestão de Informação e Conhecimento”

3.4.1 Análise

208. Dimensão 3 (D3=Q31; peso no iGovTI2012=3%). Essa dimensão avaliou o controle sobre a gestão de informação e conhecimento para a produção de resultados institucionais, por meio de uma única questão (Q31), que tratou de mapeamento de processos críticos de negócio, de existência de sistemas de informação que suportam esses processos de negócio, de designação de gestores desses sistemas de informação e da existência de mecanismos de avaliação do uso desses sistemas.

209. Boa parte dos dirigentes (45%) reconhece estar na faixa inicial de capacidade. Esse resultado demonstra o baixo nível de consciência da necessidade de alinhamento entre a TI e o negócio institucional, contrariando o princípio de desempenho descrito pela NBR 38500. Portanto, convém recomendar aos OGS que estimulem o reparo desse desalinhamento, por meio do mapeamento de processos críticos e da designação de responsáveis pelos sistemas de informação que dão suporte a esses processos.

3.4.2 Conclusão e proposta de encaminhamento

210. Considerando que as respostas à questão Q31 revelam que ainda existem instituições com desalinhamento entre a TI e o negócio, propõe-se recomendar aos OGS que orientem as instituições sob sua jurisdição sobre a responsabilidade de o dirigente máximo garantir que haja identificação e mapeamento de processos críticos de negócio, e designação formal de gestores responsáveis pelos sistemas de informação que dão suporte a esses processos, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 38500.

3.5 Avaliação dos controles de gestão de pessoas (D4)

211. Esta seção de avaliação do questionário refere-se aos controles da gestão de pessoas em TI. O gráfico de distribuição de frequência é apresentado na figura 27.

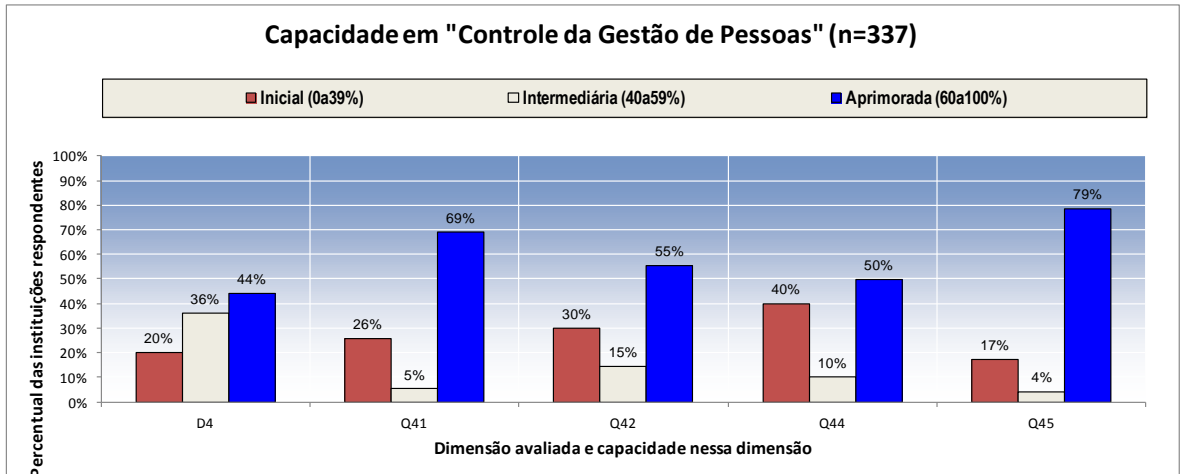


Figura 27. Capacidade em “Controle da Gestão de Pessoas”

3.5.1 Análise

212. Questão 4.1 (Q41; peso em D4=16%). Essa questão avaliou o controle da gestão própria de TI, ou seja, o quanto a gestão da TI está nas mãos de pessoal pertencente ao quadro permanente da instituição, em linha com os Decretos nº 5.497/2005 e 5.707/2006 e com o item 9.1.2 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. As respostas se concentraram nas duas extremidades: 26% das instituições têm elevada dependência de pessoas externas ao quadro para sua gestão de TI, enquanto 69% não têm dependência. Considerando que a maioria das instituições respondentes já alcançou a faixa aprimorada, é possível que os remanescentes sejam os que enfrentam dificuldade ou resistência em deixar a dependência de terceiros para gestão de TI.

213. Questão 4.2 (Q42; peso em D4=4%). Essa questão avaliou o controle da força de trabalho em TI, ou seja, o quanto a força de trabalho em TI pertence ao quadro permanente da instituição. O § 7º do art. 10 do Decreto-lei nº 200/67 estabelece a política de realizar as atividades materiais executivas sempre que possível por meio de contratos de serviços, de modo que o quadro permanente de pessoal possa se concentrar nas atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle), evitando o crescimento desmesurado da máquina pública. Por outro lado, esses contratos de serviços não devem se concentrar na modalidade “cessão de mão-de-obra”, pois essa modalidade é usada com frequência para burlar a exigência de concurso público (CF/88, art. 37, inciso II), e tanto o TCU quanto a Justiça do Trabalho vêm combatendo o seu uso indiscriminado. Por essas razões, seria de se esperar percentuais bem pequenos ou nulos de pessoas externas ao quadro de pessoal de TI. Entretanto, as respostas mostram que somente 55% das instituições exibem essa condição de se apoiar essencialmente em quadro próprio.

214. Questão 4.3 (Q43; peso em D4=0%). Essa questão refere-se ao controle da alocação de cargos de analista de tecnologia da informação (ATI) e de funções técnicas de gratificação GSISP. Como tais mecanismos são exclusivos das instituições pertencentes ao SISP, a Q43 não

integra o cálculo do iGovTI2012 e é aqui analisada à parte. Apenas 57 instituições responderam a essa questão com qualidade suficiente para análise (Tabela 1). Em 36 das 57 instituições analisadas (63%), ocorre alocação de cargo ou função de TI para outra finalidade que não a atuação em TI, o que contraria a Lei nº 11.907/2009, arts. 81 e 287, que criou os cargos ATI e as funções GSISP exclusivamente destinados a atender às necessidades de gestão de TI.

Tabela 1. Alocação de ATI/GSISP

Percentual de alocação de ATI/GSISP em atividades de TI	Quantidade de instituições
0 a 9%	6
30 a 39%	3
40 a 49%	2
50 a 59%	3
60 a 69%	7
70 a 79%	4
80 a 89%	8
90 a 99%	3
100%	21
TOTAL	57

215. Além disso, a Associação Nacional dos ATIs publicou blog intitulado “Rotatividade nos cargos/carreiras do Ministério do Planejamento” em que, com base em informação fornecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dá-se conta de que o cargo de ATI, entre os administrados pelo Ministério, é o de maior evasão (apenas 67,7% dos nomeados permanecem em exercício), como pode ser visto na Tabela 2. Isso indica dificuldade de manter talentos selecionados e treinados com alto custo.

Tabela 2. Rotatividade nos cargos/carreiras do Ministério do Planejamento

Cargos	Nomeados	Ativos	%
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	181	176	97,24%
Analista de Planejamento e Orçamento	151	149	98,68%
Analista em Tecnologia da Informação	452	306	67,70%
Analista de Infraestrutura	369	278	75,34%

Fonte: Associação Nacional dos ATIs (<http://www.anati.org.br/>)

216. Os dados sugerem que o cargo ATI e as funções GSISP ainda não estejam atendendo adequadamente suas finalidades legais, seja pela má alocação, seja pela evasão. Por outro lado, a existência de certo grau de rotatividade pode ser um contexto previsto pela SLTI, o que demandaria a realização de concursos e treinamentos regulares para recomposição de quadros. Em todo caso, as evidências colhidas indicam colisão com relação à Lei nº 11.907/2009, arts. 81 e 287, aos Decretos nº 5.497/2005 (alocação de funções DAS preferencialmente para servidores de carreira) e 5.707/2006 (desenvolvimento de competências, especialmente as gerenciais), aos itens 9.1.2 do Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário e 9.4 do Acórdão 140/2005-TCU-Plenário, que tratam da suficiência do quadro de TI, e, finalmente ao princípio do comportamento humano, previsto na ABNT NBR ISO/IEC 38500.

217. Por isso, convém recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que, em conjunto com a Secretaria de Gestão Pública, elabore plano de gestão de recursos humanos para o SISP que contemple, entre outros aspectos, o controle da alocação dos cargos e funções de TI, considerando a rotatividade de pessoal esperada.

218. Questão 4.4 (Q44; peso em D4=61%). Essa questão avaliou o controle do processo de capacitação de pessoal em gestão de TI, em linha com os Decretos nº 5.497/2005 e 5.707/2006 e com o item 9.1.2 do Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário. O gráfico da Q44 (Figura 27) mostra concentração das respostas no nível aprimorado (50% das instituições têm plano de capacitação que é acompanhado) e no nível inicial (40% das instituições não têm plano de capacitação, ou seja, são reativas).

219. Questão 4.5 (Q45; peso em D4=19%). Essa questão avaliou o controle sobre características do principal dirigente de TI, tais como formação acadêmica e experiência. Os resultados seguem o padrão recomendável, com a maioria das instituições se concentrando na faixa aprimorada (79%). Em 17% dos casos, essas características são inexistentes ou muito frágeis, o que pode representar risco para a instituição.

220. Dimensão 4 (D4; peso no iGovTI2012=26%). Essa dimensão consolida as informações sobre a capacidade da alta administração em controlar a gestão de pessoas em TI. Utilizando ponderação balanceada das respostas oferecidas às questões Q41 a Q45 (exceto Q43), é possível inferir que a maioria das instituições encontra-se em condição intermediária (36%) ou aprimorada (44%).

3.5.2 Conclusão e proposta de encaminhamento

221. Considerando as questões individualmente, percebem-se oportunidades de melhoria no sentido de garantir a alocação de pessoas em quantidade suficiente e adequadamente capacitadas para gerenciar a TI, o que já foi objeto de recomendação inserta no item 9.1.2 do Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário e dispensa nova recomendação.

222. Porém, no caso do SISP, os dados levantados indicam a necessidade de providências especiais, cabendo recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que, em conjunto com a Secretaria de Gestão Pública, e com base na Lei nº 11.907/2009, arts. 81 e 287, e no princípio do comportamento humano, previsto na ABNT NBR ISO/IEC 38500, elabore plano de gestão de recursos humanos para o SISP que contemple, entre outros aspectos, o controle da alocação dos cargos e funções de TI, considerando a rotatividade de pessoal esperada.

3.6 Avaliação dos controles de gestão de processos (D5)

223. Esta seção de avaliação do questionário refere-se aos controles da gestão de processos em TI. A distribuição de frequência foi dividida em duas partes, apresentadas nas Figuras 28 e 29.

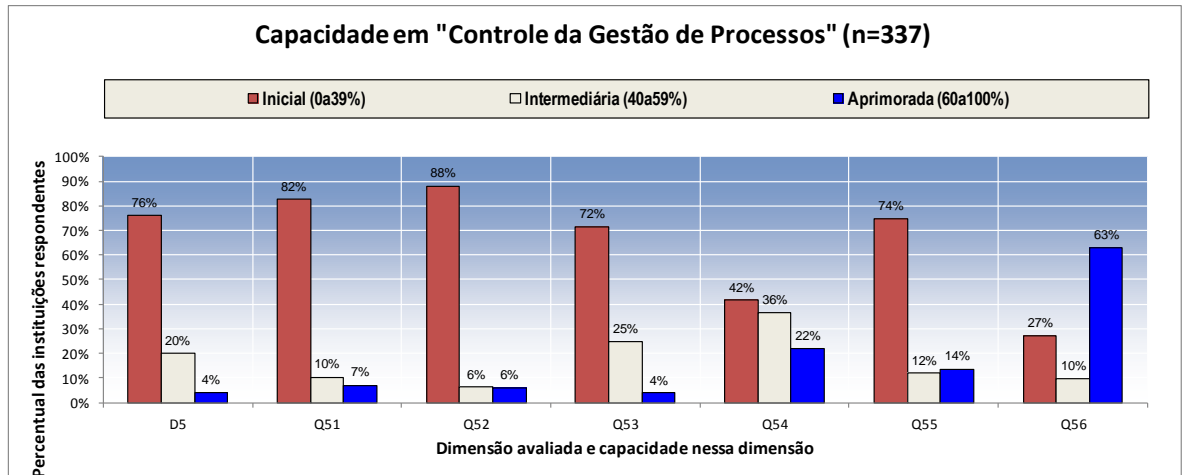


Figura 28. Capacidade em “Controle da Gestão de Processos” (parte 1)

3.6.1 Análise

224. *Questão 5.1 (Q51; peso em D5=13%). Essa questão avaliou o controle sobre os processos de gestão de serviços de TI que visam entregar serviços gerenciados com qualidade aceitável a seus clientes, em linha com a norma ABNT NBR ISO/IEC 20000, adotando-se como referência a biblioteca Itil v.3, e com a recomendação do item 9.1.5 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. As respostas se concentraram na faixa inicial de capacidade (82%).*

225. *Questão 5.2 (Q52; peso em D5=6%). Essa questão avaliou o controle sobre especificidades do processo de gestão de nível de serviço, contido na questão anterior. As especificidades são a existência de catálogo de serviços e a celebração de acordos de nível de serviço com as áreas clientes da área provedora dos serviços de TI. Novamente as respostas se concentraram na faixa inicial de capacidade (88%).*

226. *Questão 5.3 (Q53; peso em D5=28%). Essa questão avaliou o controle sobre elementos críticos da gestão de segurança da informação, em linha com as normas da família ABNT NBR ISO/IEC 27000 e com a recomendação do item 9.1.3 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. Mais uma vez, as respostas se concentraram na faixa inicial de capacidade (72%), embora com maior quantidade de respostas na faixa intermediária (25%).*

227. *Questão 5.4 (Q54; peso em D5=9%). Essa questão avaliou o controle sobre o processo de software na instituição, em linha com as normas ABNT NBR ISO/IEC 12207 e 15504 e com as recomendações dos itens 9.1.4 e 9.4.3 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. As respostas se concentraram nas faixas intermediária (36%) e inicial (42%).*

228. *Questão 5.5 (Q55; peso em D5=10%). Essa questão avaliou o controle sobre o processo de gestão de projetos, em linha com as normas ABNT NBR ISO/IEC 12207 e NBR ISO 10006 e com as recomendações dos itens 9.2.6, 9.11.7, 9.13.6 e 9.15.9 do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário. Mais uma vez, as respostas se concentraram na faixa inicial de capacidade (74%).*

229. *Questão 5.6 (Q56; peso em D5=4%). Essa questão é conexa à anterior e busca reunir amostra de projetos previstos para 2012. A pontuação, nesse caso, refere-se simplesmente à quantidade de projetos indicados. Conforme esperado, as respostas se concentraram no extremo superior (63%). A ausência de indicação de projetos foi considerada evidência da fragilidade do processo de gestão de projetos, caso de 27% das instituições (nenhum projeto indicado ou apenas um).*

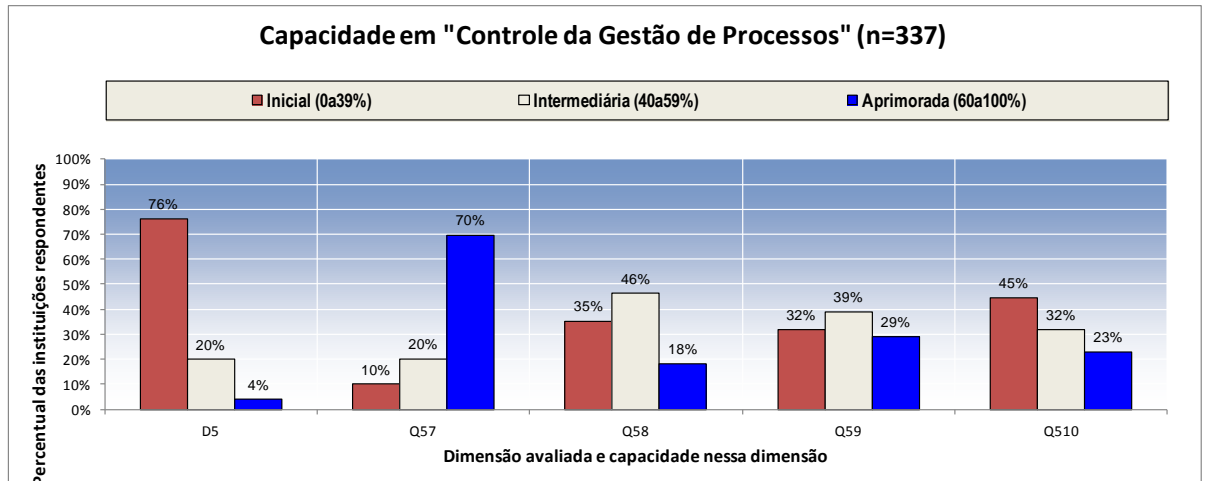


Figura 29. Capacidade em “Controle da Gestão de Processos” (parte 2)

230. Questão 5.7 (Q57; peso em D5=0%). Essa questão avaliou o controle sobre o processo de contratação de serviços de TI, em linha com a legislação de licitações e contratos. As pontuações foram concedidas pela proporção da adoção dos comandos legais indicados. Como esperado, as respostas se concentraram nas faixas superiores, visto tratar-se de comandos legais explícitos. Ainda assim, há instituições (10% e 20%) que declararam descumprir total ou parcialmente os comandos legais indicados. As respostas a essa questão não apresentaram boa correlação com quaisquer variáveis em outras dimensões de análise, o que sugere forte viés dos respondentes ao evitar as respostas “nunca” e “às vezes”, que implicam em ilegalidade. Por essa razão, o procedimento de maximização das correlações indicou peso nulo para essa questão.

231. Questão 5.8 (Q58; peso em D5=15%). Essa questão avaliou o controle sobre o processo de planejamento de contratação em TI, em linha com o item 9.1.6 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. As respostas se concentraram na faixa intermediária (46%), atendendo ao requerimento do referido acórdão, e na faixa inicial (35%), insuficiente para atender ao acórdão.

232. Questão 5.9 (Q59; peso em D5=13%). Essa questão avaliou o controle sobre o processo de gestão de contratos de TI, em linha com o item 9.1.6 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. As respostas se concentraram na faixa intermediária (39%), atendendo ao requerimento do referido acórdão, e na faixa inicial (32%), insuficiente para atender ao acórdão.

233. Questão 5.10 (Q510; peso em D5=0%). Essa questão avaliou o controle sobre a atuação dos papéis de fiscal e gestor de contratos, em linha com a legislação vigente e com o item 9.2 do Acórdão 1.382/2009-TCU-Plenário. As respostas se concentraram na faixa inicial (45%), mas sua dispersão foi muito grande e sem correlação com outras variáveis de outras dimensões, razão pela qual o procedimento de maximização das correlações atribuiu peso nulo para essa questão. Tal dispersão talvez decorra da falta de clareza acerca da distinção dos papéis de gestor e fiscal de contratos.

234. Dimensão 5 (D5; peso no iGovTI2012=20%). Essa questão consolida as informações sobre a capacidade da alta administração em controlar a gestão de processos de TI. Utilizando ponderação balanceada das respostas oferecidas às questões Q51 a Q59 (excluídas Q57 e Q510), é possível inferir que a maioria das instituições encontra-se em condição inicial (76%). Apenas 20% estão em condição intermediária e somente 4% em aprimorada.

3.6.2 Conclusão

235. A análise das questões na dimensão D5 permite inferir que a capacidade da alta administração da APF em controlar a gestão de processos e resultados de TI é baixa. A maioria

das instituições encontra-se em condição inicial. Essa situação reflete a dificuldade, o custo e a lentidão com que são construídos e consolidados processos maduros de TI.

3.7 Avaliação dos resultados de gestão e de governança de TI para os cidadãos e para a sociedade (D9)

236. Esta seção de avaliação do questionário não existia no levantamento de 2010 e refere-se aos resultados de gestão e de governança de TI para os cidadãos e para a sociedade. As questões foram originalmente distribuídas em três dimensões: D6-Resultados da gestão; D7-Resultados da governança para o cidadão; e D8-Resultados da governança para a sociedade. Entretanto, o estudo de correlações (Apêndice VII) demonstrou que essas questões produzem correlações mais significativas quando analisadas em conjunto. O gráfico de distribuição de frequência é apresentado na figura 30.

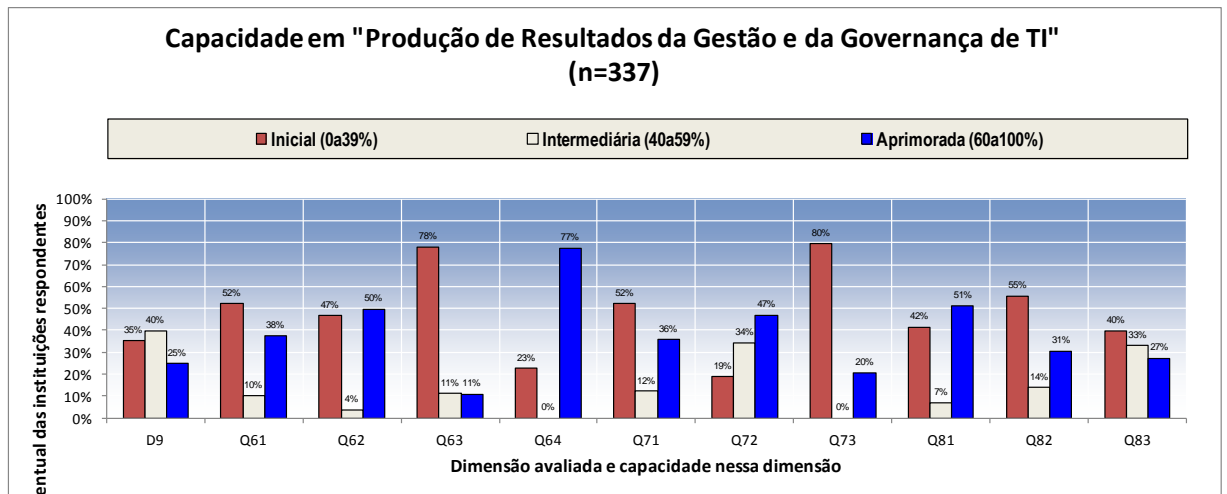


Figura 30. Capacidade em “Produção de Resultados da Gestão e da Governança de TI”

237. Questão 6.1 (Q61; peso em D9=16%). Essa questão avaliou o grau de execução dos projetos de TI previstos para o ano de 2011. As respostas se concentraram nas extremidades: 52% das instituições declararam não ter realizado projetos em 2011 ou não ter medido seus resultados, enquanto 38% declararam ter cumprido integralmente as metas de seus projetos. Esse resultado está coerente com a combinação da distribuição de frequência observada na Figura 28 para Q55 (baixa capacidade de gerir projetos) e Q56 (existência de projetos na maioria das instituições) e reforça as recomendações aos OGS, insertas no Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, acerca da obrigatoriedade da implantação de gestão de projetos de TI.

238. Questão 6.2 (Q62; peso em D9=19%). Essa questão avaliou o grau de definição de objetivos, indicadores e metas de TI para 2011 e para 2012, em linha com a recomendação do item 9.1 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário. As respostas mostram que há dirigentes máximos que descumprem integralmente essa obrigação (47%), enquanto a maioria a cumpre parcial ou integralmente (50%). Esse resultado reforça a necessidade de continuar investindo na conscientização dos dirigentes máximos.

239. Questão 6.3 (Q63; peso em D9=4%). Essa questão avaliou o uso de contratações sem competição (incluindo “carona”) e por meio do sistema de registro de preços. A pontuação foi dada em função da multiplicação do grau de maximização do índice de uso de sistema de registro de preços (art. 15 da Lei nº 8.666/93) pelo grau de minimização do índice de adesão tardia (“carona”) a ata de registro de preços (itens 9.3.3, 9.7.3.2, 9.14.3 e 19.16.2.2 do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário) e pelo grau de minimização do uso de contratações diretas (arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93). A adoção do produto entre os três indicadores é procedimento matemático rigoroso de análise e só permite notas mais altas quando o comportamento da instituição é

exemplar nos três indicadores simultaneamente. Por isso, não surpreende verificar que as respostas se concentraram fortemente na faixa inicial (78%).

240. Porém, cabe destacar que 11% das instituições estão em condição aprimorada, o que demonstra ser viável concentrar as contratações em procedimentos isonômicos e competitivos, por meio de licitações próprias ou pela participação em atas de registro de preço desde o seu planejamento. Entretanto, o excesso de variância dos dados de Q63 sem correlação com as outras dimensões resultou no baixo peso dessa questão no iGovTI2012. Esse excesso de variância pode ter como origem o fato de que ainda há discussão sobre os limites ao uso do mecanismo de “carona” e do mecanismo de contratação direta de empresas públicas.

241. Questão 6.4 (Q64; peso em D9=6%). Essa questão avaliou o uso das modalidades licitatórias em contratações de TI. Em linha com o item 9.2 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, era esperado que a maior parte das contratações de bens e serviços de TI se dê por meio de pregão eletrônico. Por isso, a pontuação foi dada como sendo o índice de uso de pregão eletrônico. Como esperado, as respostas se concentraram no patamar máximo (77%); entretanto, as respostas restantes concentraram-se no patamar mínimo (23%), pois, para essas instituições, o pregão eletrônico é pouco ou nada utilizado, contrariando as normas vigentes. Novamente, o excesso de variância sem correlação com outras dimensões sugere que essa forma de avaliar ainda não é adequada, atribuindo-se baixo peso à questão.

242. Questão 7.1 (Q71; peso em D9=0%). Essa questão avaliou a adoção do instrumento Carta de Serviços ao Cidadão, em linha com o Decreto nº 6.932/2009, que define que:

“Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar ‘Carta de Serviços ao Cidadão’, no âmbito de sua esfera de competência.

§ 1º A Carta de Serviços ao Cidadão tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.”

243. As respostas se concentraram no patamar mínimo da questão (52%), o que significa declarar que o decreto não é aplicável àquela instituição e que a Carta de Serviços não será publicada. Entretanto, há inconsistência na dispersão das respostas, à luz da distribuição detalhada, apresentada na figura 31.

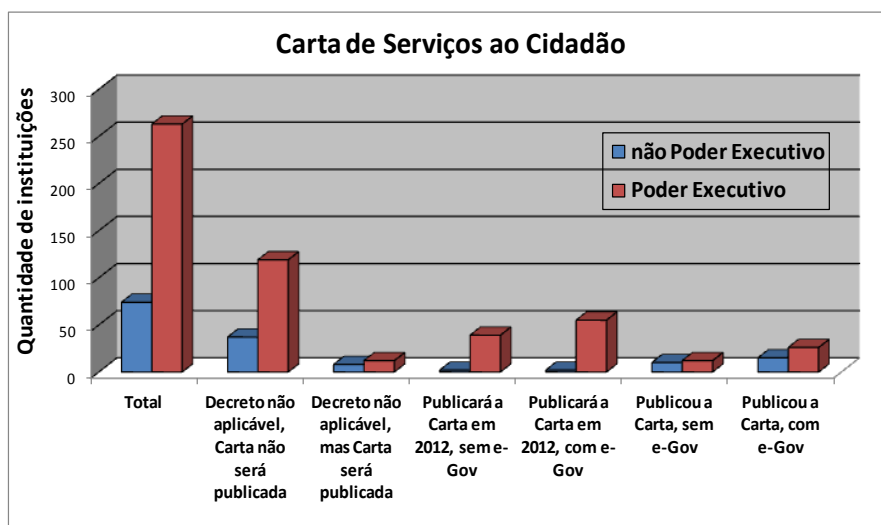


Figura 31. Distribuição das respostas à Questão 7.1

244. De fato, o decreto especifica claramente a sua destinação: o Poder Executivo. Entretanto, das instituições respondentes pertencentes ao Poder Executivo, quase a metade (110+12) respondeu que o decreto não se aplica a elas, o que contraria frontalmente a disposição normativa, pois certamente a maioria delas presta (ou deveria prestar) algum tipo de serviço ao cidadão. Mais interessante ainda é o fato de que 50% das instituições respondentes que não pertencem ao Poder Executivo responderam que adotam ou adotarão a Carta de Serviços ao Cidadão em alguma medida, mesmo não sendo obrigadas a tal. Considerando que as instituições públicas existem justamente para satisfazer ao interesse público, claro fica que existe grave distorção na percepção dos dirigentes máximos que negaram a importância da Carta de Serviços ao Cidadão, cabendo recomendar à Controladoria Geral da União (CGU) que avalie, nas contas anuais, o cumprimento da obrigação de divulgar os serviços oferecidos aos cidadãos.

245. O excesso de variância dos dados de Q71 sem correlação com as outras dimensões de análise, entretanto, resultou em baixo peso da questão 7.1 no cômputo do iGovTI2012. Pode-se argumentar que as respostas teriam sido melhores se a questão tivesse focado apenas na divulgação da lista de serviços disponíveis e não no instrumento peculiar ao Poder Executivo. Trata-se de melhoria a ser considerada no próximo ciclo de levantamento.

246. Questão 7.2 (Q72; peso em D9=25%). Essa questão avaliou a capacidade de descoberta e atendimento das necessidades do cidadão, ao ouvir e responder suas demandas (Lei nº 12.527/2011, art. 9º), pesquisar opinião e satisfação (Decreto nº 6.932/2009, arts. 12 e 13) e garantir o exercício do direito de Habeas Data (CF/88, art. 5º, incisos LXXII e LXXVII). As respostas se concentraram na faixa intermediária (34%), com clara tendência à faixa aprimorada (47%). Destaque-se que a CGU publicou lista de ouvidorias públicas em <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/Arquivos/RelacaoOuvidoriasJulho2011.pdf>. Outra lista disponível, foi produzida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Lista_Ouvidorias_Publicas.pdf. Ainda restam 19% das instituições cujos dirigentes máximos declararam não possuir quaisquer das ações previstas na questão.

247. Questão 7.3 (Q73; peso em D9=5%). Essa questão avaliou a capacidade em oferta de serviços por e-Gov, ou seja, a oferta de serviços e informações ao cidadão acessados por meio eletrônico (governo eletrônico). O conceito de governo eletrônico foi juridicamente introduzido no Brasil por meio do Decreto s/n de 18 de Outubro de 2000, nos seguintes termos: “Art. 1º Fica criado, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão”. É objeto do programa orçamentário “8002 Governo Eletrônico”. Embora juridicamente ligado ao Poder Executivo, o conceito abrangente obviamente se aplica a qualquer instituição pública, pois é obrigação do Estado oferecer serviços e informações às pessoas (físicas ou jurídicas) de um país (BRASIL, 2008, p. 27).

248. As respostas se concentraram na faixa inicial: 80% das instituições não oferecem serviço na forma eletrônica ou oferecem no máximo 40% dos seus serviços na forma eletrônica (e-Gov). Esse resultado é negativo, especialmente quando se considera que 147 (56%) das 263 instituições respondentes pertencentes ao Poder Executivo (Figura 32) descumprem as diretrizes legais (Lei nº 12.527/2011, arts. 7º a 9º, 10, II) e presidenciais (Decreto nº 6.932/2009, art. 4º; Decreto nº 7.579/2011, art. 2º, inciso II) específicas para adoção de governo eletrônico.

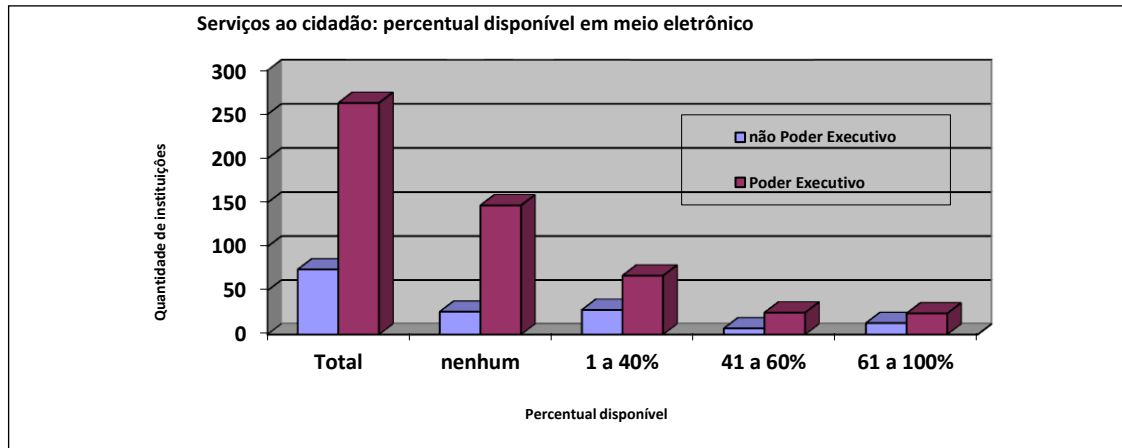


Figura 32. Distribuição das respostas à Questão 7.3

249. Além disso, em estudo baseado em dados de avaliação da CGU em 840 municípios brasileiros, Vieira (2012) concluiu que a introdução de mecanismos de governo eletrônico tem relação estatisticamente significativa com a redução da corrupção. Portanto, visto que a última auditoria de governo eletrônico ocorreu em 2006 (Acórdão 1386/2006-TCU-Plenário), convém que novos trabalhos de controle nessa área aprofundem a avaliação.

250. Questão 8.1 (Q81; peso em D9=1%). Essa questão avaliou o grau de cumprimento das metas físicas das ações orçamentárias finalísticas de maior valor na Lei Orçamentária Anual (LOA) - 2011 (Lei nº 12381/2011), partindo-se do pressuposto de que a plena execução de tais ações produz resultados de interesse para a sociedade. O valor da questão foi calculado com base na média do cumprimento das metas. As respostas estão concentradas nos extremos (51% praticamente cumpriram todas as metas e 42% praticamente descumpriram todas as metas). Chama a atenção que algumas instituições sabidamente bem governadas simplesmente deixaram essa questão em branco. Houve excesso de variância não correlacionada com as outras dimensões de análise. Por essas razões, atribuiu-se à Q81 baixo peso na composição do iGovTI2012.

251. Questão 8.2 (Q82; peso em D9=3%). Essa questão, conexas à anterior, avaliou o grau de alinhamento da TI com o negócio institucional, com base no percentual das ações orçamentárias finalísticas com suporte de sistema de informação em relação ao total declarado em Q81. As respostas estão concentradas no patamar mínimo, ou seja, 55% das instituições não demonstraram que seus sistemas de informação contribuem para o negócio da instituição. Apenas 31% das instituições têm todas as suas ações orçamentárias finalísticas de maior valor suportadas por pelo menos um sistema de informação próprio. Esses números evidenciam que muitos dirigentes máximos não dirigem o uso da TI para os objetivos, metas e ações prioritários da instituição, contrariando o princípio da eficiência.

252. Questão 8.3 (Q83; peso em D9=20%). Essa questão avaliou o grau de atendimento a interesses difusos da sociedade em relação à TI, em termos de cuidados ambientais (em linha com as Leis nº 9605/98 e 9795/99 e com a Instrução Normativa 1/2010, da SLTI/MP) e transparência (em linha com as Leis nº 9755/98, 12527/2011 e Complementar 101/2001).

253. As respostas se concentraram nas faixas intermediária (33%) e inicial (40%). Destaque-se que 184 dos 323 dirigentes máximos das instituições respondentes (57%) declararam que não pretendem publicar os dados do questionário. Fica, portanto, evidenciado o baixo compromisso dos dirigentes máximos com as questões ambientais no uso de TI e, particularmente, com a transparência da gestão institucional e das informações sob sua custódia. Sobre esse ponto em especial, entende-se oportuno recomendar aos OGS que orientem cada instituição sob sua jurisdição a avaliar, nos termos da lei, a conveniência de divulgar suas respostas ao presente questionário e também o relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU a cada instituição.

254. Dimensão 9 (D9; peso no iGovTI2012=5%). Essa dimensão avaliou os resultados de TI e consolida as questões nas dimensões D6-Resultados da gestão, D7-Resultados da governança para o cidadão e D8-Resultados da governança para a sociedade. Como este é o primeiro ciclo de levantamento de governança em que a dimensão de resultados do GesPública é avaliada, admite-se que sua profundidade, abrangência e precisão são ainda pequenas, razão pela qual o peso dessa dimensão no cálculo do iGovTI2012 é de apenas 5%, ao contrário do preconizado pelo GesPública, que seria de 45%. Porém, o estudo de correlações (Apêndice VII) sugere que esse é um caminho promissor para os próximos ciclos de avaliação.

255. Utilizando ponderação balanceada das respostas oferecidas às questões Q61 a Q83, é possível inferir que a maioria das instituições encontra-se em condição intermediária (40%) de produção de resultados de TI; 35% delas estão em condição apenas inicial. Essa situação é negativa, visto que os resultados de governo dependem dos resultados de TI e que hoje são gastos R\$14,5 bilhões para obter tais resultados (dados da Secretaria de Orçamento Federal e do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais).

3.7.1 Conclusão e proposta de encaminhamento

256. Trata-se da primeira tentativa de avaliar genericamente os resultados de gestão e governança de TI. Por isso, reconhece-se a limitação do instrumento de avaliação e oportunidades de melhoria para os próximos ciclos de avaliação.

257. Nesse contexto, propõe-se recomendar:

257.1. à Controladoria-Geral da União que, em atenção ao art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, avalie nas contas anuais o cumprimento da obrigação de divulgar os serviços oferecidos aos cidadãos, em especial aqueles disponíveis por meio eletrônico;

257.2. aos órgãos governantes superiores que orientem as instituições sob sua jurisdição, em atenção à Lei nº 12.527/2011, art. 6º, no sentido de avaliarem a conveniência de divulgar suas respostas ao presente questionário e também o respectivo relatório do TCU a ser encaminhado oportunamente.

4 ÍNDICE DE GOVERNANÇA DE TI 2012 (iGovTI2012)

4.1 Definição

258. Feitas as considerações sobre o comportamento da amostra investigada no contexto de cada questão avaliada no questionário, claro fica que existem fontes de variação e de imprecisão dos dados. Assim, o índice iGovTI2012 não deve ser percebido como um aferidor preciso da qualidade da governança de TI de uma dada instituição, devendo ser entendido como referência e instrumento de autoavaliação em governança e gestão de TI.

259. Ressalte-se também que, no contexto do TMS 6/2010, foram feitas catorze auditorias in loco em instituições que haviam respondido ao levantamento de 2010, sendo que treze delas tiveram suas notas iGovTI2010 reduzidas, havendo perda de 31 pontos percentuais no pior caso (Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário).

260. O principal propósito do iGovTI2012 é o de orientar as instituições públicas no seu esforço de melhoria de governança e gestão de TI e de avaliação de riscos. Nesse sentido, é importante compreender que não é obrigatório almejar a nota máxima de iGovTI, mas que, com base na ABNT NBR ISO/IEC 31000, é responsabilidade de o dirigente máximo decidir, por meio de análise crítica balizada por parâmetros de governança (tais como os avaliados no iGovTI) frente às necessidades de negócio da instituição e por meio de análise dos riscos relevantes, qual a meta mais adequada em cada questão e dimensão de governança e formalizar tal conjunto de metas como parte do PDTI, atentando para as metas legais de cumprimento obrigatório. Por oportuno, será proposta recomendação aos OGS nesse sentido.

[...]

4.2 Resultado da avaliação com base no iGovTI2012

262. A distribuição de frequência das instituições por faixa de iGovTI2012 é apresentada na Figura 33. A metade das instituições avaliadas encontra-se na faixa intermediária de capacidade em governança de TI, o que representa aumento substancial em relação a 2010, quando apenas 38% das instituições estavam nessa faixa e 57% se encontravam na faixa inicial. Em 2010, na faixa aprimorada, havia apenas 5% das instituições, em 2012 chegam a 16%.

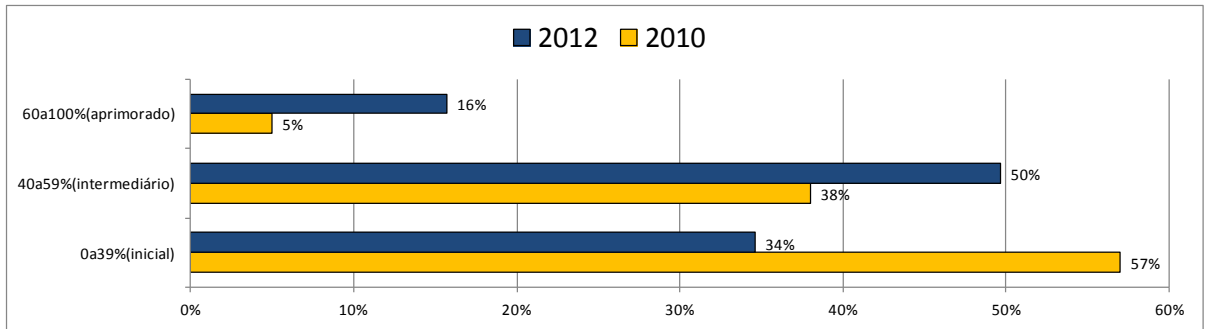


Figura 33. Distribuição de frequência de iGovTI na Administração Pública Federal

4.2.1 É possível afirmar que houve avanços na governança de TI da APF?

263. A Figura 33 sugere ter havido melhoria da governança de TI de 2010 para 2012. Porém, ao observar a Figura 34, que compara detalhadamente as notas obtidas em 2010 (iGovTI2010) e em 2012 (iGovTI2012) pelas 286 instituições que participaram dos dois levantamentos, percebe-se que:

264. há dispersão dos valores em torno da reta de regressão linear ($R^2=0,4784$), indicando grandes melhoras e piores em relação a 2010, o que pode ser resultado de erros de medida, tanto em 2010 quanto em 2012;

265. o coeficiente da reta (0,7523) indica que as melhorias foram mais frequentes na faixa inicial que na faixa aprimorada.

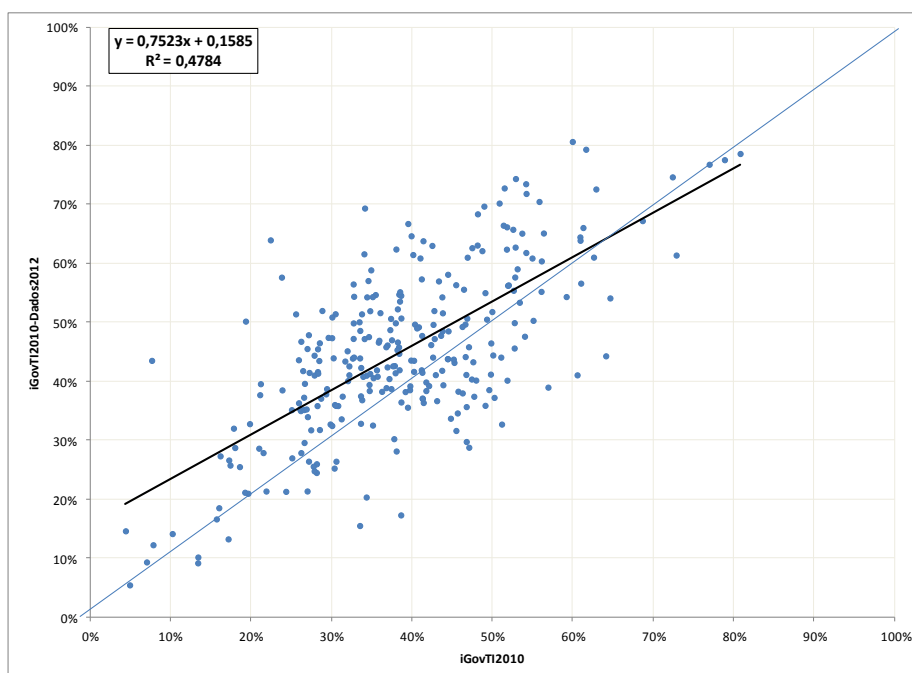


Figura 34. Comparação entre iGovTI2010 e iGovTI2012 (n=286)

266. A Figura 35 apresenta a média de melhoria, em pontos percentuais absolutos, de cada grupo de instituições, com relação ao resultado da avaliação em 2010. Assim, verifica-se leve queda entre as instituições que haviam recebido as melhores avaliações em 2010 (-0,23 ponto percentual), e que o maior aumento médio do iGovTI (9,18 pontos percentuais) ocorreu entre as instituições que haviam recebido as piores avaliações em 2010. Isso pode refletir que o custo marginal de melhoria é menor nas faixas mais baixas (ou seja, que a adoção das práticas básicas de governança é relativamente fácil), e que o conhecimento de diagnóstico objetivo e grave possa ter sido fator motivador para investir em melhorias de governança.

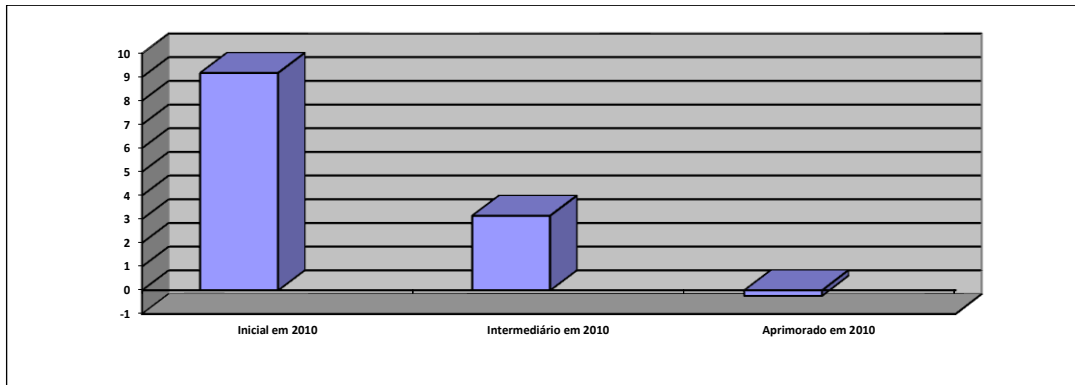


Figura 35. Melhoria em 2012 de cada grupo avaliado em 2010, em pontos percentuais

[...]

5 PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

269. De forma semelhante ao sugerido em 2010, é possível relacionar o orçamento de TI 2012 ao iGovTI2012 para obter distribuição indicativa de risco, como visto na figura 36.

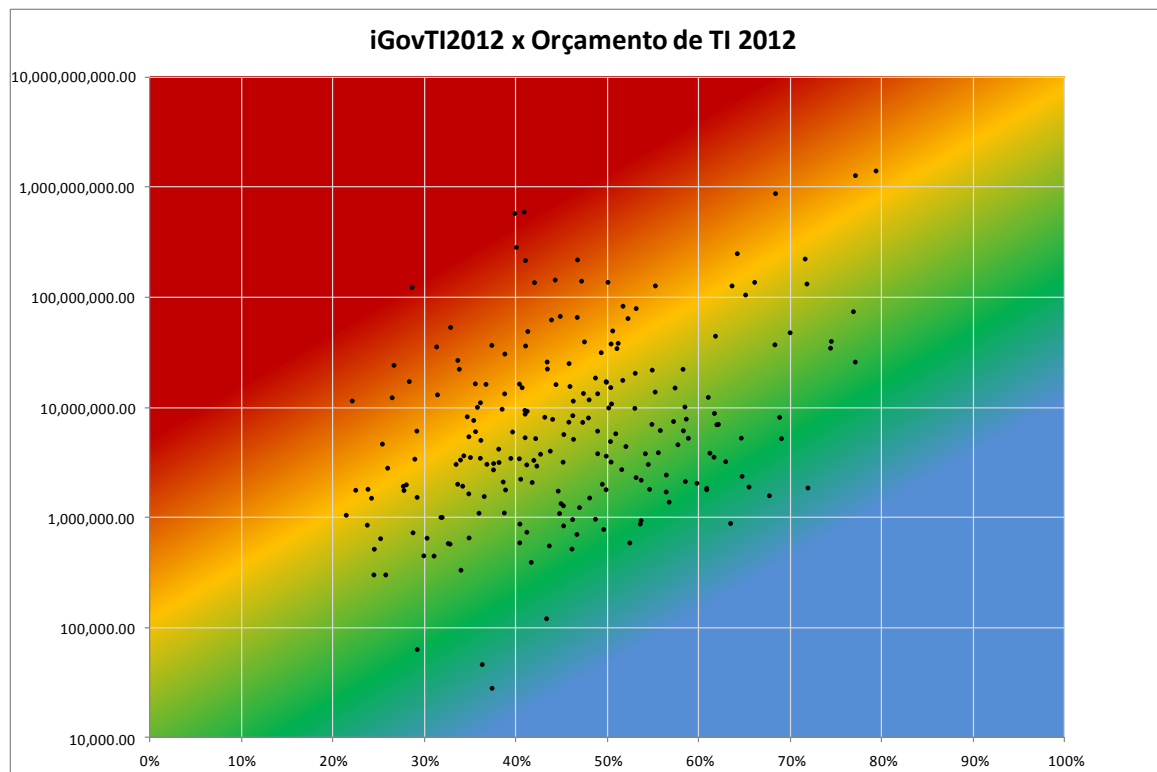


Figura 36. Orçamento de TI versus iGovTI (2012) (n=286)

270. *A Figura 36 permite agrupamentos relacionados ao risco e ao modo de controlar:*

270.1. *em vermelho e laranja, as instituições que despendem quantias vultosas em TI e não dispõem de boa capacidade de governar sua TI. Nesses casos, o risco de mau uso do dinheiro público é provavelmente maior, sugerindo auditorias específicas e rigorosas;*

270.2. *em amarelo, as instituições que têm boa governança e administram grande despesa de TI. Nesses casos, os riscos provavelmente estão mitigados, sugerindo forte auditoria interna e externa para garanti-lo;*

270.3. *também em amarelo, as instituições que têm governança inicial, mas não despendem grandes somas em TI. Nesses casos, o principal risco pode ser a incapacidade de a TI contribuir para o alcance dos resultados institucionais, sugerindo auditorias para maximizar a agregação de valor da TI ao negócio com os recursos disponíveis;*

270.4. *em verde e azul, as instituições que têm razoável governança e administram despesas medianas. Nesses casos, os controles possivelmente são suficientes.*

271. *Evidentemente, quanto menor a capacidade de governar, maior o risco de não converter os recursos públicos em benefício real, atentando contra os princípios da eficiência e da legitimidade. Portanto, cabe recomendar à Secretaria do Orçamento Federal que, em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei nº 10.180/2001, desenvolva estudos para colocar em prática critérios de alocação de recursos públicos para TI segundo a real capacidade das instituições de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, mensurada com base em métricas de risco, levando em consideração os planos de melhoria de governança de TI elaborados pelas instituições que apresentam maiores riscos.*

272. *Também surge como oportunidade, à vista de todo o exposto, a realização de fiscalização com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas instituições federais nos questionários de governança, de forma a aumentar a sua confiabilidade.*

273. *Mostra-se ainda oportuna a realização de ações institucionais que estimulem e capacitem dirigentes máximos, gestores de governança, auditores e agentes do controle interno e outros interessados em aperfeiçoar a sua governança de TI e o uso dos questionários produzidos pelo TCU nessa área, inclusive para fins de prestação de contas anuais.*

6 CONCLUSÃO

274. *O levantamento de governança de TI 2012 revelou, de forma geral, melhoria da situação em relação ao levantamento de 2010. Contudo, ainda há instituições na faixa inicial de governança de TI, o que está distante do aceitável, tendo como referência os modelos de boas práticas de governança de TI e a legislação e a jurisprudência vigentes.*

275. *Nos aspectos relacionados à liderança de uma boa governança de TI, verificou-se evolução significativa da quantidade de instituições que estabeleceram os mecanismos basilares da estrutura de governança de TI, além do aperfeiçoamento daquelas instituições que já possuíam alguma estrutura. Os números apurados são animadores, haja vista indicarem que a alta administração tem entendido seu papel e sua importância no contexto da governança de TI.*

276. *Também houve evolução nos aspectos relacionados ao desempenho institucional na gestão e uso de TI e ao desenvolvimento interno de gestores de TI. Contudo, causa preocupação que ainda existam instituições que não definiram objetivos, indicadores e metas de TI (item 9.1 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário), pois isso inviabiliza sua própria avaliação de desempenho.*

277. *Em relação à realização de auditorias de TI, a situação, no geral, praticamente não se alterou, mantendo-se o percentual de 54% de instituições que não utilizam esse valioso instrumento para a gestão de TI e avaliação de seus riscos.*

278. Quanto ao controle da gestão exercido pela alta administração, destaca-se a evolução do quantitativo de instituições que estabeleceram processo de planejamento estratégico institucional e de TI, e, sobretudo, a migração das instituições para estágios de capacidade mais altos. A despeito dessa melhoria, ainda há instituições que não planejam adequadamente, em desacordo com o princípio fundamental do planejamento (Decreto-lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I), o que coloca em risco o cumprimento de suas missões.

279. No que tange à priorização das ações e gastos de TI, os dados demonstraram migração no sentido de a alta administração tomar as decisões com o apoio do Comitê de TI, situação recomendada pelos modelos de boas práticas. Contudo, em um quarto das instituições avaliadas, as decisões ainda são tomadas pela área de TI ou pelo Comitê de TI.

280. A quantidade de organizações que dependem de pessoas externas aos seus quadros diminuiu em relação ao levantamento anterior, porém 40% de instituições dependentes ainda é um percentual elevado, o que gera dúvidas acerca da continuidade da gestão e dos projetos de TI dos que compõem esse universo.

281. A gestão de serviços de TI mostrou números positivos, mas não suficientes para considerar a situação aceitável. O índice de gestão de continuidade do negócio, em especial, causa preocupação, em face dos prejuízos que a interrupção de um serviço público pode causar à sociedade. Quanto à gestão de segurança da informação, chamou bastante atenção a redução da quantidade de instituições que realizam análise de risco, insumo básico para outras ações de gestão de TI, como a continuidade do negócio. A explicação mais conservadora para esse quadro seria a melhor compreensão acerca dos conceitos relacionados a esse tipo de análise.

282. O processo de software e o de gerenciamento de projetos apresentaram migração de instituições para níveis de capacidade mais elevados dos processos. Todavia, ainda existem instituições cujo processo de software é Ad Hoc e que não praticam gerenciamento de projeto ou não adotam padrão interno ou de mercado. É mínima a quantidade de instituições que têm esses processos em estágios aperfeiçoados.

283. Apesar da melhoria apurada, é surpreendente que instituições continuem a não realizar estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade das contratações de TI, visto que, além dos riscos dos contratos não alcançarem os objetivos pretendidos pela instituição, isso pode significar descumprimento legal. Na mesma linha de raciocínio, causa espanto que organizações públicas não levem em consideração os benefícios reais para prorrogarem contratos de TI, haja vista que a vantajosidade é uma das condições estabelecidas em lei para a continuidade do contrato (art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93).

284. No que tange ao planejamento e à gestão de contratos de TI, a situação continua praticamente inalterada, com a evolução pontual de alguns índices, chamando a atenção o pouco suporte que as instituições públicas oferecem aos responsáveis pelas atividades de gestão e de fiscalização dos contratos de TI.

285. Diante do cenário levantado, percebe-se que há espaço para melhorias, o que justifica a continuidade das ações do TCU no sentido de alavancar a governança de TI na APF, e, sobretudo, dos levantamentos de governança de TI, que, além da ação indutora, permitem verificar a evolução da situação ao longo de um período e direcionar as ações posteriores.

286. Considerando apenas as instituições participantes dos levantamentos de 2010 e 2012, foi possível verificar, com razoável segurança estatística, que houve melhoria de 7,4 pontos percentuais na média geral do índice de governança de TI - iGovTI (parágrafo 268).

287. Essa melhoria concentrou-se nas instituições que haviam sido enquadradas na faixa inicial de governança de TI em 2010; tais instituições evoluíram, em média, quase 10 pontos

percentuais. Esse efeito é positivo e indica que os dirigentes máximos dessas instituições, em média, estão dedicando mais atenção e prioridade ao correto uso da TI em suas instituições para obtenção de resultados efetivos, como almejou o TCU no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário.

288. Em 2010, sinais de melhoria já haviam sido detectados, mas em poucos aspectos, particularmente no aumento da quantidade de instituições que tinham processo de planejamento estratégico institucional e que tinham adotado carreira de TI, o que prenunciava melhorias no futuro. Em 2012, foram detectadas melhorias em vários dos aspectos avaliados e foi iniciada mensuração de resultados de TI. Novos trabalhos de auditoria poderão confirmar se tais melhorias são consistentes e sustentáveis e se as instituições públicas efetivamente aumentarão os benefícios de TI dirigidos à sociedade brasileira.

289. Por fim, entende-se que algumas informações presentes nos questionários recebidos pelo TCU podem ter classificação restrita ou sigilosa das respectivas instituições respondentes, como as relacionadas à gestão de segurança da informação, haja vista tratarem de aspectos sensíveis, que, se expostos indevidamente, podem colocar em risco as atividades da instituição, e, inclusive, comprometer a prestação de serviços públicos. Desse modo, considerando que o art. 11, § 1º, da Política Corporativa de Segurança da Informação do TCU (Resolução TCU nº 217/2008) estabelece que as informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal serão submetidas, adicionalmente, a medidas de segurança da informação compatíveis com os requisitos pactuados com quem as forneceu, será proposta, por prudência, a aposição da chancela de sigilo às peças relativas aos questionários enviados pelas instituições participantes deste levantamento.

7 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

290. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

290.1. Recomendar, com fulcro na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, aos seguintes órgãos governantes superiores: Conselho Nacional de Justiça (§4º do art. 103-B da Constituição Federal), Conselho Nacional do Ministério Público (§ 2º do art. 130-A da Constituição Federal), Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (art. 4º, inciso I, do Decreto 7.579/2011), e Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (art. 3º, inciso I, alínea b, Decreto nº 6.021/2007), que:

290.1.1. articulem-se com as escolas de governo, notadamente a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a fim de ampliar a oferta de ações de capacitação em planejamento e gestão de contratos de tecnologia da informação para as instituições sob sua jurisdição (parágrafo 171);

290.1.2. orientem as instituições sob sua jurisdição, inclusive mediante normativo:

290.1.2.1. em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, sobre a responsabilidade de o dirigente máximo manter processo de planejamento estratégico institucional e de TI e da conveniência de publicar o plano estratégico institucional e o plano diretor de TI na internet para livre acesso, exceto as informações consideradas não públicas, nos termos da lei (parágrafo 206);

290.1.2.2. sobre a responsabilidade de o dirigente máximo garantir que haja identificação e mapeamento de processos críticos de negócio, e a designação formal de gestores responsáveis pelos sistemas de informação que dão suporte a esses processos, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 38500 (parágrafo 210);

290.1.2.3. sobre a responsabilidade de o dirigente máximo decidir, por meio de análise crítica balizada por parâmetros de governança (tais como os avaliados no iGovTI) frente às necessidades de negócio da instituição e por meio de análise dos riscos relevantes, qual a meta

mais adequada em cada questão e dimensão de governança e formalizar tal conjunto de metas como parte do PDTI, atentando para as metas legais de cumprimento obrigatório, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31000 (parágrafo 260);

290.1.2.4. em atenção à Lei nº 12.527/2011, art. 6º, no sentido de avaliarem a conveniência de divulgar suas respostas ao presente questionário e também o respectivo relatório do TCU a ser encaminhado oportunamente (parágrafo 257.2);

290.2. Recomendar, com fulcro na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal que, no âmbito das respectivas casas, adotem as recomendações do item 290.1;

290.3. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que, em conjunto com a Secretaria de Gestão Pública, e com base na Lei nº 11.907/2009, arts. 81 e 287, e no princípio do comportamento humano, previsto na ABNT NBR ISO/IEC 38500, elabore plano de gestão de recursos humanos para o SISP que contemple, entre outros aspectos, o controle da alocação dos cargos e funções de TI, considerando a rotatividade de pessoal esperada (parágrafo 222);

290.4. Recomendar, com fulcro na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Controladoria-Geral da União que, em atenção ao art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, avalie nas contas anuais o cumprimento da obrigação de divulgar os serviços oferecidos aos cidadãos, em especial aqueles disponíveis por meio eletrônico (parágrafo 257.1);

290.5. Recomendar, com fulcro na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Orçamento Federal que, em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei nº 10.180/2001, desenvolva estudos para colocar em prática critérios de alocação de recursos públicos para TI segundo a real capacidade das instituições de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, mensurada com base em métricas de risco, levando em consideração os planos de melhoria de governança de TI elaborados pelas instituições que apresentam maiores riscos (parágrafo 271);

290.6. Determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) que:

290.6.1. em relação às instituições que não responderam ao questionário do presente levantamento, proceda à realização de audiências, conforme alertado no Acórdão 746/2012-TCU-Plenário (parágrafo 24.1);

290.6.2. aponha a chancela de sigilo às peças referentes aos questionários encaminhados pelas instituições participantes deste levantamento (parágrafo 289);

290.6.3. mantenha ações que estimulem e capacitem dirigentes máximos, gestores de governança, auditores e agentes do controle interno e outros interessados em aperfeiçoar a sua governança de TI e o uso dos questionários produzidos pelo TCU nessa área, inclusive para fins de prestação de contas anuais (parágrafo 273);

290.6.4. remeta, para cada uma das instituições participantes deste levantamento, relatório contendo sua avaliação individualizada de governança de TI e a comparação com os resultados consolidados do respectivo segmento de atuação, como forma de subsidiar o planejamento dessas instituições;

290.6.5. divulgue as informações consolidadas constantes deste levantamento em informativos e sumários executivos;

290.6.6. *divulgue os dados coletados no presente levantamento, sem a identificação individual dos respondentes;*

290.7. *Remeter cópias do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto:*

290.7.1. *à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;*

290.7.2. *à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática do Senado Federal;*

290.7.3. *à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;*

290.7.4. *à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Câmara dos Deputados;*

290.7.5. *à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo;*

290.7.6. *à Casa Civil da Presidência da República;*

290.7.7. *ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;*

290.7.8. *à Controladoria-Geral da União;*

290.7.9. *à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR);*

290.7.10. *ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest) da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;*

290.7.11. *à Secretaria de Logística Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;*

290.7.12. *à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados;*

290.7.13. *à Diretoria-Geral do Senado Federal;*

290.7.14. *ao Conselho Nacional de Justiça;*

290.7.15. *ao Conselho Nacional do Ministério Público.*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de levantamento associado a processo de trabalho da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), instituído em atendimento ao item 9.4.3 do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a situação da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

Governança de tecnologia da informação faz parte da governança corporativa e consiste no estabelecimento de mecanismos para assegurar que o uso da tecnologia da informação (TI) agregue valor ao negócio, com riscos aceitáveis.

O levantamento pautou-se em conceitos de governança e de gestão de TI, manuais de boas práticas, como o Control Objectives for Information and Related Technology (Cobit) e as normas técnicas ABNT NBR ISO/IEC 27002 (segurança da informação) e 38500 (governança corporativa de TI), bem como nos métodos usados nos levantamentos anteriores realizados pela Sefti em 2007 e 2010.

Por meio de questionário com 36 questões, subdivididas em 494 itens, foram avaliadas as oito dimensões do *GesPública* (Decreto nº 5.378/2005): liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas, processos, e resultados. As dimensões cidadãos, sociedade e resultados do *GesPública* foram organizadas em três seções no questionário: resultados da gestão, resultados da governança para os cidadãos e resultados da governança para a sociedade.

A equipe de fiscalização concluiu que houve evolução na situação de governança de TI na Administração Pública Federal em relação ao último levantamento. Contudo, há ainda oportunidades de melhoria.

Quanto à liderança da alta administração na governança corporativa e de TI, verificou-se evolução na quantidade de instituições que estabeleceram os mecanismos basilares da estrutura de governança de TI, além de aperfeiçoamento das instituições que já possuíam alguma estrutura. Houve evolução na gestão e uso de TI e no desenvolvimento interno de gestores de TI, porém manteve-se o percentual de 54% das instituições pesquisadas que não realizam auditorias de TI para gestão de TI e avaliação de riscos.

Nos aspectos relacionados a estratégias e planos, destacou-se a evolução do quantitativo de instituições que estabeleceram processo de planejamento estratégico institucional e de TI. Apesar dessa melhoria, ainda há instituições que não planejam adequadamente, em desacordo com o princípio fundamental do planejamento (Decreto-lei nº 200/67, art. 6º, inciso I), cabendo, portanto, recomendação nesse sentido.

Quanto aos controles de gestão em informações e conhecimento, os resultados da pesquisa demonstraram que ainda é baixa a consciência dos gestores da necessidade de alinhamento entre a TI e o negócio institucional. Mapeamento de processos críticos e designação de responsáveis pelos sistemas de informação que dão suporte a esses processos são atividades recomendáveis para melhorar o desempenho das instituições neste quesito.

Na avaliação de controles de gestão de pessoas, observou-se que a quantidade de organizações que depende de pessoas externas aos seus quadros diminuiu em relação ao levantamento anterior, porém ainda há 40% de instituições dependentes.

Há oportunidades de melhoria na alocação de pessoas em quantidade suficiente e com capacitação adequada para gerenciar a TI, objeto da recomendação 9.1.2 do Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário. Concordo com a proposta da unidade técnica de recomendar à Secretaria de Logística e

Tecnologia da Informação, com fundamento na Lei nº 11.907/2009 e na norma técnica sobre governança corporativa de TI, que, em conjunto com a Secretaria de Gestão Pública, elabore plano de gestão de recursos humanos para o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática.

No que diz respeito a processos, a gestão de serviços de TI melhorou em relação ao levantamento anterior, mas não o suficiente para a situação ser considerada aceitável.

Na gestão de segurança da informação, observou-se baixo índice de realização de gestão de continuidade do negócio e redução na quantidade de instituições que realizam análise de riscos.

Os aspectos relacionados a processos de software e de gerenciamento de projetos evoluíram, mas ainda existem instituições que não adotam padrão interno ou de mercado em processos de software, nem gerenciam projetos.

Na área de contratos de TI, ainda existem instituições que não realizam estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade das contratações, não levam em consideração os benefícios reais na prorrogação de contratos, e não oferecem suporte adequado aos responsáveis pelas atividades de gestão e fiscalização de contratos.

É pertinente a proposta da unidade técnica de recomendar a ampliação da oferta de ações de capacitação em planejamento e gestão de contratos de tecnologia da informação como medida para diminuir o percentual de mais de 70% das instituições pesquisadas sem treinamento ou programa de capacitação para o exercício das funções de gestor e fiscal de contratos.

Como resultado da gestão, destacou-se o fato de que há instituições que não definem objetivos, indicadores e metas de TI, o que inviabiliza a avaliação do seu desempenho e da efetividade da aplicação dos recursos públicos nessa área.

Recomendo, portanto, sejam definidas e formalizadas metas de governança, como parte do plano diretor de tecnologia da informação de cada instituição, baseadas em parâmetros de governança, necessidades de negócio e riscos relevantes.

Visando a maior efetividade na aplicação dos recursos públicos, recomendo à Secretaria de Orçamento Federal que defina critérios práticos de alocação de recursos públicos para TI, considerando métricas de risco, eficácia e efetividade da aplicação desses recursos.

No que diz respeito aos resultados da governança para os cidadãos, observou-se que parcela dos dirigentes participantes da pesquisa não divulga a Carta de Serviços ao Cidadão, de que trata o art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, por considerar que não se aplica à sua instituição. De acordo com esse dispositivo, todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão têm obrigação de divulgar quais são esses serviços, suas formas de acesso e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Concordo com a proposta de recomendar à Controladoria-Geral da União que avalie, nas contas anuais, o cumprimento dessa obrigação, negligenciada por parcela dos dirigentes pesquisados.

Quanto aos resultados da governança para a sociedade, a pesquisa evidenciou que ainda é baixo o compromisso dos dirigentes com questões ambientais no uso de TI e com a transparência da gestão institucional e das informações sob sua custódia. Cabe, portanto, recomendação para que as informações públicas fornecidas pelas instituições neste levantamento e consolidadas em relatório do TCU sejam divulgadas para proporcionar transparência da gestão institucional.

Determino a aposição de chancela de sigilo nas peças relativas aos questionários enviados pelas instituições participantes deste levantamento em virtude da natureza restrita ou sigilosa de seu conteúdo.



Ante o exposto, concordo com as recomendações propostas pela unidade técnica e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de setembro de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

De início, cumprimento o eminente Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, sua assessoria e o os servidores da Secretaria de Tecnologia da Informação (Sefti), pela qualidade do trabalho realizado com o objetivo de acompanhar a situação da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

2. Didaticamente, como é de seu feitio, o Exmo. Relator resume o tema em destaque, ao afirmar que “*governança de tecnologia da informação faz parte da governança corporativa e consiste no estabelecimento de mecanismos para assegurar que o uso da tecnologia da informação (TI) agregue valor ao negócio, com riscos aceitáveis.*”

3. Extraio do relatório que embasa o voto de sua Excelência, ótimos exemplos de iniciativas gerenciais, implantadas ou em implantação, muitas delas decorrentes de auditorias realizadas por este Tribunal na área de governança de tecnologia da informação, sempre com a finalidade de melhorar os processos de trabalho e, assim, atender ao cidadão de forma eficaz, eficiente e econômica.

4. Resumidamente, verifico que a presente auditoria avaliou as oito dimensões do *GesPública*, no caso: liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas, processos, e resultados, concluindo que houve melhorias em relação ao último levantamento, porém há ainda oportunidades de melhoria.

5. Não por outro motivo, Vossa Excelência expede determinações e recomendações a órgãos públicos, em especial os mais diretamente envolvidos no assunto. Dentre elas, cito: providências para melhoria do planejamento estratégico institucional e de TI; medidas para aumentar o número de servidores da área de informática nas instituições públicas e a capacitação dos responsáveis pelas atividades de gestão e fiscalização de contratos.

6. Ainda, considero de extrema importância a recomendação para que seja divulgada, de forma transparente, as informações relativas a metas de TI, assim como à Carta de Serviços ao Cidadão (art. 11 do Decreto nº 6.932/2009). De acordo com esse dispositivo, todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão têm obrigação de divulgar quais são esses serviços, suas formas de acesso e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

7. Não se pode aliar desenvolvimento sem planejamento, principalmente quando se sabe que a tecnologia da informação abrange uma gama de ferramentas de gestão. Estas, se bem empregadas, podem gerar controles mais efetivos e otimização de recursos (físicos e humanos), com impacto direto na redução das despesas e, conseqüentemente, dos propósitos da eficiência e da economicidade.

8. Enfim, vejo que a situação é desafiadora, e não tenho a ilusão de que seja fácil construir a cultura da governança de TI, mas há uma direção a seguir, e os alicerces estão sendo construídos. Por isso, pelo TCU, prosseguiremos nesse esforço, incrementando auditorias, promovendo ações e eventos de divulgação, induzindo a gestão de riscos e controles e incentivando o aperfeiçoamento da governança de TI.

Feitas essas considerações, e reiterando meus cumprimentos a Sua Excelência, Ministro Walton Alencar Rodrigues, adiro ao encaminhamento feito ao Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de outubro de 2012.

AUGUSTO NARDES
Ministro



ACÓRDÃO Nº 2585/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.887/2012-4.
2. Grupo: I – Classe: V – Relatório de levantamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Administração Pública Federal (350 órgãos/entidades).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamentos sobre governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação e Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que:

9.1.1. orientem as instituições sob sua jurisdição para que:

9.1.1.1. em atenção ao art. 6º da Lei nº 12.527/2011 e aos princípios da transparência e da prestação de contas, implementem instrumentos de planejamento estratégico institucional e de tecnologia da informação, dando-lhes ampla divulgação, com exceção das informações classificadas como não públicas, nos termos da lei;

9.1.1.2. identifiquem os processos críticos de negócio e designem formalmente os gestores responsáveis pelos sistemas de informação que dão suporte a esses processos, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 38500;

9.1.1.3. definam e formalizem metas de governança, como parte do plano diretor de tecnologia da informação da instituição, baseadas em parâmetros de governança, necessidades de negócio e riscos relevantes, atentando para as metas legais de cumprimento obrigatório e as orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31000;

9.1.1.4. em atenção ao art. 6º da Lei nº 12.527/2011, propiciem amplo acesso e divulguem as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.1.2. se articulem com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para ampliar a oferta de ações de capacitação em planejamento e gestão de contratos de tecnologia da informação para as instituições sob sua jurisdição;

9.2. recomendar à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que adotem as recomendações do item 9.1 no âmbito das respectivas casas;

9.3. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com fundamento na Lei nº 11.907/2009, arts. 81 e 287, e no princípio do comportamento humano, previsto na ABNT NBR ISO/IEC 38500, que, em conjunto com a Secretaria de Gestão Pública/MP, elabore plano de gestão de recursos humanos para o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática;

9.4. recomendar à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, e em atenção ao art. 11 do Decreto nº 6.932/2009, que avalie, nas contas anuais dos órgãos/entidades sob sua jurisdição, o cumprimento da obrigação de divulgar os serviços prestados diretamente aos cidadãos, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público;

9.5. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, e em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei nº 10.180/2001, que defina critérios práticos de alocação de recursos públicos para tecnologia da informação, considerando métricas de risco, eficácia e efetividade da aplicação desses recursos, bem como os planos de melhoria de governança de tecnologia da informação das instituições com maiores riscos;

9.6. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que:

9.6.1. proceda à realização de audiências dos órgãos/entidades que não responderam ao questionário deste levantamento, alertando-os de que o não atendimento das diligências do TCU, nos termos especificados nas respectivas comunicações, é passível de aplicação da multa prevista no art. 58, incisos IV e VII, da Lei nº 8.443/92 e art. 268, incisos IV e VII, do Regimento Interno;

9.6.2. aponha a chancela de sigilo às peças referentes às respostas do questionário encaminhadas pelos órgãos/entidades participantes deste levantamento;

9.6.3. mantenha ações que estimulem a capacitação de dirigentes, gestores de governança, auditores e agentes do controle interno interessados em aperfeiçoar a governança de tecnologia da informação da Administração Pública Federal;

9.6.4. remeta aos órgãos/entidades participantes deste levantamento relatório contendo sua avaliação individualizada de governança de tecnologia da informação e comparação com os resultados consolidados do respectivo segmento de atuação;

9.6.5. divulgue as informações consolidadas e os dados públicos coletados no presente levantamento, sem a identificação individual dos órgãos/entidades respondentes;

9.7. remeter cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:

9.7.1. à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal;

9.7.2. à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;

9.7.3. à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo;

9.7.4. à Casa Civil da Presidência da República;

9.7.5. ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

9.7.6. ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.7.7. ao Conselho Nacional de Justiça;

9.7.8. ao Conselho Nacional do Ministério Público;

9.7.9. à Secretaria de Logística Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.7.10. à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União;

9.7.11. à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União;

9.7.12. à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados;

9.7.13. à Diretoria-Geral do Senado Federal;

9.7.14. à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.7.15. à Controladoria-Geral da União;

9.7.16. à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

10. Ata nº 38/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/9/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2585-38/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral