



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

WEDSON CARLOS DE ASSIS

GOVERNANÇA DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Aprimorando a Governança de TI no setor público brasileiro

Brasília
2015

WEDSON CARLOS DE ASSIS

GOVERNANÇA DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Aprimorando a Governança de TI no setor público brasileiro

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Governança de Tecnologia da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Foina

Brasília
2015

WEDSON CARLOS DE ASSIS

GOVERNANÇA DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Aprimorando a Governança de TI no setor público brasileiro

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Governança de Tecnologia da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Foina

Brasília, 13 de julho de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Alves Fayet

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

**Dedico este trabalho a meu pai, minha irmã e meu
sobrinho, *in memoriam*, na esperança de que voltaram à
luz e sabedoria universais.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, pois sem o seu apoio, carinho e compreensão constantes não teria chegado tão longe; ao coordenador do curso e orientador, professor doutor Paulo Rogério Foina, pelo incentivo constante e orientações recebidas, e ao corpo docente de alta qualificação profissional e técnica do Uniceub os quais tornaram possível a condução do árduo tema levado a termo por este contumaz aprendiz.

Onde quer que você vá, vá com todo o coração.

Confúcio

RESUMO

Este trabalho acadêmico analisa de forma expositiva o modelo de Governança de TI da Administração Pública Federal, em especial aquele aplicado aos órgãos integrantes do SISP - Sistema de Recursos de Informação e Informática do Poder Executivo federal, sugerindo aprimoramentos com base na literatura, nos normativos legais, no modelo de referência Cobit 5, bem assim no programa de governo, no planejamento estratégico estatal e nas demandas do cidadão usuário dos serviços públicos, a partir de diagnóstico e análise baseados nas fiscalizações de TI efetuadas pelo TCU nos órgãos do SISP. O autor conclui que é necessário promover a mudança da cultura estatal, buscando maior responsabilização dos dirigentes máximos e maior participação e controle social ativo.

Palavras-chave: Governança Corporativa. Governança de TI. Planejamento estratégico estatal. Cobit 5. Participação e controle social.

ABSTRACT

This expository academic study analyzes the IT Governance model of the Brazilian federal government, particularly applied in the SISP's entities, suggesting improvements grounded at the literature, legal normatives, COBIT 5 reference model, government program, statal strategic planning and citizen's public services demands, based at the diagnosis and analysis over IT audits carried out by TCU normative agency on the SISP's executive agencies. The author concludes that it's necessary to wage the transformation of Brazilian statal culture, seeking greater accountability over public executives and greater popular participation and social control skills.

Key words: IT governance. Public management. Statal strategic planning. Cobit 5. Participation and social control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Estrutura do SISP.....	27
Figura 2. Organograma SLTI/MP.....	29
Figura 3. Mapa Estratégico SISP.....	40
Figura 4. Relacionamento PPA 2012-2015 e EGTI.....	44
Figura 5. Relacionamento PPA 2012-2015 e EGTI.....	45
Figura 6. Relacionamento PPA 2012-2015 e EGTI.....	46
Figura 7. Quadro Aperfeiçoar a Governança de TI.....	48
Figura 8. Quadro Alcançar Efetividade na Gestão de TI.....	49
Figura 9. Os Cinco Princípios do Cobit 5.....	54
Figura 10. Relacionamento Entre os Domínios do Cobit 5.....	55
Figura 11. Modelo Referencial de Processos do Cobit 5.....	56
Figura 12. Modelo para Governança de TI da NBR 38500:2009	58
Figura 13. Índice de Governança de TI Igovti 2010	76
Figura 14. Evolução do Igovti 2010 a 2012	84
Figura 15. Evolução da Governança de TI na APF.....	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
APF – Administração Pública Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CMMI – *Capability Maturity Model Integration*
Cobit – *Control Objectives for Information and related Technology*
EGTI – Estratégia Geral de Tecnologia da Informação
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IEC – *International Electrotechnical Commission*
ISO – *International Organization for Standardization*
ITGI – *Information Technology Governance Institute*
GC – Governança Corporativa
GTI – Governança de Tecnologia da Informação
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PCN – Plano de Continuidade de Negócios
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação
SEFTI – Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU
SEI – *Software Engineering Institute*
SISP – Sistema de Recursos de Informação e Informática
SLTI – Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação
SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia da Informação
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Metodologia Empregada e Organização	13
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE TI NA APF	66
3 PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO	93
CONCLUSÃO	101
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

Devido à paradigmática mudança tecnológica promovida pela popularização do computador pessoal, viabilizada pela revolução microeletrônica, surgiram novas maneiras de relacionamento entre o setor público e os cidadãos usuários de seus serviços. A sociedade passou a estruturar-se em redes descentralizadas e amorfas de informação e pressão baseadas no uso intensivo de tecnologia da informação e comunicações - TIC (CASTELLS, 1999). Neste contexto surgiram o Governo Eletrônico (e-gov), e mais recentemente a Governança Pública de TI (e-Governança), como componentes estratégicos que buscam atender essas demandas com foco em eficiência e no aprimoramento desse relacionamento.

Não obstante essa mudança paradigmática da sociedade industrial para a sociedade em rede, o setor público possui características que lhe são peculiares, bastante diferentes daquelas que norteiam a lógica da iniciativa privada. Enquanto esta é orientada para o lucro e o resultado financeiro ótimo, aquele é orientado ao atendimento das demandas e necessidades do cidadão, ao cumprimento do programa de governo e a estrita observância dos condicionantes orçamentários, legais e normativos. Para cumprir com sua missão institucional órgãos, autarquias, fundações e empresas públicas necessitam de ferramentas de Governança e de gestão de TI adequadas a essas peculiaridades. Com efeito, a Governança de TI vem tornando-se um componente estratégico essencial, sem a qual poderá ser inviável aos referidos entes atenderem aos crescentes desafios que lhe são impostos neste novo cenário.

O presente trabalho busca analisar expositivamente a Governança de TI aplicada aos órgãos integrantes do SISP - Sistema de Recursos de Informação e Informática da APF - Administração Pública Federal, e sugerir aprimoramentos com base na literatura, nos normativos legais aplicáveis e no modelo de referência Cobit (*Control Objectives for Information and related Technology*).

Metodologia Empregada e Organização

Neste trabalho optou-se pela modalidade expositiva, modalidade de texto dissertativo-explicativo onde não há a intenção de convencer o leitor, debater, polemizar ou contestar posições diferentes, mas sim de expor o tema abordado de modo detalhado, e imparcial, mas não exaustivo, buscando informa-lo a cerca do assunto e fazer com que o mesmo aprenda algo e tire suas próprias conclusões.

Segundo Lakatos e Marconi (2003), o trabalho científico **expositivo** reúne e relaciona material obtido de diferentes fontes, expondo o tema com fidedignidade e demonstrando habilidade não só de levantamento, mas também de organização, evitando-se argumentar sobre os assuntos tratados e mantendo-se posicionamento de neutralidade.

Na abordagem expositiva o autor expõe um conceito, uma teoria e o seu ponto de vista sobre o assunto, além de expressar a visão de outros autores e da academia. Normalmente ele expande a concepção nuclear, revelando sua essência, os precedentes, razões imediatas ou distantes, efeitos ou exemplificações.

A abordagem expositiva nos parece adequada para tratar o tema Governança de TI no setor público e atingir os objetivos propostos, dadas às características intrínsecas ao mesmo, o qual precisa agir no interesse de toda a sociedade (difuso), estritamente dentro do marco legal (princípio da legalidade), com plena justificação (princípio da motivação) e divulgação de seus atos (princípio da publicidade), além de suas lideranças e gestores terem de prestar contas aos órgãos de controle interno e externo (princípio da moralidade), fatores que buscam normalizar e padronizar comportamentos e limitar a discricionariedade e a autonomia desses líderes e gestores.

O presente estudo **expositivo** analisa a Governança de tecnologia da informação da APF - Administração Pública Federal, especialmente nos órgãos integrantes do SISP – Sistema de Recursos de Informação e Informática da APF, através dos relatórios de auditorias de tecnologia da informação executadas pelo TCU – Tribunal de Contas da União, comparando os resultados obtidos com o

modelo de referencia Cobit (*Control Objectives for Information and related Technology*) e propõe algumas sugestões de melhoria e de aperfeiçoamento.

Para alcançar os objetivos propostos apresenta-se no capítulo um a revisão bibliográfica, seguida de apresentação do SISP, da SLTI/MP, da IN nº 4/2010, da EGTI 2013-1015 e sua integração com o PPA 2013-2015, da apresentação do modelo de referência Cobit, da norma técnica NBR ISO/IEC 38500:2009 e do acórdão TCU nº 1603/2008, os quais compõem o referencial teórico. No capítulo dois serão discutidos os dados fornecidos pelas fiscalizações e auditorias de Governança de TI realizadas pelo TCU nos órgãos da administração federal direta, autárquica e fundacional integrantes do SISP. No capítulo três seguem-se propostas de aperfeiçoamento da situação diagnosticada e no capítulo final apresenta-se a conclusão do trabalho.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo é apresentada sucinta revisão bibliográfica sobre Governança de TI. Serão discutidos conceitos de Governança Corporativa, Governança pública, Governança de TI e gestão de TI. Em seguida será discutida a Governança de TI no setor público do ponto de vista conceitual. Também serão apresentados a organização e os normativos legais do SISP, da SLTI/MP, a IN nº 4/2010, a EGTI 2013-2015, o Cobit, a NBR ISO/IEC 38500:2009 e o acórdão TCU nº 1603/2008, elementos necessários para a análise da Governança de TI dos órgãos da APF, seu diagnóstico e para a proposição de sugestões de aperfeiçoamento deste modelo.

O conceito de Governança nasceu na iniciativa privada nos anos 30 e desenvolveu-se juntamente com o crescimento dos mercados de capitais e conglomerados econômicos, recebendo a denominação de Governança Corporativa no final dos anos 1980. O conceito foi introduzido no setor governamental a partir das reformas gerenciais levadas a cabo inicialmente na Grã-Bretanha e posteriormente nos Estados Unidos durante a década seguinte. Contudo, foi apenas recentemente que o conceito evoluiu para abarcar a área de Tecnologia da Informação e Comunicações - TIC, com a denominação de Governança de Tecnologia da Informação.

1.1 Governança Corporativa

Segundo Andrade e Rossetti (2004), a expressão “Governança Corporativa” surgiu no início da década de 1990 com a publicação do primeiro código de melhores práticas sobre o tema. Ainda segundo os referidos autores a Governança Corporativa teve origem na década de 1930, a partir do amadurecimento e profissionalização dos mercados de capitais, com o crescimento das corporações supranacionais, o qual provocou a difusão do capital social e do controle acionário, exigindo maior atenção por parte dos detentores dos direitos de propriedade das mesmas.

A literatura também preconiza que boas práticas de Governança Corporativa reduzem a discricionariedade dos gestores ao possibilitarem que proprietários e acionistas retomem o poder sobre suas organizações, desta forma o gestor passa a ter menor autonomia decisória, contudo compartilha responsabilidades e obtém apoio e orientação do conselho de administração, melhorando o relacionamento entre eles.

Desse modo, a Governança Corporativa pode ser definida como os mecanismos ou princípios que regem o processo decisório dentro de uma organização e um conjunto de regras que visam minimizar os conflitos de interesses ou problemas de agência¹ entre proprietários, controladores e gestores previstos na teoria econômica (WEILL; ROSS, 2006).

Uma definição concisa de Governança Corporativa é fornecida pela norma técnica NBR ISO/IEC 38500:2009, a qual estabelece que “Governança Corporativa é o sistema pelo qual organizações são dirigidas e controladas.” (NBR ISO/IEC 38500:2009).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, Governança Corporativa é “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle” (IBGC, 2009).

Ainda segundo o IBGC, boas práticas de Governança Corporativa convertem os princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e aumentar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade (IBGC, 2009).

A Governança Corporativa surgiu na década de 1930 com o crescimento das empresas e do mercado de capitais privados, a partir da necessidade de *shareholders* (proprietários, acionistas, controladores) obterem maior controle sobre seus gestores (presidentes, diretores, gerentes). O conceito foi aplicado ao setor

¹ Problemas de agência surgem a partir da separação entre a propriedade e a gestão empresarial: o principal (proprietário ou acionista) delega ao agente (gestor) poder de decisão sobre a propriedade, contudo os interesses desses atores são diferentes, gerando-se conflitos de agência nos quais os custos de transação tendem a ser altos para o principal, em razão da assimetria de informações entre ambos (JENSEN e MECKLING, 1976).

público a partir das reformas gerencialistas do *NPM (New Public Management)* iniciadas nos governos neoliberais de Margaret Thatcher (1979-1990) no Reino Unido e de Ronald Reagan (1981-1989) nos EUA, os quais buscavam a redução do gasto público e o equilíbrio fiscal através de privatizações, forte desregulação de mercados e redução de direitos trabalhistas.

O conceito de Governança Corporativa atingiu o setor de tecnologia da informação no final dos anos 1990 em razão do aumento da competitividade empresarial, de pressão por menores custos e da crescente regulamentação econômica governamental visando evitar fraudes, as quais se tornaram endêmicas em razão da agressiva desregulação financeira promovida pelas reformas gerencialistas do *NPM* iniciadas nos anos 1980 e globalmente difundidas e aplicadas nos anos 1990.

A Governança Corporativa é conjunto de princípios e mecanismos que regem o processo decisório e tem por principal objetivo a prestação de contas (*accountability*) visando minimizar os conflitos de agência e a discricionariedade dos gestores, reduzindo custos de transação e riscos para acionistas e proprietários, ao mesmo tempo em que preserva e aumenta o valor da organização, contribuindo para seu crescimento e longevidade.

1.2 Governança de TI

A Governança de TI surgiu no início dos anos 1990 como um subconjunto da Governança corporativa em razão da necessidade de se obter maior controle e transparência sobre os gestores corporativos. Ela concentra-se na estrutura das relações e processos para desenvolver, dirigir e controlar os recursos de TI de modo a alcançar os objetivos da organização por meio de um equilíbrio entre risco versus retorno sobre ativos de TI.

De acordo com a norma NBR ISO/IEC 38500:2009 a Governança de TI de uma organização, seja ela pública ou privada, deve envolver a avaliação e orientação da utilização da TI para apoiar a organização no atendimento de suas

metas, incluindo metas estratégicas e políticas de utilização da TI dentro dessa organização (NBR ISO/IEC 38500:2009).

A referida norma propõe um modelo para Governança de TI, prevendo que os executivos governem a TI por meio de três atividades principais, a saber:

- Avaliar a necessidade e uso corrente e futuro da TI;
- Dirigir a elaboração e implementação de planos e políticas de TI alinhados com os objetivos organizacionais;
- Monitorar a conformidade com as políticas e o desempenho em relação ao que foi planejado.

A NBR ISO/IEC 38500:2009 estabelece ser possível delegar a responsabilidade relativamente a aspectos específicos de TI para gerentes dentro da organização, no entanto, a responsabilidade final pela efetividade, eficiência, aceitação e entrega de serviços de TI por uma organização permanece com os executivos e não pode ser delegada (NBR ISO/IEC 38500:2009).

Outra definição bastante aceita apresenta a Governança de TI como a especificação dos direitos decisórios e do *framework* de responsabilidades para estimular comportamentos desejáveis na utilização da TI (WEILL; ROSS, 2006).

O ITGI preconiza que valor, risco e controle constituem a essência da Governança de TI, a qual é de responsabilidade dos executivos e da alta direção, consistindo em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da mesma (ITGI, 2007).

Ainda segundo o ITGI A Governança de TI tem por objetivo central compreender as necessidades de TI e a sua importância estratégica para a organização, de modo que ela possa sustentar suas operações e atividades no futuro e implementar as estratégias requeridas tempestivamente, garantindo que essas expectativas sejam alcançadas com o menor risco possível (ITGI, 2007).

Para que a Governança de TI atinja seus objetivos faz-se necessário que diretores e gestores de alto nível tenham conhecimento de como ela é implementada e gerida. De acordo com pesquisa *survey*, feita por Weill e Ross com altos executivos de 256 empresas nas Américas, Europa e Ásia, apenas um entre três gerentes seniores conhecem como a TI é governada na sua companhia. Contudo, nas empresas que apresentam os melhores desempenhos, ela é cuidadosamente desenhada e entre 60% a 80% dos seus executivos seniores têm um completo entendimento de como é desenvolvida. Além disso, Weill e Ross afirmam que as companhias que obtêm um alto nível de Governança de TI aumentam em média 20% os seus lucros e alcançam altos índices de retorno e crescimento nos mercados de capital (WEILL; ROSS, 2006).

A Governança de TI dever ser compreendida no contexto da Governança Corporativa, vez que esta última se ocupa de ativos estratégicos fundamentais para qualquer organização, tais como: finanças, recursos humanos, patentes, pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, dentre outros, os quais necessitam ser suportados por sistemas de informação e automação que são desenvolvidos, mantidos e aperfeiçoados pela TI institucional. Desta forma, para desenhar a Governança de TI é necessário antes levantar quais são as decisões de TI a serem tomadas e, especialmente, quem deve tomar essas decisões (WEILL; ROSS, 2006).

Contudo, apesar de sua importância estratégica para as organizações privadas e públicas, a Governança de TI é um tema mal definido, com limites obscuros e que vem sendo pouco compreendido por proprietários, acionistas, diretores, gestores e profissionais de TI. Ainda que o termo esteja se tornando rapidamente popular, seu conceito, frequentemente, vem sendo mal empregado, ou mal compreendido, pelos principais interessados e envolvidos (WEILL; ROSS, 2006).

A Governança de TI é um subconjunto da Governança Corporativa, ela busca alinhar os recursos e a infraestrutura de TI aos objetivos estratégicos, plano de negócio e missão corporativos, indicando responsabilidades, cobrando resultados e fornecendo valor aos *shareholders* (proprietários, acionistas e controladores) e aos *stakeholders* (gestores, administradores, fornecedores, clientes e funcionários).

Apesar de sua popularidade o termo é frequentemente mal compreendido e mal empregado pelos principais interessados (*shareholders* e *stakeholders*) em razão da pouca familiaridade com a teoria de Administração de Empresas ou com a gestão de TI de alto nível. Desta forma eles tendem a limitar o escopo da Governança de TI à conformidade com os principais modelos de referência presentes no mercado (Cobit e ITIL), consumindo tempo, recursos financeiros e materiais implantando, mantendo e aprimorando objetivos de controle, processos e serviços desnecessários ou prescindíveis, com a conseqüente perda de foco do que é realmente essencial para uma boa Governança de TI, seja na esfera privada ou, especialmente, no setor público.

1.3. Gestão de TI Versus Governança de TI

A linha divisória entre a Governança de TI e a Gestão da área de TI, embora tênue, pode ser estabelecida pelo fato de que os gestores de TI administram, desenvolvem, implementam e monitoram estratégias de TI no dia-a-dia, enquanto os conselheiros e outras estruturas de Governança lidam com a política, a cultura e a direção de toda a organização, inclusive aquelas aplicáveis à gestão de TI.

Weill e Ross (2006) corroboram essa análise, ao afirmarem que a Governança de TI determina quem toma cada tipo de decisão, quem contribui para as decisões e como cada envolvido no processo é monitorado e responsabilizado, ao passo que a gestão de TI se ocupa com quais decisões são tomadas e qual a melhor maneira de implementar essas decisões em um cenário específico.

Desta forma a diferença entre os dois conceitos permanece no foco de cada um deles: enquanto a Gestão de TI abarca e enfatiza a tecnologia da informação e os processos inerentes a ela, a Governança de TI trata da importância da informação para a estratégia e a missão da organização.

Assim, a gestão de TI, seus elementos, produtos entregues e serviços prestados podem ser transferidos a um provedor externo, contudo a Governança de

TI é exclusiva da organização, uma vez que a teoria administrativa preconiza que direção e controle não podem ser delegados ao mercado.

Do exposto depreende-se que a gestão de TI cuida da infraestrutura, dos serviços e produtos entregues pela área de TI aos principais interessados, fornecedores e clientes, podendo ser delegada a terceiros, ao passo que a Governança de TI cuida da direção, da estratégia, da prestação de contas e do controle, sendo exclusiva da organização e de interesse de seus proprietários, acionistas e controladores, por tanto indelegável. Ela alinha recursos e infraestrutura de TI aos objetivos estratégicos e missão corporativos, fornecendo *accountability* e valor a *shareholders* e *stakeholders*.

1.4. Governança de TI no Setor Público Brasileiro

A administração pública brasileira passou por significativas transformações e reformas, especialmente a partir do Plano Diretor para Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE idealizado e conduzido na gestão de Luis Carlos Bresser Pereira no Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado - MARE nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), e em iniciativas levadas a cabo nos governos posteriores. Durante este período a tecnologia da informação - TI evoluiu de suporte administrativo e logístico a ator estratégico responsável pelo cumprimento das metas e da missão institucional, focadas no interesse público, na orientação para resultados e no atendimento das demandas do cidadão (PDRAE, MARE, 1995).

Neste contexto a Governança de TI no setor público brasileiro faz parte de um processo mais amplo de transformação e reforma da administração pública, no qual a TI representa papel estratégico. Desta forma pode-se fazer um paralelo entre a transição de modelos de gestão da TI no setor público e os processos de reformas administrativas ao longo do tempo. Enquanto o modelo de gestão de sistemas de informação da era dos computadores de grande porte (*mainframes*) localizados nos CPDs – Centros de Processamento de Dados, se deu à época da doutrina administrativa weberiana, com tarefas e processos definidos, hierarquizados e automatizados, no que se pode chamar de era DASP – Departamento de

Administração do Serviço Público, o modelo descentralizado de gestão dos recursos de TI da era da microcomputação distribuída e em redes se inseriu no contexto das reformas gerencialistas do *NPM* iniciadas no Brasil nos governos FHC (1995-2003), as quais visavam à racionalização e à desburocratização da máquina estatal, progressivamente inchada pelo paradigma burocrático resultante do modelo de Estado Patrimonialista.

A busca pela melhor gestão da informação e do conhecimento com o surgimento da era da Internet, avançaria neste espectro, ao ampliar os objetivos do uso da TI estatal e ao reconhecer a necessidade de incorporar novos atores e *stakeholders*, refletindo desta maneira os primeiros passos na direção de uma efetiva Governança de TI aplicada ao setor público.

A Governança de TI estatal vem atender um novo modelo de administração pública, denominado Governança Digital, que incorpora por completo a TI como elemento-chave e ator estratégico para atender os objetivos principais do setor público de prover bens, serviços públicos e informações de qualidade para todos os cidadãos.

Contudo, faz-se necessário advertir que mesmo no atual contexto de ator estratégico onipresente da TI, as melhores práticas recomendadas pela literatura e pelos modelos de referência aplicáveis ao setor privado não devem ser diretamente transpostas ao setor público. Neste último os ambientes político e institucional são mais instáveis, com frequentes mudanças de governos, planos, programas, dirigentes e altos gestores, o que dificulta sobremaneira o alinhamento do planejamento estratégico de TI ao planejamento estratégico institucional e ao plano diretor de TI de cada órgão ou instituição, obstando o cumprimento de sua missão e tornando a Governança de TI um grande desafio em todas as esferas e níveis de governo.

Com relação à estrutura institucional, no poder executivo a Governança e a gestão de TI são coordenadas, supervisionadas e controladas pelo SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal, através da SLTI/MP -Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual se configura

como órgão central do SISP, responsável pelo planejamento, a coordenação, a supervisão e a orientação normativa das atividades do mesmo, com enfoque na melhoria da prestação dos serviços e na regulamentação das compras e contratações públicas de TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação, utilizando como referencial normativo a Instrução Normativa SLTI/MP Nº 04, de 12 de novembro de 2010 e a Estratégia Geral de TI – EGTI 2013-2015.

1.4.1 Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal – SISP

O Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990, instituiu o Sistema de Controle da Informática do poder executivo federal, sob a responsabilidade da Secretaria da Administração Federal - SAF. De 1990 até os dias atuais o sistema passou por um progressivo processo de institucionalização.

O Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994 (substituído pelo Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011), transformou o Sistema de Controle da TI do poder executivo federal em Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal - SISP, com a finalidade de centralizar o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal.

O SISP foi instituído com o objetivo de organizar a operação, controle, supervisão e coordenação dos recursos de informação e informática da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo federal – APF.

As diretrizes estratégicas do SISP são: (1) assegurar suporte de informação adequado, dinâmico, confiável e eficaz à APF; (2) estimular o uso racional dos recursos de informação e informática disponíveis aos órgãos governamentais, contribuindo para incrementar a qualidade do ciclo da informação; (3) integrar as

áreas de TI do governo federal a partir da concatenação de esforços para o compartilhamento de experiências comuns e soluções adotadas; (4) definir a política estratégica de gestão de tecnologia da informação do poder executivo federal (Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011).

Compõem o SISP, segundo o Decreto nº 7.579/11, os seguintes órgãos:

Órgão Central: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela coordenação e pela supervisão e orientação normativa. Cabe ao órgão central:

I - orientar e administrar os processos de planejamento estratégico, de coordenação geral e de normalização relativos aos recursos de TI abrangidos pelo SISP;

II - definir, elaborar, divulgar e implementar com apoio da Comissão de Coordenação, as políticas, diretrizes e normas gerais relativas à gestão dos recursos do SISP e ao processo de compras do Governo na área de tecnologia da informação;

III - promover a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área de abrangência do SISP;

IV - incentivar ações prospectivas, visando acompanhar as inovações técnicas da área de tecnologia da informação, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços dos órgãos e entidades abrangidos pelo SISP;

V - promover a disseminação das políticas, diretrizes, normas e informações disponíveis, de interesse comum, entre os órgãos e entidades abrangidos pelo SISP.

Órgãos Setoriais: as unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República. Compete aos órgãos setoriais:

I - coordenar, planejar, articular e controlar as ações relativas aos recursos de tecnologia da informação, no âmbito dos respectivos Ministérios ou órgãos da Presidência da República;

II - fornecer subsídios ao Órgão Central do SISP, por intermédio da Comissão de Coordenação, para a definição e elaboração de políticas, diretrizes e normas gerais relativas ao SISP;

III - cumprir e fazer cumprir, por meio de políticas, diretrizes, normas e projetos setoriais, as políticas, diretrizes e normas gerais emanadas do Órgão Central do SISP;

IV - participar, como membro da Comissão de Coordenação, dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados ao SISP.

Comissão de Coordenação: formada pelos representantes dos Órgãos Setoriais e presidida por representante da SLTI/MP. Compete à Comissão de Coordenação:

I - participar da elaboração e implementação das políticas, diretrizes e normas gerais relativas à gestão dos recursos do SISP e ao processo de compras do Governo na área de tecnologia da informação;

II - assessorar o Órgão Central do SISP no cumprimento de suas atribuições;

III - promover o intercâmbio de conhecimento entre seus participantes e homogeneizar o entendimento das políticas, diretrizes e normas gerais relativas ao SISP;

IV - acompanhar e avaliar os resultados da regulamentação emanada do Órgão Central do SISP, e propor ajustamentos.

Órgãos Seccionais: unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação das autarquias e fundações. Compete aos órgãos seccionais:

I - cumprir e fazer cumprir, por meio de políticas, diretrizes, normas e projetos seccionais, as políticas, diretrizes e normas emanadas do Órgão Setorial do SISP a que estão vinculados;

II - subsidiar o Órgão Setorial do SISP a que estão vinculados na elaboração de políticas, diretrizes, normas e projetos setoriais;

III - participar dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados ao SISP.

Órgãos Correlatos: unidades desconcentradas e formalmente constituídas de administração dos recursos de TI nos Órgãos Setoriais e Seccionais. Compete aos Órgãos Correlatos:

I - subsidiar a unidade de tecnologia da informação de seu respectivo Órgão Setorial ou Seccional no cumprimento das políticas, diretrizes e normas gerais relativas ao SISP;

II - subsidiar a unidade de tecnologia da informação de seu respectivo Órgão Setorial ou Seccional na elaboração de políticas, diretrizes, normas e projetos setoriais ou seccionais;

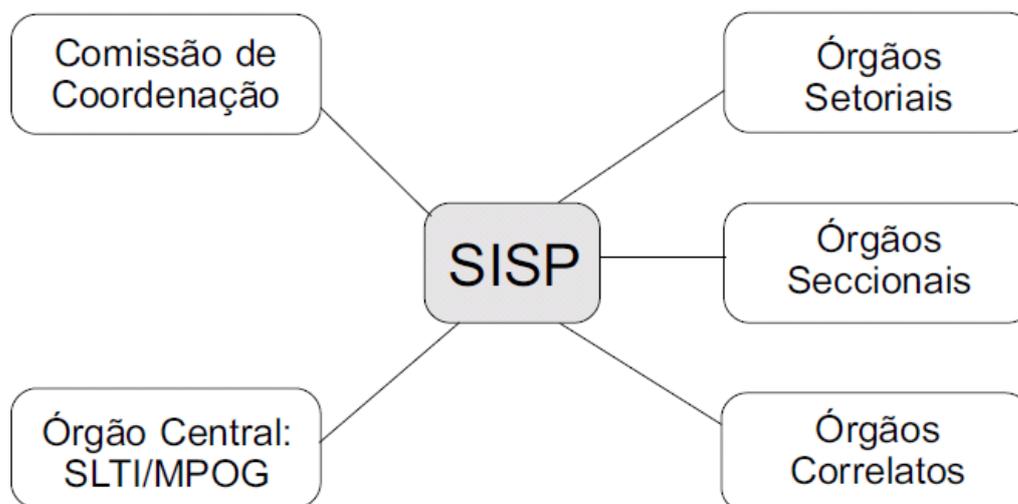
III - participar dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados ao SISP.

Vale observar que as empresas públicas e sociedades de economia mista não estão incluídas compulsoriamente como membros do sistema. A interação entre esses entes e os órgãos do SISP, referente à administração dos recursos de informação e de informática, depende da assinatura de termo de cooperação entre a entidade e o órgão central, conforme o disposto no parágrafo único, art. 1º do Decreto 7.579/2011.

O poder legislativo, o poder judiciário, o poder executivo estadual e municipal, outras entidades do poder público e ainda entidades da iniciativa privada também não fazem parte do SISP de forma compulsória, contudo podem aderir ao sistema mediante acordos específicos com o órgão central para o desenvolvimento de projetos de interesse comum (parágrafo único, art. 3º do Decreto nº 7.579/11).

A adoção das diretrizes e normas da SLTI/MP nesses órgãos e entes federados não é obrigatória, mas recomendável.

A figura 1 demonstra a estrutura geral do SISP conforme apresentada na EGTI 2013-2015.

Figura 1. Estrutura do SISP

Fonte – EGTI 2013-2015

Conforme exposto entre o início da década de 1990 e os dias atuais, houve uma série de alterações institucionais na APF decorrentes das reformas da Administração Pública no país. Como resultado disso, com o passar do tempo houve o alargamento do escopo das responsabilidades do SISP e a ampliação do seu papel na Governança de TI do poder executivo federal. O SISP foi instituído com o objetivo de gerir adequadamente os recursos de informação e informática do poder executivo federal, assegurando suporte de TI adequado, dinâmico, confiável e eficaz à APF, estimulando uso racional dos recursos disponíveis, integrando as áreas de TI dos órgãos federais e definindo a política estratégica de Governança e gestão de TI do poder executivo federal (Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011).

1.4.2 Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP

Trata-se do órgão central do SISP, responsável pelo planejamento, a coordenação, a supervisão e a orientação normativa das atividades do mesmo, com enfoque na melhoria da prestação de serviços por meios eletrônicos e na regulamentação das compras e contratações públicas relacionadas ao uso das

Tecnologias da Informação e Comunicação, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Conforme o Decreto nº 8.189 de 21 de Janeiro de 2014, compete à SLTI/MP:

I - propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades:

a) de gestão dos recursos de tecnologia da informação, no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, como órgão central do sistema;

b) de gestão dos recursos de logística sustentável, no âmbito do Sistema de Administração de Serviços Gerais - SISG, como órgão central do sistema;

c) de gestão de convênios e contratos de repasse;

d) de governo eletrônico, relacionadas à padronização e à disponibilização de serviços eletrônicos interoperáveis, acessibilidade digital e abertura de dados; e

e) de segurança da informação no âmbito do SISP;

II - gerir os sistemas informatizados:

a) Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG;

b) Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP; e

c) Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV;

III - presidir a Comissão de Coordenação do SISP; e

IV - atuar como Secretaria-Executiva da Comissão Gestora do SICONV.

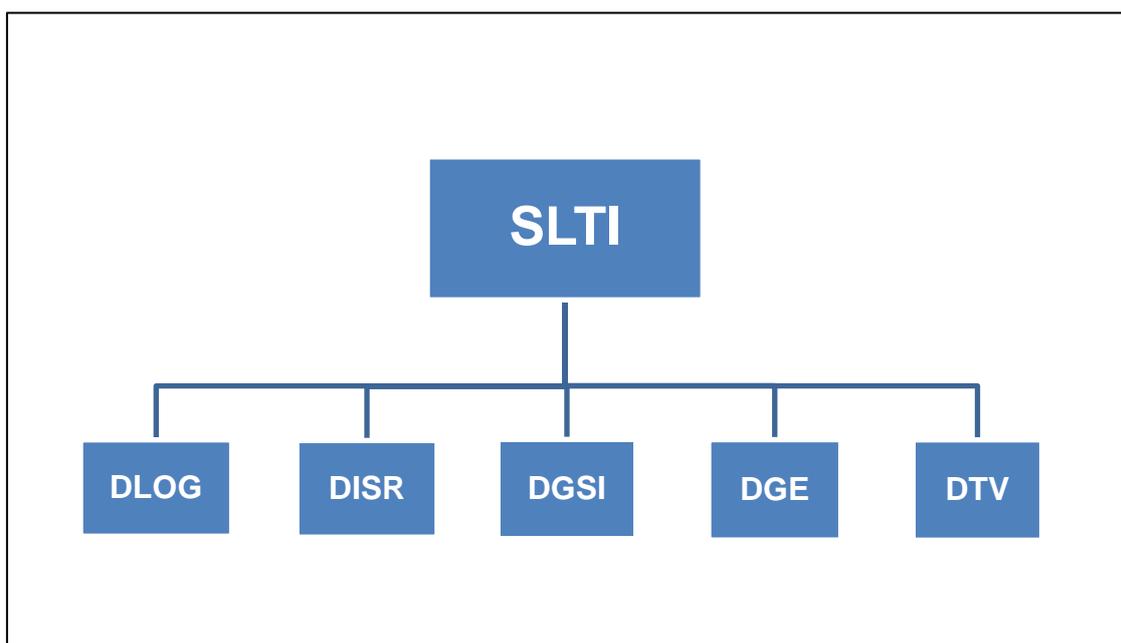
A estrutura geral da SLTI/MP a seguir é dada pelo Decreto nº 8.189/14:

- Departamento de Logística
- Departamento de Infraestrutura e Serviços de Rede

- Departamento de Governança e Sistemas de Informação
- Departamento de Governo Eletrônico
- Departamento de Transferências Voluntárias

A figura 2 apresenta o organograma geral da SLTI segundo o Decreto nº 8.189/14.

Figura 2. Organograma SLTI/MP



Fonte: EGTI 2013-2015 SISP

Atribuições do Departamento de Logística - DLOG (Decreto nº 8.189/14)

- I. Coordenar, disciplinar e articular a implantação de ações integradas de governo eletrônico na administração pública federal;
- II. Promover atividades relacionadas à integração da prestação de serviços públicos por meios eletrônicos na administração pública federal;
- III. Estimular a digitalização de serviços públicos eletrônicos e a ampliação do nível de sofisticação tecnológica dos serviços disponibilizados;
- IV. Definir e publicar padrões e melhores práticas de uso da internet, inclusive de redes sociais, para melhoria da gestão e disponibilização de conteúdos públicos digitais;

IV. Sistematizar e disseminar informações relacionadas às ações de governo eletrônico da administração pública federal.

Atribuições do Departamento de Infraestrutura e Serviços de Rede – DISR (Decreto nº 8.189/14)

I - normatizar, promover e coordenar ações junto aos órgãos do SISP quanto a:

a) aplicações, serviços e infraestrutura das redes de comunicação governamentais; e

b) definição de processos e procedimentos de contratações de soluções de tecnologia da informação;

II - gerir a infraestrutura tecnológica da rede de comunicação do Governo federal; e

III - promover estudos e ações visando à:

a) inovação, interconexão e disponibilização de novas aplicações e serviços de dados, voz e imagem nas redes de comunicação governamentais;

b) disponibilidade da infraestrutura e serviços da rede de comunicação do Governo federal; e

c) viabilização do acesso, fácil e em tempo real, a informações existentes em entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.

Atribuições do Departamento de Governança e Sistemas de Informação – DGSI (Decreto nº 8.189/14)

I - normatizar, promover e coordenar ações junto aos órgãos do SISP quanto a:

a) gestão e Governança de tecnologia da informação;

b) inovações e modelos tecnológicos;

c) gestão de pessoas e capacitação; e

d) melhoria de processos de desenvolvimento de sistemas;

II - exercer apoio executivo à Comissão de Coordenação do SISP;

III - promover o desenvolvimento e a implantação, na administração federal, de sistemas informatizados que possibilitem o incremento da produtividade, o aperfeiçoamento do ciclo de políticas públicas e subsidiem a tomada de decisão; e

IV - coordenar, por meio da Comissão de Coordenação do Software Público Brasileiro, as atividades pertinentes ao Software Público Brasileiro.

Atribuições do Departamento de Governo Eletrônico - DGE (Decreto nº 8.189/14)

I - coordenar, disciplinar e articular a implantação de ações integradas de governo eletrônico na administração pública federal;

II - promover e coordenar atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos na administração pública federal;

III - definir, publicar e disseminar padrões e normas em governo eletrônico referentes à acessibilidade, interoperabilidade, serviços e conteúdos públicos digitais e coordenar a sua implementação;

IV - promover a transparência e a participação da sociedade através dos meios digitais, quanto a consultas públicas e abertura de dados; e

V - sistematizar e disseminar informações relacionadas às ações de governo eletrônico da administração pública federal.

Atribuições do Departamento de Transferências Voluntárias – DTV (Decreto nº 8.189/14)

I - gerenciar e operacionalizar o funcionamento sistêmico das atividades do SICONV, por intermédio da sua implantação, acompanhamento, regulamentação e avaliação;

II - coordenar a implementação de ações de organização e modernização administrativa para o aperfeiçoamento dos processos de transferência voluntária do Poder Executivo federal;

III - exercer a função de Secretaria-Executiva da Comissão Gestora do SICONV , na forma da regulamentação específica;

IV - promover a análise de informações estratégicas no âmbito das transferências voluntárias da União, incumbindo-lhe:

a) pesquisar e sistematizar informações e dados estatísticos; e

b) apoiar os órgãos de controle na identificação, estruturação e disseminação de boas práticas de disponibilização de informações de domínio público;

V - articular atividades pertinentes ao SISP quanto à gestão da informação; e

VI - formular e implementar políticas e diretrizes relativas à gestão estratégica da informação no âmbito das transferências voluntárias da União.

Conforme exposto a SLTI é o órgão de coordenação central do SISP, tendo por principais atribuições o planejamento, a coordenação, a supervisão e a orientação normativa de atividades com enfoque na Governança de TI, na melhoria de serviços e na regulamentação de compras e contratações de TIC no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

1.4.3 Instrução Normativa Nº 4/2010 - SLTI/MP

A Instrução Normativa SLTI/MP Nº 04, de 12 de novembro de 2010, foi expedida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e dispõe sobre o processo de

Governança de TI e de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações pelos órgãos integrantes do SISP.

A IN nº 4/2010 possui trinta e dois artigos e está dividida em três Capítulos tratando, o primeiro, sobre as Disposições Gerais, o segundo Do Processo de Contratação, e o terceiro Das Disposições Finais.

O capítulo I trata das definições dos termos que serão utilizados ao longo do texto da Instrução Normativa (artigo 2º); orientações para elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI (artigos 3º e 4º); e algumas vedações (artigos 5º, 6º e 7º).

O capítulo II está dividido em três seções que contemplam detalhadamente o procedimento para execução das fases de Planejamento da Contratação, Seleção de Fornecedor e Gerenciamento do Contrato.

O capítulo III trata Das Disposições Finais indicando: a utilização subsidiária da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, (artigo 28); o apoio das Áreas de Compras, Licitações e Contratos nas atividades de contratação (artigo 29); a aplicação da norma em casos de prorrogações contratuais (artigo 30); a data de entrada em vigor da própria Instrução (artigo 31); e a revogação da versão anterior, IN nº 4 – SLTI/MP, de 19 de maio de 2008 (artigo 32).

A Instrução Normativa nº 04/2010 foi elaborada a partir do aperfeiçoamento da Instrução Normativa nº 4/2008, importante marco regulatório para a Administração Pública Federal. Ela surgiu de uma série de estudos feitos pelo Ministério do Planejamento por meio da SLTI em conjunto com o TCU, visando aculturar os gestores desta área à utilização do planejamento como ferramenta principal de Governança Corporativa e de TI. Além de ser uma obrigação constitucional e legal do gestor público, o planejamento de TI é preconizado nos modelos de Governança de TI utilizados pelo mercado, especialmente o Cobit.

A principal orientação adotada pela IN nº 4/2008 foi à busca do alinhamento estratégico da área de TI com as áreas finalística dos órgãos e entidades estatais por excelência em resultados, e mais eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos aplicados em TI.

A partir da IN nº 4/2008 as contratações de Tecnologia da Informação passaram a ser vinculadas ao Planejamento Estratégico Institucional dos órgãos do Governo Federal, que por sua vez é elaborado visando à consecução dos objetivos estratégicos desenvolvidos em linha com as ações finalística e seus respectivos programas definidos no Plano Plurianual – PPA e na Lei Orçamentária Anual - LOA. Este alinhamento dos Planos Diretores de TI aos planejamentos estratégicos é essencial para que o valor da TI seja cada vez mais evidenciado como ferramenta estratégica para o desenvolvimento do setor público e do país.

A área de TI federal (APF) foi responsável por um orçamento de R\$ 12,5 bilhões em 2010, sendo parte significativa desse orçamento dirigido para a contratação de serviços relacionados a software. Além disso, há que se considerar que no mesmo ano era previsto um orçamento total da União de R\$ 1,8 trilhão, sendo a execução da maior parte dependente, direta ou indiretamente, de TI (BRASIL, 2010b). Portanto a adequada estruturação dos processos organizacionais e um melhor aparelhamento processual são indispensáveis para a gestão adequada e responsável destes recursos. Desta forma a Governança e a gestão de TI tornaram-se vetor estratégico deste movimento organizacional da APF.

Contudo, apesar de inovadora, a IN nº 04/2008 ainda apresentava dificuldades para sua plena utilização e implementação, levando a criação de um grupo de trabalho interministerial através da Portaria nº 04, de 13 de maio de 2010, com a finalidade de aperfeiçoá-la e adequá-la a novas exigências normativas e necessidades específicas da APF.

A partir das conclusões do grupo de trabalho foram incorporadas as seguintes melhorias, as quais passaram a fazer parte da IN nº 4/2010:

- I - Ampliação do escopo para Soluções de TI em bens e serviços;
- II - Exigência de criação de equipe de Planejamento da Contratação composta por:
 - a) Integrante Requisitante;
 - b) Integrante Técnico;
 - c) Integrante Administrativo;

III - Definição dos papéis de Fiscais Contratuais;

- a) Fiscal Requisitante;
- b) Fiscal Técnico;
- c) Fiscal Administrativo.

IV - Definição das responsabilidades em cada etapa das fases do processo de contratação;

V - Criação do documento de oficialização da demanda;

VI - Melhor detalhamento de sanções administrativas;

VII - Aperfeiçoamento da fase de seleção de fornecedores.

O modelo de contratação de TI previsto na IN nº 4/2010, baseia-se em:

Estruturação dos recursos humanos de TI com servidores efetivos e capacitados na gestão de TI (Acórdãos TCU nº 786/2006 e nº 1.603/2008).

- a) Planejamento detalhado da contratação;
- b) Parcelamento das Soluções de TI em tantos itens quantos sejam tecnicamente possíveis, convenientes ao órgão e economicamente viável;
- c) Licitação independente (ou adjudicação independente) para cada um dos itens a ser adquirido;
- d) Estabelecimento de exigências de habilitação e de avaliação da proposta técnica específicas para cada serviço e produto a ser adquirido;
- e) Prestação e pagamento por serviços mensurados por resultado alcançado, medido e verificado, e não por horas trabalhadas;
- f) Avaliação de qualidade dos serviços;
- g) Controle efetivo da execução dos serviços (aperfeiçoamento da gestão do contrato).

A IN nº 04 foi elaborada para que os gestores de TI utilizem o planejamento como ferramenta principal de Governança Corporativa e de TI. Além de obrigação constitucional e legal, o planejamento de TI é preconizado pelos principais modelos de Governança de TI utilizados pelo mercado, especialmente o Cobit. O principal

objetivo da IN nº 4 é o alinhamento estratégico da área de TI (PDTI) com o Planejamento Estratégico das áreas finalística dos órgãos e entidades estatais, buscando a excelência em resultados, eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos aplicados em TI, tornando a Governança e a gestão de TI vetores estratégicos da APF na busca de sua missão institucional e legal.

1.4.4 Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI do SISP

A Estratégia Geral de Tecnologia da Informação - EGTI é o instrumento de Governança e de gestão de TI do SISP que traça a direção da TI, definindo o plano estratégico que visa promover a melhoria contínua da Governança e da gestão de TI, assim como a sustentação da infraestrutura, além de subsidiar os órgãos integrantes do sistema na elaboração dos Planejamentos de Tecnologia da Informação - PDTI, em atendimento ao que determina o art. 3º da IN nº 04/2010.

Conforme o disposto no artigo 3º da IN nº 4/2010 o órgão central do SISP elaborará, em conjunto com os órgãos setoriais e seccionais do SISP, a EGTI para a Administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo federal, revisada e publicada anualmente, para servir de subsídio à elaboração do respectivo PDTI pelos órgãos e entidades integrantes do SISP.

Para o período de 2013 a 2015 a EGTI estabelece nove objetivos estratégicos distribuídos em cinco perspectivas: Sociedade; Governo Federal; Processos Internos; Pessoas, Aprendizado e Crescimento e Financeiro. Após a definição desses objetivos e da orientação estratégica para alcançá-los, foram estabelecidos indicadores e suas respectivas metas, de forma a mensurar objetivamente os resultados alcançados pelos órgãos (EGTI 2013-2015, SLTI/MP).

A EGTI 2013-2015 busca o amadurecimento institucional do SISP e o fortalecimento da atuação dos órgãos integrantes do sistema na gestão e Governança de TI e destaca como tendência a unificação da tecnologia da informação (TI) com a comunicação (C), gerando, assim, a TIC. Além disso, consolida o processo de construção colaborativa entre os órgãos integrantes do SISP e torna pública a estratégia do governo federal para a área de TI.

O Plano Decenal Brasil 2022 e o Plano Plurianual - PPA do quadriênio 2012-2015 alicerçam a orientação estratégica seguida na construção da EGTI ao valorizar a transversalidade das políticas públicas. Como resultado espera-se que os objetivos estratégicos sejam alcançados, consolidando as conquistas recentes e construindo novos caminhos para solidificar o papel da TI como um ativo com poder de promover a excelência na prestação de serviços e efetividade das políticas públicas, consolidando a TI governamental como elemento estratégico para a gestão pública com eficiência, eficácia e efetividade.

O processo de elaboração da EGTI 2013-2015 baseou-se na metodologia *Balanced Scorecard* - BSC, desenvolvida em 1997 pelos professores Robert Kaplan e David Norton, da *Harvard Business School*, com adaptações.

O BSC traduz a estratégia da organização para realizar sua missão e alcançar sua visão de futuro, por meio de um conjunto de objetivos estratégicos, os quais mantêm relações de causa e efeito entre si, definidos em diferentes perspectivas. O desempenho da organização na busca de seus objetivos é medido por indicadores, para os quais são definidas metas a serem alcançadas ao longo do tempo.

A proposta do BSC é tornar inteligível, para todos os níveis da organização, a visão, a missão e os objetivos estratégicos, no intuito que todos saibam o que fazer e de que forma suas ações impactam no desempenho organizacional.

O BSC organiza-se com base em perspectivas, as quais permitem a realização da estratégia planejada de maneira equilibrada. As perspectivas originais, segundo Kaplan e Norton, são Financeira, Cliente, Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento. Todavia, o modelo permite adaptações conforme a realidade da organização, dessa forma, os objetivos estratégicos do SISP estão organizados horizontalmente em perspectivas adaptadas do modelo original, sendo elas:

- Pessoas, Aprendizado e Crescimento: contém os objetivos relacionados ao desenvolvimento de pessoas e de estruturação dos órgãos do sistema;
- Financeiro: relaciona-se aos objetivos voltados para a gestão orçamentária;

- Processos Internos: reúne os objetivos relacionados às ações internas e de apoio direto ao alcance da visão;
- Governo Federal: é a perspectiva intermediária entre os processos internos e os resultados da sociedade, que visa aprimorar a capacidade de gestão do governo;
- Sociedade: reúne os resultados tangíveis da estratégia que impactam na sociedade.

A execução do processo de elaboração da EGTI 2013-2015 foi pautada no desafio de envolver adequadamente os órgãos integrantes do SISP. O envolvimento ocorreu de forma colaborativa, presencial ou virtual.

Foram realizadas diversas oficinas presenciais, nas quais se revisou o referencial estratégico do SISP para o período de 2013 a 2015, definindo-se uma nova visão de futuro, na intenção de alinhar-se às expectativas dos órgãos; uma nova missão, baseada no decreto de instituição do SISP, bem como valores consideráveis em todas as ações do sistema (EGTI 2013-2015, SLTI/MP).

Foi realizada a análise ambiental do SISP, na qual foram identificados os pontos fracos e fortes do Sistema, assim como as oportunidades e ameaças externas. Esta análise contribuiu com a definição de novos Objetivos Estratégicos, para os quais se identificou um conjunto de Indicadores, Metas e Iniciativas Estratégicas, que permitirão direcionar o atendimento dos objetivos definidos, bem como o alcance da nova Visão de futuro (EGTI 2013-2015, SLTI/MP).

A partir da aplicação da metodologia BSC envolvendo todos os órgãos integrantes do SISP de forma colaborativa, foi possível definir os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas e as iniciativas que subsidiaram a elaboração da Estratégia Geral de TI do SISP - EGTI 2013-2015, a qual foi sintetizada em um mapa estratégico (figura 3). O referido mapa tem por objetivo facilitar o entendimento da EGTI 2013-2015 a todos os interessados, garantir coerência e colaborar com todo o processo de comunicação, divulgação e apresentação dos objetivos. Esses objetivos interligam-se e formam uma relação de causa e efeito, permitindo a

demonstração do que deve ser realizado para o alcance da Visão de futuro, a realização da Missão e a difusão de valores entre todos os órgãos participantes.

Missão: “Promover a melhoria da Governança e da gestão de tecnologia da informação nos órgãos integrantes do Sistema, agregando valor às políticas públicas e ao desenvolvimento sustentável do país.” (EGTI 2013-2015, SLTI/MP).

Visão: “Ser a principal referência de sucesso e inovação na gestão estratégica de recursos de tecnologia da informação dos programas e políticas do governo federal.” (EGTI 2013-2015, SLTI/MP).

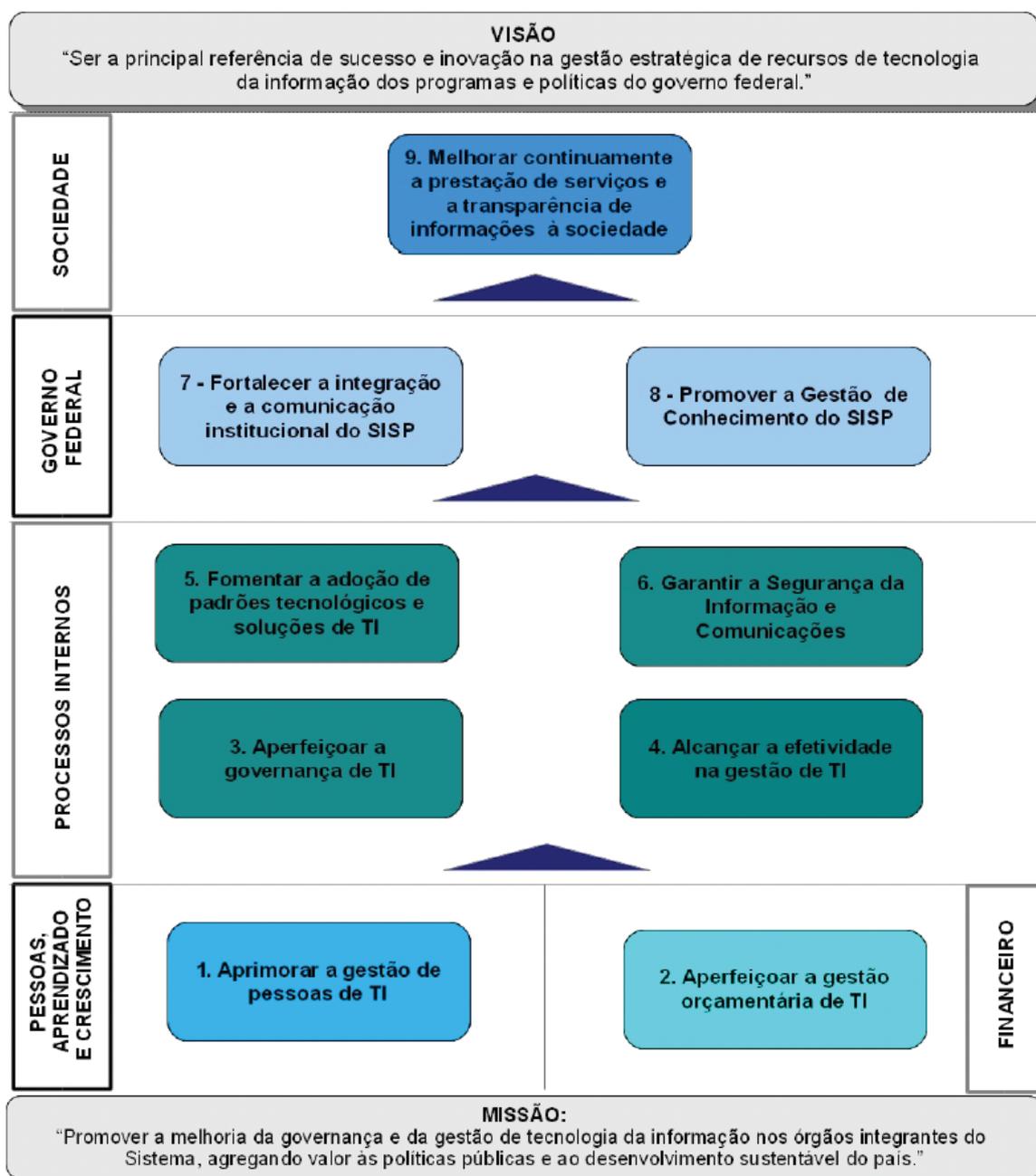
Valores (EGTI 2013-2015, SLTI/MP).

- Colaboração - Promover um ambiente propício à integração e realização coletiva dos projetos e ações propostos, favorecendo o compartilhamento de soluções e do conhecimento.
- Sustentabilidade - Assegurar que a informação, as ações e os recursos de TI sejam economicamente viáveis, ambientalmente corretos, socialmente justos e culturalmente aceitos.
- Confiança - Assegurar ações que garantam a credibilidade entre os órgãos do Sistema.
- Liderança - Atuar como protagonista na condução das ações estratégicas para o SISP.
- Foco em Resultados - Buscar sempre a efetividade na geração de valor para as instituições governamentais.
- Transparência - Incentivar a cultura da publicidade das ações governamentais, com honestidade e respeito, propiciando maior credibilidade à sociedade e ao próprio Governo.
- Inovação - Promover um ambiente criativo, que propicie o desenvolvimento de ações inovadoras.
- Valorização das Pessoas - Garantir o reconhecimento da relevante atuação das pessoas nas ações do SISP.

Mapa Estratégico SISP

O quadro da figura 3 apresenta o mapa estratégico do SISP nos domínios Sociedade, Governo Federal, Processos Internos e Pessoas, Aprendizado e Crescimento segundo a EGTI 2013-2015.

Figura 3. Mapa Estratégico SISP



Fonte - EGTI 2013-2015 SISP

Alinhamento Estratégico da EGTI com o Planejamento Governamental

Plano Brasil 2020

O Plano Decenal Brasil 2022 foi idealizado no segundo governo Lula (2007-2010) com o intuito de apresentar as aspirações do povo para a sociedade brasileira. O plano possui como premissas a viabilidade, a representatividade, a possibilidade de avaliação e de correção. O documento foi publicado em 2010, sendo objeto de ampla consulta a todos os setores da sociedade e do Estado, levando em conta a experiência da Administração Pública, principal instrumento de sua implementação.

Considerando que o período de vigência é de doze anos e, portanto, três governos, ele não define programas de Governo ou apresenta metas financeiras. Contudo, após projetar a perspectiva Mundo, América do Sul e Brasil em 2022, tem-se uma relação de metas estabelecidas para o período em questão.

Dentre as metas do Plano Brasil 2022, buscou-se apresentar aquelas que estão próximas dos objetivos estratégicos da EGTI 2013-2015 nos seguintes temas:

Economia

- Modernizar o funcionamento da Administração Pública.
- Utilizar de forma estratégica o poder de compra e financiamento do Estado.
- Garantir gestão eficaz e eficiente dos recursos humanos federais.

Sociedade

- Promover a inclusão digital e tecnológica da juventude.
- Completar a transição democrática, assegurando o direito à verdade e à memória.

Estado

- Assegurar total transparência das despesas públicas nos três níveis e nos três poderes.
- Garantir pleno exercício do direito de acesso a informações públicas.

Plano Plurianual 2012-2015

A visão de futuro do programa de governo está alicerçada em valores que irão orientar constantemente as ações do Governo Federal: Soberania, Democracia, Justiça Social, Sustentabilidade, Diversidade Cultural e Identidade Nacional, Participação Social e Excelência na Gestão.

O PPA 2012-2015 foi construído a partir da dimensão estratégica definida pelo governo e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. Com a finalidade de criar condições para que o mesmo estabeleça relações mais adequadas com todos os insumos necessários à viabilização das políticas públicas. Os Programas Temáticos do PPA 2012- 2015 estão organizados em Objetivos que, por sua vez, são detalhados em Metas e Iniciativas.

É de fundamental importância o alinhamento dos planos estratégicos e de TI dos órgãos e entidades públicas às ações do PPA 2012-2015, buscando o aumento de sinergia entre esses entes na busca de um mesmo objetivo governamental.

A EGTI 2013-2015 se conecta ao PPA 2012-2015 em relação aos compromissos políticos assumidos pelo governo para a área da Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública e da Cidadania e Justiça.

O alinhamento da EGTI 2013-2015 ao PPA 2012-2015 resultou na identificação de dois Programas (2020 – Cidadania e Justiça e 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública) bem como cinco Objetivos (0579, 0605, 0606,

0607, e 0872) representando a sua participação nas políticas públicas do Governo Federal.

Destacam-se os objetivos 0579 - Fortalecer a Governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública, visando a melhor organização e funcionamento do Estado; 0607 - Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas e 0605 - Ampliar a oferta de serviços públicos de excelência ao cidadão, às empresas e às demais organizações da sociedade, mediante a melhoria dos marcos legais, dos processos de trabalho e da tecnologia da informação por estarem intimamente relacionados com os objetivos da EGTI 2013-2015 de Aperfeiçoar a Governança de TI e Alcançar a Efetividade na Gestão de TI, contribuindo desta forma para o aperfeiçoamento da Governança de TI da APF.

Programa 2020: Cidadania e Justiça

Os quadros das figuras 4, 5 e 6 demonstram o relacionamento e o alinhamento da EGTI 2013-2015 com os objetivos estratégicos do PPA 2012-2015 relacionados à Governança de TI na APF. Eles fazem a ligação entre os cinco objetivos estratégicos do PPA 2012-2015 (0579, 0605, 0606, 0606 e 0872) e suas respectivas metas que se relacionam com os nove objetivos estratégicos da EGTI 2013-2015.

Figura 4. Relacionamento PPA 2012-2015 e EGTI

OBJETIVOS – PPA 2012-2015	OBJETIVOS – EGTI 2013-2015
<p>OBJETIVO: 0579 - Fortalecer a governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública, visando a melhor organização e funcionamento do Estado.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovação de mecanismos para a pactuação de resultados, com metodologias de gestão do desempenho, para a Administração Pública Federal; • Fomentar inovações de gestão no âmbito da Administração Pública Federal <p>Iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 029M - Aperfeiçoamento da gestão de processos e dos mecanismos para indução e fomento de melhorias e inovações na gestão na Administração Pública Federal; • 029P - Ampliação de estudos e pesquisas para o planejamento e a gestão de políticas públicas, inclusive com o intercâmbio de experiências com outros países por meio da cooperação internacional 	<p>3. Aperfeiçoar a governança de TI</p>
<p>OBJETIVO: 0872 - Consolidar a política nacional de arquivos, modernizar os serviços arquivísticos governamentais e preservar o patrimônio arquivístico nacional de forma a harmonizar a responsabilidade do poder público com o direito constitucional dos cidadãos de acesso à informação e contribuir para a promoção do direito à memória e à verdade.</p> <p>Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprovar marcos legais para os Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (SISP), Sistema de Serviços Gerais (SISG) e Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA) da Administração Pública Federal <p>Iniciativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 03KR - Modernização e integração sistêmica dos serviços arquivísticos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. 	<p>7. Fortalecer a integração e comunicação institucional do SISP</p> <p>8. Promover a Gestão do Conhecimento</p> <p>9. Melhorar continuamente a prestação de serviços e a transparência de informações à sociedade</p>

Fonte - EGTI 2013-2015 SISP

Figura 5. Relacionamento PPA 2012-2015 e EGTI

OBJETIVOS – PPA 2012-2015	OBJETIVOS – EGTI 2013-2015
<p>OBJETIVO: 0607 - Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar a quantidade de serviços atualmente utilizados pelos órgãos e entidades da administração pública, através da rede INFOVIA Brasília, acrescentando sessenta serviços contratados até 2015; • Definição do Modelo de governança e sistemática para alocação e gestão dos recursos públicos, considerando a articulação e a integração entre as diversas funções alocativas; • Realizar vinte e cinco contratações conjuntas de soluções de TI, até 2015 <p>Iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 02D9 - Aperfeiçoamento e disseminação de metodologias para o planejamento, o orçamento, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais; • 02DA - Aperfeiçoamento de mecanismos para a gestão e compartilhamento de informações visando a produção de conhecimento e a melhoria do processo decisório; • 02DB - Aperfeiçoamento dos processos de gerenciamento intensivo dos projetos estratégicos; • 02DE - Aperfeiçoamento dos processos de compras e contratações (ciclo de suprimentos do Governo Federal) 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Aperfeiçoar a gestão orçamentária de TI 3. Aperfeiçoar a governança de TI 4. Alcançar a efetividade na gestão de TI

Fonte EGTI 2013-2015 SISP

Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública

Figura 6. Relacionamento PPA 2012-2015 e EGTI

OBJETIVOS – PPA 2012-2015	OBJETIVOS EGTI – 2013-2015
<p>OBJETIVO: 0605 - Ampliar a oferta de serviços públicos de excelência ao cidadão, às empresas e às demais organizações da sociedade, mediante a melhoria dos marcos legais, dos processos de trabalho e da tecnologia da informação.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar e disponibilizar a Agenda Brasil Digital de Governo Eletrônico à sociedade; • Implementar Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e- MAG) nos sítios governamentais; • Massificação do uso de Certificados Digitais da ICP- Brasil. <p>Iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 02D1 - Aperfeiçoamento e ampliação dos serviços eletrônicos disponibilizados à sociedade (E-Gov). • 02D2 - Massificação e aperfeiçoamento da Certificação Digital ICP Brasil e outras tecnologias de segurança da informação e identificação digital necessárias às transações eletrônicas de interesse da União, dos Estados, dos Municípios e da sociedade, mediante a garantia de pleno funcionamento da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira e de Carimbo do Tempo da ICP Brasil, como forma de assegurar sua interoperabilidade, capilaridade, acessibilidade e eficácia jurídica às transações e documentos eletrônicos, bem como contribuir para a preservação do meio ambiente ao permitir a desmaterialização de processos e documentos. 	<p>5. Fomentar a adoção de padrões tecnológicos e soluções de TI</p> <p>6. Garantir a Segurança da Informação e Comunicações</p> <p>9. Melhorar continuamente a prestação de serviços e a transparência de informações à sociedade</p>
<p>OBJETIVO: 0606 - Aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, visando aumentar a capacidade do governo na implementação de políticas públicas.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoamento da política de carreiras do Poder Executivo Federal; • Aperfeiçoamento do planejamento e dimensionamento da força de trabalho, em perspectivas de médio e longo prazos; • Redirecionamento da Política de Desenvolvimento de Pessoas. <p>Iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 02D4 - Aperfeiçoamento do planejamento, da organização, do dimensionamento e da gestão da força de trabalho, considerando perspectivas de médio e longo prazos; Implementação de política de desenvolvimento de pessoas na Administração Pública Federal 	<p>1. Aprimorar a gestão de pessoas de TI</p>

Perspectivas, Objetivos e Metas da EGTI 2013-2015

A EGTI 2013-2015 apresenta cinco perspectivas: pessoas, aprendizado e crescimento; financeira; processos internos; governo federal e sociedade.

A partir das cinco perspectivas apresentadas foram estabelecidos nove objetivos estratégicos: aperfeiçoar a Governança de TI; aprimorar a gestão de pessoal de TI; aperfeiçoar a gestão orçamentária; alcançar a efetividade na gestão de TI; fomentar a adoção de padrões tecnológicos e soluções de TI; garantir a segurança da informação e comunicações; fortalecer a integração e a comunicação institucional do SISP; promover a gestão do conhecimento do SISP e melhorar continuamente a prestação de serviços e a transparência de informações à sociedade (EGTI 2013-2015, SLTI/MP).

O objetivo Aperfeiçoar a Governança de TI integra a perspectiva processos internos e busca alinhar a TI às estratégias e objetivos, definindo papéis e responsabilidades e envolvendo a alta administração nas decisões, além de adotar práticas de Governança que permitam a entrega de valor ao órgão. Para tanto são utilizadas duas iniciativas estratégicas, três indicadores e respectivas metas.

As iniciativas estratégicas são: Fortalecer a atuação do comitê de TI e Fortalecer o alinhamento entre o planejamento de TI, as estratégias da organização e a EGTI.

Os indicadores são: Número de órgãos que realizaram no mínimo quatro reuniões do Comitê de TI; Número de órgãos com PDTI publicado e vigente e Número de órgãos com PDTI aderente ao modelo de referência do SISP.

Objetivo Estratégico Aperfeiçoar a Governança de TI – EGTI 2013-2015

O quadro da figura 7 apresenta detalhadamente as duas iniciativas estratégicas, os três indicadores e respectivas metas do objetivo aperfeiçoar a

Governança de TI da APF na perspectiva processos internos da EGTI 2013-2015 do SISP.

Figura 7. Quadro Aperfeiçoar a Governança de TI

<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; background-color: #008080; color: white; padding: 10px; display: inline-block;"> 3. Aperfeiçoar a governança de TI </div>	DESCRIÇÃO DO OBJETIVO
Alinhar a TI às estratégias e objetivos da organização, definindo papéis e responsabilidades e envolvendo a alta administração nas decisões, além de adotar práticas de governança que permitam a entrega de valor ao órgão.	

INDICADOR		ABRANGÊNCIA	META		
			2013	2014	2015
Ind. 3.1	Número de órgãos que realizaram no mínimo 4 (quatro) reuniões do Comitê de TI.	Órgãos Setoriais	7	15	25
Ind. 3.2	Número de órgãos com PDTI publicado e vigente	SISP	100	120	140
Ind. 3.3	Número de órgãos com PDTI aderente ao modelo de referência do SISP	Órgãos Setoriais	10	15	25

INICIATIVA ESTRATÉGICA	
Ini. 3.1	Fortalecer a atuação do Comitê de TI.
Ini. 3.2	Fortalecer o alinhamento entre o planejamento de TI, as estratégias da organização e a EGTI

Fonte - EGTI 2013-2015 SISP

O objetivo Alcançar a Efetividade na Gestão de TI integra a perspectiva processos internos e busca adotar processos de trabalho e boas práticas de gestão relevantes e sensíveis à gestão de TI visando à melhoria contínua dos resultados e a entrega de valor. Para tanto são utilizadas duas iniciativas estratégicas, três indicadores e respectivas metas.

As iniciativas estratégicas são: Fortalecer a gestão de TI com base nas melhores práticas compartilhadas no âmbito do SISP e Estabelecer um processo de integração entre a Tecnologia da Informação e a Comunicação.

Os indicadores são: Número de órgãos que adotam processos formais de gerenciamento de projetos baseadas na Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP (MGP-SISP) ou em outra metodologia; Número de órgãos que adotam processos formais de gestão de Serviços de TI e Número de órgãos que adotam o processo de software do SISP (PSW-SISP) ou outro processo formal de software.

Objetivo Estratégico Alcançar Efetividade na Gestão de TI – EGTI 2013-2015

O quadro da figura 8 apresenta detalhadamente as duas iniciativas estratégicas, os três indicadores e respectivas metas do objetivo Alcançar a efetividade na Gestão de TI na perspectiva Processos Internos da EGTI 2013-2015 do SISP.

Figura 8. Quadro Alcançar Efetividade na Gestão de TI

4. Alcançar a efetividade na gestão de TI	DESCRIÇÃO DO OBJETIVO
	Adotar processos de trabalho e boas práticas de gestão relevantes e sensíveis à gestão de TI visando à melhoria contínua dos resultados.

INDICADOR		ABRANGÊNCIA	META		
			2013	2014	2015
Ind. 4.1	Número de órgãos que adotam processos formais de gerenciamento de projetos baseadas na Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP (MGP-SISP) ou em outra metodologia.	SISP	40	50	60
Ind. 4.2	Número de órgãos que adotam processos formais de gestão de Serviços de TI.	SISP	50	60	70
Ind. 4.3	Número de órgãos que adotam o processo de software do SISP (PSW-SISP) ou outro processo formal de software.	SISP	60	70	80

INICIATIVA ESTRATÉGICA	
Ini. 4.1	Fortalecer a gestão de TI com base nas melhores práticas compartilhadas no âmbito do SISP.
Ini. 4.2	Estabelecer um processo de integração entre a Tecnologia da Informação e a Comunicação.

Fonte - EGTI 2013-2015 SISP

A EGTI 2013-2015 do SISP dá seguimento ao aprimoramento contínuo, avaliando os resultados dos instrumentos anteriores. Com isso, busca-se observar a oportunidade de torná-la mais objetiva e focada em estratégias que efetivamente levarão ao desenvolvimento das áreas de TI. Alinha-se ao Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil – bem com o ao Plano Decenal Brasil 2022.

A EGTI 2013-2015 tem o compromisso de fortalecer a gestão e a Governança estratégica do SISP, fazendo com que a estratégia definida seja sistematicamente implementada, acompanhada e analisada, para garantir que a visão de futuro e os objetivos planejados sejam alcançados em todos os órgãos componentes do sistema.

O planejamento estratégico de TI de longo prazo da Administração Pública Federal, formalizado na EGTI 2013-2015, é fundamental para alavancar estratégias que efetivamente levarão ao desenvolvimento das áreas de TI dos órgãos da APF, estando alinhado ao Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil – e ao Plano Decenal Brasil 2022. Busca fortalecer a gestão e a Governança estratégica do SISP, fazendo com que a estratégia definida seja sistematicamente implementada, acompanhada e analisada, para garantir que a visão de futuro e os objetivos planejados sejam alcançados em todos os órgãos integrantes com transparência, eficiência, eficácia e uso adequado dos recursos públicos.

1.4.5 Cobit - Control Objectives for Information and related Technology

O Cobit (*Control Objectives for Information and related Technology*) é um guia de boas práticas, dirigido para a gestão de tecnologia de informação. Mantido pela associação internacional ISACA (Information Systems Audit and Control Association), possui uma série de recursos que podem servir como um modelo de referência para a Governança de TI, incluindo um sumário executivo, um framework,

objetivos de controle, mapas de auditoria, ferramentas para a sua implementação e principalmente, um guia com técnicas de gerenciamento (ITGI, 2007).

Especialistas em Governança de TI, institutos independentes e também o Tribunal de Contas da União – TCU recomendam enfaticamente o uso do Cobit como meio para aperfeiçoar os investimentos de TI, melhorando o retorno sobre o investimento - ROI percebido, fornecendo métricas para avaliação dos resultados (*Key Performance Indicators - KPI, Key Goal Indicators - KGI e Critical Success Factors - CSF*).

O CobiT é focado no que é necessário para atingir controle e gerenciamento superiores de TI e está posicionado no nível mais alto da organização, estando alinhado e harmonizado com outros padrões e boas práticas de TI. Ele atua como um integrador desses diferentes materiais de orientação, resumindo os principais objetivos sob uma metodologia que também está relacionada aos requisitos de Governança e de negócios.

Os produtos do CobiT foram organizados em 3 níveis criados para dar suporte a:

- i. Executivos e Alta Direção;
- ii. Gerentes de TI e de negócios;
- iii. Profissionais de avaliação (*assurance*), controles e segurança.

O Cobit suporta a Governança de TI provendo uma metodologia para assegurar que:

- a) A área de TI esteja alinhada com os negócios;
- b) A área de TI habilite o negócio e maximiza os benefícios;
- c) Os recursos de TI sejam usados responsavelmente;
- d) Os riscos de TI sejam gerenciados apropriadamente.

Para atingir uma Governança de TI efetiva os executivos requerem que os controles sejam implementados pelos gerentes operacionais com uma metodologia de controles definida para todos os processos de TI. Os objetivos de controle de TI do Cobit são organizados em processos de TI; portanto o modelo proporciona uma

clara ligação entre os requerimentos de Governança de TI, processos de TI e controles de TI.

O *framework* Cobit fornece boas práticas de Governança e gestão de TI por meio de um modelo de domínios, processos e atividades apresentado em uma estrutura lógica e gerenciável. Essas boas práticas são focadas mais em controles do que nas atividades de execução (ITGI, 2007). A ISACA afirma que o Cobit é produto de mais de 15 anos de pesquisa, elaborado com a participação de milhares de profissionais, representando o consenso entre esses especialistas (ISACA, 2012).

Na Administração Pública Federal o COBIT tem sido utilizado como base para a regulamentação de princípios e diretrizes, definição de processos e estabelecimento de estruturas organizacionais da TI institucional. No âmbito do controle externo, o TCU utiliza o COBIT como referência para avaliar regularmente a Governança e gestão de TI dos órgãos e entidades jurisdicionados pelo tribunal, realizando auditorias e publicando Acórdãos a cada dois anos desde 2008 (TCU 2012b).

Cobit Versão 5

Na versão 5 do Cobit algumas mudanças importantes foram introduzidas no sentido de aumentar o foco na utilização corporativa e na Governança de TI, enfatizando o papel fundamental da diretoria ou alta administração nas tomadas de decisões sobre a TI.

Nesta versão são apresentados novos princípios de Governança Corporativa de TI e um maior foco nos habilitadores, que são fatores que individualmente, ou coletivamente, influenciam o funcionamento da Governança e da gestão. Também é oferecido um novo modelo de referencia de processos com processos novos e outros modificados, a introdução de praticas e atividades, metas e métricas, entradas e saídas com um modelo de tabela RACI (*Responsible, Accountable, Consulted, Informed*) revisado e ampliado. O modelo de avaliação foi alterado para medir a maturidade da capacidade dos processos. Foi ampliada a visão do modelo

BSC (*Business Score Card*), integrando-o a visão dos objetivos corporativos e de TI. Outros aspectos, como o cascateamento de objetivos, ganharam destaque com maior detalhamento e exemplos (ISACA, 2012).

Foram estabelecidos cinco princípios no Cobit 5, transformando-o em um *principles-driven framework* (*framework* dirigido por princípios), conforme detalhado a seguir (ISACA, 2012):

- 1) Atender as necessidades de *shareholders* e *stakeholders*: O Cobit 5 contém processos específicos para suportar todas as necessidades de negócio das partes interessadas através do uso de recursos de TI;
- 2) Cobrir a organização de ponta a ponta: O *framework* busca cobrir a Governança Corporativa e de TI, abrangendo todas as funções e processos corporativos, além da própria Governança de TI. Entretanto, este escopo é aplicável apenas a organizações que têm como produto final a própria tecnologia da informação, promovendo uma Governança da Empresa de TI;
- 3) Aplicação de um único *framework* integrado: o Cobit 5 buscou alinhar as práticas com outros níveis de boas práticas e *frameworks* referência de mercado, buscando supri-las em uma única ferramenta abrangente;
- 4) Permitir uma abordagem holística: foram definidos elementos para a integração da visão holística da Governança. Estes suprimentos (ou habilitadores) são: Princípios, Processos, Organização, Cultura, Informação, Serviços, Pessoas, Infraestrutura, Aplicações e Competências. Vale mencionar que estes elementos se aproximam bastante dos recursos e habilidades definidos pelo modelo ITIL.
- 5) Separar a Governança da Gestão: o *framework* criou um Domínio de processos para a Governança independente do domínio de Gestão, com o objetivo de reduzir as divergências entre os conceitos e aplicá-los individualmente, apesar de integrados por objetivos comuns.

A figura 9 apresenta os cinco princípios do Cobit 5, que, junto aos sete habilitadores, servem como base para a construção de um *framework* que otimiza o investimento em TI e o seu uso para o benefício das partes interessadas.

Figura 9. Os cinco princípios do Cobit 5

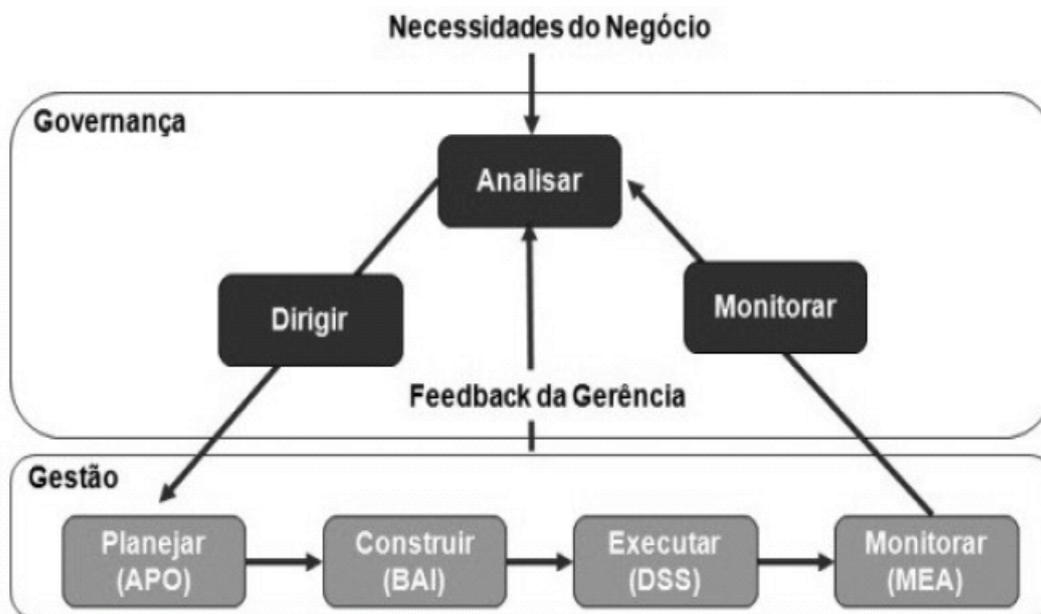


Fonte - ISACA (2012)

A principal inovação em relação à versão 4.1 do *framework* está no quinto princípio que traz explicitamente a diferenciação entre a Governança e a gestão de TI, a qual reflete diretamente no modelo de referência dos processos, que subdivide as práticas e atividades relacionadas a TI em dois domínios principais: Governança – EDM (*Evaluate, Direct and Monitor*) e gestão - PBRM (*Plan, Build, Run and Monitor*), sendo este subdividido nos processos restantes, a saber: APO (*Align, Plan and Organise*), BAI (*Build, Acquire and Implement*), DSS (*Deliver, Service and Support*) e MEA (*Monitor, Evaluate and Assess*). Ao trazer essa importante distinção, o Cobit 5 também possibilitou a realização de uma avaliação específica para os processos relacionados ao domínio da Governança de TI, integrando-a a Governança Corporativa (ISACA, 2012).

A figura 10 apresenta simplificada o relacionamento entre os domínios do Cobit 5.

Figura 10. Relacionamento entre os domínios do Cobit 5



Fonte – ISACA (2012)

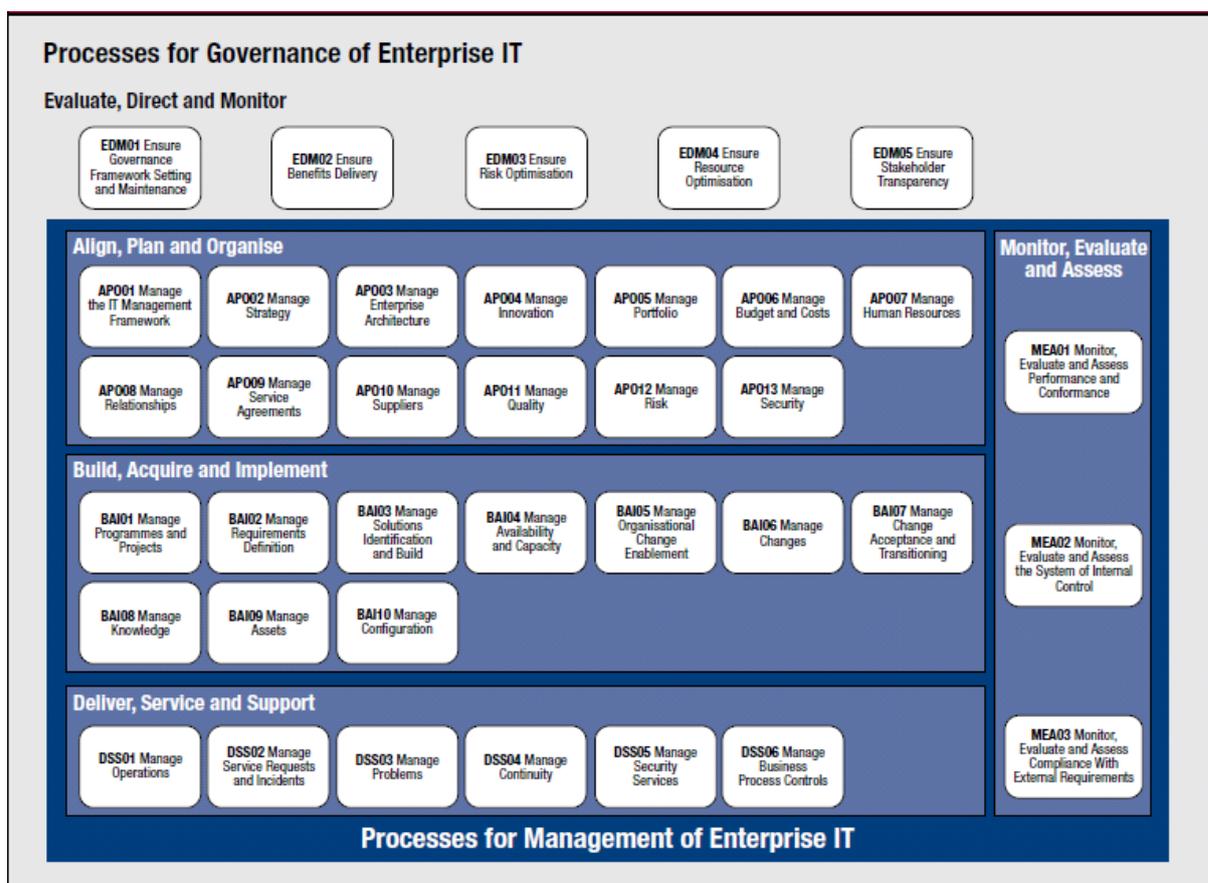
O Cobit 5 fornece um modelo operacional com uma linguagem comum para todas as partes do negócio envolvidas em atividades de TI, fornece também uma estrutura para medir e monitorar o desempenho de TI, a comunicação com os prestadores de serviços e integrar as melhores práticas de gestão (ISACA, 2012).

O modelo referencial de processos do Cobit 5 é o sucessor do modelo de processos do Cobit 4.1, integrando também os modelos de processos Risk IT (práticas para a gestão de riscos de TI) e Val IT (práticas para a gestão de investimentos e de valor da TI).

Modelo Referencial de Processos do Cobit 5

O quadro da figura 11 mostra uma visão referencial do Cobit 5, nele podemos observar os cinco domínios, ou princípios, bem como os trinta e sete processos de Governança e de gestão de TI.

Figura 11. Modelo referencial de processos do Cobit 5



Fonte ISACA (2012)

É necessário enfatizar que o Cobit é um modelo de referência de Governança e gestão de TI focado no mundo empresarial, onde a busca por lucros, resultados financeiros e controles antifraudes guiou seu desenvolvimento, evolução e a aceitação pelo mercado.

No setor público a complexidade do ambiente e as condicionantes são consideravelmente maiores, entre as quais se destacam especialmente atender ao interesse público, a programação orçamentária e a múltiplos e difusos atores com interesses frequentemente conflitantes. Além desses condicionantes, é exigida aderência ao orçamento da união (PPA, LDO e LOA), aos inúmeros normativos legais e ritos processuais, vez que a administração pública não pode inovar o ordenamento jurídico, mas tão somente cumprir estritamente seus ditames.

Desta forma, quaisquer modelos oriundos do setor privado, por mais avançados e complexos que sejam, requerem adaptações e mudanças profundas ao serem transpostos ao setor público, não havendo garantias, conforme a literatura e a prática têm demonstrado, de que os mesmos serão bem sucedidos neste último.

1.4.6 NBR ISO/IEC 38500:2009

A norma NBR ISO/IEC 38500:2009 é a primeira norma técnica de conformidade internacional sobre Governança Corporativa de TI editada e vigente no Brasil. Ela apresenta seis princípios que devem nortear a boa Governança de TI, a saber: responsabilidade, estratégia, aquisição, desempenho, conformidade e comportamento humano. Segundo a referida norma os seis princípios expressam o comportamento preferido para orientar uma tomada de decisão sobre estratégias e ativos de TI (ABNT, 2009).

Ressalta-se o princípio da conformidade, segundo o qual é necessário garantir que “a TI cumpre com toda a legislação e regulamentos obrigatórios. As políticas e práticas são claramente definidas, implementadas e fiscalizadas”. Essa orientação está em consonância com a Constituição Federal brasileira, que estabelece em seu artigo 37 que a Administração Pública rege-se por vários princípios, entre eles o princípio da legalidade (BRASIL, 1988, art. 37, *caput*), segundo o qual as ações do administrador público devem ser pautadas pela legislação e jurisprudência em vigor.

Ainda de acordo com a NBR ISO/IEC 38500:2009 Governança Corporativa de TI implica avaliar e direcionar o uso da TI para dar suporte à organização e monitorar seu uso para realizar planos, incluindo a estratégia e as políticas de uso da TI dentro da organização. Portanto, de acordo com a referida norma há três tarefas básicas que a alta administração de uma organização deve realizar para governar adequadamente o uso da TI (ABNT, 2009):

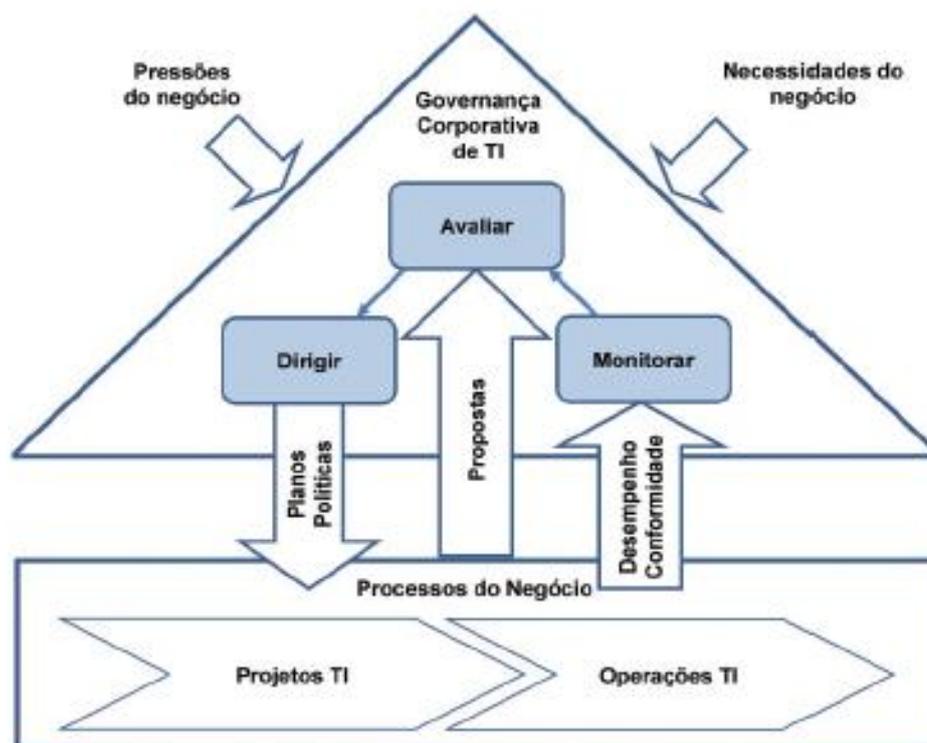
- a) Avaliar o uso atual e futuro da TI;

b) Orientar (Dirigir) a preparação e a implementação de planos e políticas para assegurar que o uso da TI atenda aos objetivos de negócio; e

c) Monitorar o cumprimento das políticas e o desempenho em relação aos planos.

A Figura 12 mostra o ciclo Avaliar-Dirigir-Monitorar, os elementos e os relacionamentos necessários para a Governança de TI segundo a NBR ISO/IEC 38500:2009. Esse ciclo baseia-se principalmente nas necessidades de negócio, identificadas e monitoradas de forma alinhada aos processos de negócio e aos projetos e operações de TI.

Figura 12. Modelo para Governança Corporativa de TI



Fonte – ABNT (2009)

Cumprir salientar que o Cobit abrange a norma ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 (ITGI, 2009) e que em seu domínio “Monitorar e Avaliar”, o modelo destaca a necessidade de que a alta administração assegure a conformidade dos processos de TI com os requerimentos externos à organização (ITGI, 2007), tais

como a legislação e a jurisprudência aplicáveis ao setor público, e especialmente a APF.

1.4.7 Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública

O Gespública, programa nacional de desburocratização da ação estatal vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País, o mesmo foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

O Programa tem como principais características o fato de ser público, federativo, orientado ao cidadão, baseado em técnicas modernas de gestão e nos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, estando voltado para a disposição de resultados efetivos para a sociedade, com aplicação no âmbito de toda a administração pública, em todos os poderes e esferas do governo.

O Gespública institui o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP, o qual representa o modelo referencial a ser seguido pelas instituições públicas que desejam aprimorar constantemente seus níveis de gestão. O MEGP contém diretrizes expressas em seus critérios de excelência gerencial (liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados), técnicas e tecnologias para sua aplicação (Carta de Serviços ao Cidadão, Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação, Guia de Gestão de Processos, Guia Simplificação Administrativa e Instrumento de Avaliação da Gestão) e práticas de gestão implantadas com sucesso.

A estratégia do programa foi desenhada de forma a facilitar a construção coletiva de uma agenda de gestão e a adesão das instituições aos princípios da Carta de Brasília, documento elaborado em conjunto pelo Ministério do Planejamento e pelo Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração - Consad, contendo um conjunto de orientações para a melhoria da gestão pública no Brasil. Em especial, foi criado um fórum nacional permanente de

discussão do tema, foi lançado o Portal Nacional da Gestão Pública (www.gespublica.gov.br) e os processos de trabalho que sustentam o Gespública passaram a ser a articulação, o fomento e a mobilização de redes de gestão, com geração de conhecimento em gestão pública.

O Gespública tem promovido mudanças culturais no relacionamento entre o conjunto de instituições da sociedade e o Estado, tais como: a possibilidade de adesão ao programa de qualquer pessoa física ou jurídica pelo uso de instrumentos de gestão ou mesmo pela simples participação nos fóruns de discussão presentes no Portal da Gestão Pública; a ampliação das ferramentas disponíveis e a avaliação de sua qualidade pelos próprios integrantes da Rede Nacional de Gestão Pública; o estabelecimento de parcerias com especialistas em assuntos que vão desde a teoria de redes e de sistemas complexos até a disposição de soluções de gestão; e, principalmente, a intensa comunicação entre os participantes do movimento pela melhoria da gestão, por meio dos mais eficientes canais (vídeos, ensinos à distância, redes sociais e blogs de gestão).

Em uma visão mais ampla do programa iniciativas como a proposta de contratualização do desempenho, a lei orgânica da administração, o desenvolvimento e a implantação de indicadores de desempenho, a adequação da força de trabalho das organizações e as ações dos programas de cooperação internacional para a execução da agenda federativa se integram no cumprimento da missão de melhorar os serviços prestados à sociedade.

1.4.8 Acórdão nº 1603/2008-TCU-Plenário

O Acórdão nº 1603/2008 TCU-Plenário decorreu de processos de auditoria realizados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti do TCU e teve por objetivo obter informações para elaboração de mapa com a situação da Governança de TI na APF no ano de 2008. Em paralelo, foram identificados os principais sistemas e bases de dados buscando verificar onde a situação da Governança de TI estava crítica, bem como identificar as áreas onde o TCU poderia atuar como indutor do processo de aperfeiçoamento da Governança de TI.

Segundo o referido Acórdão, “a Governança adequada da área de tecnologia da informação na APF promove a proteção a informações críticas e contribui para que essas organizações atinjam seus objetivos institucionais.” (Acórdão nº 1603/2008).

Participaram efetivamente do levantamento 255 órgãos e entidades, a partir de uma amostra de 333 entes da APF, entre os quais ministérios, universidades federais, tribunais federais, agências reguladoras, autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais. Foi elaborado e enviado cada um deles questionário composto de 39 perguntas baseadas nas normas técnicas brasileiras NBR ISO/IEC 17799:2005 (gestão de segurança da informação), NBR ISO/IEC 15999-1:2007 (gestão de continuidade do negócio) e no Cobit (Governança de TI).

Foram elaboradas as seguintes questões de auditoria a partir das quais os questionários com as trinta e nove perguntas foram formatados:

Q1. É feito planejamento estratégico institucional e de TI nos órgãos/entidades?

Q2. Qual o perfil dos recursos humanos da área de TI quanto à formação, vínculo com a organização e pré-requisitos para ocupação de funções comissionadas?

Q3. Efetuam-se ações e procedimentos que contribuam para a minimização dos riscos e o aumento no nível de segurança das informações dos órgãos/entidades?

Q4. O desenvolvimento de sistemas segue alguma metodologia? Os órgãos/entidades mantêm inventário dos principais sistemas e bases de dados?

Q5. Os órgãos/entidades gerenciam os acordos de níveis de serviço tanto quando prestam internamente como quando contratam externamente serviços de TI?

Q6. O processo de contratação de bens e serviços de TI é formalizado, padronizado e judicioso quanto ao custo, à oportunidade e aos benefícios advindos das contratações de TI?

Q7. O processo de gestão dos contratos de TI é formalizado, padronizado e executado?

Q8. Os órgãos/entidades solicitam o orçamento de TI com base no planejamento da área e controlam os gastos com TI ao longo do exercício financeiro?

Q9. Os órgãos/entidades realizam auditorias de TI nas suas organizações?

Segundo o TCU durante o preenchimento do questionário foi solicitado aos gestores de TI dos órgãos e entidades que anexassem documentos eletrônicos para servirem de evidências às respostas apresentadas. As informações coletadas foram declaradas pelos gestores e não verificadas pela equipe de auditores junto aos órgãos/entidades. Ao final da coleta de informações, as respostas apresentadas nos questionários foram tabuladas e as evidências organizadas e analisadas pelo TCU.

Ainda segundo o TCU alguns órgãos e entidades não dispunham de todas as informações solicitadas e as questões relativas a elas ficaram sem resposta.

Após tratamento estatístico adequado e a análise da equipe de auditores do TCU, foram encontrados os seguintes achados de auditoria (Acórdão nº 1603/2008, TCU Plenário):

Ausência de planejamento estratégico institucional em vigor

Um elevado percentual, representado por 47% dos órgãos e entidades pesquisados, não tinham planejamento estratégico institucional em vigor no ano de 2008, esse fato demonstra que quase a metade não possuía a cultura de planejar estrategicamente suas ações e apenas reagiam às demandas e às mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação. Essa forma de atuação dificulta o planejamento das ações de TI, como será visto no achado de auditoria nº 2 a seguir.

Ausência de planejamento estratégico de TI em vigor

O levantamento mostrou que em 2008 59% dos órgãos e entidades não tinham planejamento estratégico de TI em vigor, mas tão somente um plano de ação anual. Apesar de necessário, o plano de ação anual é insuficiente porque apenas prevê como serão alocados os recursos orçamentários e materiais disponíveis naquele ano. Além disso, esse tipo de plano não é adequado para acompanhar e apoiar os projetos de média e longa duração, comuns na área de TI. Outro problema normalmente observado na ausência do planejamento estratégico de TI é a descontinuidade de projetos e o consequente desperdício de recursos públicos escassos.

Ausência de comitê diretivo sobre ações e investimentos em TI

Ainda segundo o levantamento da Sefti/TCU de 2008, 32% dos órgãos e entidades pesquisados declararam possuir um comitê diretivo de TI ou algo equivalente. Por não haver uma instância competente para discussão na maioria das organizações pesquisadas em 2008, as decisões sobre investimentos em TI correm maior risco de serem equivocadas e levarem ao desperdício de recursos, e ainda de não estarem alinhadas aos objetivos estratégicos da organização.

Recomendações do TCU

Com base nos achados de auditoria o TCU elaborou a lista de recomendações do Acórdão nº 1603/2008 para todos os órgãos da APF, para que os mesmos a partir daquele momento:

- 1) Promovessem ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo a ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI;

- 2) Adotassem providências com vistas a garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos do negócio;
- 3) Empreendessem esforços visando à implementação de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI, bem como de gestão de contratos de TI, buscando a uniformização de procedimentos nos moldes recomendados no item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário;
- 4) Atentassem para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor;
- 5) Orientassem 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;
- 6) Estimulassem a adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas, procurando assegurar, nesse sentido, níveis razoáveis de padronização e bom grau de confiabilidade e segurança;
- 7) Promovessem ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de gestão de níveis de serviço de TI;
- 8) Introduzissem 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.

Como exposto, o Acórdão nº 1603/2008-TCU revelou a existência de algumas lacunas relacionadas às áreas de foco da Governança de TI, tais como, planejamento estratégico, comitê diretivo, estrutura de pessoal, segurança da informação, desenvolvimento de sistemas e auditoria, entre outros (TCU, 2008).

Sessenta e oito por cento das entidades fiscalizadas declararam não possuir o comitê diretivo responsável por decidir sobre as estratégias de TI, “o que demonstra a pouca importância dada à participação de todos os setores da organização nas decisões estratégicas de TI” (Idem), sendo realçado que “A existência do comitê diretivo de TI, aliada aos planejamentos estratégicos institucionais e de TI, **constitui instrumento valioso no direcionamento dos investimentos de TI e no combate ao desperdício de recursos.**” (Ibidem, grifos do autor).

Outros aspectos fiscalizados pela auditoria da Sefti/TCU em 2008 também deixaram a desejar, especialmente no que tange a gestão de TI, a qual foge ao escopo deste trabalho, contudo cita-se como exemplos de desconformidades preocupantes nesta área o processo formal de contratação de TI e a gestão dos respectivos contratos, que na maioria dos casos não exige a transferência de conhecimento dos prestadores de serviço aos servidores públicos (TCU, 2008).

Conforme exposto o Acórdão nº 1603/2008-TCU apresentou as principais falhas na Governança e na gestão de TI da APF até aquele ano, bem assim recomendou diversas ações a serem empreendidas nos dois anos seguintes pelos gestores dos órgãos e entidades fiscalizados, estabelecendo desta maneira um marco legal e um documento de referência para as futuras avaliações, as quais serão detalhadas no próximo capítulo.

2 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE TI NA APF

Este capítulo analisa a evolução da Governança de TI na APF utilizando-se os princípios estabelecidos por Weill e Ross (2006) para avaliação e implantação de uma Governança de TI eficaz, os modelos de referência Cobit, NBR 38500:2009, NBR 27002:2013, normativos e atos legais apresentados e discutidos no capítulo um, bem como os levantamentos levados a cabo pelo TCU em fiscalizações de TI executadas regularmente nos órgãos e entidades da APF jurisdicionados pelo tribunal.

Nos referidos órgãos e entidades a Governança de TI tem sido monitorada e avaliada a cada dois anos, em média, pelo TCU através de fiscalizações de TI executadas pelo TCU desde 2008, com a publicação do Acórdão nº 1.603/2008 e posteriores, os quais têm efeito orientador e regulador. Os principais insumos para a elaboração desta avaliação foram o *Gespública*, a legislação aplicável, modelos de boas práticas reconhecidos internacionalmente, tais como o Cobit, a ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 – segurança da informação e a ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa de TI (BRASIL, 2010).

Existem também outras propostas de diagnóstico dos domínios de Governança e de gestão de TI aplicadas ao setor público, como a avaliação por atributos do Cobit na Mensuração da maturidade da Governança de TI na APF. E algumas mais específicas, como o Modelo de Maturidade para Planejamento Estratégico de TI - MMPE-SI/TI-Gov, baseado em Melhores Práticas (TCU 2012b). Entretanto, estes mecanismos não abordam o domínio “Governança de TI” separadamente ou em detalhe, por estes motivos o presente trabalho concentra-se na metodologia aplicada, e nos levantamentos de Governança de TI da APF, levados a cabo pelo TCU através das fiscalizações da Sefti/TCU.

Weill e Ross (2006) apresentam três questões fundamentais para a Governança de TI eficaz em qualquer tipo de instituição, seja pública ou privada: (1) Quais decisões de TI devem ser tomadas para garantir a gestão e o uso eficazes da

TI? (2) Quem deve tomar essas decisões? (3) Como essas decisões serão tomadas e monitoradas?

Essas três questões fundamentais devem ser trabalhadas e definidas junto aos responsáveis diretos pela Governança de TI da instituição, normalmente o conselho diretor, o comitê ou a comissão de Governança de TI. Conforme discutido no capítulo um, essas instâncias precisam se comprometer prioritariamente com a Governança de TI, uma vez que são institucionalmente capacitadas e investidas de poder e recursos necessários para definir as políticas e estratégias de TI a serem adotadas, as quais devem estar alinhadas com a missão, os valores e as diretrizes estratégicas gerais do órgão ou entidade ao qual se referem.

Uma vez que as questões colocadas por Weill e Ross tenham sido adequadamente respondidas pelos *stakeholders* diretamente responsáveis pela Governança Corporativa e de TI, faz-se necessário avançar para as etapas de implantação, de execução e de avaliação das estratégias de TI estabelecidas pela alta administração da entidade.

Como visto no capítulo anterior, a implantação da Governança de TI na APF se dá através da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI, que é o instrumento de Governança e de gestão de TI do SISP responsável por traçar as diretrizes gerais de TI dos órgãos e entidades da APF, definindo o plano estratégico que visa promover a melhoria contínua da Governança e da gestão de TI, assim como a sustentação da infraestrutura, além de subsidiar os órgãos integrantes do sistema na elaboração dos respectivos Planejamentos de Tecnologia da Informação - PDTI, em atendimento ao que determina o art. 3º da IN nº 04/2010.

Foi ainda demonstrado no capítulo dois que a EGTI serve aos propósitos de orientação e de subsídio à elaboração do respectivo Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI de cada órgão ou entidade, o qual define as estratégias individuais e aloca os recursos disponíveis para atingi-las, cuidando de sua implementação, execução e avaliação interna.

Após o processo de planejamento, implementação, execução e avaliação interna, faz-se necessário o controle externo, o qual, conforme estabelecido na

Constituição Federal, é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do TCU, através de auditorias regulares de TI nos órgãos e entidades jurisdicionados.

É necessário considerar que o processo de avaliação estabelecido pelo controle externo implica no emprego de recursos financeiros e de pessoal escassos. Mesmo havendo o interesse, questionários longos, demorados ou complicados podem inviabilizar um levantamento de informações mais preciso, em especial se aplicados com tomadores de decisão, os quais ocupam níveis hierárquicos elevados e têm pouca disponibilidade de tempo. Considerando o fator escopo, que no setor público é necessário trabalhar-se com recursos limitados, e a menor custo (princípio da eficiência), não é viável propor a melhoria ou a implantação de todos os processos de Governança e de gestão de TI sugeridos em guias de melhores práticas e modelos de referência de uma só vez e sem adaptações. É necessário estabelecer um foco, restrito e praticável à realidade da APF brasileira, e em especial à realidade e especificidade de cada órgão ou entidade fiscalizados.

Conforme visto no capítulo dois, a Sefti/TCU, a partir do acórdão nº 1603/2008, avalia a situação da Governança e da gestão de TI nos órgãos da APF com a coleta de informações através de questionários disponibilizados a instituições representativas de diversos segmentos da mesma. Como já comentado, a definição dos tópicos avaliados e os critérios utilizados fundamentam-se na legislação, normas técnicas e modelos de boas práticas reconhecidos internacionalmente.

Prosseguindo o trabalho avaliativo iniciado a partir do acórdão nº 1603/2008-TCU, o qual estabeleceu avaliações regulares a cada dois anos no intuito de permitir o acompanhamento periódico da evolução da Governança de TI nos referidos entes, a Sefti/TCU realizou levantamentos similares nos órgãos jurisdicionados da APF em 2010 e em 2012, sendo emitidos os respectivos acórdãos que serviram de base para a elaboração deste estudo, os quais serão apresentados em detalhes a seguir.

2.1. Levantamento de 2010 - Acórdão nº 2.308/2010-TCU-Plenário

O levantamento levado a cabo no acordo nº 2.308/2010-TCU foi baseado em questionário elaborado pela Sefti/TCU com 30 questões e 152 itens, organizadas segundo sete das oito dimensões do Gespública (liderança, estratégias, informações, cidadãos, sociedade, pessoas e processos) e contou com 265 instituições analisadas, as quais representavam setenta e nove por cento do orçamento de TI da União em 2010, em montante aproximado de R\$ 12,5 bilhões de reais, segundo o Sistema Integrado de Dados Orçamentários do governo federal - SIDOR². Dentre as instituições selecionadas constaram ministérios, universidades federais, tribunais federais, agências reguladoras, autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais.

Assim como no primeiro levantamento, além do Gespública, foram utilizados como insumo para a elaboração do questionário os modelos de boas práticas reconhecidos internacionalmente, o Cobit, a NBR ISO/IEC 27002:2013 – segurança da informação e a NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa e de TI, dentre outros normativos legais e regulamentares.

Especial atenção foi dada à avaliação dos temas citados nas oito recomendações estruturantes dirigidas aos órgãos governantes superiores³ por meio do Acórdão nº 1.603/2008-TCU. Essas recomendações foram estabelecidas em face dos resultados do levantamento de 2008, e tratam dos seguintes tópicos: planejamento estratégico institucional e de TI, estrutura de pessoal de TI, segurança da informação, desenvolvimento de software, gestão de níveis de serviço, processo de planejamento e gestão de contratos de TI, processo orçamentário de TI e auditoria de TI.

A metodologia empregada foi similar àquela utilizada no levantamento de 2008, já detalhada no capítulo anterior, com alguns ajustes e alterações em função da maior experiência adquirida pela equipe da Sefti/TCU, bem assim da necessidade de adequação a normativos legais e às peculiaridades encontradas nos órgãos avaliados no levantamento anterior.

² Sistema responsável pela elaboração da proposta orçamentária anual – PLOA da União. Registra toda a programação orçamentária – ações e programas do governo federal, com seus respectivos valores e destinações geográficas – abrangendo o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Foi substituído pelo SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

³ Órgãos que podem emitir atos normativos sobre temas de sua competência, com efeito vinculante sobre outras instituições. Encontra-se nessa categoria a SLTI/MP.

A seguir são apresentados os resultados atinentes à Governança de TI obtidos no questionário de 2010, após o tratamento estatístico e a análise dos dados consolidados pela Sefti/TCU, os quais são comparados com os resultados do primeiro levantamento sempre que aplicável, para efeitos de análise da evolução da Governança de TI da APF.

Planejamento Estratégico Institucional e de TI

No levantamento de 2010 houve aumento considerável no número de instituições que fazem planejamento estratégico institucional, chegando a um total de 79%, com relevante evolução nos órgãos pertencentes ao SISP, contudo 61% das instituições públicas pesquisadas no levantamento de 2010 ainda não dispunham de planejamento estratégico de TI, uma falha grave, uma vez que há determinação legal de planejar as contratações de TI em harmonia com o planejamento estratégico institucional e com o PDTI. Tal orientação já constava da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2008, cuja implicação seria a vedação de contratações de TI não previstas em um PDTI (TCU, 2010b).

Com relação ao PDTI, pode-se inferir que as iniciativas empreendidas pelo TCU e pelos órgãos governantes superiores (normas e ações de conscientização) não surtiram o efeito esperado por ocasião do segundo levantamento. Contudo, os resultados também sugerem que as recomendações do Acórdão nº 1.603/2008-TCU começaram a ter efeito prático no que se refere ao planejamento estratégico institucional, em especial no tocante aos órgãos do Poder Judiciário.

Comitê de Governança de TI

Com relação à designação de um comitê de Governança de TI, deve-se ter em vista que esse tipo de comitê pode ter funções diversas, conforme o modelo de

Governança e de gestão adotados pela instituição. O Cobit recomenda a existência de dois comitês, que devem congregiar as diversas áreas de negócio: um comitê estratégico e um comitê executivo. Um comitê de TI funcionando adequadamente pode reduzir o risco de a área de tecnologia, agindo de forma independente, direcionar recursos a projetos não prioritários para a instituição, ou mesmo evitar que haja captura da TI e de seus recursos por um dos setores da organização, normalmente aquele ao qual a TI está diretamente subordinada.

Neste quesito o índice permaneceu estável no levantamento de 2010, mantendo-se em 32% nas entidades avaliadas (TCU, 2010b). Entretanto, deve-se considerar que a criação e o funcionamento adequado desse tipo de comitê ocorrem em instituições atentas à evolução de sua Governança e gestão de TI. O baixo índice de comitês instituídos e acompanhados em 2010 pode ser explicado pela falta de consciência da alta administração acerca de seu papel na Governança de TI: dirigentes que não se responsabilizam pelas políticas de TI, não apoiarão diretamente um comitê, nem acompanharão seu funcionamento, portanto resultados inferiores em relação aos previstos no PDTI eram esperados e refletem a falta de maturidade em Governança de TI na APF de modo geral.

Capacitação dos Dirigentes de TI

No levantamento de 2008 apenas 43% das instituições pesquisadas afirmaram selecionar seus gestores de TI por critérios de competência em gestão de TI, contra 79% no levantamento de 2010 (TCU 2010b). Esse é um dado alarmante e que requer ação enérgica por parte dos responsáveis pelas contratações desses dirigentes os quais, em regra, são contratados com base em indicações político-partidárias, sem concurso público, com pouca ou nenhuma qualificação específica em Governança e em gestão de TI, ambas necessárias à elevada complexidade e responsabilidades de seus cargos.

Também se verificou que, em relação à formação acadêmica dos dirigentes de TI a frequência em cursos superiores fora da área de TI é maior que na área de

TI e que, a frequência de cursos de pós-graduação (lato ou stricto sensu) na área de gestão e Governança de TI é menor que a de cursos técnicos de TI ou a de cursos fora da área de TI (TCU 2010b).

Visando corrigir essas distorções, o TCU expediu através do Acórdão nº 2.471/2008 recomendação à Escola Nacional de Administração Pública - ENAP para que a mesma desenvolvesse e aplicasse um programa de formação de gestores de TI que não abordasse tão somente aspectos técnicos, e sim enfatizando o desenvolvimento de competências fundamentais e avançadas em gestão e Governança de TI.

Liderança e Governança de TI

Como visto no capítulo um, os modelos referenciais e de boas práticas internacionalmente aceitos, as normas técnicas e os normativos legais atribuem à alta administração corporativa a responsabilidade de governar a TI, ou seja, de garantir que a TI funcione de forma integrada, e que principalmente, agregue valor à instituição e a sua missão. No entanto, há elementos importantes que devem ser implantados para que esse governo seja efetivo, entre os quais se destaca a dimensão Liderança, a qual é fundamental para uma boa Governança de TI e por este motivo passou a fazer parte dos levantamentos do TCU levados a cabo a partir de 2010. Salienta-se que este item não fazia parte do questionário de 2008, portanto não havia dados para comparação com o levantamento de 2010.

Neste quesito o TCU optou por apresentar as informações coletadas com base nas respostas negativas, uma vez que uma resposta positiva poderia refletir uma situação melhor do que a real, tendo em vista a tendência dos dirigentes de interpretar as questões favoravelmente, como verificado nas auditorias realizadas pelo TCU no âmbito do tema Terceirização de TI (Acórdão nº 2.471/2008-TCU).

Conforme o levantamento de 2010, 51% dos dirigentes pesquisados declararam não se responsabilizar diretamente pelas políticas corporativas de TI,

48% não designaram um comitê de TI, 71% não indicaram representantes das áreas de negócio para integrar o comitê de TI, sendo que em 77% das instituições não havia acompanhamento das atividades do comitê de TI pela alta administração (TCU 2010b).

Os dados apresentados sugerem que o conceito de estrutura de Governança de TI permanecia incipiente na maior parte das instituições públicas pesquisadas. O fato de que em menos da metade das instituições analisadas a alta administração se enxergava como responsável pelas políticas corporativas de TI, mesmo sendo essa uma área crítica, sugere o motivo pelo qual o amadurecimento da gestão e da Governança de TI se mostra tão lento, como demonstram os resultados de 2010.

Governança da Gestão e de Recursos da TI

Conforme amplamente discutido neste trabalho, o valor da TI de uma instituição relaciona-se à sua capacidade de implementar os objetivos de negócio definidos pela alta administração. As decisões da alta administração acerca do uso e da gestão de TI devem levar em conta a capacidade das tecnologias disponíveis produzirem como benefício o alcance dos objetivos institucionais. Com efeito, a falta de objetivos claramente definidos, e de seu alinhamento à missão institucional pela alta administração, impedirá a gestão adequada dos recursos de TI, levando a maior dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de alcançar os objetivos institucionais com maior eficiência, eficácia e efetividade.

Os dados encontrados no levantamento de 2010 indicaram que 57% das instituições analisadas não definiam objetivos de desempenho para o uso e para a gestão da TI institucional, 66% não estabeleciam indicadores de desempenho para TI, 71% não avaliavam regularmente esse desempenho e 87% não tomavam as decisões quanto ao uso e à gestão de TI com base nos benefícios esperados dos sistemas de informação (TCU, 2010b).

Neste contexto as instituições tiveram grande dificuldade em perseguir objetivos que não foram adequadamente definidos e alinhados a priori. Além disso, a conquista de um objetivo definido, sem o acompanhamento dos indicadores apropriados, depende mais de fatores fortuitos do que de processos padronizados e amplamente conhecidos de supervisão e gerência.

De forma geral, pode-se inferir desses indicadores que faltava preocupação da alta administração com a Governança, o uso e a gestão da TI institucional, o que potencialmente induzi à ineficiência e a pouca efetividade das instituições analisadas, causando perda de foco e desperdícios de recurso públicos.

Gestores de TI

A alocação de pessoas capacitadas para decidir sobre a gestão e o uso da TI corporativa é um aspecto crítico da boa Governança de TI, especialmente no caso dos gestores de TI, cujas decisões devem ponderar aspectos da missão institucional, administrativos e técnicos, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade da organização em sintonia com as demais instâncias decisórias.

Os indicadores obtidos no levantamento de 2010 apontaram que 20% das instituições pesquisadas não escolhiam os gestores de TI com base em critérios de competência. 35% não reservavam os 75% das funções comissionadas da área de TI para servidores efetivos como determinado na legislação, permitindo que mais de um quarto da gestão de TI fosse operada por empresas ou pessoas com vínculos precários com a Administração. 75% das instituições não tinham qualquer política para desenvolvimento de gestores de TI e 83% delas não tinham acompanhamento do desempenho gerencial de seus gestores de TI (TCU, 2010b).

Esses indicadores apontavam para a falta de preocupação da alta administração das instituições analisadas em garantir boa capacidade gerencial

interna, em conflito com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal-PNDP⁴. A situação era especialmente delicada em 2010 no caso das instituições vinculadas ao SISP, onde 52% dos pesquisados não priorizavam o preenchimento das funções de gestão de TI com pessoas do quadro interno.

O elevado número de respostas negativas no levantamento de 2010 em “política de desenvolvimento de gestores de TI” e “acompanhamento de desempenho gerencial” são compreensíveis nesse contexto, pois, não se deve consumir recursos públicos escassos para prover políticas corporativas para desenvolvimento de gestores sem vínculo estável com o serviço público.

Contudo, salienta-se que ao se optar por manter grande parte dos gestores fora dos quadros permanentes, portanto com vínculo precário, há elevado risco de falta de continuidade, o que pode comprometer seriamente o processo de amadurecimento da gestão de TI dessas instituições.

Índice de Governança de TI – Igovti

A partir do levantamento de 2010 o TCU criou métrica própria, denominada Igovti, para medir o grau de maturidade em Governança de TI das instituições analisadas pelo tribunal, uma vez que não havia métrica de Governança de TI conhecida para medir os pontos específicos avaliados pelo mesmo e que produzisse um índice confiável e padronizado para cada organização. Conforme visto no capítulo introdutório, a adoção de indicadores de gestão é uma prática que contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública e melhoria da prestação dos serviços públicos.

O índice Igovti combina elementos do Cobit, do Gespública e do Acórdão nº 1.603/2008. Optou-se pela combinação dessas três fontes como forma de melhorar

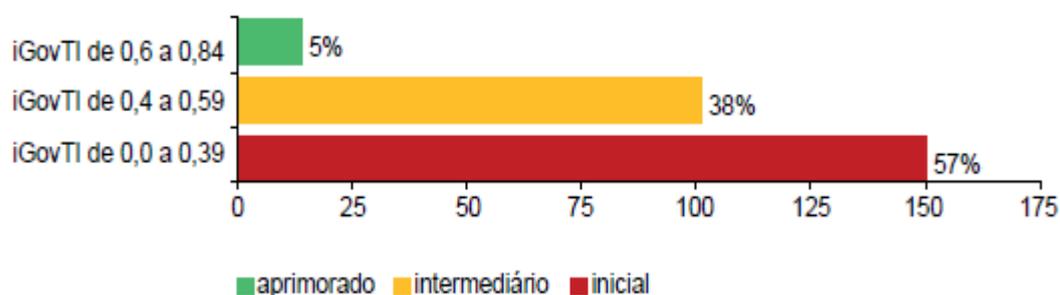
⁴ Instituída pelo Decreto 5.707/06, tem entre suas finalidades, a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade e o desenvolvimento permanente do servidor público. Uma de suas diretrizes é “promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento” (Decreto nº 5.707/2006, art. 1º a 5º).

a sustentação do método adotado e de acelerar o seu amadurecimento. Adicionalmente, a distribuição dos valores de Igovti foi analisada em comparação com dois padrões de resposta ao questionário que representam a situação limite que se poderia classificar como Governança incipiente, intermediária e aprimorada, estabelecendo-se uma escala com os seguintes índices (TCU, 2010b):

- abaixo de 0,4 - estágio INICIAL de Governança de TI;
- de 0,4 a 0,59 - estágio INTERMEDIÁRIO de Governança de TI;
- a partir de 0,60 - estágio APRIMORADO de Governança de TI.

Essa escala permite a inferência de distinções relevantes entre instituições públicas e fornece subsídios para o seu planejamento e controle, bem como para a atuação do controle externo. Essa metodologia foi aplicada aos dados informados pelas instituições analisadas em 2010, obtendo-se os resultados apresentados na Figura 13.

Figura 13. Igovti 2010 na APF



Fonte – TCU (2010b)

Os resultados demonstram que no levantamento de 2010 57% das instituições estavam abaixo do limite de 0,4 do índice Igovti, o que corresponde ao **estágio inicial** de Governança de TI. Nessa faixa, o envolvimento da alta administração é menor, o planejamento mais frágil, os recursos humanos menos

preparados e os controles internos menos rigorosos e menos estruturados, aumentando o risco de ocorrência de falhas críticas na Governança e na gestão de TI.

O percentual de instituições que apresentavam **estágio intermediário** de Governança de TI era de 38%. Nessa faixa a alta administração tem conhecimento de seu papel e está preocupada em dar direção à instituição por meio de planejamento estratégico, reconhecendo a necessidade de pessoal qualificado para assumir funções, processos e controles mais rigorosos. Porém, tal condição ainda é incipiente e não se reflete em melhor formalização, monitoração e aperfeiçoamento de processos de trabalho, inclusive de planejamento, na fixação e monitoração de objetivos e no desenvolvimento sistemático do quadro de pessoal. Nesse estágio, o capital humano não está consolidado e a eventual troca da liderança poderá facilmente romper o processo de aperfeiçoamento institucional.

No levantamento de 2010 apenas 5% das instituições analisadas atingiram o **estágio aprimorado** de Governança de TI. Nesse estágio, encontram-se evidências do maior compromisso da alta administração com a direção da instituição em todos os níveis, por meio de planejamento consistente e sistemático, fixação clara de objetivos e metas, monitoração da execução e auditoria. Além disso, o quadro de pessoal recebe qualificação sistemática e os processos de trabalho são formalmente definidos e mensurados.

Na comparação do levantamento de 2010 com o de 2008, houve evolução significativa no índice referente a planejamento estratégico institucional, o qual é pré-requisito para o planejamento estratégico de TI alinhado com o negócio, além de ser essencial para a definição de objetivos de desempenho. Também o número de instituições que declararam possuir carreira própria de TI praticamente dobrou. Uma melhora sensível nesses dois aspectos estruturantes (planejamento estratégico institucional e carreira de TI) possibilita inferir que poderá haver reflexo positivo em outros indicadores de Governança e gestão de TI nos levantamentos subsequentes.

A partir do levantamento de 2010 o TCU expediu o Acórdão nº 2.308/2010 com recomendações de que os órgãos governantes superiores da APF orientassem suas unidades a estabelecessem formalmente objetivos institucionais de TI

alinhados às estratégias de negócio, indicadores para cada objetivo, metas para cada indicador e mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição. Complementarmente, o Tribunal recomendou que os órgãos governantes superiores normatizassem a obrigatoriedade de a alta administração de cada instituição sob sua subordinação, supervisão ou estrutura estabelecer todos esses itens no menor prazo possível.

2.2 Levantamento de 2012 - Acórdão nº 2.585/2012-TCU-Plenário

No levantamento realizado em 2010 o Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário determinou também o acompanhamento regular e periódico da Governança de TI na Administração Pública Federal a cada dois anos, com efeito, o TCU definiu o período de dois anos por considerar prazo razoável para as instituições adotarem medidas necessárias ao estabelecimento de melhores práticas de Governança de TI, e para garantir a continuidade e a manutenção das ações de conscientização da importância desse tema junto aos órgãos da APF.

No ano de 2012, o levantamento contou com a participação de 337 instituições incluindo ministérios, universidades federais, tribunais federais, ministério público, agências reguladoras e diversas autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais. Nesta avaliação adotou-se a mesma metodologia utilizada no levantamento de 2010, com ajustes decorrentes do aprendizado e do amadurecimento da fiscalização do TCU em relação a conceitos de Governança e de gestão de TI. Buscou-se ampliar a distinção entre Governança e gestão de TI e foi incluída a dimensão resultados, subdividida em três grupos de questões: resultados da gestão; resultados da Governança para os cidadãos e resultados da Governança para a sociedade, em consonância com o modelo referencial Cobit.

Durante a fase de planejamento, foram elaboradas 36 questões, subdivididas em 494 itens, contemplando as oito dimensões do Gespública: liderança; estratégias e planos; cidadãos; sociedade; informações e conhecimento; pessoas; processos; e resultados. Novamente foram utilizados os modelos de boas práticas reconhecidos

internacionalmente, o Cobit 5 e a ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa de TI (ABNT, 2009).

A análise dos dados obtidos revelou cenário de evolução na situação de Governança de TI na APF, sugerindo que as medidas determinadas pelo TCU e adotadas pelos órgãos governantes superiores surtiram algum efeito. Contudo, existe amplo espaço para melhoria, haja vista que muitas instituições ainda possuem nível de capacidade baixo para diversos aspectos avaliados.

Salienta-se que como nos levantamentos anteriores, o de 2012 também se baseou em declarações dos dirigentes, sem a necessidade de encaminhamento de evidências, desta forma a situação real pode ser diferente da apresentada nos resultados relatados. Ao final dos trabalhos, o TCU encaminhou relatório a cada instituição com as respostas fornecidas, comparadas aos resultados consolidados do respectivo segmento e do grupo de instituições similares, além do resultado geral da avaliação, conforme determinado no item 9.6.4 do Acórdão nº 2.585/2012 (TCU, 2012a).

Planejamento Estratégico Institucional e de TI

No terceiro levantamento houve evolução no quantitativo de instituições que elaboram os instrumentos de planejamento estratégico, tanto o institucional quanto o de TI. No levantamento de 2012, 85% dos participantes afirmaram realizar planejamento estratégico institucional, contra 79% no levantamento de 2010 (TCU, 2012b).

Em relação ao planejamento estratégico de TI, o percentual subiu de 39% para 78%. No mesmo sentido, verificou-se evolução do número de instituições que informaram elaborar o PDTI, passando de 37% para 54% (TCU, 2012b).

Com relação ao planejamento estratégico institucional formalmente instituído e aperfeiçoado, verificou-se que o índice de instituições que o executam subiu de

apenas 13% em 2010, para 26% por cento no levantamento de 2012, uma melhoria considerável, contudo ainda distante da situação ideal recomendada pela literatura, normativos legais e boas práticas (TCU, 2012b).

Em relação ao Plano Diretor de TI (PDTI), 54% das instituições avaliadas declararam elaborá-lo em 2012, contra 37% em 2010. Contudo, apenas 31% declaram vincular as ações de TI a indicadores e metas de negócio no PDTI, contra 24% em 2010, portanto bastante distante da situação ideal (TCU, 2012b).

Comitê de Governança de TI

Com relação à designação de um comitê de Governança de TI houve evolução significativa sobre o levantamento anterior, sendo que 78% dos participantes do levantamento de 2012 declararam ter designado um comitê de TI, contra 32% em 2010. Contudo, 22% dos avaliados não o tinham estabelecido em 2012, índice preocupante dada a sua relevância e importância estratégica (TCU, 2012b).

Entre as instituições que estabeleceram o comitê, 71% designaram representantes da área de negócio, contra apenas 37% no levantamento anterior. Por outro lado, apenas 42% monitoravam o funcionamento do comitê em 2012, situação que, apesar de representar uma melhora em relação ao levantamento anterior, demonstra que mais da metade das instituições avaliadas não acompanham de perto as atividades de seus comitês de Governança de TI (TCU, 2012b).

Capacitação dos Dirigentes de TI

Houve melhora significativa neste item em relação ao levantamento anterior, cerca de 73% das instituições analisadas no levantamento de 2012 declararam que

preenchiam as funções de direção e alta gerência de TI com pessoas do próprio quadro, contra 64% em 2010. Como consequência, houve redução no índice de organizações que dependiam de gestores externos aos seus quadros (TCU, 2012b). Consideram-se frágeis neste quesito instituições que possuam mais da metade dos gestores oriundos de quadros externos.

Em relação à escolha dos gestores de TI, 85% dos avaliados afirmaram que levam em consideração fundamentalmente as competências, em 2010 esse percentual era de 79% (TCU, 2012b).

Os resultados também demonstram evolução no percentual de instituições que possuem plano de capacitação para gestores de TI. 51% declaram possuí-lo em 2012, o que representa um acréscimo de onze pontos percentuais em relação ao obtido no levantamento de 2010 (TCU, 2012b).

Governança Corporativa e de TI

Em 2012 apenas 22% dos dirigentes máximos declararam estar na faixa aprimorada de capacidade em Governança Corporativa, sendo que 36% declararam estar em fase intermediária e 42% na faixa inicial de capacidade nessa questão (TCU, 2012b). Esses índices são bastante preocupantes pois sugerem elevado risco de descumprimento das atribuições de Governança Corporativa e de TI inerentes aos dirigentes da alta administração desses órgãos.

Em 58% das instituições respondentes a alta administração não definia objetivos, indicadores, metas e mecanismos de controle para o acompanhamento da TI, sendo que 18% declararam nível intermediário e 24% nível inicial neste quesito (TCU, 2012b).

Em 2012 83% das instituições respondentes reconheceu estar em estágio inicial de auditoria de TI, contudo a NBR ISO/IEC 38500:2009 estabelece como sendo de responsabilidade da alta administração a monitoração do uso da TI pela

instituição, portanto é possível afirmar que os dirigentes ainda desconhecem o impacto de riscos não controlados de TI na maioria das instituições analisadas.

No levantamento de 2012, 54% das instituições declararam se responsabilizar pela avaliação e pelo estabelecimento das políticas corporativas de TI. Contudo, 46% das instituições responderam negativamente a este item (TCU, 2012b), um índice ainda elevado, tendo em vista que as referidas políticas são elementos essenciais para o uso eficaz da TI e de sua adequada Governança.

Governança da Gestão e de Recursos de TI

Os dados do levantamento de 2012 indicaram que 54% das instituições analisadas definiam objetivos de desempenho para o uso e para a gestão da TI institucional, contra um percentual de 43% no levantamento de 2010. 37% estabeleciam indicadores de desempenho para TI e 23% avaliavam regularmente, contra respectivamente 24% e 14% apurados em 2010 (TCU, 2012b).

Como no levantamento anterior, pode-se inferir desses indicadores que no levantamento de 2012 permaneceu baixa a preocupação da alta administração com a Governança da gestão e de recursos da TI institucional, o que pode induzir à ineficiência e a pouca efetividade no cumprimento da missão institucional das instituições analisadas, causando potencial perda de foco e eventuais desperdícios de recurso públicos.

Capacitação dos Gestores de TI

Como apresentado no referencial teórico deste trabalho e na discussão do levantamento de 2010, a alocação de pessoas capacitadas para decidir sobre a gestão e o uso da TI corporativa é um aspecto crítico da boa Governança de TI, especialmente no caso dos gestores de TI, cujas decisões devem balancear

aspectos da missão institucional, administrativos e técnicos, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade da organização em parceria com as demais instâncias decisórias.

Os indicadores obtidos no levantamento de 2012 apontaram que 15% das instituições pesquisadas não escolhiam seus gestores de TI com base em critérios de competência e capacitação, índice preocupante dado o valor estratégico desses cargos para o desempenho da área de TI e da instituição como um todo. Contudo, 51% das instituições pesquisadas em 2012 declararam possuir plano de capacitação para gestores de TI, contra 40% no levantamento de 2010 (TCU, 2012b).

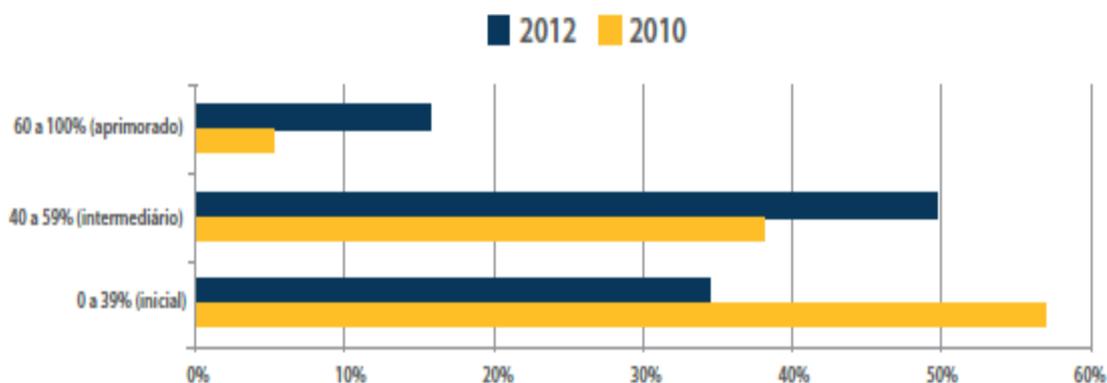
Esses indicadores apontam para a relativamente pouca atenção dos diretores e dirigentes máximos responsáveis pela Governança de TI das instituições analisadas em garantir adequada capacidade gerencial interna, em conflito com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal-PNDP do governo federal e com as melhores práticas recomendadas pelos modelos de referência, pela literatura e atos normativos.

Índice de Governança de TI – Igovti

Conforme apresentado em detalhes na análise do levantamento de Governança de TI de 2010, a partir daquela fiscalização o TCU criou indicador de gestão próprio (Igovti) para medir o grau de maturidade em Governança de TI das instituições públicas analisadas pelo tribunal, o qual se utiliza de elementos do Cobit, da NBR do Gespública e do Acórdão nº 1.603/2008.

O gráfico da Figura 14 mostra a evolução do Igovti nos levantamentos de 2010 e de 2012. Na faixa inicial havia aproximadamente 57% das instituições analisadas em 2010, passando para cerca 35% em 2012. Na faixa intermediária havia 38% em 2010, passando a 49% em 2012. Por último, na desejável faixa aprimorada, havia 5% delas em 2010, passando a 16% em 2012 (TCU, 2012b).

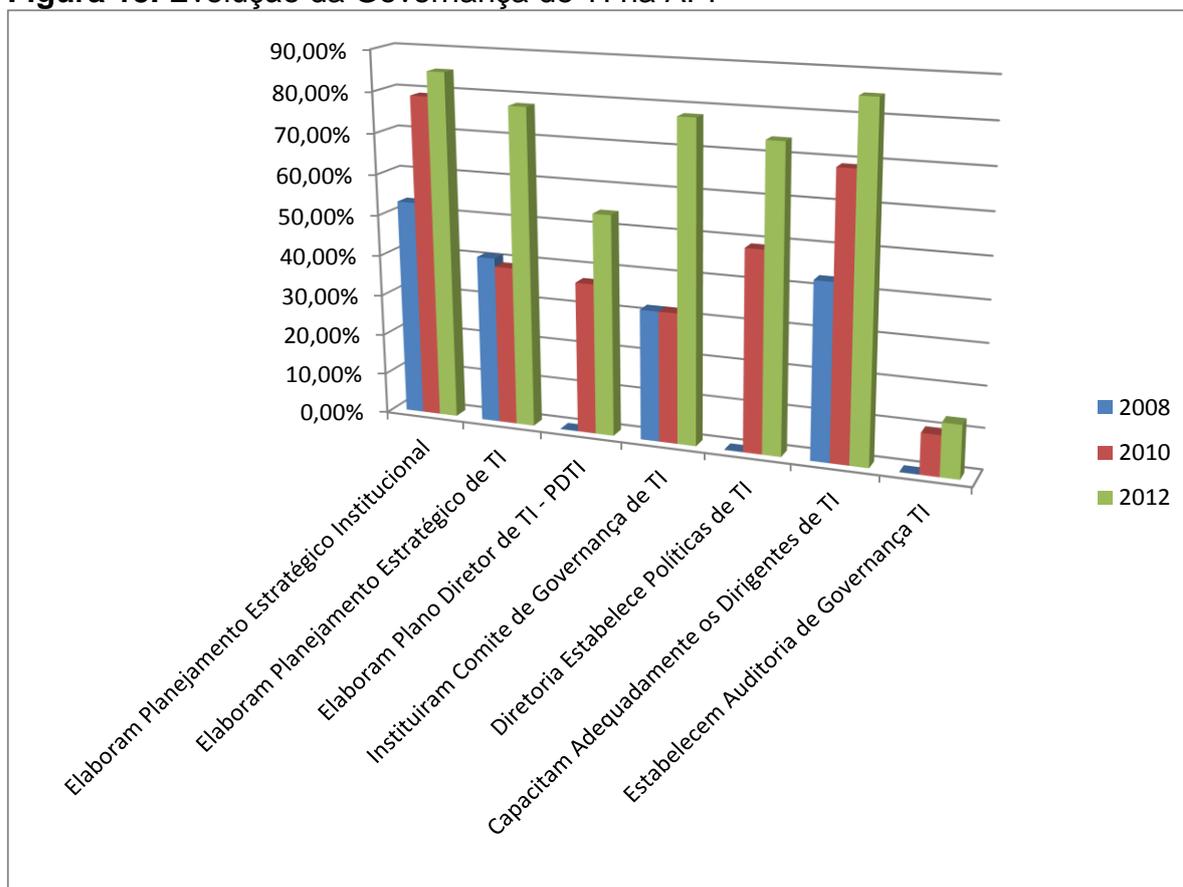
Figura 14. Evolução do Igovti na APF



Fonte - TCU (2012b)

Observando o gráfico comparativo pode-se inferir que o maior aumento médio no índice de maturidade de Governança de TI das instituições avaliadas concentrou-se na faixa inicial, com evolução significativa na faixa aprimorada e na faixa intermediária. A maior evolução, ocorrida na faixa inicial, pode ser atribuída ao fato de que é relativamente mais simples e menos oneroso adotar práticas básicas de Governança de TI do que implantar adequadamente as boas práticas recomendadas pela literatura necessárias para atingir o grau intermediário, e eventualmente, o grau avançado.

O gráfico da figura 15 mostra a evolução dos principais fatores da Governança de TI avaliados pelo TCU nos órgãos da APF nos três levantamentos disponíveis 2008, 2010 e 2012 (TCU, 2010b e 2012b).

Figura 15. Evolução da Governança de TI na APF

Fonte – TCU (2012b) - elaboração do autor.

Pode-se observar que entre o primeiro (2008) e o último levantamento disponível (2012) houve sensível melhora do percentual de entidades que declararam elaborar o planejamento estratégico institucional e de TI, o PDTI, bem como daquelas que instituíram o comitê de Governança de TI, elementos imprescindíveis para uma boa Governança de TI.

Também houve ampliação no percentual de entidades em que a própria alta administração (diretores e dirigentes máximos) estabelece corretamente as políticas de TI, daquelas que capacitam adequadamente os dirigentes de TI e das entidades que realizam auditoria de Governança de TI, elementos não avaliados em fiscalizações anteriores.

2.3 Diagnóstico da Situação Encontrada

Com base no referencial teórico, nos modelos de referência, nos normativos legais e na análise dos levantamentos levados a cabo pelo TCU através dos Acórdãos nº 1603/2008, 2308/2010 e 2585/2012 analisados anteriormente, apresentam-se a seguir os principais elementos e fatores desencadeadores da baixa eficiência baixa eficácia e pouca efetividade da Governança de TI na APF.

Baixo grau de comprometimento dos dirigentes

Conforme se pode inferir a partir dos modelos de boas práticas, do referencial teórico, normativo e legal, bem como a partir dos levantamentos e fiscalizações efetuados pelo TCU, pode-se inferir que é baixo o grau de comprometimento da alta administração dos órgãos da APF analisados com a adequada Governança Corporativa e de TI dos mesmos.

O índice Igovti demonstra que apenas uma pequena parcela das entidades avaliadas atingiu a faixa aprimorada de capacidade em Governança de TI (16% em 2012). A maioria migrou da faixa inicial para a intermediária (49% em 2012), sendo esta situação bastante preocupante, uma vez que sinaliza elevado risco de descumprimento das atribuições relacionadas à Governança de TI inerentes ao exercício de cargos de direção e correlatos, o que põem em risco o planejamento estratégico institucional e de TI dessas entidades, com graves prejuízos à sociedade.

Um dos principais elementos que contribuem para esse baixo grau de comprometimento é o fato de muitos dos dirigentes máximos e diretores dos órgãos analisados serem titulares oriundos da iniciativa privada, ou agentes públicos temporários que passaram apenas por processos seletivos simplificados, quando passaram, sem qualquer vínculo efetivo com a instituição que comandam, com

elevados riscos de captura desses órgãos pelo setor privado, ou por grupos de interesse, implicando em graves prejuízos a toda a sociedade.

A literatura, os normativos legais e os órgãos de controle recomendam enfaticamente que todos os dirigentes dos órgãos fiscalizados passem por processos seletivos rigorosos, através de concurso público de provas e títulos de ampla concorrência, como os demais servidores desses órgãos. Na prática, e na cultura patrimonialista atual, a maior parte desses dirigentes é escolhida a partir de indicações e acordos políticos, sem as qualificações técnicas e gerenciais adequadas, e necessárias, para o bom desempenho dos cargos de elevada complexidade e responsabilidade que ocupam, sendo este o principal elemento desencadeador do baixo grau de comprometimento com a Governança Corporativa e, conseqüentemente, com a Governança de TI encontrados nas instituições analisadas.

Planejamento estratégico e de TI deficientes

Embora a maioria das instituições analisadas tenha declarado realizar o planejamento estratégico institucional e de TI, bem como o PDTI no levantamento feito em 2012, auditorias posteriores realizadas pelo TCU nos órgãos fiscalizados constataram que apenas 40% delas possuem um processo formal de elaboração dos mesmos e que esses planejamentos são em geral deficientes, incompletos ou têm caráter apenas proforma (TCU, 2014).

No caso do planejamento estratégico institucional formalmente instituído e aperfeiçoado, fundamental para o adequado alinhamento estratégico, verificou-se que o índice de instituições que o executam subiu de apenas 13% em 2010, para 26% no levantamento de 2012, índice muito aquém do recomendado e que reflete o baixo interesse e empenho dos dirigentes máximos em buscar um adequado planejamento da Governança de TI nessas instituições (TCU, 2012b).

Com relação ao PDTI, apenas 31% dos órgãos avaliados declaram vincular as ações de TI a indicadores e metas de negócio do PDTI, segundo o levantamento de 2012, situação melhor do que a identificada em 2010, que era de 24%, mas também muito longe do recomendado (TCU, 2012b).

Essa pouca efetividade, tanto da instituição dos planejamentos estratégicos, quanto da vinculação do PDTI às metas e objetivos institucionais, novamente demonstra o baixo grau de comprometimento de diretores e líderes da alta administração dos entes analisados em elaborar, aplicar e acompanhar de forma eficaz esses instrumentos fundamentais de planejamento, os quais são imprescindíveis para a boa Governança, tanto corporativa, quanto de TI em qualquer instituição, seja ela pública ou privada.

Capacitação inadequada dos líderes e gestores de TI

Também neste item mais de 50% dos órgãos analisados declararam capacitar corretamente seus gestores de TI, contudo auditorias realizadas pelo TCU constataram que essa capacitação é deficiente, ou incompleta, na maior parte dos órgãos fiscalizados pelo tribunal (TCU, 2014).

Aproximadamente 40% das instituições auditadas não realizam avaliação qualitativa ou quantitativa dos recursos humanos de TI, inclusive de gestores de TI (TCU, 2014). Além disso, grande parte dos cursos de especialização financiados pelos referidos órgãos para seus gestores e dirigentes não são na área de Governança de TI, nem tão pouco abrangem competências de liderança e de gestão necessárias para o bom desempenho de suas funções (TCU, 2012b).

Diante do exposto pode-se inferir que ainda é baixo o grau de investimento das instituições analisadas no recrutamento, na seleção e na formação de dirigentes e gestores de TI para efetivamente governar e gerenciar a TI institucional, especialmente nos contextos de alto requerimento de Governança de TI

encontrados no setor público, sendo esse um fator crítico de sucesso para uma adequada Governança de TI na APF.

Esse quadro enseja ações enérgicas por parte dos órgãos de fiscalização e controle, uma vez que enquanto não houver qualificação e desenvolvimento adequados das competências necessárias aos líderes e gestores de TI, a mesma permanecerá fragilizada pelo baixo grau de resultados atingidos, bem como por insuficiente comprometimento, acompanhamento e controle de resultados efetivados sobre a gestão de TI por parte dos dirigentes máximos e diretores desses órgãos.

Formação inadequada de quadros próprios

Como apresentado no levantamento de 2012, 73% das instituições analisadas declararam preencher as funções gerenciais de TI com pessoas do próprio quadro, contudo 90% delas disseram que os recursos humanos de TI são insuficientes frente às necessidades do órgão (TCU, 2012b).

Apesar de a ampla maioria das instituições analisadas declarar que os quantitativos de pessoal de TI são insuficientes para suas demandas, auditorias posteriores constataram que cerca de 40% delas não realizam avaliações qualitativas ou quantitativas de seus recursos humanos de TI (TCU, 2014). Neste contexto elas não teriam condições de avaliar corretamente suas necessidades de treinamento e de recrutamento de pessoal de TI para cumprir adequadamente com as metas previstas nos respectivos planejamentos estratégicos e no PDTI.

Política de remuneração e de incentivos deficiente

Conforme apontado no levantamento feito pelo TCU em 2012, 26% das instituições analisadas têm elevada dependência de pessoas externas aos seus

quadros para a gestão de TI, e somente 55% delas possuem quadro próprio com contingente satisfatório de gestores de TI (TCU, 2012b). Fato este preocupante, uma vez que dificilmente as entidades pesquisadas conseguirão atingir os objetivos estabelecidos em seus planejamentos estratégicos e no PDTI sem contar com o contingente mínimo necessário de gestores e de especialistas em gestão de TI.

O mesmo levantamento detectou que em 63% das instituições pertencentes ao SISP ocorre a alocação do cargo de Analista de TI (ATI) ou da função gratificada de TI (GSISP) em áreas que não têm correlação direta com as atividades de gestão de TI, em flagrante desrespeito ao estabelecido no arts. 81 e 82 da Lei nº 11.907/2009 que criou os cargos ATI e as funções GSISP, ambos exclusivamente destinados a atender às necessidades de gestão de TI.

De acordo com dados compilados a partir do Boletim Estatístico e da Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o cargo de ATI, é o que sofreu evasão mais elevada em 2012 entre os administrados pelo Ministério. Isso indica claramente a dificuldade da APF em manter talentos que foram selecionados e treinados com alto custo para os cofres públicos. Essa evasão se dá em função da remuneração do cargo, a qual não é atrativa face às demais carreiras típicas de estado, tais como de Especialista em Políticas Públicas, de Analista de Planejamento e Orçamento, ou mesmo de Analista em Infraestrutura ou de Especialista em Regulação, carreiras que oferecem remuneração mais atrativa para os referidos profissionais de TI.

Controle interno deficiente

Conforme apontado no levantamento feito pelo TCU em 2012, 54% das instituições analisadas não executavam auditorias de TI regularmente, situação similar a apontada pelo levantamento anterior, levado a cabo em 2010. Ao mesmo tempo somente 33% das instituições respondentes realizaram auditoria de contratos de TI e uma parcela mínima, de apenas 13% realizaram auditoria de Governança de TI (TCU, 2012b). A falta de estrutura dos setores de auditoria dos órgãos do SISP,

especialmente a ausência ou carência de pessoal técnico com conhecimentos especializados para executar este tipo de trabalho, contribui sobremaneira para este quadro, sendo este um fator muito preocupante, uma vez que sem medir e auditar corretamente a maturidade da Governança, a qualidade da gestão, os processos, contratos e serviços de TI dificilmente as entidades pesquisadas conseguirão atingir os objetivos e metas estabelecidas em seu planejamento estratégico institucional e no planejamento de TI (PEI e PDTI).

Controle externo e fiscalização deficientes

Conforme visto ao longo deste trabalho, o TCU, principal órgão de articulação do controle externo, tem realizado a cada dois anos desde 2008, fiscalizações de TI sobre os órgãos e entidades integrantes da APF que fazem parte do SISP na tentativa de capacitá-los com as ferramentas de Governança e de gestão de TI necessárias para o pleno atingimento de seus objetivos legais e sociais, bem assim para o melhor emprego dos recursos públicos e o fiel cumprimento das demandas públicas.

O TCU utilizou-se de questionário padronizado, autodeclarado, o qual continha 36 questões no levantamento de 2012, sendo que cada questão possui itens com pesos relativos. A partir de tratamento estatístico os resultados são apresentados e pode-se fazer inferências sobre os mesmos. O autor chama a atenção para o fato de que apesar de detalhado esse método é impreciso e não consegue captar adequadamente o que realmente ocorre nos órgãos fiscalizados. Sendo suas principais deficiências o fato de o TCU alterar substancialmente o conteúdo, o peso, a metodologia de cálculo, o tipo e o número de questões a cada edição, bem como o as respostas ao referido questionário serem auto declaratórias, isto é, quem o responde não tem necessidade de juntar evidências que as corroborem, as quais tendem a ser mais amenas e “otimistas” do que a situação real encontrada nas auditorias presenciais realizadas por aquele tribunal (TCU, 2012b e 2014).

Neste capítulo o autor discutiu os levantamentos em Governança de TI realizados pelo TCU nos órgãos da APF integrantes do SISP nos anos de 2008, 2010 e 2012. A partir dos dados e indicadores apresentados e analisados pode-se inferir que a Governança de TI na APF permanece incipiente na maioria dos órgãos fiscalizados e que a mesma carece da implementação correta de muitas das melhores práticas preconizadas pela literatura e pelos modelos de referência Cobit, NBR ISO/IEC 38500:2009, o Gespública, bem como os normativos legais e as recomendações feitas pelo TCU através dos acordão nº 1603/2008, 2308/2010 e 2.585/2012.

Foram apresentados os principais fatores responsáveis pela baixa eficiência, eficácia e efetividade da Governança de TI na APF, provocados essencialmente pelo pouco engajamento da alta administração e dos dirigentes máximos dos órgãos avaliados com a Governança Corporativa, e mais especificamente, com a Governança de TI dos mesmos, mas também pela elaboração deficiente ou incompleta dos instrumentos de planejamento e gestão, pela capacitação inadequada dos dirigentes e gestores de TI, pela formação deficiente dos quadros próprios, por uma política de remuneração e de incentivos desalinhada com as necessidades e demandas das instituições avaliadas e seus servidores, bem como por controle interno e externo falhos e por processo de fiscalização deficiente.

O quadro resultante demonstrou que a soma desses fatores combinados virtualmente determina os baixos índices atingidos pelas instituições avaliadas no Igovti, o qual produziu score de apenas dezesseis pontos percentuais, de um total de cem pontos possíveis em Governança de TI aprimorada no levantamento de 2012, situação similar à encontrada no último levantamento disponível (TCU, 2014), demonstrando inequivocamente a fragilidade que permeia a Governança e a gestão de TI nos órgãos e entidades do SISP e da APF, com graves prejuízos ao cumprimento de suas missões institucionais e elevados riscos de desperdício e mal uso de recursos públicos escassos que poderiam ser mais bem aproveitados em benefício de toda a sociedade.

3 PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO

Este capítulo apresenta a proposta de aperfeiçoamento da Governança de TI da APF e órgãos integrantes do SISP na visão do autor, considerando o referencial teórico e normativo e a discussão e análise dos elementos apresentados nos capítulos anteriores, em especial as fiscalizações e auditorias de TI e de Governança de TI levadas a cabo pelo TCU.

Como apresentado no referencial teórico, enfatiza-se que a Governança Corporativa pode ser definida como o sistema pelo qual organizações são dirigidas e controladas e que a Governança de TI é um subconjunto da Governança Corporativa, dela não podendo ser dissociada. A Governança de TI busca alinhar os recursos e a infraestrutura de TI aos objetivos estratégicos, plano de negócio e missão corporativos, indicando responsabilidades, cobrando resultados e fornecendo valor sobre os ativos de TI a todos os agentes interessados.

Inobstante, foi demonstrado que no contexto dos órgãos do SISP a Governança Corporativa e de TI surgem a partir do planejamento estratégico institucional de cada entidade integrante do mesmo, elaborado a partir do Plano Decenal (Brasil 2020) e do PPA 2013-2015, bem como do planejamento estratégico de TI de cada entidade estatal integrante do SISP, elaborado a partir da Estratégia Geral de TI - EGTI e do Plano Diretor de TI – PDTI. Conforme disposto no artigo 3º da IN nº 4/2010 o órgão central do SISP, a SLTI/MP elabora, em conjunto com os órgãos setoriais e seccionais, a EGTI revista e publicada anualmente, para servir de subsídio à elaboração do respectivo PDTI de cada entidade.

Também foi discutido que o principal modelo de referência para Governança Corporativa e de TI utilizado pela APF, o Cobit 5, determina que para atingir uma Governança de TI eficiente e eficaz os executivos e líderes devem fazer com que os controles sejam implementados pelos gerentes de TI com uma metodologia definida para todos os processos de TI, pois uma vez que os objetivos de controle são organizados em processos de TI, o modelo proporciona uma clara ligação entre os requerimentos de Governança de TI, processos de TI e controles de TI. Desta maneira o Cobit 5 separa a Governança da gestão de TI, ao mesmo tempo em que

integra adequadamente a Governança Corporativa com a Governança de TI, fornecendo um modelo operacional com uma linguagem comum para todas as partes do órgão envolvidas em atividades de TI, como uma estrutura para medir e monitorar o desempenho de TI, a comunicação com os prestadores de serviços e integrar as melhores práticas de gestão e de Governança de TI.

Inobstante a correta separação entre gestão e Governança de TI preconizada pelo Cobit 5, a busca de ampla integração e de visão holística entre gestão de TI, Governança de TI e Governança Corporativa é de importância capital para se atingir uma Governança de TI minimamente eficiente e eficaz em qualquer instituição, seja ela pública ou privada, mas especialmente nas entidades integrantes do SISP. Neste contexto, e a partir destas considerações, o autor apresenta a seguir os principais pontos de melhoria e de aperfeiçoamento da Governança de TI dos órgãos da APF integrantes do SISP.

Maior comprometimento e responsabilização dos dirigentes

Como discutido ao longo deste trabalho, os levantamentos levados a cabo pelo TCU em 2008, 2010 e 2012 apresentaram Índice de Governança de TI - Igovti com ligeiro aumento na dimensão aprimorada, de 5% para 16% e aumento na dimensão intermediária de 38% para 49%. Esse pequeno crescimento na dimensão aprimorada demonstra que entre os principais fatores limitadores está o baixo comprometimento e a pouca responsabilização dos dirigentes máximos dos órgãos fiscalizados com a Governança Corporativa e de TI, pois esse é um elemento de grande impacto, tanto na Governança Corporativa, quanto na Governança de TI, o que demonstra claramente a necessidade de correção e de aprimoramento.

Por tratar-se em sua maioria de cargos comissionados, e não de servidores estáveis do quadro próprio, o comprometimento desses dirigentes é baixo com a instituição e com a carreira, fato este que limita seu engajamento e aperfeiçoamento em Governança Corporativa, e especialmente para o escopo deste trabalho, em Governança de TI do órgão ou entidade sob sua direção ou liderança.

A recomendação do autor é de que virtualmente todos os dirigentes e lideranças sejam selecionados a partir do quadro de servidores de carreira do próprio órgão, ou oriundos do mercado através de processo seletivo rigoroso de provas e títulos (concurso público), pois desta forma reduzem-se os conflitos de interesse, a proliferação de agendas paralelas, da corrupção, do clientelismo, do patrimonialismo e do nepotismo que contribuem sobremaneira para o quadro atual.

Aprimoramento do processo de planejamento estratégico e de TI

Fator de fundamental importância para uma Governança de TI adequada, eficiente, eficaz e efetivas nos órgãos integrantes do SISP, uma vez que o atual processo de planejamento estratégico e de TI dessas instituições tem se mostrado falho e consideravelmente frágil ao longo de fiscalizações e auditorias realizadas pelo TCU. Como salientado, grande parte do problema se refere, e é causado, pelo baixo grau de comprometimento de líderes e da alta administração dessas entidades com a Governança corporativa e com a Governança de TI, sem o qual se compromete de maneira crítica os processos de planejamento estratégico e de TI dos referidos órgãos.

Conforme demonstrado pelo autor no capítulo 3, o planejamento estratégico institucional formalmente instituído e aperfeiçoado, fundamental para o adequado alinhamento estratégico entre objetivos, programas e metas do PPA com os resultados esperados das entidades avaliadas, passou de apenas 13% no levantamento de 2010, para 26% no levantamento de 2012, índice muito aquém do recomendado, refletindo claramente o baixo comprometimento, pouco empenho e desinteresse dos dirigentes máximos das instituições respondentes em buscar um adequado planejamento da Governança de TI das mesmas.

A recomendação do autor com relação a este item é de se buscar maior comprometimento das lideranças, dos diretores e dos gestores dessas entidades com o processo de planejamento estratégico e de TI (PDTI), principalmente através da criação e manutenção dos Comitês de Governança de TI (CGTI), instâncias que

precisam ser legitimadas, empodeiradas e acompanhadas de perto por essas lideranças para que conduzam adequadamente o processo, envolvendo todos os interessados, e culminando no cumprimento adequado dos objetivos sociais e das metas institucionais dos referidos órgãos, em benefício de toda a sociedade.

Melhoria da gestão de carreiras, da capacitação e da retenção de líderes, gestores e especialistas em TI

Outro ponto crítico diz respeito à capacitação dos líderes, gestores e especialistas em TI, pois aproximadamente 40% das instituições auditadas não realizam avaliação qualitativa ou quantitativa dos recursos humanos de TI, inclusive de líderes e gestores de TI. Além disso, grande parte dos cursos de especialização financiados pelos referidos órgãos para seus líderes e gestores não são na área de Governança de TI, nem tão pouco abrangem competências de liderança e de gestão necessárias para o bom desempenho de suas funções.

Cumprе ressaltar que a atual política de pessoal de TI dos órgãos da APF não contribui para a manutenção de quadros modernos, bem treinados e em quantidade suficiente, como apresentado as auditorias realizadas pelo TCU constataram que cerca de 40% delas não realizam avaliações qualitativas ou quantitativas de seus recursos humanos de TI, portanto não teriam condições de avaliar corretamente suas necessidades de treinamento e de recrutamento de pessoal de TI para cumprir adequadamente com as metas previstas no planejamento estratégico e no PDTI da entidade, o que impacta severamente o atingimento dos objetivos e das metas institucionais, inclusive de TI.

Nesta dimensão a recomendação do autor é de ampla melhoria do processo de recrutamento e de seleção de líderes, gestores e gerentes de TI, promovendo a capacitação ampla, atualizada e continuada dos mesmos, bem assim que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão reveja sua política de pessoal de TI para todos os órgãos da APF sob sua jurisdição, exigindo que os mesmos façam acompanhamento periódico e detalhado de sua força de trabalho, inclusive dos

quantitativos disponíveis, da rotatividade, do absenteísmo e da necessidade de treinamentos específicos ao melhor desempenho possível nesta dimensão e com foco na Governança e na gestão superior de TI visando reduzir gargalos em médio e longo prazo.

Não obstante, o autor acredita que cabe reflexão do governo federal sobre a política de remuneração das carreiras afetas à Governança e a gestão de TI nos órgãos da APF. Conforme apontado no levantamento feito pelo TCU em 2012, 26% das instituições analisadas declaram ter elevada dependência de pessoas externas aos seus quadros para a gestão de TI, e somente 55% delas possuem quadro próprio com contingente satisfatório de gestores de TI. O mesmo levantamento detectou que em 63% das instituições pertencentes ao SISP ocorre a alocação do cargo de Analista de TI (ATI), ou da função gratificada de TI (GSISP), em áreas que não têm correlação direta com as atividades de gestão de TI, o que é bastante preocupante, uma vez que dificilmente as entidades pesquisadas conseguirão atingir os objetivos estabelecidos em seus planejamentos estratégicos e no PDTI sem contar com o contingente mínimo necessário de gestores e de especialistas em gestão e Governança de TI.

A elevada evasão de pessoal especializado e de gestão nos cargos de TI da APF, tal como no de ATI do SISP, se dá principalmente em função das baixas expectativas de crescimento profissional, bem como da remuneração inadequada dos mesmos, reduzindo a atratividade face às demais carreiras típicas de estado, tais como de Especialista em Políticas Públicas, de Analista de Planejamento e Orçamento, ou mesmo de Especialista em Regulação, carreiras que oferecem remuneração mais atrativa e maiores possibilidades de ascensão funcional.

O autor enfatiza a recomendação de que o órgão responsável pela política de pessoal da APF e dos órgãos integrantes do SISP, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, reveja o desenho, os níveis salariais e os incentivos aplicados às carreiras de TI na APF no menor prazo possível, sob o risco de esvaziá-las ainda mais e de comprometer ainda mais a Governança e a gestão de TI nos mesmos, e conseqüentemente a entrega de resultados a toda a sociedade.

Aprimoramento dos controles interno e externo e da fiscalização

Conforme visto no capítulo anterior, 54% das instituições analisadas em 2012 não executavam auditorias de TI regularmente, situação similar à encontrada no levantamento de 2010. Ao mesmo tempo somente 13% realizaram auditoria de Governança de TI. Desta forma a falta de estrutura dos setores de auditoria dos órgãos do SISP, especialmente a carência de pessoal especializado em auditoria de TI tornou-se um fator crítico que fragiliza tanto o controle interno, quanto o externo a cargo do TCU, uma vez que sem medir e auditar corretamente a maturidade da Governança, a qualidade da gestão, os processos, contratos e serviços de TI dificilmente as entidades pesquisadas conseguirão atingir os objetivos e metas estabelecidas em seu planejamento estratégico institucional e no planejamento de TI (PEI e PDTI).

Também foi visto que ao exercer o controle externo o TCU utiliza nas fiscalizações de TI questionário padronizado, autodeclarado (contendo 36 questões no levantamento de 2012), sendo que cada questão possui itens com pesos relativos e a soma ponderada dos valores produz escores que servem de referência para a elaboração do IgovTI. Contudo, apesar de detalhado, o autor chama a atenção para o fato de que este método é impreciso e não consegue captar adequadamente o quadro geral da Governança e da gestão de TI nos órgãos da APF fiscalizados por aquele tribunal, inobstante o fato de o TCU mudar a quantidade de questões, o conteúdo das mesmas, bem como a metodologia de cálculo dos questionários a cada nova versão aplicada, o que dificulta a obtenção de uma série histórica com valores que possam ser comparados objetivamente.

A recomendação principal que o autor faz é no sentido de se aperfeiçoar tanto o controle interno, exercido pela auditoria do próprio órgão ou pela CGU, através de investimento em pessoal qualificado, quadros próprios e treinamento constante, quanto o controle e a fiscalização externos, a cargo do TCU, o qual precisa modernizar e padronizar sua metodologia, além de ampliar as fiscalizações presenciais nos órgãos jurisdicionados por aquele tribunal, no intuito de fornecer um quadro mais próximo da situação real encontrada em cada entidade e desta forma

exercer seu papel constitucional de apoio ao controle e a fiscalização do gasto público, e da verificação de sua qualidade e razoabilidade, por parte do poder legislativo.

Aprimoramento do controle e da participação social

O controle e a participação social são aqueles exercidos diretamente pelo cidadão sobre políticas públicas e programas estatais, através de conselhos comunitários, conferências, audiências, consultas públicas, ouvidorias, grupos de trabalho, mesas, do orçamento participativo ou ainda solicitando diretamente informações de interesse público. A Constituição Federal estabelece o controle social da administração pública através do seu artigo 37, parágrafo 3º (C.F. 1988):

Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Conforme se pode observar pelos dispositivos constitucionais acima elencados, o controle social é o mais importante mecanismo de responsabilização e de *accountability* de uma sociedade democrática avançada, pois através dele não apenas se implantam mecanismos que reduzam, eliminem ou previnam desperdícios, desvios e malversações de recursos públicos, mas principalmente busca-se **assegurar que a alta administração e os gestores públicos se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos, ações e serviços disponibilizados à sociedade.**

Entretanto, a sociedade brasileira ainda não ocupa de forma efetiva e permanente esses espaços de participação e controle, com efeito, essa falta de

participação e engajamento é diretamente responsável pelo baixo grau de comprometimento dos dirigentes máximos dos órgãos da APF analisados com a Governança Corporativa e conseqüentemente, com a Governança de TI dos mesmos, produzindo os incipientes índices demonstrados neste trabalho.

Com relação a este item o autor recomenda enfaticamente o estabelecimento urgente e prioritário na agenda política do governo central e de governos estaduais e municipais de políticas públicas que favoreçam, ampliem e modernizem o controle e a participação social junto à administração pública, e especialmente com relação ao tema deste trabalho acadêmico, sobre os órgãos da APF integrantes do SISP, visando aperfeiçoar sua Governança Corporativa e sua Governança de TI.

CONCLUSÃO

Como discutido ao longo deste estudo, para atingir uma Governança de TI adequada, eficiente e eficaz nos órgãos da APF a partir das recomendações sugeridas e do referencial teórico-normativo, é de fundamental importância uma mudança de cultura na Administração Pública Federal, a qual, apesar de todo o esforço modernizador trazido pelas reformas gerenciais e pós-gerenciais baseadas em modernas técnicas de gestão, no mérito, na produtividade, na eficiência e na eficácia, ainda possui um forte viés patrimonialista e clientelista permeando seus vários níveis hierárquicos, especialmente nos cargos de alta administração, de direção, gestão e correlatos, além de carência de pessoal especializado em autoria de Governança de TI, em Governança e gestão de TI, entre outros fatores.

A análise levada a cabo ao longo do trabalho demonstra claramente que o principal elemento relacionado com a baixa eficiência e a baixa eficácia da ação estatal com relação aos indicadores e resultados atingidos pela Governança de TI nos órgãos da APF é desencadeado por uma Governança Corporativa inadequada, deficiente ou inexistente, a qual fragiliza também a Governança de TI.

Com efeito, na visão do autor é altamente improvável de se atingir uma Governança Corporativa minimamente adequada quando o quadro de dirigentes máximos das entidades avaliadas é formado em sua maioria por elementos desprovidos de comprometimento com o hùmus público, de capacidade de liderança, de direção e de especialização adequados em técnicas e práticas avançadas de Governança Corporativa e de TI amplamente recomendadas pela literatura e implantadas com sucesso em parte do setor público.

A gestão de pessoas e carreiras também é fator crítico na visão do autor, desta forma para atingir o grau de excelência necessário em todos os domínios analisados os líderes, diretores e gestores devem pertencer ao quadro efetivo da entidade, e serem recrutados entre os servidores de carreira do mesmo, a partir daqueles melhor avaliados, com formação adequada, ou oriundos do mercado após passarem por processos seletivos públicos de provas e títulos rigorosos e isentos. Por último, mas não menos importante, é fundamental que eles recebam a

adequada capacitação e especialização em liderança e em Governança Corporativa e de TI.

Também foi discutido que a melhoria dos processos de controle, tanto interno, exercido pelo próprio órgão através de sua área de auditoria e pela CGU, quanto o controle externo, exercido pelo poder legislativo com o suporte do TCU são elementos críticos para uma boa Governança de TI. Desta forma o autor entende que se faz necessário uma maior especialização dos servidores que operam esses controles, bem assim uma melhor estrutura e a ampliação dos quantitativos de seus quadros com pessoal de carreira, pois como demonstrado no modelo atual a carência de quadros próprios especializados em auditoria de Governança de TI é um fator crítico que tem agravado a presente situação e obstado melhorias significativas.

O autor defende que a partir das sugestões aqui apresentadas pode-se racionalizar o gasto público, melhorando sua qualidade, reduzindo-se o desperdício de recursos, o patrimonialismo e o clientelismo que permeiam o serviço público brasileiro, com os consequentes conflitos de interesses, agendas paralelas, alinhamento frágil entre os diversos instrumentos de planejamento, e principalmente, o baixo grau de eficiência, eficácia e efetividade atingido em Governança Corporativa e, particularmente, em Governança de TI dos órgãos e entidades estatais aqui analisados.

Inobstante os elevados ganhos de produtividade e a racionalização de processos trazidos pelas reformas administrativas levadas a cabo pelo governo federal nas últimas quatro décadas, pela maior difusão e adoção dos conceitos de Governança Corporativa e de TI, o autor assevera que apenas através da mudança da cultura patrimonialista e clientelista, para uma cultura de responsabilização e de controles permanentes da atividade estatal, com especial ênfase no atendimento eficiente e eficaz das demandas do cidadão, e no controle e na participação social, se poderá vislumbrar o atingimento dos objetivos sociais para os quais essas instituições foram criadas, pois no setor público não se faz Governança de TI sem Governança Corporativa, e não se faz Governança Corporativa sem participação e controle social efetivos, modernos e ativos.

REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – **Governança Corporativa de TI** (BRASIL-a, 2010). Disponível em: < <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado** – PDRAE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=121>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 04**, de 12 de novembro de 2010. Brasília MP/SLTI 2010. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/instrucao-normativa-no-04-de-12-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Estratégia Geral de Tecnologia da Informação do SISP 2013-2015**. Brasília MP/SLTI 2012. Disponível em: <http://www.sisp.gov.br/egti/wiki/download/file/EGTI_2013-2015_v1_1.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 1.048**, de 21 de janeiro de 1994. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1048.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 99.180**, de 15 de março de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99180.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.579**, de 11 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm> Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 8.189**, de 21 de Janeiro de 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso a Informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Fiscalização de TI – **Acórdão nº 1603**, de 13 de agosto de 2008. 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/sefti_fiscalizacoes/fiscalizacoes_realizadas>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Fiscalização de TI – **Acórdão nº 2.308**, de 08 de outubro de 2010. 2010a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/sefti_fiscalizacoes/fiscalizacoes_realizadas>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Fiscalização de TI – **Acórdão nº 2.585**, de 26 de outubro de 2012. 2012a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/sefti_fiscalizacoes/fiscalizacoes_realizadas>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Sumários Executivos - **Levantamento de Governança de TI 2010**, 2010b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056350.PDF>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Sumários Executivos - **Levantamento de Governança de TI 2012**, 2012b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2626584.PDF>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança de TI: avaliando práticas e resultados**, 2014, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2644593.PDF>>. Acesso em: 09 set. 2014.

CASTELLS, Manoel - **Fim de milênio. A Era da Informação**: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**, 4ª edição. São Paulo, IBGC 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18087&item_id=3465>. Acesso em: 17 fev. 2014.

ISACA - Information Systems Audit and Control Association. **Cobit 5 - A Business Framework for the Governance and Management of Enterprise IT**. ISACA, 2012. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Cobit/Pages/default.aspx>> Acesso em: 10/09/2013.

ITGI - Information Technology Governance Institute. **Cobit - Control Objectives for Information and related Technology. 4.1**. ed. português. ITGI, 2007. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Knowledge-Center/Cobit/Documents/Cobit41-portuguese.pdf>>. Acesso em: 17.02.2014.

ITIL, **Information Technology Infrastructure Library**, Disponível em <<http://www.best-management-practice.com/IT-Service-Management-ITIL>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

JENSEN, M.; MECKLING, W. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, 1976.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

REZENDE, Denis Alcides; ABREU, Aline França de. **Tecnologia da Informação Aplicada a Sistemas de Informação Empresariais**, 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

WEILL, P.; ROSS, J. W. **Governança de TI**: Tecnologia da Informação. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006.