

DESAFIOS DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

IBGP
Instituto Brasileiro de
GOVERNANÇA PÚBLICA

DESAFIOS DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

IBGP
Instituto Brasileiro de
GOVERNANÇA PÚBLICA

1ª edição
Brasília/DF
2022

DESAFIOS DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Publicado pelo **IBGP – Instituto Brasileiro de Governança Pública**

José Geraldo Loureiro Rodrigues
Diretor Presidente

Carlos Augusto da Silva
Diretor Administrativo e Financeiro

Razão Social

Curso Loureiro Ltda.
CNPJ: 18.735.319/0001-20
Inscr. Est.: CF/DF 07.655.102/001-67

Endereço

SEPN, 513, Lote 01, Bloco A, Sala 316 - Ed. Bittar
Asa Norte - Brasília (DF), CEP 70768-900

Contato (61) 3037-7600
contato@ibgp.net.br | www.ibgp.net.br

Coordenação editorial

Gabriela de Andrade Rodrigues

Revisão técnica

Paulo Castro (Books Maze Publishing House)

Projeto gráfico e diagramação

Ars Ventura Imagem e Comunicação

D442 Desafios da Governança e da Gestão Pública Brasileira /
Organização Geraldo Loureiro.--Brasília, DF : IBGP, 2022.
188 p. : il. , color.

Texto de vários autores.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-89294-01-6

1. Gestão corporativa pública. 2. Governança de TI, setor público. 3. Governança de pessoas, setor público. 4. Governança em empresas estatais. 5. Governança das contratações públicas. I. Loureiro, Geraldo (Org.). II. Instituto Brasileiro de Governança Pública.

CDU 350(81)

Ficha elaborada por Iza Antunes Araujo CRB1-079

Apoio para impressão



Distribuição GRATUITA

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução	11
Um contexto desafiador	11
A geração de valor público	13
A relação entre principal e agente	15
Como chegar até lá?	17
Referências	21
Desafios da governança pública organizacional	25
O que é governança pública organizacional?	25
Os desafios da liderança	29
Os desafios da estratégia	34
Os desafios do controle	44
Considerações finais	53
Referências	54
Desafios da governança e da gestão de TI no setor público	63
Governança de TI	67
Gestão de TI	70
As normas e a mudança da cultura organizacional	73
Retenção de talentos	77
Continuidade de negócio e de serviços de TI	82
Proteção de dados	86
A transformação digital	93
Considerações finais	96
Referências	99
Desafios em governança e gestão de pessoas	111
O desafio da gestão estratégica de pessoas	113
O desafio do planejamento da força de trabalho	117
O desafio da gestão de desempenho das pessoas	118
O papel da liderança na governança de pessoas	122
Considerações finais	125
Referências	126

Desafios na governança de empresas estatais	133
A importância da governança corporativa para as empresas estatais	135
A Lei nº 13303/2016 e os avanços na governança das empresas estatais	137
A avaliação do TCU sobre a governança das empresas estatais	141
A avaliação da OCDE sobre a governança das empresas estatais brasileiras	142
Princípios e diretrizes da OCDE para a governança corporativa das empresas estatais	144
Os principais desafios ainda enfrentados pelas empresas estatais	148
Considerações finais	150
Referências	153
O papel da Nova Lei de Licitações na governança das contratações públicas	157
Déficit de gestão e governança	162
Fora do planejamento não há governança	165
Considerações finais	172
Referências	175
Sobre os autores	181

PREFÁCIO

Marcelo Cavalcante¹

“Os desafios nas organizações públicas são oportunidades para transformação da governança e da gestão.”

A máquina pública é como um organismo vivo. O principal desafio de ambos é garantir sua sustentabilidade, em prol da manutenção do complexo que eles abarcam. Muitas das dificuldades que ambos enfrentam se traduzem em respostas aos estímulos aos quais eles estão sujeitos, inclusive os estímulos internos, advindos do seu desenvolvimento e da sua adaptação ao meio no qual se encontram.

Para a máquina pública estatal, o rápido desenvolvimento do mundo, em diversas áreas da civilização, exige também um célere ritmo de adaptação, que requer aos gestores governamentais uma sintonia maior com os renovados desafios e princípios de governança que se apresentam continuamente à gestão pública.

Dentre os desafios da gestão pública atual, alguns consistem em acompanhar o ritmo elevado do surgimento de novas demandas, aprimorar a visão estratégica e conseguir conciliar o empirismo – longamente construído pela práxis estatal – com o caráter visionário dos que antecipam a rápida mudança dos tempos.

1 Vice-presidente de Negócios Digitais e Tecnologia do Banco do Brasil S.A.

Mas, para buscar desenvolver uma visão antecipada de futuro, alguns requisitos se apresentam para a governança, tais como uma gestão pública eficiente, uma alta capacidade de análise dos dados empíricos e a contribuição da coletividade e das pessoas que constituem a engrenagem estatal.

Neste livro: “Desafios da Governança e da Gestão Pública Brasileira”, promovido pelo Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP), diversos especialistas apresentam um aprofundamento maior deste tema.

No capítulo 1 (“Introdução”), Adriano Cesar Amorim busca avaliar o prisma da governabilidade e da gestão pública colocando-se no papel dos gestores de primeiro mandato.

No capítulo 2 (“Desafios da governança pública organizacional”), Cláudio Silva da Cruz explica que os governos enfrentam o desafio contínuo de rever o funcionamento do Estado, para que custe menos e entregue mais aos seus cidadãos, com menos riscos de interrupção de serviços. Mas como conduzir a estruturação do Estado para que funcione assim? Cláudio Cruz responde.

Por sua vez, no capítulo 3 (“Desafios da governança e da gestão de TI no setor público”), Karoll Haüssler Carneiro Ramos e Tiago da Costa Peixoto argumentam que a administração pública demanda cada vez mais acesso à informação precisa e disponível em tempo real, criando dependência por recursos de tecnologia da informação. Para os referidos especialistas, a TI contribui para a governança pública, efetivando as possibilidades de governança ampla e integrada, na busca de maior eficiência dos processos de governo.

No capítulo 4 (“Desafios em governança e gestão de pessoas”), Weskley Rodrigues dos Santos destaca que as pessoas representam um dos recursos mais críticos às organizações, pois elas são responsáveis por dar vida aos processos e por concretizar

os objetivos institucionais. Resgatando a teoria de Chiavenato, o autor ressalta que “as pessoas passam a significar o diferencial competitivo que mantém e promove o sucesso organizacional: elas passam a ser a competência básica da organização, a sua principal vantagem competitiva em um mundo globalizado, instável, mutável e fortemente competitivo”.

Já no capítulo 5 (“Desafios na governança de empresas estatais”), Vânia Vieira destaca que as empresas estatais exercem grande influência no desenvolvimento econômico e social e no nível de bem-estar da população, principalmente em economias como a brasileira, em que a dependência do investimento público ainda é significativa.

Por fim, no capítulo 6 (“O papel da Nova Lei de Licitações na governança das contratações públicas”), Francismery Maciel e Janderson Barbosa trazem as consequências advindas da promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), para a mentalidade da governança e da gestão pública brasileira. Apesar de destacarem incrementos importantes inaugurados pela NLLCA, os autores não deixam de apresentar as muitas críticas feitas à lei, principalmente pela falta de objetividade da nova legislação, pela burocracia que ela preserva e pelas amarras já bem conhecidas da antiga legislação.

Os autores esperam que a leitura desta importante obra possa contribuir com o debate para que a alta administração pública possa refletir e encontrar soluções para os muitos desafios apresentados para a governança e a gestão pública do País.

Boa leitura.

INTRODUÇÃO

Adriano Cesar Amorim¹

“A boa governança pública é a base de tudo”

Um contexto desafiador

A cada quatro anos, no início do mês de janeiro, meus pensamentos se voltam para um grupo de gestores públicos que se encontram em uma situação bem diferenciada: os prefeitos recém-eleitos, de primeiro mandato.

Invariavelmente, tento me colocar no lugar dessas pessoas e começo a me fazer alguns questionamentos: *qual seria meu primeiro ato ao assumir? Como “tomaria pé” da situação, da forma mais rápida e abrangente possível? Como escolheria minha equipe? Que mudanças eu faria na estrutura administrativa? Como priorizaria a solução dos problemas do município?*

Na verdade, muitas outras questões vêm à mente, sempre associadas a alguns fatores que tendem a tornar as respostas a essas perguntas cada vez mais complexas.

O exercício da gestão pública se torna uma missão quase heroica, entre outros fatores... pela escassez de recursos, pelo volume e complexidade dos problemas, pelas distorções burocráticas, pelo

1 Especialista em Gestão de Pessoas pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UnidF). Atualmente, é o Secretário-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União (TCU).

“medo” dos órgãos de controle, pela pressão social por resultados, pela dificuldade de se obterem informações de qualidade, pelas estruturas administrativas ineficientes e pela gestão multinível das políticas públicas.

E esse contexto, claro, não se aplica apenas aos prefeitos de primeiro mandato – pois, em maior ou menor grau, todo gestor público está sujeito a desafios semelhantes.

Pode-se dizer que, em nenhum outro momento da nossa história, os gestores públicos brasileiros tenham passado por um momento tão desafiador.

De um lado, as pressões por entregas de resultados cada vez mais complexos, imediatos e customizados são potencializadas pelas mídias sociais e digitais e intensificaram-se pelas demandas geradas pelas crises sanitária e econômica decorrentes da pandemia.

De outro, recursos cada vez mais escassos, seja pelos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos), seja pela necessidade de redirecionamento imposta pelo cenário pandêmico.

Nesse cenário, os gestores públicos sentem-se impotentes pela percepção da impossibilidade de atender a todas as demandas com os insumos disponíveis.

E essa sensação de impotência é especialmente agravada pela certeza de que grande parte das entregas não contribui efetivamente para a satisfação das necessidades da sociedade e de que a distribuição e o uso dos insumos disponíveis estão longe de ser os mais adequados ao atendimento dessas demandas.

Estruturas, processos, modelos, relações, comportamentos, processos decisórios e estratégias que garantiam a sobrevivência das organizações públicas no passado tornaram-se insuficientes ou inadequados para fazer frente às crescentes expectativas da sociedade.

Os gestores públicos precisam encontrar novos caminhos para a entrega sustentável de resultados, que passam, essencialmente, pelo amadurecimento da governança e da gestão das suas organizações.

A geração de valor público

Antes de se falar, entretanto, sobre como uma boa governança e uma boa gestão podem contribuir para o alcance sustentável de resultados, é importante definir que resultados são esses, pois, afinal, são essas entregas que direcionam toda a atuação estatal.

Para tanto, é importante entender o que se espera de uma organização pública brasileira e como ela pode, por meio de uma boa governança, cumprir o seu propósito.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 3º, quais são os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (BRASIL, 1988):

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização;
- d) reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- e) promover o bem de todos, sem preconceitos ou discriminações de qualquer natureza.

As organizações públicas existem para viabilizar o alcance dos objetivos do Estado por meio do desenho e da implementação de políticas públicas que se traduzem em entregas de produtos e serviços que efetivamente atendam às demandas da sociedade.

O resultado esperado dessa relação entre as organizações públicas e a sociedade é, portanto, a geração de produtos e resultados que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às

demandas de interesse público e que modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos – em outras palavras, a geração de valor público (BRASIL, 2017) (figura 1).

Figura 1. Geração de valor público



Fonte: o autor

Gerar valor público, contudo, não é simples. As organizações públicas e a sociedade devem ser capazes de estabelecer uma relação que permita identificar e qualificar as necessidades sociais, traduzir essas necessidades na criação e na implementação de políticas públicas e propiciar que essa ação estatal seja capaz de gerar valor público.

Tudo isso, ainda, é cercado de um já mencionado contexto restritivo e desafiador, que – além de impactar a viabilização do alcance dos resultados esperados – impõe dificuldades na implementação das mudanças organizacionais que permitem alavancar a entrega desses resultados.

A relação entre principal e agente

Como já mencionado, a geração de valor público está diretamente relacionada à qualidade da relação entre a sociedade e as organizações públicas.

Assim, se o objetivo é potencializar a geração de valor público, necessário se faz entender a natureza dessa relação.

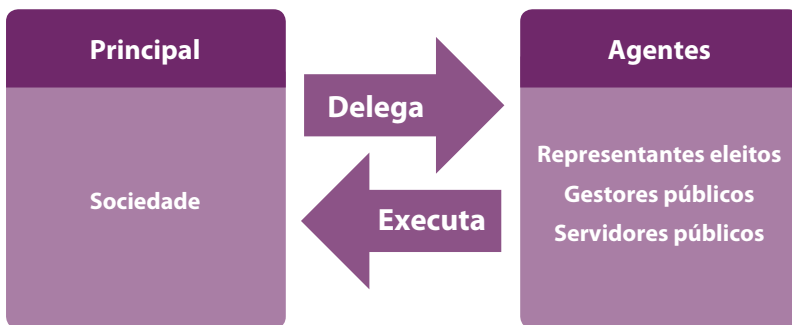
O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal declara que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988).

Esse mandamento constitucional estabelece uma hierarquia na relação entre a sociedade e as organizações públicas, que pode ser explicado pela chamada Teoria de Agência ou Relação Agente-Principal.

Esse conceito, importado da esfera privada, aplica-se perfeitamente ao contexto da administração pública.

No setor público, como já mencionado, o poder é da sociedade (principal), que pode delegá-lo aos agentes públicos (agente), que acabam por implementar políticas públicas para exercer essa delegação (figura 2).

Figura 2. Relação principal-agente no setor público



Fonte: TCU, 2020 (adaptado)

A sociedade, ao delegar seu poder, espera que a ação estatal seja alinhada ao interesse público e que gere resultados que atendam às suas demandas e necessidades.

A geração de valor público depende, portanto, do entendimento dos anseios da sociedade por parte das organizações públicas e da capacidade dessas organizações de interpretar esses anseios e traduzi-los na entrega de produtos e serviços que os satisfaçam efetivamente.

Assim, quanto mais harmônica e integrada for a relação entre o principal e o agente, maior será o potencial de geração de valor público.

Na prática, entretanto, essa relação não se caracteriza pela harmonia e pela integração. A delegação de poder e de responsabilidades do principal para o agente gera, naturalmente, algumas distorções:

- **desequilíbrio de poder:** o agente detém muito mais poder que o principal, pois cabem a ele as decisões quanto à gestão dos recursos públicos e ao direcionamento da ação estatal;
- **assimetria de informações:** ao deter as responsabilidades sobre a gestão de políticas públicas e a tomada de decisões, o agente tem acesso a uma maior quantidade de informações e de forma bem mais tempestiva do que o principal; e
- **divergência de interesses:** o agente muitas vezes pode agir e tomar decisões segundo seus interesses diversos, em detrimento dos legítimos interesses do principal.

Para gerar mais valor público, é fundamental que se busque a mitigação dessas distorções.

Para isso, existem os mecanismos de governança.

Os mecanismos de governança preveem a definição e a implantação de processos, práticas, estruturas, papéis, fluxos de informação e comportamentos que tenham por finalidade avaliar, direcionar e monitorar as funções da gestão com o objetivo de atacar as distorções da relação principal-agente e aumentar a capacidade de geração de valor público por parte das organizações públicas.

Uma boa governança nas organizações públicas passa, necessariamente, pelo estabelecimento de uma relação efetivamente integrada com a sociedade (de modo que contemple o tratamento das distorções geradas pela relação agente-principal) e pelo desenvolvimento de capacidades internas que viabilizem a geração de valor público.

Como chegar até lá?

Para uma boa governança, processos de trabalho, estruturas organizacionais, fluxos de informações, comportamentos e processos decisórios têm de estar integrados e voltados para a geração de valor público.

Esse amadurecimento organizacional deve levar a organização pública a melhorar seu relacionamento com a sociedade, de forma a reduzir as distorções de poder, de informação e de interesses que naturalmente surgem dessa interação.

Como já mencionado, a geração de valor público passa, necessariamente, pela mitigação dessas distorções.

Além disso, os mecanismos de governança devem estar preparados para criar capacidade organizacional de atuação em um contexto de políticas públicas executadas de forma descentralizada.

Nesse caso, além da já mencionada relação com o principal, há a necessidade de integração e coordenação entre diversos agentes para a geração de valor público.

Essa relação entre agentes impõe a necessidade de uma governança chamada de “multinível”, que deve contemplar (BRASIL, 2021b): a divisão de atribuições; as condições de financiamento; as capacidades dos agentes envolvidos; os mecanismos de coordenação horizontal e vertical; as formas de monitoramento e avaliação e os mecanismos de equalização das desigualdades regionais.

Tudo isso depende, claro, do fortalecimento interno das capacidades, tanto no sentido de aperfeiçoamento do seu modelo de governança, mas também no que diz respeito à gestão das funções organizacionais.

Nesse sentido, as funções de gestão de pessoas, de gestão orçamentária e financeira, de gestão de contratações, de gestão de tecnologia da informação, entre outras, devem ser avaliadas, direcionadas e monitoradas de forma integrada e precisam estar alinhadas ao aumento da capacidade de geração de valor público.

As atribuições de avaliar, direcionar e monitorar são funções típicas da governança, mas para que essas funções possam ser desempenhadas de forma consistente e sustentável, a organização deve implementar mecanismos de liderança, de estratégia e de controle que sejam adequados à sua realidade e que contribuam efetivamente para a entrega de resultados relevantes.

Para atingir uma governança madura e efetiva, entretanto, é importante que a organização implemente algumas práticas (adaptado de BRASIL, 2021):

- **Conhecer as partes interessadas:** identificar as principais partes interessadas. Que colete e interprete as expectativas e as necessidades dessas partes interessadas que estejam relacionadas ao negócio da organização.

- **Avaliar e ajustar seu modelo de governança:** avaliar o modelo atual de governança da organização e identificar necessidades de ajustes, de acordo com a realidade organizacional. É importante descobrir quais são as instâncias internas e as de apoio à governança e verificar se são adequadas para a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão.
- **Fortalecer a liderança:** escolher e desenvolver os líderes com base em competências; avaliar e reconhecer seu desempenho; e consolidar um processo sucessório que contemple a identificação e a formação de novas lideranças.
- **Promover a integridade e combater os desvios:** implementar e apoiar formalmente os programas e as políticas de integridade e estabelecer mecanismos de prevenção e de controle para evitar desvios e conflitos de interesse. Estabelecer instâncias e procedimentos para a apuração e o tratamento de desvios éticos e ilícitos administrativos.
- **Gerenciar riscos:** implementar uma política e uma estrutura de gestão de riscos e assegurar que o processo de gestão de riscos seja incorporado aos processos organizacionais, incluindo o planejamento, de forma a apoiar a tomada de decisão e garantir o alcance dos resultados.
- **Estabelecer e implementar a estratégia e monitorar os resultados:** definir a estratégia organizacional (com objetivos, indicadores e metas) e o modelo de gestão e monitoramento dessa estratégia. Monitorar a execução dos planos e definir o formato e a periodicidade dos relatórios para as partes interessadas.

- **Fortaleça a transparência e a *accountability*:** prestar contas da sua atuação de forma transparente, acessível e abrangente e estabeleça canais de comunicação com as partes interessadas. Assegure a transparência ativa e passiva às partes interessadas, disponibilizando dados e informações aderentes aos princípios de dados abertos.
- **Avaliar a satisfação das partes interessadas:** elaborar, divulgar e manter atualizada a carta de serviços, com informações claras e precisas sobre os serviços prestados e os requisitos e padrões esperados. Realizar pesquisas de satisfação com os usuários dos seus serviços, com ampla divulgação dos resultados e com sua utilização como subsídio para a melhoria da prestação dos serviços.
- **Assegure a efetividade da auditoria interna:** fornecer informações à auditoria interna sobre as estratégias, os riscos e as expectativas das partes interessadas, para que subsidiem a elaboração dos planos de auditoria. Acompanhar a implementação das recomendações da auditoria interna. Promover a avaliação e a melhoria contínua das atividades da auditoria interna.

A implementação de todas essas práticas de forma imediata e conjunta não é apenas inviável, mas, na maioria das vezes, também não seria desejável.

Cada organização precisa avaliar suas reais possibilidades e necessidades para definir quais caminhos percorrer no sentido do alcance da sua maturidade em governança.

E essa maturidade é diferente para cada organização, pois depende: da sua área de atuação; das expectativas da sociedade

em relação às suas entregas; do contexto normativo em que está inserida; das suas capacidades organizacionais; e da sua cultura organizacional, dentre outros fatores.

Nesse contexto, é fundamental que a organização, ao iniciar um processo de melhoria da sua governança, promova um amplo diagnóstico institucional, com o objetivo de identificar as possíveis oportunidades de melhoria em relação às boas práticas de governança, de forma a permitir a elaboração de um plano de ação, com iniciativas priorizadas de acordo com as necessidades e possibilidades organizacionais.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Portal da Legislação, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Portal da Legislação, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. _____. **Dez passos para a boa governança**. 2ª ed. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/>>

[governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca>](#).
Acesso em: 7 out. 2021.

_____. _____. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. 2ª versão para consulta pública. Brasília: TCU, 2021b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

DESAFIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL

Cláudio Silva da Cruz¹

“Apesar dos imensos desafios, é possível melhorar o desempenho do Estado em prol da sociedade brasileira”

A estrutura do Estado existe para servir às necessidades dos cidadãos que a sustentam. O Estado é servo e não senhor dos cidadãos. Estado gigantesco, caro e que não entrega o valor esperado pela sociedade desatende totalmente à sua principal finalidade. Por isso, em boa parte do mundo, enfrenta-se o desafio de rever o funcionamento do Estado, para que custe menos e entregue mais, com menos riscos de interrupção de serviços. Mas como conduzir a estruturação do Estado para que funcione assim?

A governança pública é a resposta para esse desafio, pois serve exatamente para aumentar e preservar o valor que o Estado entrega àqueles que o mantêm.

O que é governança pública organizacional?

Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pública

¹ Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação (UCB/2008) e Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU).

trata dos mecanismos que podem aumentar a probabilidade de que a estrutura estatal atenda efetivamente aos interesses dos cidadãos que a sustentam (BRASIL, 2020b). A governança pública pode ser analisada segundo várias perspectivas. Na perspectiva voltada para centro de governo, avalia-se o modo pelo qual o governo central de um país direciona o desenvolvimento nacional. Pela perspectiva das políticas públicas, estudam-se os arranjos institucionais de múltiplos atores que podem viabilizar a atuação pública para a resolução de problemas complexos. Pela perspectiva organizacional, que é o tema deste capítulo, a governança pública trata da aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle que permitem aos responsáveis por uma organização pública (e às partes nela interessadas) avaliar sua situação e suas demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento – de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (BRASIL, 2020b).

A política brasileira de governança pública na esfera federal (Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017) estabelece que é de responsabilidade da alta administração das organizações públicas implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança (BRASIL, 2017).

É importante observar que o objetivo da governança não é a criação de mais controles e mais burocracia, mas sim implementar uma estrutura estatal mais leve (e, ao mesmo tempo, segura) que permita entregar os resultados esperados. A entrega de valor (resultados) com riscos controlados é o objetivo da governança.

Mas se a governança organizacional é a aplicação de um conjunto de boas práticas, quais são os desafios na implementação dessas práticas?

Para responder a essa e outras questões, o TCU vem desenvolvendo avaliações de governança desde 2007 (BRASIL, 2008), tendo iniciado na área de governança de TI, progredindo depois para governança de pessoas e de contratações (2013) e governança pública organizacional (2014). Em 2017, todos esses temas foram unificados em um único instrumento de avaliação, aplicado em 2017, 2018 e 2021. Em 2018, foram adicionados aspectos de combate à fraude e à corrupção. Em 2021, além de revisão e atualização completas, foram adicionados os temas governança e gestão orçamentária. Desde 2017, todos os dados das avaliações são públicos.

A avaliação realizada em 2021 foi respondida por todos os entes públicos federais ou jurisdicionados ao TCU (378 organizações) e contava com 36 práticas (TCU, 2021):

- Governança pública organizacional:
 - » Liderança: 1110. Estabelecer o modelo de governança; 1120. Promover a integridade; 1130. Promover a capacidade da liderança;
 - » Estratégia: 2110. Gerir riscos; 2120. Estabelecer a estratégia; 2130. Promover a gestão estratégica; 2140. Monitorar os resultados organizacionais; 2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão;
 - » Controle: 3110. Promover a transparência; 3120. Garantir a accountability; 3130. Monitorar a satisfação dos usuários; 3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna;

- Governança e gestão de pessoas:
 - » 4110. Realizar planejamento da gestão de pessoas;
 - » 4120. Definir, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores;

- » 4130. Assegurar o provimento das vagas existentes;
- » 4140. Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados;
- » 4150. Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores;
- » 4160. Desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho;
- » 4170. Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores;
- Governança e gestão de tecnologia da informação e da segurança da informação:
 - » 4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação;
 - » 4220. Gerir serviços de tecnologia da informação;
 - » 4230. Gerir nível de serviço de tecnologia da informação;
 - » 4240. Gerir riscos de tecnologia da informação;
 - » 4250. Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação;
 - » 4260. Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação;
 - » 4270. Executar processo de software;
 - » 4280. Gerir projetos de tecnologia da informação;
- Governança e gestão de contratações:
 - » 4310. Promover a integridade na área de contratações;
 - » 4320. Desenvolver a capacidade da área de contratações;
 - » 4330. Realizar planejamento das contratações;
 - » 4340. Estabelecer processos de trabalho de contratações;
 - » 4350. Gerir riscos em contratações;
 - » 4360. Contratar e gerir com base em desempenho;
 - » 4370. Realizar contratações sustentáveis;

- Governança e gestão orçamentária:
 - » 4410. Estabelecer o processo orçamentário organizacional;
 - » 4420. Contemplar adequadamente as prioridades no orçamento.

A seguir, são apresentados, de forma resumida, os achados da avaliação de 2021, com comparações com a situação encontrada em 2018, enfatizando os principais desafios ainda a serem vencidos.

Os desafios da liderança

Liderança é o primeiro mecanismo da governança. As pessoas que governam o destino de uma organização pública, estejam elas dentro ou fora da própria organização, são responsáveis por estabelecer a estrutura de governança sobre a organização (prática 1110), por promover o comportamento íntegro de todos os que a administram (prática 1120) e por garantir que tais pessoas possuam as competências necessárias para fazê-lo (prática 1130).

A estrutura interna de governança contempla a existência de instâncias de governança (por exemplo: colegiado superior e alta administração) e de apoio (por exemplo: auditoria interna, corregedoria etc.) e a forma como está distribuído e balanceado entre elas o poder de decidir as questões mais críticas da organização, de modo a obter boa capacidade de decisão e de controle sobre as decisões, mas sem conceder poder exagerado a ninguém.

É esperado que as pessoas que ocupam posições na estrutura interna de governança sejam (e permaneçam) íntegras. Na verdade, nada pode garantir isso, mas há fatores que favorecem essa integridade, tais como garantir: que essas pessoas estejam sujeitas a um código de ética e de conduta; que haja a gestão de

ética na organização; que exista um programa de integridade; e que haja mecanismos formais de tratamento das situações de conflito de interesse (ou possível conflito de interesse) envolvendo tais pessoas.

Além disso, a escolha dessas pessoas deve ser feita mediante procedimentos claros e transparentes, baseados em perfis profissionais que balanceiam competências técnico-políticas. Deve-se também garantir que o desempenho dessas pessoas seja avaliado e que suas competências pessoais sejam aprimoradas continuamente.

Considerando-se os 364 respondentes que participaram tanto em 2018 quanto em 2021 do Levantamento de Governança e Gestão Pública promovido pelo TCU, a média da capacidade em liderança aumentou de 0,48 em 2018 para 0,58 em 2021 (figura 1), isto é, uma melhoria de 10 pontos percentuais, o que é uma ótima notícia, especialmente porque, no passado, as práticas de liderança já foram consideradas difíceis de ser implementadas.

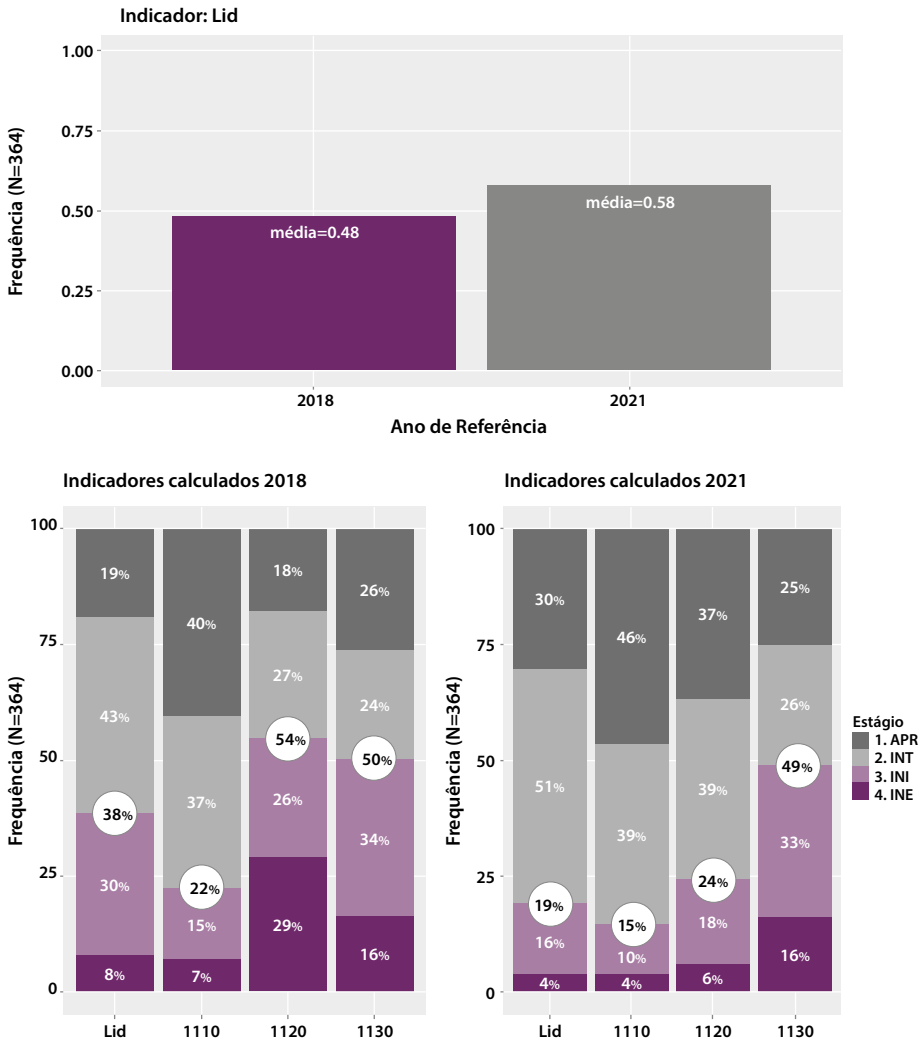
Houve mudanças na forma de mensurar a liderança. Em 2018, os quesitos de liderança eram:

- 1110. Estabelecer o modelo de governança da organização;
- 1120. Gerir o desempenho da alta administração;
- 1130. Zelar por princípios de ética e conduta.

Enquanto, em 2021, houve uma reorganização para:

- 1110. Estabelecer o modelo de governança;
- 1120. Promover a integridade;
- 1130. Promover a capacidade da liderança.

Figura 1. Evolução e panorama da capacidade de liderança



Fonte: TCU, 2021.

Embora a comparação deva ser feita com cuidado, é possível afirmar que, em média, as organizações públicas ampliaram a adoção

de boas práticas de liderança. Em 2018, os maiores desafios estavam em gerir o desempenho da alta administração e em zelar por princípios de ética e conduta (figura 1, ano 2018, práticas 1120 e 1130). Já em 2021, em média, as organizações avançaram na definição de seus modelos de governança (1110) e em aspectos da gestão da integridade (1120), mas, para 49% das organizações, a escolha, a avaliação de desempenho e a capacitação das pessoas que governam as organizações federais, ainda permanecem um grande desafio (1130).

Considerando-se as maiores deficiências detectadas em 2021, há ações e exemplos que podem ser adotados:

- Se forem órgãos ou entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, convém iniciar imediatamente a adesão ao Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Sipef), definido pelo Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021, por meio de indicação de responsável junto ao sistema para capacitação e para participar e usufruir da coordenação, da articulação e dos padrões para as práticas e medidas de integridade (BRASIL, 2021a).
- Outra ação possível, para os mesmos entes, é a adoção das práticas preconizadas no Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, para a escolha de comissionados, quais sejam:
 - » o exame de antecedentes;
 - » a definição de perfil profissional desejado para cada cargo e o exame da aderência do candidato ao perfil do cargo almejado;
 - » a participação em processo seletivo;
 - » a participação em programas de capacitação.

- Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou o “Manual Prático de Nomeação e Designação de Cargos e Funções” (CGU, 2020), que contém diretrizes e critérios para a escolha de comissionados.
- É interessante destacar também os exemplos dos Decretos nº 8.761 e nº 8.763, ambos de 10 de maio de 2016, que definiram os requisitos mínimos para a seleção de membros para ocupar cargos previstos nos estatutos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), sendo este último a base da Resolução Embrapa nº 174/2018, que autorizou processo seletivo público para o cargo de presidente (figura 2).

Figura 2. Processo seletivo para presidente da Embrapa

**EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA
AGROPECUÁRIA**

EDITAL DE 25 DE JULHO DE 2018
**PROCESSO SELETIVO PARA CARGO DE PRESIDENTE DA
EMBRAPA**

O Presidente do Conselho de Administração da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, nos termos da Resolução nº 174, de 25/07/2018, torna público a abertura de Processo Seletivo de Nomes para o cargo de Presidente da Embrapa.

Período de Inscrição: 08/08/2018 a 27/08/2018.

A Resolução nº 174/2018, os termos do edital contendo os requisitos de participação e critérios de seleção, os normativos e demais documentos relacionados ao processo seletivo encontram-se disponíveis no Portal da Embrapa, endereço eletrônico: <https://www.embrapa.br/>.

EUMAR NOVACKI
EMBRAPA ACRE

Fonte: EMBRAPA, 2018.

Os desafios da estratégia

A estratégia é o mecanismo da governança que permite aos governantes avaliar a situação da organização, direcionar sua atuação e monitorar o alcance dos objetivos pretendidos. Mas ela precisa estar fundamentada e legitimada nos mecanismos de liderança (quem governa e como?) e de controle (como não perder o rumo e satisfazer as partes interessadas?). Assim, nem toda estratégia é legítima, mas apenas aquela que efetivamente direciona a organização para o atendimento das expectativas das partes interessadas, em termos de resultados concretos.

Para dar a direção certa para uma organização, é preciso conhecer bem dois elementos fundamentais: quais são os objetivos almejados pelas partes interessadas; e quais são os riscos que podem impedir o alcance desses objetivos. Em 2018, o Levantamento do Perfil de Governança e Gestão mostrou que 42% das 498 organizações respondentes daquele ano não tinham processos para a clara identificação das demandas das partes interessadas e que 84% não faziam gestão de riscos (TCU, 2018). Sendo assim, infelizmente, não causa surpresa que boa parte das organizações públicas tenha dificuldades em alcançar eficácia (fazer a coisa certa), eficiência (com custo razoável), efetividade (causando o efeito pretendido) e economicidade (obtendo o melhor benefício socioeconômico com os recursos disponíveis). Por isso, o mecanismo de estratégia é tão importante.

A organização pública deve partir dos objetivos almejados pelas partes interessadas e avaliar a situação atual e a situação desejada no futuro. De posse dessa primeira avaliação, a organização deve conhecer os riscos que podem impedi-la de alcançar os objetivos e estruturar seu processo de gestão de riscos (prática 2110). Em seguida, objetivos e riscos se tornam elementos de entrada para o

processo de desenvolvimento do plano estratégico organizacional, sendo necessário que a organização amadureça continuamente o seu modelo de construção estratégica, garanta a qualidade do conteúdo da sua estratégia e jamais se esqueça de dirigir a estratégia para a simplificação e a melhoria das políticas e dos serviços oferecidos à sociedade (prática 2120).

Além disso, a boa execução da estratégia organizacional exige alinhamento sinérgico de todas as áreas funcionais da organização, o que pode ser obtido por meio do desenvolvimento de modelos integrados de funcionamento (prática 2130). Ajustes no funcionamento da estratégia serão requeridos ao longo da execução do plano estratégico, o que demanda monitoramento constante (prática 2140), bem como ajustes no funcionamento das áreas funcionais para o aumento de sua sinergia (prática 2150).

De 2018 a 2021, a melhoria relatada pelos respondentes foi de, em média, 15 pontos percentuais (de 0,41 para 0,56) (figura 3). Contudo, essa melhoria deve ser vista com cautela, pois houve modificação significativa na maneira de mensurar o mecanismo estratégia.

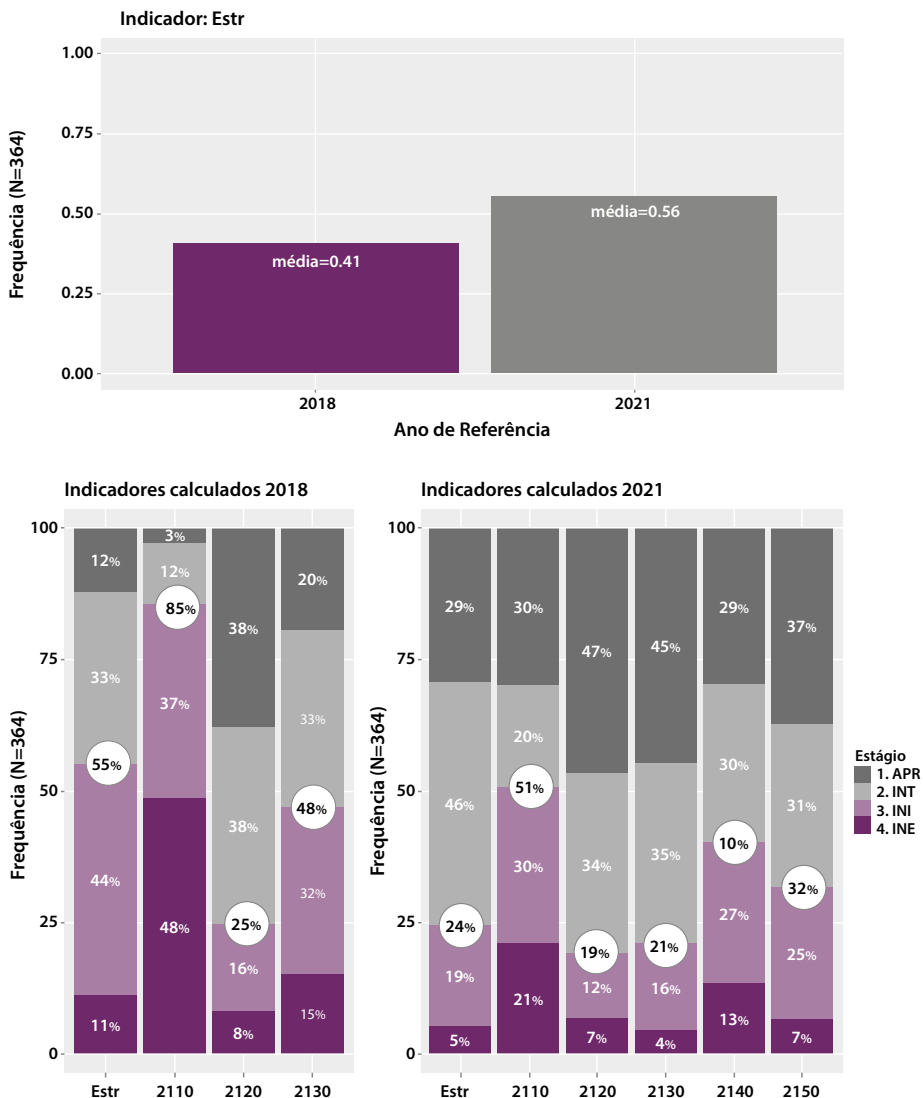
Em 2018, os quesitos de estratégia eram:

- 2110. Gerir os riscos da organização;
- 2120. Estabelecer a estratégia da organização;
- 2130. Promover a gestão estratégica.

Enquanto, em 2021, houve uma expansão para:

- 2110. Gerir riscos;
- 2120. Estabelecer a estratégia;
- 2130. Promover a gestão estratégica;
- 2140. Monitorar os resultados organizacionais;
- 2150. Monitorar o desempenho das funções de gestão.

Figura 3. Evolução e panorama da capacidade de estratégia



Fonte: TCU, 2021.

Ainda que essas diferenças existam, é possível afirmar que houve melhoria nas práticas de estratégia. A dimensão mais preocupante em 2018 era a gestão de riscos (2110), ausente em 85% das organizações que responderam aos dois questionários, ausente ainda em 51% em 2021, o que constitui uma melhoria de 34 pontos percentuais, apesar de ainda ser um número muito preocupante. Mais organizações passaram a investir na qualidade do processo de planejamento estratégico (2120) e do seu desdobramento nas áreas funcionais (2130). Porém, as duas últimas dimensões revelam que ainda é um grande desafio para as organizações monitorar os seus resultados globais (2140) e das suas áreas funcionais (2150).

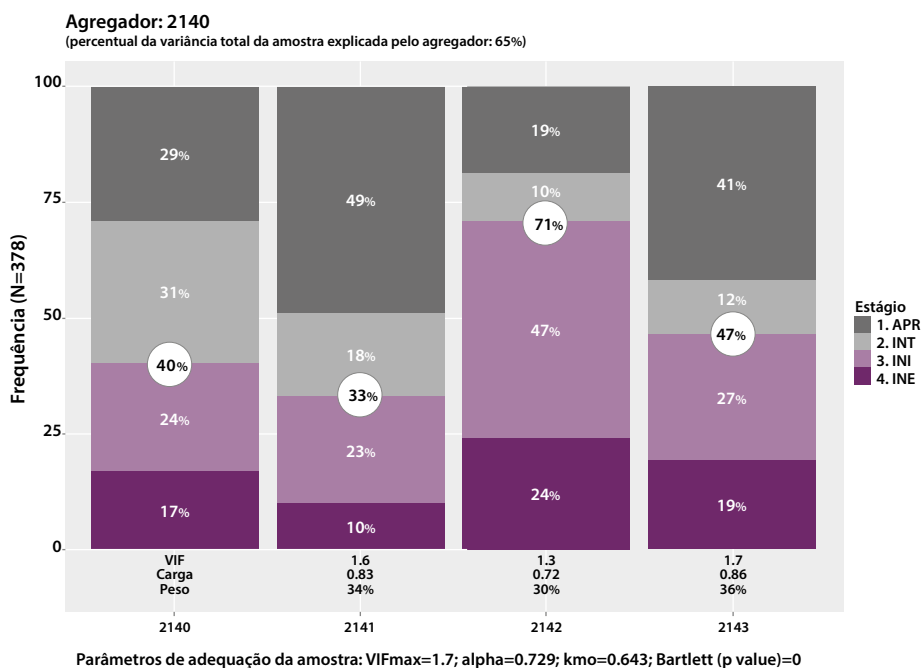
O detalhamento do indicador 2140 (figura 4) mostra que 33% dos respondentes em 2021 não monitoram a execução da estratégia (eficácia), 71% não avaliam a eficiência dos processos de trabalho que implementam a estratégia (eficiência) e 47% não avaliam o efeito final da estratégia (efetividade).

Talvez, a causa-raiz desse desafio esteja em outro ponto do sistema organizacional: o imaturo processo orçamentário brasileiro no nível organizacional. Em 2021, o TCU passou a investigar a maturidade da governança e da gestão orçamentária das organizações e os primeiros dados dão conta de que, embora 70% das organizações respondentes tenham um processo orçamentário definido (24% não têm!) (4411), 39% não possuem indicadores que permitam gerenciar o processo orçamentário (4412), 44% não providenciam o alinhamento entre a estratégia organizacional e a orçamentação (4413), 73% não possuem metas formais de economia financeira (4414) e 28% afirmam que não há adequado provimento orçamentário (figura 5).

Além disso, também ficou evidenciado o desalinhamento entre os objetivos prioritários das organizações e os seus orçamentos, pois

51% não conhecem adequadamente as prioridades que demandam recursos orçamentários (4421); 60% não tratam adequadamente (no orçamento) das demandas prioritárias conhecidas (4422) e 75% não incorporam, ao seu processo orçamentário, a avaliação das políticas públicas que executam ou das quais participam (4423) (figura 6).

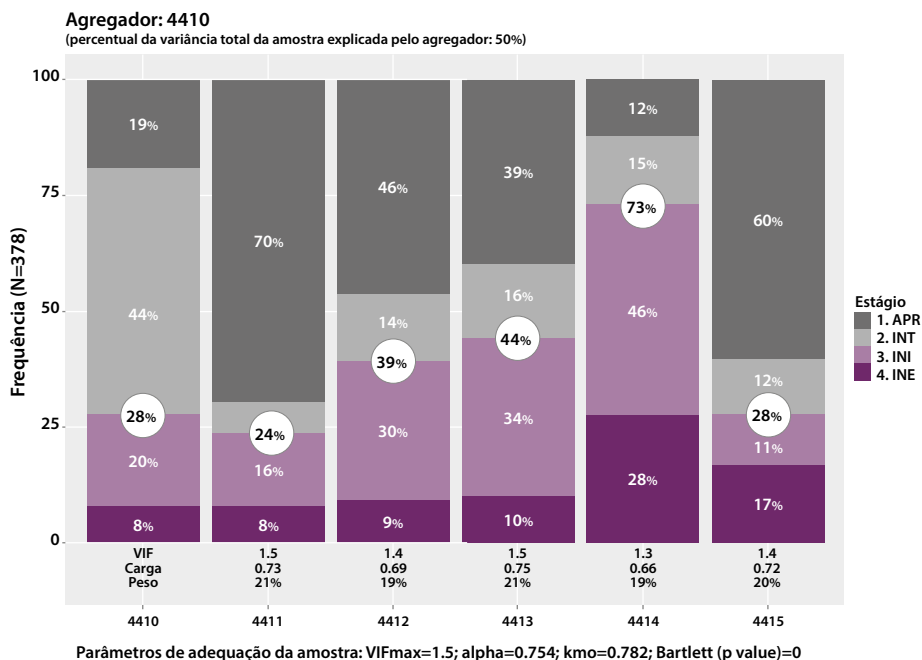
Figura 4. Detalhamento da prática 2140
(monitorar os resultados organizacionais)



Fonte: TCU, 2021.

Assim, é possível perceber que a dificuldade em monitorar resultados pode estar relacionada ao desafio de estabelecer objetivos, metas e indicadores estratégicos claros e que possam ser expressos no orçamento – uma clara dificuldade para muitas organizações federais.

Figura 5. Detalhamento da prática 4410 (estabelecer o processo orçamentário organizacional)



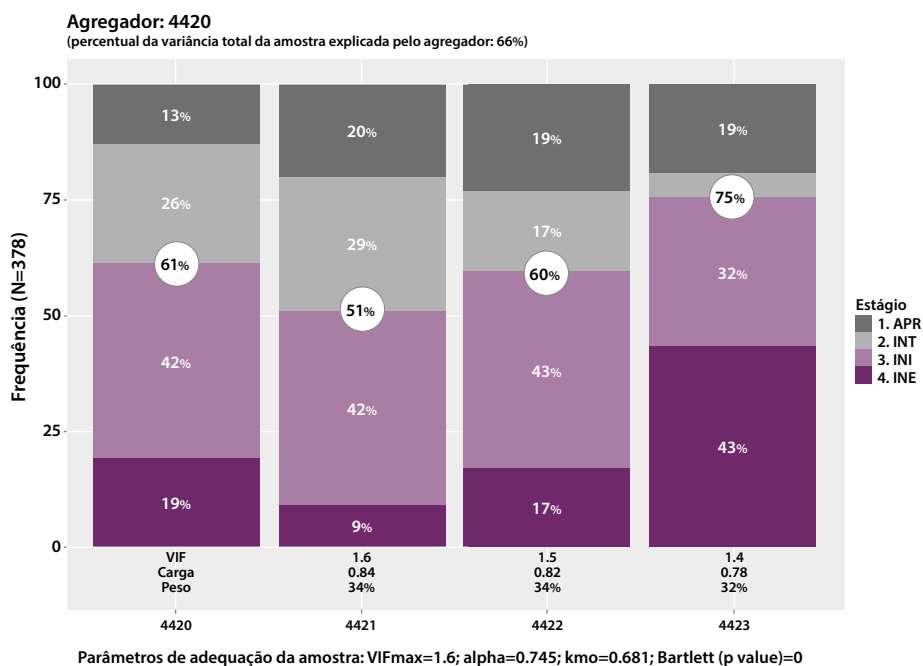
Fonte: TCU, 2021.

Da mesma forma, 32% das organizações do comparativo 2018-2021 (figura 3) ou 33% das respondentes de 2021 (figura 7) não praticam o monitoramento das funções de gestão (gestão finalística, de pessoas, de TI, de contratações e de orçamento).

Com respeito à gestão de riscos, a norma reconhecida mundialmente sobre o assunto é a ISO 31000, traduzida e publicada no Brasil pela ABNT como “Gestão de Riscos – Diretrizes – ABNT NBR ISO 31000:2018”. A norma que trata da implementação das diretrizes da ISO 31000 é a ISO/TR 31004:2013, disponível em português como “Gestão de Riscos – Guia para Implementação da ABNT NBR ISO 31000 – ABNT ISO/TR 31004:2015”. Outra norma necessária

é a IEC 31010:2019, disponível em português como “Gestão de Riscos – Técnicas para o Processo de Avaliação de Riscos – ABNT NBR IEC 31010:2021”.

Figura 6. Detalhamento da prática 4420 (contemplar adequadamente as prioridades no orçamento)

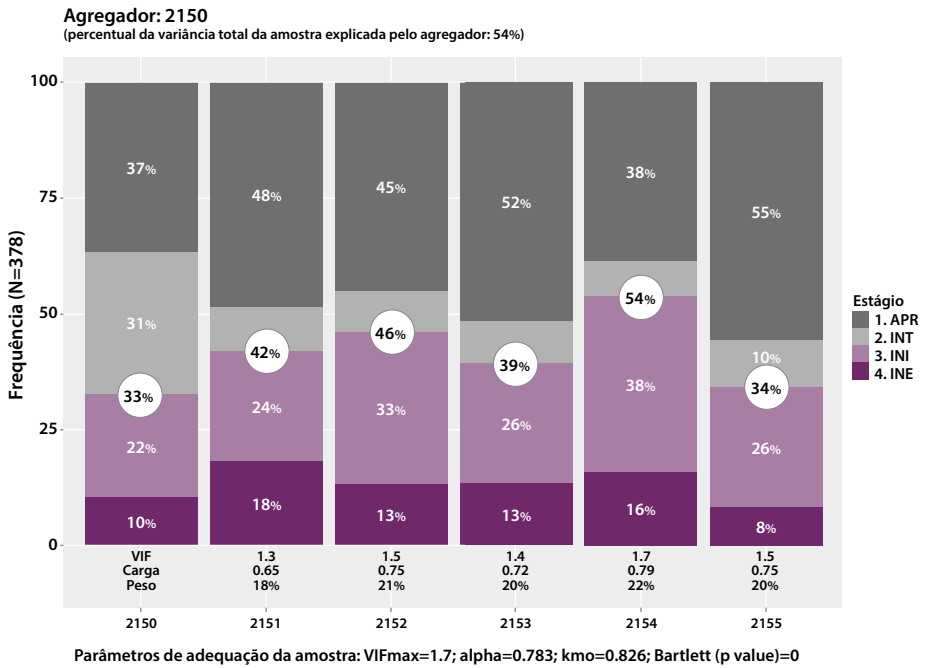


Fonte: TCU, 2021.

Na Administração Pública, um bom referencial, livremente disponível, para a organização que está iniciando seu processo de gestão de riscos, é o Manual de Gestão de Riscos do TCU (BRASIL, 2020a), que trata dos princípios da gestão de riscos, do processo, dos papéis e das responsabilidades. Outro referencial interessante, um pouco mais profundo e detalhado, é o Guia de Gestão de Riscos

do Ministério da Economia (ME, 2021a), que, além das orientações básicas, traz também exemplos e modelos e aborda o modelo de três linhas de defesa do Instituto Internacional de Auditores (IIA).

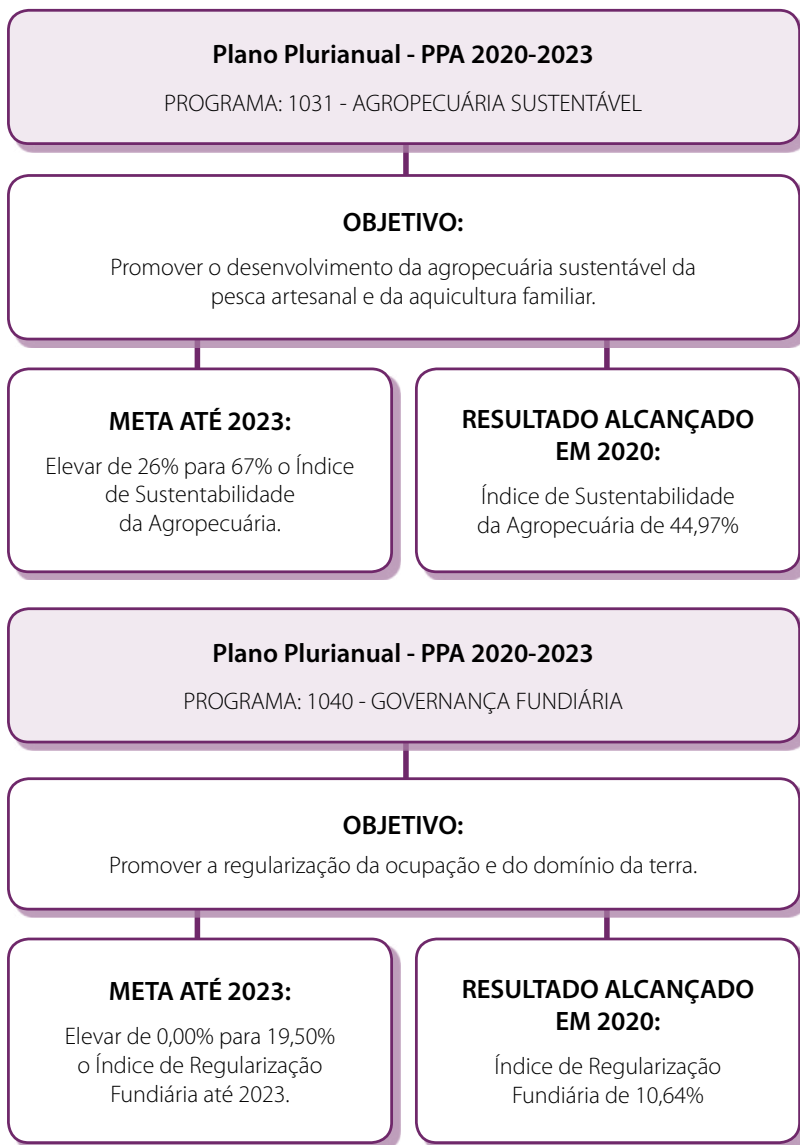
Figura 7. Detalhamento da prática 2150
(monitorar o desempenho das funções de gestão)



Fonte: TCU, 2021.

Já com respeito ao monitoramento de resultados organizacionais (40% não o praticam), um excelente exemplo a ser copiado é o do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que investe há anos no aperfeiçoamento de seu sistema de planejamento e monitoramento (MAPA, 2021) (figura 8).

Figura 8. Monitoramento de resultados organizacionais do MAPA





Fonte: MAPA, 2021.

Outro excelente exemplo é a publicação anual “Justiça em Números”, promovida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, como órgão governante superior do Poder Judiciário, monitora o impacto de suas estratégias para o Poder com base em estatísticas oficiais (CNJ, 2021).

Os desafios do controle

Controle é o mecanismo de governança que permite aos governantes monitorar a organização integralmente, para saber não somente se os resultados esperados da estratégia estão sendo alcançados, como também se há sustentabilidade na organização, ou seja, se ela permanecerá com saúde ao longo do tempo, viabilizando a entrega sustentável de resultados.

A avaliação da sustentabilidade da organização precisa levar em conta que há muitos riscos que podem comprometer o seu futuro e, por isso, as práticas do controle procuram lidar com alguns dos principais riscos:

- a prática de garantir a transparência da organização (3110) contribui para diminuir o risco de que governantes e partes interessadas sejam tomados de surpresa por algum ato ou fato que prejudique ou possa prejudicar os resultados da organização;
- a prática de *accountability*² (3120) contribui para diminuir o risco de que os administradores de uma organização se sintam descomprometidos com os resultados organizacionais

2 O termo *accountability* não tem tradução direta para o português, podendo ser entendido como a junção das ideias de: (1) senso de responsabilidade pessoal pelos resultados da organização; e de (2) desejo de prestação de contas às partes interessadas.

e com o cumprimento dos dispositivos legais e regulatórios, em prejuízo da organização e das partes interessadas;

- a prática de monitorar a satisfação das partes interessadas (3130) contribui para diminuir o risco de que a organização se afaste dos objetivos para os quais foi criada e deixe de entregar os resultados esperados pelas partes interessadas;
- e a prática de assegurar a efetividade da auditoria interna (3140) contribui para diminuir o risco de que governantes e administradores da organização desconheçam os maiores riscos que possam impedir o cumprimento dos objetivos organizacionais ou deixem de tomar providências para lidar com esses riscos.

De 2018 a 2021, a melhoria relatada pelos respondentes ao levantamento do TCU foi de, em média, 11 pontos percentuais (de 0,51 para 0,62) (figura 9). Ainda assim, a melhoria deve ser encarada com prudência, pois houve significativa mudança na maneira de mensurar o mecanismo de controle.

Em 2018, os quesitos de controle eram:

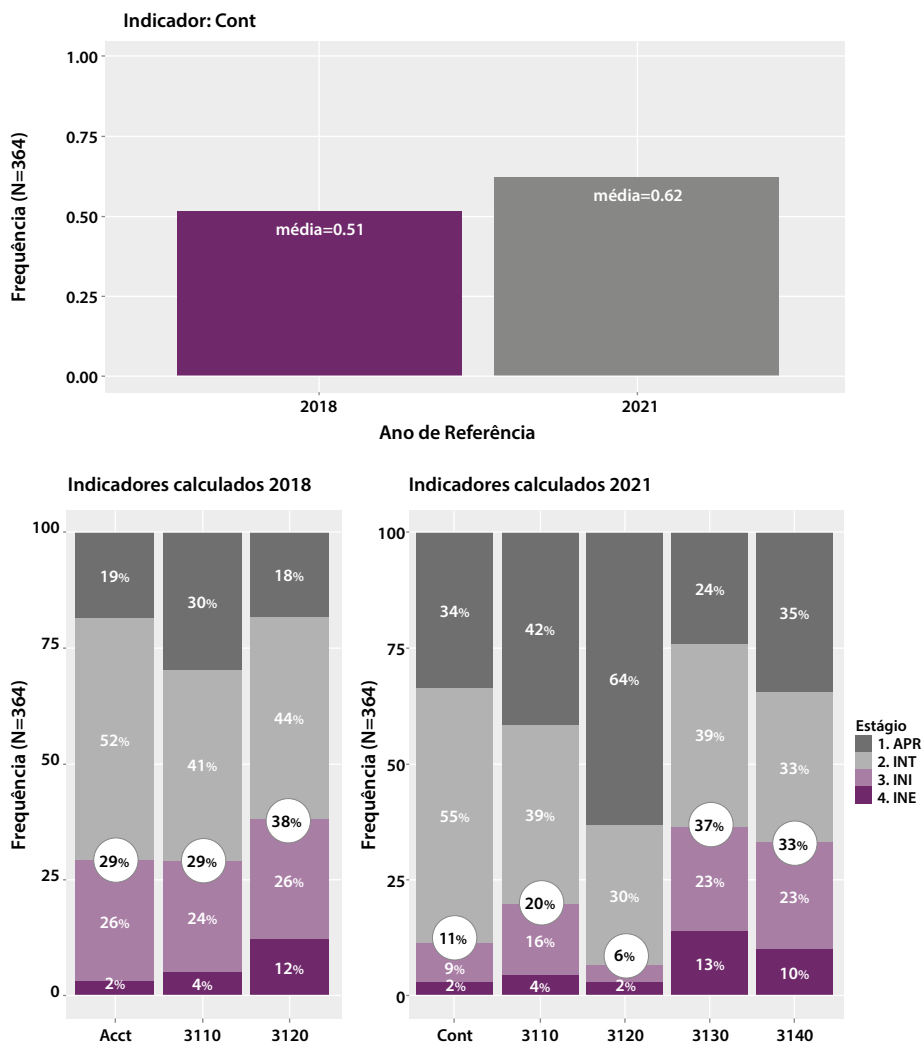
- 3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas;
- 3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.

Já em 2021, houve um detalhamento maior das práticas, embora o seu conteúdo seja muito parecido:

- 3110. Promover a transparência;
- 3120. Garantir a *accountability*;

- 3130. Monitorar a satisfação dos usuários;
- 3140. Assegurar a efetividade da auditoria interna.

Figura 9. Evolução e panorama da capacidade de controle



Fonte: TCU, 2021.

Com respeito à promoção da transparência, o Brasil possui um excelente marco normativo, que é a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que destaca a necessidade de considerar a informação de Estado pública por natureza – admitindo-se o sigilo como exceção – e orienta que os sites da Administração Pública ofereçam suas informações de forma aberta. Em decorrência da Lei, os seguintes normativos foram publicados:

- Instrução Normativa nº 4, de 13 de abril de 2012, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos;
- Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos no Executivo Federal.

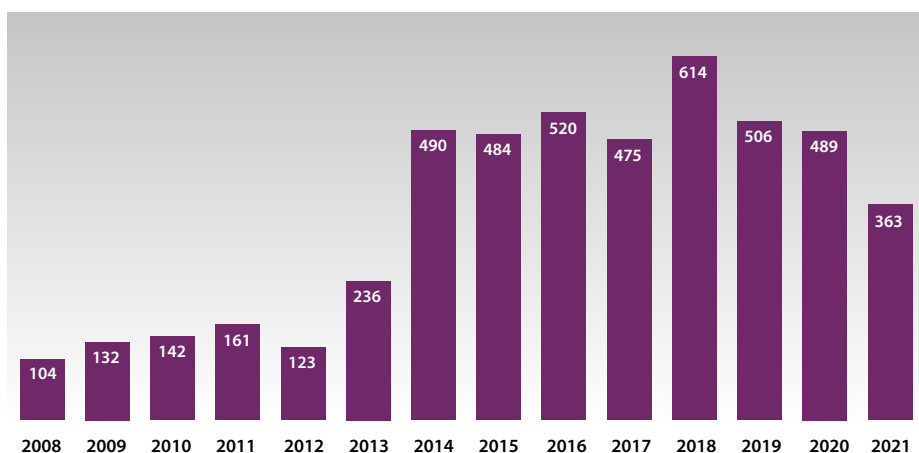
Nesse sentido, um excelente exemplo que pode ser copiado pelas organizações públicas ainda carentes de aperfeiçoamento em transparência é o Plano de Dados Abertos da Controladoria-Geral da União (CGU, 2021c). Muito bem estruturado, o Plano inclui critérios para seleção e priorização de informações, procedimentos para inventário, procedimentos de priorização e procedimentos para publicação e manutenção das informações atualizadas. Além disso, na mesma página, é publicado um relatório periódico da execução do Plano.

Com respeito à garantia de *accountability*, as organizações respondentes informam ser essa uma prática já largamente adotada. De fato, já é possível reconhecer um número bem maior de organizações públicas que prestam contas diretamente à sociedade, publicam planos e relatórios de execução desses planos, mantêm canal de denúncias bastante funcional, possuem mecanismos

efetivos de apuração de indícios de irregularidades e realizam a responsabilização nos casos comprovados.

Uma evidência dessa evolução nos últimos anos foi o aumento expressivo do número de demissões de servidores e destituições de comissionados do serviço público federal, como pode ser visto na figura 10, observando-se que a queda nos anos de 2020 e 2021 provavelmente se deve aos efeitos da pandemia da Covid-19 e que o ano de 2021 ainda estava incompleto quando este capítulo foi escrito. Ao final de 2018, o pico observado naquele ano foi destaque em site de notícias (PALMA, 2018), que informava que, segundo o Ministro da CGU, o principal motivo desses desligamentos foi a corrupção e que os mecanismos de prevenção, detecção, identificação e investigação estavam sendo aprimorados. Assim, é importante destacar que organizações públicas ainda deficientes nessa prática podem contatar a CGU para obter orientações.

Figura 10. Evolução do número de demissões e destituições no Poder Executivo Federal



Fonte: o autor, com dados do Portal da Transparência, CEAF (CGU, 2021b).

Com respeito ao monitoramento da satisfação dos usuários, prática ainda não adotada por 37% dos respondentes no comparativo 2018-2021, há que se reconhecer sua complexidade. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2000) divulgou um estudo sobre a metodologia para a mensuração da satisfação no Canadá, buscando aplicações ao contexto brasileiro. Esperidião e Trad (2005), em revisão sobre avaliações de satisfação no serviço público de saúde, comentavam não haver consenso sobre as metodologias de avaliação e sobre como lidar com os vieses. Em 2007, Medeiros apresentou uma interessante compilação sobre teorias e métodos de avaliação de satisfação em serviços públicos e destacou o esforço do então Ministério do Planejamento no desenvolvimento de um Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS), no contexto do Programa de Qualidade no Serviço Público (Programa Gespública). O IPPS foi atualizado até 2013-2014 (MPOG, 2013).

Atualmente, o Ministério da Economia (sucessor do Ministério do Planejamento) oferece a Plataforma de Avaliação de Serviços, que “permite a avaliação da satisfação dos usuários nos serviços públicos prestados, bem como acesso ao painel de monitoramento do desempenho dos serviços” (ME, 2021c). Por meio dessa plataforma, qualquer serviço público federal pode ser cadastrado no Portal de Serviços e sua avaliação pode ser feita mediante *application program interface* (API), segundo orientações disponíveis em manual específico (ME, 2021b). Além disso, os serviços públicos digitais podem ser avaliados mediante API específica (ME, 2019).

Com respeito à asseguarção da efetividade da auditoria interna, deve-se primeiro ressaltar que ainda perdura no Brasil certa confusão conceitual entre “controle interno”, “controles internos”, “auditoria interna” e “corregedoria”. O termo “controle interno” é estabelecido na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com significado primário

de atividade de verificação prévia, concomitante e subsequente da legalidade dos atos de execução orçamentária (art. 77), ou seja, uma atividade de gestão, pois o ato administrativo não se completa até que ocorra essa verificação.

Já a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organizou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, redefiniu a abrangência do termo, para compreender

[...] as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, **utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização** (BRASIL, 2001) [grifo nosso].

Nesse sentido, afastou-se o termo “controle interno” da atividade de gestão (verificação prévia, concomitante e subsequente da legalidade dos atos de execução orçamentária), aproximando-o da atividade de auditoria da gestão.

No entanto, em linha com as normas internacionais, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) já estabelecia que a

auditoria interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de **controles internos** integrados ao ambiente, e de **gerenciamento de riscos**, com vistas a assistir a administração da entidade no cumprimento de seus objetivos (CFC, 2003) [grifos nossos].

Mais recentemente, a Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, redefiniu completamente a auditoria interna governamental, como:

[...] uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar

as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para **avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos** (CGU, 2017) [grifos nossos].

Assim, devemos entender: a) **controle interno** como a atividade de verificação da legalidade dos atos administrativos, sem a qual tais atos não estarão completos; b) **controles internos** como mecanismos implementados pelos próprios gestores para lidar com os riscos em seus processos de trabalho; e c) **auditoria interna** como a atividade de verificar se os controles internos dos processos de trabalho são suficientes para lidar com os riscos relevantes da organização. Já a corregedoria é responsável pelas atividades de correição, isto é, o exercício do poder disciplinar (CGU, 2021a), que deve ser usado quando de fato se realiza o risco de mau comportamento humano que o controle interno, os controles internos e a auditoria interna trabalharam para evitar.

Esclarecidos os significados dos termos, observa-se, pela figura 9, que a asseguarção da efetividade da auditoria interna é prática ainda não adotada por 33% dos respondentes no comparativo 2018-2021, o que significa que a alta administração dessas organizações respondentes ainda não estabeleceu relacionamento mais próximo com a função de auditoria ou que os responsáveis pela função de auditoria ainda não buscam tal relacionamento. Atualmente, o melhor referencial para o aprimoramento desse relacionamento e, conseqüentemente, da efetividade da auditoria interna é o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (CGU, 2017), que, entre outras coisas, preconiza que:

- os destinatários dos serviços de avaliação e de consultoria prestados pela auditoria interna são a alta administração, os gestores das organizações e das entidades públicas federais e a sociedade;
- a auditoria interna deve promover ações de sensibilização, capacitação e orientação da alta administração e dos gestores em relação ao tema;
- a auditoria interna deve avaliar se a alta administração possui consciência de sua reponsabilidade pela implementação e melhoria contínua de controles internos, pela exposição a riscos internos e externos, pela comunicação e aceitação de riscos;
- a auditoria interna deve considerar as expectativas da alta administração e das demais partes interessadas para a elaboração do plano de auditoria interna;
- a auditoria interna deve se comunicar com a alta administração, de forma a coletar informações sobre suas expectativas e obter o entendimento dos principais processos e dos riscos associados;
- a auditoria interna deve discutir com a alta administração, pelo menos anualmente, a avaliação de riscos que subsidie a elaboração do plano de auditoria interna;
- a auditoria interna deve encaminhar o plano de auditoria interna para aprovação pela alta administração;

- a auditoria interna deve comunicar periodicamente o desempenho da atividade de auditoria interna governamental à alta administração;
- a auditoria interna deve informar e discutir com a alta administração os achados que indicarem a existência de falhas relevantes, devendo ser concedido prazo para sua manifestação formal, com a finalidade de assegurar a oportunidade de apresentação de esclarecimentos, avaliações ou informações adicionais que contribuam para o entendimento dos fatos ou para a construção de soluções;
- a comunicação dos resultados dos trabalhos de auditoria deve ter como destinatária principal a alta administração, sem prejuízo do endereçamento de comunicações às demais partes interessadas, como os órgãos de controle externo e a sociedade;
- a emissão de opinião geral requer adequado entendimento das estratégias, dos objetivos e dos riscos da organização e das expectativas da alta administração e de outras partes interessadas.

Considerações finais

Desde 2007, o TCU vem avaliando a governança das organizações públicas. Em 2017, houve a integração de todos os temas e dimensões de governança organizacional em um único instrumento e os resultados foram tornados públicos. A comparação entre os dados de 2018 e de 2021 sugere evolução nos aspectos de liderança

(aumento de 10 pontos percentuais), estratégia (aumento de 15 pontos percentuais) e controle (aumento de 11 pontos percentuais).

Contudo, apesar da provável melhoria, os dados de 2021 evidenciam diversos desafios, tais como: ainda há muita dificuldade na escolha, na avaliação de desempenho e na capacitação das pessoas que governam as organizações federais; ainda há dificuldade com a definição de objetivos, indicadores, metas e orçamentos adequados; e ainda são evidentes as dificuldades com o tratamento dos riscos que possam impedir a realização dos objetivos, especialmente por falhas de monitoramento. Há também dificuldade com o monitoramento da satisfação dos usuários e com a asseguarção da efetividade da auditoria interna.

Alguns desses desafios podem ser enfrentados com a adoção dos normativos recentemente publicados justamente pelo reconhecimento da necessidade de melhoria sistêmica na esfera federal. Outros podem ser endereçados por meio de *benchmarking*, ao se compararem resultados com organizações que já têm obtido desempenho superior. Mas, em todos os casos, e nos termos do Decreto nº 9.203/2017, incumbe à alta administração das organizações a responsabilidade por liderar o enfrentamento desses desafios para a institucionalização das práticas de governança.

Embora lenta e gradual, a melhoria da governança pública é ferramenta essencial para o Brasil alcançar o desenvolvimento sustentável e estabelecer uma cultura propícia à melhoria contínua da administração pública.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT ISO/TR 31004:2015 - Gestão de riscos — Guia para implementação da**

ABNT NBR ISO 31000. ABNT Catálogo, 2015. Disponível em: <<https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=345101>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **ABNT NBR IEC 31010:2021 – Gestão de riscos – Técnicas para o processo de avaliação de riscos.** ABNT Catálogo, 2021. Disponível em: <<https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=475982>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **ABNT NBR ISO 31000:2018 – Gestão de riscos – Diretrizes.** ABNT Catálogo, 2018. Disponível em: <<https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=392334>>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Portal da Legislação, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1603/2008.** Plenário. Portal do TCU. 2008. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-40269%22>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Decreto nº 8.761, de 10 de maio de 2016.** Define os requisitos mínimos para a seleção de membros para os cargos previstos no estatuto da Companhia Nacional de Abastecimento. Portal da Legislação, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8761.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Decreto nº 8.763, de 10 de maio de 2016.** Define os requisitos mínimos para seleção de membros para ocupar os cargos previstos no Estatuto da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa. Portal da Legislação, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8763.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

[gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8763.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8763.htm)>. Acesso em: 05 out. 2021.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Portal da Legislação, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019**. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Portal da Legislação, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Gestão de Riscos do TCU**. Brasília: TCU/Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2020a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178D0CFAA61204A>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª ed. Brasília. 2020b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Portal da Legislação, 2021a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Portal da Legislação, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº. Portal da Legislação, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução CFC nº 986/03. Aprova a NBCTI01 – Da Auditoria Interna.** (norma originalmente denominada NBC T 12). CFC, 2003. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_986.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017.** Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. CGU, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33409/15/Instrucao_Normativa_CGU_3_2017.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Manual Prático de Nomeação e Designação de Cargos e Funções.** 2ª ed. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica/MANUALNOMEAOCARGOSEFUNES.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Correição.** Portal de Corregedorias. CGU, 2021a. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/assuntos/perguntas-frequentes/correicao>>. Acesso em: 5 out. 2021.

- _____. **Detalhamento da Penalidade: Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)**. Portal da Transparência. CGU, 2021b. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceaf?ordenarPor=nome&direcao=asc>>. Acesso em: 5 out. 2021.
- _____. **Plano de Dados Abertos da CGU**. CGU, 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/plano-de-dados-abertos-da-cgu>>. Acesso em: 5 out. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números**. CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 5 out. 2021.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Edital de 25 de julho de 2018, processo seletivo para cargo de presidente da EMBRAPA**. Diário Oficial da União, nº 152, de 8 de agosto de 2018. EMBRAPA, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=530&pagina=6&data=08/08/2018>>. Acesso em: 5 out. 2021.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**. Brasília: ENAP, 2000 (Cadernos ENAP, 20). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/636/1/Metodologia%20para%20medir%20a%20satisfa%3%A7%C3%A3o%20do%20usu%C3%A1rio%20no%20Canad%C3%A1.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2021.
- ESPERIDIÃO, M.; TRAD, L. A. B. Avaliação de satisfação de usuários. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, p. 303-312, 2005.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. Programas de responsabilidade do MAPA**. MAPA, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/ppa>>. Acesso em: 05 out. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Avaliação da Satisfação com Serviços Públicos Digitais**. ME, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/conecta/catalogo/apis/avaliacao-de-servicos-publicos-digitais>>. Acesso em: 05 out. 2021

_____. **Guia de Gestão de Riscos do Ministério da Economia**. 2. ed. Brasília. ME, 2021a. Disponível em: <<https://extranet.economia.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Gestao-de-Riscos-V-FINAL-31.05.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2021.

_____. **Manual de uso da API de Avaliação e Acompanhamento**. ME, 2021b. Disponível em: <https://manual-avaliacao.servicos.gov.br/pt_BR/latest/>. Acesso em: 05 out. 2021.

_____. **Plataforma de Avaliação de Serviços**. ME, 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/ferramentas/plataforma-de-avaliacao-de-servicos>>. Acesso em: 5 out. 2021.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA (MPOG). **Programa GESPÚBLICA – Pesquisa de Satisfação: Guia**. Brasília. MPOG, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/601/1/Guia_de_pesquisa_de_satisfacao_-_versao_1.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

PALMA, G. Governo expulsa 566 servidores em 2018, maior número em 15 anos, aponta CGU. **Portal G1**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/12/governo-federal-expulsa-566-servidores-publicos-em-2018-diz-cgu.ghtml>>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Levantamento do Perfil de Governança e Gestão 2018 - Relatório Técnico**. Portal do TCU. TCU, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B9505FC5A254F>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Governança Pública Organizacional - 2.8 Relatório de fiscalização.** Portal do TCU. TCU, 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7BE7E47C017C0DA388291F10>>. Acesso em: 5 out. 2021.

DESAFIOS DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO DE TI NO SETOR PÚBLICO

Karoll Haüssler Carneiro Ramos¹

Tiago da Costa Peixoto²

“A governança pública orienta a gestão a superar desafios enquanto busca transpor os seus próprios com base nas necessidades da sociedade”

A avaliação do desempenho no setor público está voltada à criação de valor público, oferecendo respostas efetivas às necessidades ou às demandas coletivas que guardam legitimidade política (MOORE, 2012; *apud* NETO; CARVALHO, 2020). Certificar-se de que esses objetivos sejam cumpridos é papel da governança pública, que pode ser compreendida também como o sistema de proteção dos interesses dos cidadãos contra os atos lesivos que os agentes públicos podem causar ao patrimônio público (PROCOPIUCK, 2013).

Nesse contexto, a administração pública demanda cada vez mais acesso à informação precisa e disponível em tempo real, criando dependência por recursos de tecnologia da informação (TI). Especificamente na governança pública, a TI contribui, efetivando

-
- 1 Doutora e Mestre em Engenharia Elétrica, com habilitação em Administração Pública. Bacharel em Administração de Empresas.
 - 2 Graduado em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente, é Secretário de Tecnologia da Informação no Conselho da Justiça Federal (CJF).

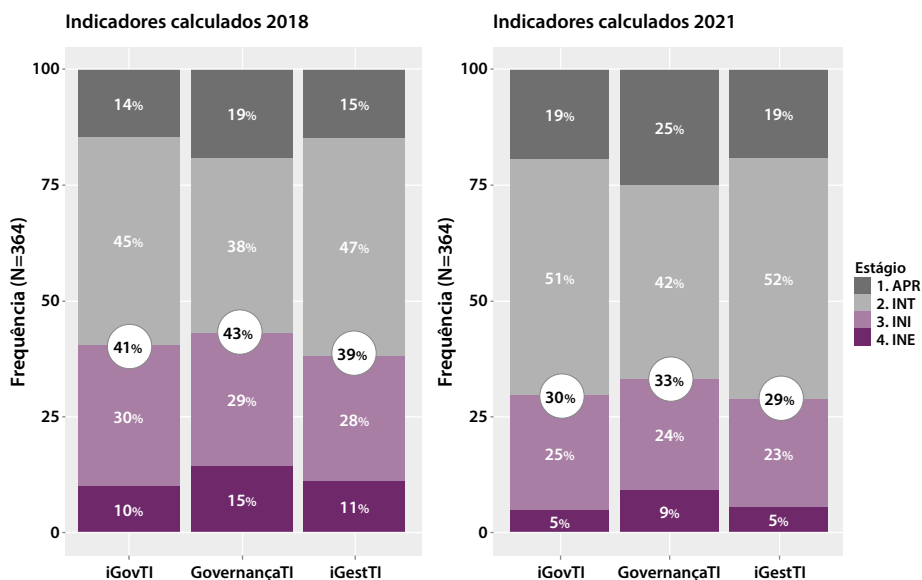
as possibilidades de governança ampla e integrada, na busca de maior eficiência dos processos de governo, e assim atende às partes interessadas do negócio (NETO; CARVALHO, 2020).

Possibilitar que a TI esteja alinhada aos negócios e preparada para disponibilizar serviços e recursos é um processo que gera investimentos significativos. Investimentos que não devem ser apenas justificados, mas devem agregar valor ao negócio (VAN GREMBERGEN, 2004).

No Governo Federal do Brasil, os gastos em investimentos de TI consomem cerca de R\$ 6 bilhões por ano. Esses gastos – somados às quantidades de atividades relacionadas às compras da TI – exigem controles robustos e conduções eficazes das ações relacionadas à gestão da TI (RAMOS, 2015). Portanto, esses e outros fatores justificam a implementação da governança de TI no setor público, que – apesar de fundamental – esbarra na complexidade de sua efetivação, o que envolve a adequação de frameworks, boas práticas, metodologias, padrões e normativos, que estabelecem uma quantidade razoável de controles.

Assim, para conhecer a situação da governança na administração pública e estimular a adoção de boas práticas, desde 2007, o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza o levantamento de governança e gestão de TI, conhecido como Índice de Governança e Gestão de TI (iGovTI), em que são avaliados itens como liderança, estratégia e controle. Em seu último levantamento, publicado em 2021 e realizado no âmbito do acompanhamento dos índices de governança e gestão de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal – Acórdão TCU 2.164/2021 – Plenário, (BRASIL, 2021d) verificou-se que o iGovTI apresentou expressiva melhoria, consoante entendimento da própria Corte de Contas (figura 1).

Figura 1. iGovTI: comparativo entre 2018 e 2021

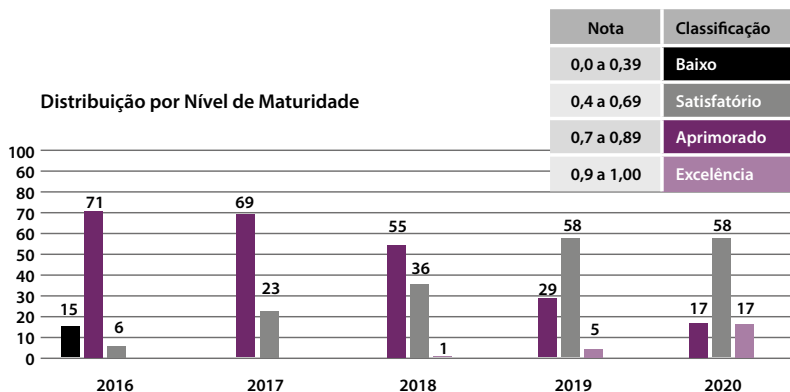


Fonte: TCU, 2021, p. 19

Em levantamento sobre tema similar realizado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, denominado Índice de Governança, Gestão e Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (iGovTic-Jud), também é possível verificar incremento sistêmico na maturidade em governança e gestão de TI, a exemplo da evolução apresentada no índice apurado pelo TCU (2021) (figura 2).

Não obstante as melhorias apresentadas nos últimos anos, os desafios permanecem. Ainda que tenham sofrido mutação ao longo do tempo, conforme se depreende a partir da análise dos relatórios dos citados índices, os diagnósticos mostram que os níveis alcançados pelas organizações não se encontram em níveis considerados ideais.

Figura 2. Distribuição por nível de maturidade 2016-2020



Fonte: CNJ, 2020, p. 5.

Portanto, os tópicos adiante abordam alguns dos principais desafios encontrados a partir da análise desses e de outros diagnósticos, desenvolvendo uma reflexão e possíveis soluções no contexto da governança e da gestão de TI (GGTI). Insta frisar que os temas são demasiadamente complexos e, portanto, não há a pretensão de esgotá-los neste capítulo, até porque cada um poderia ser devidamente escrutinado em um livro próprio.

Isso posto, serão apresentados os principais desafios acerca do tema GGTI, como: (1) a não distinção dos conceitos de governança e gestão de TI, o que compromete a entrega de valor da TI para o negócio; (2) o excesso de normativos, muitas vezes, não aplicados, em um ambiente resistente à mudança; (3) a dificuldade na retenção dos talentos de TI, que cada vez mais percebem as vantagens fora do setor público; (4) a não continuidade do negócio e dos serviços de TI; (5) a dificuldade na proteção de dados; (6) a falta de diretriz e conhecimento organizacional para inovar e realizar a transformação digital.

Governança de TI

Uma questão verificada no levantamento do iGovTI do ano 2021 é que, na administração pública, a capacidade de aplicação das práticas de governança de TI é menor, se comparada às práticas de gestão de TI (TCU, 2021). Um dos caminhos para compreender os motivos desse resultado conflitante é compreender sua motivação, seus conceitos e suas implicações práticas, já que, nos dias atuais, ainda existe certa confusão em relação à distinção entre governança e gestão no setor público e, conseqüentemente, entre governança e gestão de TI (MARQUES, 2016).

Essa matéria ganhou propulsão em 2002, com a promulgação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX), após as fraudes financeiras ocorridas em algumas empresas estadunidenses, como Enron, Worldcom e Tyco (PELANDA, 2006). Na maioria das organizações, a precisão dos relatórios financeiros depende da tecnologia da informação, que deve trazer confiança nas informações prestadas. Por isso, a TI tornou-se crítica nos processos de compliance. Em algumas empresas, cabe ao *chief information office* (CIO) certificar-se das informações financeiras junto com o *chief executive office* (CEO) e o *chief financial office* (CFO) (WELYTOK, 2008).

Além disso, os negócios demandam cada vez mais a acessibilidade às informações em tempo real, criando dependência por recursos de TI. Nesse ínterim, são os gestores os detentores da gestão da informação e, caso essa informação seja gerenciada em proveito de um ou mais grupos, tem-se um desequilíbrio informacional. Por isso, os órgãos reguladores exigem que os princípios de governança corporativa (como a transparência da gestão e a equidade na prestação de informações) sejam introduzidos na gestão da informação (PELANDA, 2006).

A governança de TI (GovTI) é parte da governança corporativa (VAN GREMBERGEN et al., 2004). Logo, a responsabilidade da GovTI compete ao conselho diretor ou ao conselho de administração e ao gestor de TI. Essa estrutura possui responsabilidades na tomada de decisão, tais como:

- Controlar a formulação e implantação da estratégia de TI, assegurando o alinhamento da TI com o negócio (VAN GREMBERGEN, 2004; JOSHI et al., 2018).
- *Incentivar o comportamento desejável no uso da TI.*
- *Selecionar processos organizacionais para se tomar decisões sobre como obter e implementar os recursos e as competências de TI.*
- *Definir o processo pelo qual são tomadas as decisões sobre os investimentos de TI (SYMONS, 2005), direcionando-os e controlando-os (VAN GREMBERGEN; DE HAES; GULDENTOPS, 2004).*
- *Proteger o valor das partes interessadas (VAN GREMBERGEN; DE HAES; GULDENTOPS, 2004).*
- *Identificar os riscos de TI para que sejam quantificados e mitigados.*

No caso da administração pública direta, verifica-se que a estrutura de governança não é separada da estrutura de gestão e, geralmente, compete à alta administração a responsabilidade sobre a GovTI. Essa questão não condiz com uma situação ideal, uma vez que a governança tem por princípio direcionar, monitorar, controlar e avaliar a gestão. Entretanto, não se pode ignorar que melhorias em relação às práticas de GovTI no setor público ocorreram nos últimos anos.

O propósito da GovTI é assegurar que a TI sustente as estratégias e os objetivos da organização (ITGI, 2005). A GovTI aceita a TI como uma entrada crítica para o planejamento estratégico e objetiva responder às seguintes questões estratégicas (WEILL; ROSS, 2006):

1. As capacidades da TI melhoram a competitividade da sua empresa?
2. Todos os gerentes da empresa reconhecem suas responsabilidades para o gerenciamento e o uso efetivo da TI ou eles assumem que este é um problema apenas da área de TI?
3. Os investimentos em TI de sua empresa objetivam atender aos objetivos estratégicos ou sua organização desperdiça recursos e investimentos apenas para atender a iniciativas táticas e necessidades operacionais?

Para guiar as organizações públicas na implantação de uma boa GovTI e gestão de TI, *frameworks* e boas práticas são recomendadas, como Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT) e NBR ISO 38500 para GovTI. Já para auxiliar os executivos de TI na tarefa de gerenciar a área de TI, algumas boas práticas se destacam, como Project Management Body of Knowledge (PMBok), para o gerenciamento de projetos; Capability Maturity Model Integration (CMMI), para o desenvolvimento de software com qualidade; Information Technology Infrastructure Library (ITIL), para a gestão de serviços; NBR ISO 27002, para a segurança; Balanced Scorecard (BSC) ou Objectives and Key Results (OKR), para o planejamento estratégico de TI; e Data Management Body of Knowledge (DMBok), para a governança de dados, dentre outros. Adicionalmente, cita-se como documento de referência, no contexto dos entes públicos, o Referencial Básico de Governança Pública Organizacional, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2020).

Todavia, insta frisar que, se não forem adequadamente adaptados para a organização, esses *frameworks*, essas boas práticas e referências poderão não ter a efetividade esperada. Entretanto, a ausência de sua aplicação é um sinal de alerta tanto para a estrutura de governança da organização pública quanto para os órgãos de controle.

Gestão de TI

Embora a capacidade de aplicação das práticas de gestão de TI seja maior do que a de governança de TI (TCU, 2021), ainda não existe um consenso para a definição da primeira. As diferenças conceituais, geralmente, repousam na visão orientada à administração de TI e na orientação ao negócio de TI.

Para Van Grembergen (2004), a gestão de TI, orientada à administração, delibera sobre o fornecimento interno de insumos para a gestão de serviços e produtos de TI. Nesse entendimento, Weill e Ross (2006) delimitam que tais insumos são assuntos relacionados a investimentos de TI, recursos humanos e contratações.

O quadro 1, a seguir, mostra os fatores críticos de sucesso da gestão de TI, considerando a gestão de fornecedores, a gestão de pessoal de TI e a gestão de recursos financeiros.

No levantamento do iGovTI, a capacidade das organizações de realizar práticas relacionadas com a gestão de TI é avaliada com base nas questões que compõem os seguintes indicadores agregados: planejamento de TI (PlanejamentoTI), gestão de pessoas em TI (PessoasTI) e gestão de processos de TI (ProcessosTI) (TCU, 2021).

De acordo com Khandelwal (2001), a gestão de TI, orientada ao negócio de TI, deve ser bem definida, incluindo o estabelecimento de uma missão e de uma visão. Assim como em qualquer negócio, a gestão tratará do estabelecimento, do planejamento e da implementação da estratégia, definindo o portfólio de serviços, bem como da coordenação das atividades da organização. São abarcados a esse escopo os domínios de TI: direcionamento (*direct*), desenvolvimento (*develop*) e entrega (*delivery*) (ITIL, 2012).

Quadro 1. Gestão de TI

Gestão de TI	
Categorias	Fatores críticos de sucesso
Gestão de fornecedores	Relacionamento com múltiplos fornecedores
Gestão de pessoal de TI	A alta administração da instituição é capacitada em TI
	O pessoal de TI é comprometido e responsável
	O pessoal de TI possui competência no negócio
	O pessoal de TI é competente e motivado
	Há atração e retenção de pessoal com competências-chave de TI
	Há mensuração e recompensa de desempenho individual e de equipe
	Há gestão do conhecimento para a melhoria do desempenho
	Existem incentivos alinhados
	Há treinamento e desenvolvimento de pessoal de TI
	Há relacionamento entre os níveis de gestão sênior, pleno e júnior
	Mantêm-se os níveis de pessoal de TI
	O ambiente de trabalho é adequado
	Há rotatividade
Gestão de recursos financeiros e orçamentários	Há controle da gestão de orçamento
	Há gestão dos custos de TI

Fonte: RAMOS, 2015, P. 100.

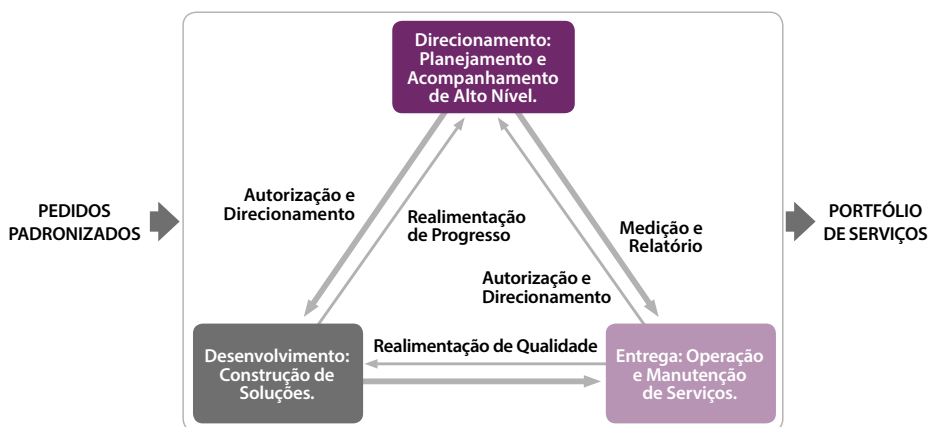
O direcionamento cuida da estratégia da organização de TI e de sua arquitetura. Tem como funções: planejar e exercer o controle de alto nível; monitorar se as demandas são atendidas; e definir as prioridades no portfólio de serviços e produtos a serem desenvolvidos ou entregues por outros subsistemas.

O desenvolvimento tem como tarefas projetar e construir soluções, normalmente utilizando o processo de gerenciamento de projetos, garantindo a gestão da qualidade e da configuração, de forma a mitigar o risco do subsistema de desenvolvimento.

A entrega executa a implantação dos projetos desenvolvidos, gerencia o catálogo de serviços, executa todos os sistemas de informação, suporte e equipamentos para as operações, bem como gerencia os programas de manutenção que suportam esses sistemas e equipamentos, como a operação de centros de armazenamento de dados, help desks, serviço de e-mail, entre outros.

Esses domínios (direcionamento, desenvolvimento e entrega) interagem entre si para possibilitar o alinhamento da TI com o negócio e viabilizar a governança de TI (BETZ, 2007) (figura 3). O alinhamento estratégico de negócios com TI nas organizações não é apenas um pré-requisito para que estas sejam bem-sucedidas, mas também influencia positivamente a eficácia da TI (BEFFERS, 2018).

Figura 3. Interações dos domínios de TI



Fonte: MOLINARO; RAMOS, 2011, P. 62.

As normas e a mudança da cultura organizacional

O Brasil tem 10.204 leis ordinárias, 5.834 medidas provisórias, 11.680 decretos-leis e 5.840 decretos do Poder Legislativo (AMARAL *et al.*, 2019). Somam-se a tais números as centenas ou milhares de resoluções, instruções normativas, portarias etc., emanadas pelos órgãos governantes superiores (OGS) – definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como entes públicos com atribuições normativas para orientar e fiscalizar outros entes na sua jurisdição (TCU, s.d.) –, além das recomendações e determinações dos tribunais de contas a seus fiscalizados.

Além das normas anteriormente citadas, existem ainda as inúmeras boas práticas associadas direta ou indiretamente à governança e à gestão de TI amplamente difundidas e reconhecidas, como COBIT, ITIL, PMBoK, CMMI, BSC, dentre outras já citadas.

Desse modo, o conhecimento, a compreensão e a aplicação desse amplo arcabouço de leis, normas, orientações, práticas etc. são, por si só, um enorme desafio. Nesse contexto, há aqueles que entendem que há milhares de leis obscuras, inconsistentes, repetitivas e contraditórias (OLIVIERI, 2021), assim como há outros que concluem que a enorme produção legislativa estatal favorece o seu descumprimento (RODRIGUES, s.d.).

Complementarmente, menciona-se a citação de Ramos (2015) quanto à pesquisa realizada pelo Information Technology Process Institute (ITPI), pela Carnegie Mellon University, pela Florida State University e pela Triview Inc. em 1.000 empresas classificadas como de alto desempenho pela Revista Fortune (ITAUDIT, 2007). Conforme relatado pela autora, tais pesquisas detectaram o aumento da burocracia e a diminuição do desempenho das empresas, ao adotarem uma série de objetivos de controle e indicadores (essencialmente, os

oriundos das boas práticas ITIL e COBIT). Nesse estudo, constou-se que o princípio de Pareto³ se aplica aos controles das indigitadas disciplinas, ou seja, 20% de seu conteúdo traz impacto próximo ao total.

Portanto, um dos desafios que se apresenta é: como aplicar efetivamente leis, normas, determinações e boas práticas em geral, com o intuito de melhorar continuamente a conformidade e, ao mesmo tempo, a eficácia, a eficiência e a efetividade do ente público? Certamente, há inúmeras abordagens; dentre elas, a amplificação de controles e a redução dos riscos, medidas induzidas pelos órgãos de controle, bem como a adoção de práticas há muito conhecidas, como, por exemplo, o ciclo *plan-do-check-act* (PDCA).

A aplicação dessas ou de outras abordagens envolve, muitas vezes, a execução de programas e projetos em seu sentido mais amplo, qual seja, um empreendimento temporário com início e fim definidos e cujo objetivo é o de criar um produto, um serviço ou um resultado único (PMI, 2020). E é nesse contexto que entra a gestão da mudança organizacional (GMO) como potencializadora dos resultados dessas iniciativas temporárias.

De fato, assim concluem Andrade e Nascimento (2020), que citam a GMO como uma ferramenta de relevante importância para acelerar o processo de amadurecimento organizacional e como um fator que pode determinar o sucesso de projetos. Frisa-se também que a gestão da mudança é uma das atribuições baseadas em fatores críticos de sucesso de governança corporativa (RAMOS, 2015), sendo, portanto, um dos elementos essenciais para a efetivação de políticas públicas.

A teoria da gestão da mudança possui vários autores (PAULA, 2021a), sendo John Paul Kotter um dos mais renomados, formado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) e professor da

3 Princípio conhecido como regra do 80/20, que afirma que, para muitos eventos, aproximadamente 80% dos efeitos vêm de 20% das causas.

Harvard Business School, que desenvolveu uma das abordagens mais conhecidas: metodologia dos 8 passos. Cita-se também a curva da mudança, desenvolvida pela psiquiatra suíça Elisabeth Kübler-Ross, originada de um estudo com o objetivo de ajudar pessoas a lidarem com o luto, mas que foi adaptada e passou a ser utilizada no mundo corporativo.

Outra prática, já mencionada, é o ciclo PDCA, desenvolvido em 1930 por Walter Shewhart e popularizado mais tarde por W. Deming. Há também o modelo descongelar-mudar-recongelar, desenvolvido pelo psicólogo alemão Kurt Lewin. Enfim, existe muita literatura sobre o tema, que pode ser explorada em detalhes para apoiar a melhoria contínua organizacional.

Conforme apontado pela Sociedade Brasileira de Coaching (2021), as mudanças organizacionais podem ser classificadas por tipos, como o incremental, o transformacional, o evolucionário e o revolucionário. Apesar dos diferentes tipos e metodologias, é possível começar simples, focando inicialmente em três etapas:

1. Construção do “porquê” da mudança, etapa em que a razão do que será feito deve ser compreendida por toda a organização.
2. Definição do “que” será mudado e daqueles que serão afetados pela mudança.
3. Estabelecimento de “como” as mudanças serão conduzidas.

Um importante fator que deve ser compreendido na implementação das mudanças é o lado humano. Durante os projetos de melhoria, as pessoas são afetadas pela incerteza, o que eventualmente contribui para a resistência às novas práticas. Deve ser lembrado também que há perfis que são mais tolerantes a riscos e que aceitam

mais facilmente o novo. Por outro lado, há aqueles mais relutantes e que, não raramente, são mais vocais e exigentes – o que leva à óbvia conclusão de que as pessoas mudam em ritmos distintos. E é nesse desafio que os agentes ou promotores de mudança agem, na medida em que, por serem membros da equipe de mudança e, idealmente, por serem pessoas influentes e respeitadas e bons comunicadores, contribuem para aplacar os anseios, colher *feedbacks* e acomodar as exigências das diversas partes interessadas ao longo do processo de melhoria.

Caso a organização queira ir mais a fundo nas práticas de gestão de mudanças, é importante basear-se em métodos já validados, alguns deles já citados. Os 8 passos de Kotter (PAULA, 2021b) estabelecem, por exemplo, etapas que devem ser cumpridas para que a mudança ocorra com sucesso, a saber: (1) criar um senso de urgência; (2) construir uma coalizão; (3) formular uma visão estratégica e definir as iniciativas; (4) recrutar voluntários; (5) remover barreiras; (6) gerar ganhos de curto prazo; (7) sustentar a aceleração; e (8) instituir a mudança propriamente dita.

Outro método conhecido é o modelo Adkar, da Prosci (2021), acrônimo das palavras inglesas awareness (consciência), desire (desejo), knowledge (conhecimento), ability (habilidade) e reinforcement (reforço). Os cinco elementos abordam a consciência da necessidade da mudança, o desejo de participar e apoiar a mudança, o conhecimento sobre como mudar, a habilidade de colocar em prática e o reforço para sustentar a mudança.

Portanto, além da necessária compreensão do arcabouço de normas, boas práticas e referências, a sua efetiva implementação é passo essencial para se atingirem os objetivos almejados, questão que poderá ser mais facilmente superada com o apoio de técnicas preconizadas pela gestão da mudança organizacional.

Retenção de talentos

O setor de Tecnologia da Informação é responsável por quase 7% do PIB brasileiro: movimentou R\$ 494,7 bilhões em 2019 e a demanda por profissionais especializados em tecnologia continua a crescer no Brasil e em boa parte do mundo. Essa demanda está ocasionando a evasão de servidores públicos e colaboradores terceirizados para atuação no setor privado, sendo essa uma nova preocupação de gestores de TI ante a significativa perda de profissionais.

Conforme mencionado pela VC S/A (2021), acerca de levantamento realizado recentemente pelo LinkedIn, a indústria que mais ofertou empregos de janeiro a março de 2021 foi a de *softwares* e serviços de TI. Outro estudo da McKinsley (SMIT *et al.*, 2020), que abordou o futuro do emprego na Europa, considerando o horizonte de 2030, mostrou que atividades que requerem habilidades em tecnologia crescerão em todas as indústrias, criando ainda mais demanda (crescimento de 39%) por trabalhadores na área, que já se encontra com carência de profissionais especializados.

Citam-se, ainda, as recorrentes oportunidades abertas a trabalhadores estrangeiros pelo Canadá e pelos Estados Unidos da América (EUA); dentre eles, aqueles baseados em trabalho remoto. Certamente, há várias estatísticas, estudos e levantamentos que evidenciam, ao mesmo tempo, a tendência de crescimento global da demanda por profissionais de TI e a carência de trabalhadores adequadamente capacitados, como a trazida pela Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais (BRASSCOM, 2020).

Além da crescente demanda, há de se mencionar as abordagens emergentes relacionadas à capacitação e aos requisitos de contratação, tais como a realização de bootcamps (metodologia de educação

que vem sendo utilizada na formação de profissionais qualificados em programação de software) e as novas perspectivas trazidas por gigantes como Google, Apple e IBM, que não têm exigido diploma de nível superior e têm focado em competências comportamentais e analíticas, além da capacidade técnica de seus funcionários (PAYSCALE, 2016; VC S/A, 2019). Notícia-se que tal tendência está também sendo praticada por empresas brasileiras. Citam-se os casos da Stone e da Nubank, startups unicórnios nacionais (da classe das fintechs) que têm contratado profissionais (dentre eles, de TI) sem deles exigir formação universitária (BRASIL, 2021a; 6 MINUTOS, 2019).

Portanto, como atrair e reter profissionais de TI no serviço público, ainda mais tendo-se em vista as constantes reformas administrativas que vêm sendo empregadas no Brasil? Mencionam-se, por exemplo, alterações nas regras de aposentadoria implementadas em 2013 e em 2018, bem como projetos em discussão no Congresso Nacional que alteram substancialmente a perspectiva sobre o futuro do servidor público (vide Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020) e, naturalmente, a percepção sobre eventuais vantagens e desvantagens em relação ao setor privado.

Não menos importante, há também a forte restrição orçamentária pela qual passa o país, que tem forçado a contenção de gastos públicos, como, por exemplo, o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o que igualmente interfere no panorama vindouro.

Ante tal contexto, já é possível observar, de certa maneira, a materialização do problema ora suscitado acerca da atração e da retenção de funcionários públicos especialistas em TI. Em recente nota informativa disponibilizada pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2021a), foi apresentado um levantamento, correspondente ao período de 2008 a 2020, que apresenta expressiva redução no

número de servidores ativos. A título de ilustração, o quantitativo atual mostra-se inferior ao de 2011, ante o pico apresentado em 2017.

Citam-se também os apontamentos feitos pelo TCU, mediante o Acórdão 1.200/2014 – Plenário (BRASIL, 2014), que viu: dificuldades para a seleção e a retenção de pessoal de TI; quantitativo de pessoal de TI abaixo de benchmarking internacional (1,81% ante 8,2%) (BERBERT, 2019); deficiências na política de alocação de recursos humanos de TI; desprestígio do cargo de TI no Poder Executivo (ATI) em relação a carreiras congêneres; e a ausência ou insuficiência dos estudos para dimensionamento da força de trabalho de TI.

No indigitado Acórdão, é ainda apresentado um resultado que aponta que 74,9% dos 350 órgãos consultados enfrentam dificuldades para reter profissionais que atuam na área de TI, valor que demonstra a relevância do desafio ora discutido.

Impende ressaltar que, no recente Acórdão 2.164/2021 – Plenário (BRASIL, 2021d), a Corte de Contas destacou que o indicador agregado referente à gestão de pessoal de TI (PessoasTI) foi o que mais evoluiu dentro do iGestTI, agregador da avaliação da maturidade da gestão de TI. Embora tenha havido evolução, a situação representa um resultado indesejado, uma vez que 46% dos entes avaliados encontram-se nos estágios iniciais de capacidade. O achado é ainda mais preocupante quando observado que, conforme entendimento do TCU (BRASIL, 2021d), “difícilmente há razoabilidade na seleção de gestores sem critérios técnicos e objetivos de seleção, especialmente na área de TI”, o que pode representar uma realidade que, além de não contribuir com a atração de profissionais de alto desempenho, eventualmente afasta os que já lá estão.

Mas como lidar com este que talvez seja o maior problema para a governança e a gestão de Tecnologia da Informação? Talvez, o tratamento da problemática deva envolver, além dos aspectos

extrínsecos normalmente observados, como renda e benefícios, também os intrínsecos, como aqueles relacionados à experiência (ou à qualidade de vida) do profissional e ao propósito com o qual o funcionário enxerga seu trabalho.

Observemos inicialmente como Singapura, país que, em aproximadamente 50 anos, tornou-se um dos cinco países mais ricos do mundo, tem abordado a questão da melhoria dos serviços públicos (FUNDAÇÃO LEMANN, 2021). Uma das iniciativas empreendidas por aquela cidade-Estado foi a de nivelar os salários dos servidores públicos com os de profissionais do setor privado. Dessa forma, ao tempo em que o emprego estatal se tornava atrativo sob a ótica financeira, também se agregavam ao seu corpo funcional aqueles com suposto espírito público, uma vez que os salários não estariam acima daqueles praticados na iniciativa privada. Também foram criadas oportunidades para a complementação da educação em países estrangeiros (por exemplo, por meio de bolsas), potencializando a formação de profissionais altamente capacitados no governo.

Uma abordagem que também parece fazer mais sentido a cada dia é o foco na experiência do servidor público. Ou, melhor dizendo, na transformação dessa experiência, com incremento do sentido de valor que as novas gerações têm demandado (STAHL, 2021), de modo a melhorar a disposição e a satisfação com o trabalho, o que inevitavelmente ajudará na atração e retenção de funcionários.

Também impende mencionar que essas novas gerações estão habituadas a vivenciar experiências como consumidoras que, muitas vezes, não têm paralelo dentro do governo: por exemplo, quando se observam processos de trabalho antiquados, sistemas legados, rígida hierarquia, pouca inovação, dentre outros aspectos, que podem ser objetos de transformação para que o emprego ou o cargo público torne-se mais atrativo.

A revista *Government Executive* publicou, em 2020, algumas recomendações e medidas exatamente sobre esse tema; dentre as quais, o estabelecimento de políticas que impulsionem a mudança organizacional – tais como aquelas que propõem a modernização e aceleram a transformação digital de serviços ofertados – e a reformulação da “marca” das organizações e dos serviços públicos (BENETT, 2020). Reformular a imagem ou o *branding* dos órgãos públicos, no mundo da internet e das redes sociais, tem se tornado cada vez mais relevante, principalmente para as novas gerações, mais vinculadas ao propósito e/ou ao valor da instituição. Quanto a esse aspecto, algumas das diferentes abordagens relacionadas à realidade brasileira são exploradas por Cezar (2019), tais como: a do *marketing* das organizações e dos serviços públicos, na qual ele aborda o *endomarketing* e o *marketing* institucional, bem como a descrença nas instituições públicas; a do *marketing* social; a do *marketing* de lugares, em que são destacadas a importância do branding e a necessidade de repensar os lugares e os “não lugares”; e a do *marketing* político. Cezar explora também a comunicação pública e cita algumas estratégias nacionais; dentre elas, a oferta integrada dos serviços públicos e a importância da marca “Brasil” para o *place branding*.

A Hays, empresa recrutadora que atua em regiões e países como Reino Unido, Alemanha e Austrália, publicou recomendações no mesmo sentido, relacionadas: à importância de explicitar a proposta de valor para o funcionário público; à necessária atenção à cultura organizacional; e à melhoria dos processos organizacionais, adicionando também a relevância de serem demonstradas as oportunidades de progressão da carreira e a flexibilidade dentro do governo.

Não obstante as visões estrangeiras anteriormente abordadas, há também de se mencionar as recomendações já trazidas pelo Tribunal de Contas da União, detalhadamente descritas no Acórdão

1200/2014 – TCU – Plenário (BRASIL, 2014), como, por exemplo, a criação de cargos específicos de TI, a estipulação de remuneração coerente com as atribuições desenvolvidas e a permanente capacitação dos servidores, dentre outras.

Desse modo, é possível observar que as organizações públicas estão em desvantagem em relação ao setor privado no que diz respeito aos processos de recrutamento e de retenção de funcionários. Há, por força legal, muito mais formalismos e muito menos flexibilidade e capacidade de inovação, o que torna mais desafiadora a busca pela efetividade de tais processos. Nesse sentido, os órgãos devem também considerar os incentivos intrínsecos para os servidores públicos, como a estimulação intelectual, a criatividade e o desafio profissional, abordagens que estão ao alcance das instituições públicas e que podem compor a estratégia organizacional para atrair pessoal, como destacado em artigo da American Society for Public Administration (GRAY, 2013).

Não obstante a maior dificuldade existente em virtude das restrições legais, citam-se iniciativas implementadas no âmbito da administração pública que podem ser fontes de inspiração, como a instituição de prêmios aos servidores, como ocorre nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Ceará, dentre outros (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2009), e de reflexão, como o estudo realizado sobre o tema no município de Itaocara (RJ) (POUBEL *et al.*, 2021).

Continuidade de negócio e de serviços de TI

O Tribunal de Contas da União tem apontado sistematicamente deficiências relacionadas à governança e à gestão de Tecnologia da Informação na Administração Pública, conforme depreende-se a partir dos Acórdãos 1.603/2008, 2.471/2008, 2.308/2010, 1.233/2012,

2.585/2012 e 3.117/2014 – todos do Plenário dessa Corte de Contas, especialmente sobre falhas em processos relacionados à Segurança da Informação (RAMOS, 2015).

Mais recentemente, o Acórdão TCU 2.164/2021 – Plenário (BRASIL, 2021d) mostrou piora significativa do indicador iGestSegInfo, apurado em 2021, quando comparado ao levantamento realizado em 2018. De certa forma, explica-se o fato pela expressiva mudança dos critérios avaliativos adotados, depois que passou a adotar questões como a gestão de continuidade do negócio institucional e gestão de continuidade de serviços de TI. Preocupa, entretanto, que o resultado do citado índice mostra que 66% das organizações públicas avaliadas ainda se encontram no estágio inicial. A situação fica ainda pior quando analisadas as práticas associadas de gestão de continuidade de negócio e de serviços de TI, que apresentam, respectivamente, os percentuais de 88% e 83% no estágio inicial.

Como é sabido, a Segurança da Informação (SI) lida com a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade da informação. De acordo com as melhores práticas amplamente aceitas, a informação precisa ser classificada (e.g., pública, interna ou confidencial); a integridade provê a garantia de que os resultados apresentados pelos sistemas de TI podem ser confiados e que não foram (intencionalmente ou não) manipulados; e a disponibilidade diz respeito a uma característica da informação pela qual ela pode ser acessada por pessoas autorizadas, quando necessário. Por exemplo: um sistema de TI que não está em execução ou não está acessível é inútil. Se o mesmo sistema de TI é de importância para a organização (para o negócio), ele é de interesse para a abordagem da Gestão da Continuidade de Negócio (GCN) (MAHR, 2017).

Ocorre que a organização estará sempre sujeita a questões relacionadas a falhas de serviços de TI, sejam elas causas como

defeitos na infraestrutura computacional ou erros humanos ou mesmo ciberataques, motivo pelo qual as práticas relacionadas à continuidade de negócio devem ser implementadas prioritariamente pelo gestor público, como já é de amplo conhecimento.

Não obstante, é possível observar recorrentes relatos acerca da indisponibilidade de serviços públicos decorrentes de falhas relacionadas à Tecnologia da Informação. Tais relatos acometem desde entes locais e regionais até órgãos de cúpula da administração pública, o que demonstra que a gestão da continuidade de negócio é uma disciplina que ainda merece especial atenção e mostra-se um desafio ainda longe de estar superado, apesar da sua importância para a atuação do Estado. Nesse contexto, o Ministro-Substituto do TCU Augusto Sherman salientou que “a tecnologia da informação é o coração da administração pública, podendo fazê-la parar ou avançar” (SHERMAN, 2011). A questão, sem sombra de dúvida, é potencializada pelo incremento constante da dependência organizacional em relação à TI e, naturalmente, no tocante à imposição trazida pela pandemia da Covid-19 – na medida em que houve um significativo crescimento do trabalho remoto e, por óbvio, a sujeição a recursos computacionais.

Há, na literatura específica, práticas já amplamente conhecidas e aceitas que versam sobre a abordagem que deve ser adotada para a implementação da GCN. Cita-se, inicialmente, a ISO 27001, norma internacional relacionada à gestão da segurança da informação, talvez a principal referência sobre o tema. Complementarmente, a série de normas ISO 27000 possui padrões complementares que têm como alvo áreas específicas, sendo uma delas a ISO 27031, que, apesar de cancelada, aborda a prontidão para a continuidade dos negócios da Tecnologia da Informação e Comunicação. Ainda mais especificamente, ressalta-se a ISO 22301, relativamente mais

recente, que trata do sistema de gestão de continuidade de negócios.

Apesar de não estar no escopo da presente seção detalhar as normas anteriormente citadas, merecem algum destaque algumas das recomendações preconizadas, principalmente considerando-se a relevância do tema ora apresentado e a evidenciada deficiência na adoção das práticas associadas.

Primeiramente, impende esclarecer que a ISO 22301 considera a continuidade de negócios como um todo e aborda qualquer tipo de incidente, como pandemias, crises econômicas, desastres naturais etc. Adicionalmente, estabelece diretrizes para a elaboração de planos, políticas e procedimentos que têm por objetivo prevenir, reagir e recuperar os órgãos das indisponibilidades causadas pelos incidentes. Tais planos, políticas e procedimentos podem ser classificados em dois tipos (KOSUTIC, 2015): aqueles para a continuidade dos negócios e aqueles para a recuperação da infraestrutura da informação e da comunicação quando a tecnologia que a suporta é afetada. Neste último caso, a ISO 27031 pode ser vista como uma ferramenta de apoio à implementação dos aspectos técnicos da ISO 22301.

A GCN é um processo de gestão que identifica riscos, ameaças e vulnerabilidades que podem afetar a continuidade das operações (D'ADDARIO, 2019). Portanto, o programa de continuidade dos negócios deve ter como uma de suas etapas iniciais a avaliação dos riscos que podem afetar negativamente o ente público. Uma das atividades mais críticas é a que diz respeito à análise de impacto nos negócios, que tem por objetivo avaliar os processos organizacionais e identificar quais trazem mais efeitos negativos no caso de indisponibilidade.

Com base nas diversas informações, como os riscos, os resultados da análise de impacto, as necessidades das partes interessadas, dentre outras, estabelecem-se e implementam-se a estratégia de

continuidade de negócios, os planos e os procedimentos relacionados. Ato contínuo, exercita-se e testa-se o que foi planejado e definido, com o intuito de verificar a adequabilidade dos planos, bem como para aprender e evoluir. Podem ser executadas atividades de avaliação e auditorias externas, que podem detectar não-conformidades para que ações corretivas sejam conduzidas pelo órgão.

Outras questões importantes envolvem a definição e o estabelecimento de um sistema de gestão de incidentes que possa auxiliar no tempo de resposta a incidentes, bem como o estabelecimento de ações de capacitação e conscientização sobre o tema GCN.

De ordem mais prática, não obstante o cenário preocupante verificado pelo TCU, muitos órgãos já fizeram ou têm realizado substanciais investimentos de forma a ampliar a resiliência da infraestrutura computacional, como, por exemplo, com a adoção de ambientes e equipamentos redundantes, uso de nuvem pública e celebração de acordos de cooperação pelos quais ativos de TI são hospedados em *datacenters* dos partícipes.

Por outro lado, pelo cenário apresentado, a situação mostra que ainda não há uma abordagem sistêmica da Administração Pública que vise à implementação das melhores práticas já existentes, o que certamente será objeto de análises futuras pelos tribunais de contas.

Proteção de dados

Ao discorrer sobre os desafios relacionados à governança e à gestão de TI, um ponto que não poderia deixar de ser abordado é o que versa sobre a proteção de dados.

O cenário atual mostra uma realidade preocupante. Segundo pesquisa realizada pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), os vazamentos de dados aumentaram em 493% no Brasil (VC S/A,

2021). O estudo aponta, ainda, o tempo levado pelas empresas para perceber tais incidentes, com média em torno de 250 dias.

O tema está naturalmente em evidência devido às recentes publicações de normas nacionais e internacionais, a exemplo: da tão comentada General Data Protection Regulation (GDPR) (OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2016), regulamento europeu de 2016 sobre privacidade e proteção de dados pessoais, com eficácia a partir de 2018; da California Consumer Privacy Act (CCPA), a primeira lei de privacidade abrangente dos Estados Unidos (STATE OF CALIFORNIA DEPARTMENT OF JUSTICE, 2018) e talvez a primeira de um estado estadunidense inspirada na legislação da Europa, estabelecida em 2018 e com eficácia a partir de 2020; e da brasileira Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018) (BRASIL, 2018), cuja eficácia completa se deu a partir de agosto de 2021. Todas representam um enorme desafio a todas as organizações, dentre elas, por óbvio, as públicas.

A proteção de dados representa um desafio por diferentes motivos, dentre os quais destacam-se três: (1) implementação da norma; (2) impacto financeiro; e (3) fiscalizar e aplicar efetivamente a norma.

A implementação da norma impõe uma necessária transformação cultural sobre como os dados pessoais são tratados. A mudança cultural deve permear todos os níveis organizacionais e considerar o tratamento de tais dados desde a concepção até o estabelecimento e a execução de processos e serviços, buscando o equilíbrio entre a proteção de dados e os objetivos organizacionais.

O impacto financeiro que a aplicação da norma traz às organizações e às pessoas diz respeito aos custos relacionados à execução dos requisitos legais e aos eventuais dispêndios e penalidades impostos quando do seu descumprimento.

Existe o desafio de fiscalizar e aplicar efetivamente a norma, para que seus benefícios sejam alcançados, como os direitos fundamentais de liberdade e privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, protegidos a cargo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) (2021). Há, ainda, outros motivos que poderiam ser citados, mas que fogem do escopo da presente reflexão.

No âmbito dos entes públicos, tratar-se-á do desafio relacionado à implementação da Lei Geral de Proteção de Dados, que tem como uma de suas referências o Guia de Boas Práticas para Implementação da LGPD na Administração Pública, documento elaborado pelo Comitê Central de Governança de Dados (CCGD) e disponibilizado por meio da Resolução CCGD nº 4 (BRASIL, 2021b).

O conceito de tratamento de dados documentado pelo CCGD refere-se a qualquer atividade que utilize dado pessoal em sua execução, como a coleta, a produção, a recepção, a classificação, a utilização, o acesso, a reprodução, a transmissão, a distribuição, o processamento, o arquivamento, o armazenamento, a eliminação, a avaliação ou o controle da informação, a modificação, a comunicação, a transferência e a difusão ou a extração.

O tratamento de dados deve estar associado a uma finalidade, a qual, no setor público, pode se referir à execução de políticas públicas previstas em leis, normas ou instrumentos similares ou a obrigações legais ou regulatórias. Quanto a esse aspecto, o órgão deve observar a eventual necessidade de explicitamente obter o consentimento do titular dos dados e, quando dispensável, de comunicar as operações executadas, como, por exemplo, ao compartilhar dados com órgãos públicos ou ao transferi-los a terceiros, questões essenciais para se alcançar a conformidade com a indigitada lei.

A LGPD também especifica certos papéis e responsabilidades. O tratamento dos dados pessoais é realizado por agentes de

tratamento denominados *controladores* (aos quais competem as decisões referentes ao tratamento de dados) e *operadores* (aqueles que realizam o tratamento de dados pessoais em nome dos controladores). Há, ainda, o papel do encarregado (pessoa indicada pelo controlador para atuar como canal de comunicação) e do próprio titular (a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento).

Com base na compreensão dos conceitos, dos papéis e das responsabilidades, dentre outros aspectos, reforçada com a realização de ações de capacitação, cuja importância não pode ser negligenciada, inaugura-se, portanto, a implementação da LGPD, que se inicia pelo necessário diagnóstico, cujo objetivo é o de avaliar o estágio atual em que se encontra a organização quanto à sua aderência aos dispositivos da lei.⁴

De forma complementar ao diagnóstico, é necessário também produzir o Inventário de Dados Pessoais, que registra as operações de tratamento de dados pessoais realizadas pela instituição, conforme prevê o art. 37 da LDPG, tendo como objetivos adicionais a análise e a mitigação dos riscos associados. De fato, o artigo seguinte estabelece que “a autoridade nacional poderá determinar ao controlador que elabore relatório de impacto à proteção de dados pessoais, inclusive de dados sensíveis, referente a suas operações de tratamento de dados” e que “[...] o relatório deverá conter [...] a análise do controlador com relação a medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados” (BRASIL, 2018). Recomenda-se utilizar como modelo o Guia de Elaboração de Inventário de Dados Pessoais elaborado pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2021b).

4 Esta etapa pode ser executada com o auxílio de formulários (DIAGNÓSTICO LGPD, s.d.) e questionários de maturidade de privacidade e de segurança (BRASIL, 2021b).

O levantamento muito provavelmente mostrará que grande parte dos dados pessoais está contida em documentos (dentre eles, os digitais, estruturados ou não) e em registros de sistemas informatizados, como ressaltado no Guia do CCGD. Esse eventual achado pode contribuir, de certa forma, para o entendimento, por alguns, de que a privacidade de dados é, na maior parte, responsabilidade das áreas de TI, como mostra pesquisa realizada pela BluePex (2021), o que naturalmente não guarda correspondência com as práticas recomendadas.

De fato, é responsabilidade do controlador de dados estabelecer um programa de gerenciamento de privacidade que esteja integrado à estrutura de governança da organização, o que, por óbvio, extrapola os limites da TI. Tal aspecto é, inclusive, uma das recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 2013).

Após a etapa inicial de diagnóstico e de produção do inventário de dados pessoais, iniciam-se o planejamento e a execução das ações com vistas à adequação regulatória aos dispositivos da LGPD. Tais ações envolvem os seguintes procedimentos: designar responsáveis e atribuições; mapear processos e fluxos que demonstrem o ciclo de vida dos dados pessoais; adequar os processos de trabalho aos requisitos legais; desenvolver meios para a obtenção de consentimento (quando couber); estabelecer canal para um autoatendimento que resguarde os direitos dos titulares; desenvolver o plano de tratamento de riscos e de resposta a incidentes de vazamento de dados; e criar política de privacidade etc.

Há também a etapa correspondente às questões tecnológicas, que considera: o gerenciamento de dados e as adaptações dos sistemas informatizados; a segurança no acesso aos dados, com a incorporação de privacidade e de níveis de acesso na arquitetura

da informação do órgão; a atenção à coleta de dados, com a criação de mecanismos nos sistemas que não permitam o cadastro de dados sem a devida autorização de seus titulares; e a segurança no tratamento dos dados, com a adoção de iniciativas de segurança na coleta e no armazenamento dos dados.

Devido à complexidade e à miríade de aspectos a serem considerados, é salutar utilizar referências que contribuam para o estabelecimento de controles de privacidade, a exemplo da norma do National Institute of Standards and Technology (NIST), denominada Special Publication 800-53 (revisão 5), com recomendações de controles relacionados à privacidade e à segurança para os sistemas de informação federal dos Estados Unidos (NIST, 2020).

Cita-se a também relativamente recente norma brasileira ABNT NBR ISO/IEC 27701, lançada em 2019, que traz requisitos e diretrizes para estabelecer, implementar, manter e melhorar um sistema de gestão da privacidade da informação dentro do contexto organizacional. A norma guarda relação direta com conceitos e definições utilizados pela LPGD e pela GDPR Europeia e tem sido adotada como uma das referências no tema.

Há também inúmeros guias, recomendações e práticas emanadas pelo Comitê Europeu para a Proteção de Dados (do inglês European Data Protection Board – EDPB), organismo europeu independente que contribui para a aplicação de regras relacionadas à proteção de dados naquele continente (EDPB, s.d.).

Além das referências anteriormente mencionadas, é importante destacar dois conceitos que emergiram ou que foram impulsionados a partir do estabelecimento das normas que tratam da privacidade de dados: o *privacy by design* (privacidade desde a concepção) e o *privacy by default* (privacidade por padrão) (OLIVEIRA, 2019). O primeiro, baseado em sete princípios, aborda o paradigma de que os serviços

desenvolvidos são concebidos tendo a privacidade como algo central do seu projeto, o que impulsiona as organizações a incorporarem a privacidade entre seus valores e sua cultura. O segundo conceito, de certa maneira derivado do primeiro, estabelece que os produtos ou serviços lançados já contemplem, por padrão, as configurações de privacidade habilitadas, sem a necessidade de manifestação de seus usuários. Um exemplo da aplicação deste paradigma é o uso dos conhecidos cookies pelos sítios eletrônicos, que somente são ativados quando explicitamente autorizados, momento a partir do qual os dados pessoais passam a ser efetivamente coletados.

Por fim, a última etapa da implantação da LGPD compreende a avaliação final, na qual é realizada a validação dos novos mecanismos de segurança, com a realização de testes, a avaliação dos processos implementados e/ou aperfeiçoados, a revisão das políticas estabelecidas etc., visando à elaboração de laudo que ateste a adequação da instituição aos requisitos legais, o qual poderá ser apresentado à autoridade nacional.

A proteção de dados (no sentido amplo) e a conformidade com as leis e normas correspondentes (no sentido estrito) constituem atividades complexas, que requerem significativa mudança cultural e considerável esforço organizacional. As atividades de aprender, planejar e executar a partir de documentos de referência e de lições aprendidas são aspectos essenciais para evitar desperdício de tempo e o uso desnecessário de recursos, ainda mais quando relacionados a entes públicos.

Além da citada complexidade, o cenário atual mostra uma realidade preocupante. Segundo pesquisa realizada pelo MIT, os vazamentos de dados aumentaram em 493% no Brasil (VC S/A, 2021). O estudo aponta ainda o tempo levado pelas empresas para perceber o vazamento dos dados, com média em torno de 250

dias. Portanto, com a eficácia total da LDGP, alcançada em agosto de 2021, é ainda mais premente que as organizações busquem a conformidade com os ditames legais.

A transformação digital

A inovação digital alterou a natureza e a estrutura de produtos e serviços, criando valores e caminhos coletivos de modernização, além de contribuir para uma nova geração de processos de inovação (NAMBISAN et al., 2017). Contudo, esse conceito provoca uma atual confusão entre os termos inovação e transformação digital.

Conforme a Lei nº 13.243/2016 (BRASIL, 2016), inovação é a

[...] introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

Já o conceito transformação digital, embora não possua definição na legislação brasileira, possui várias definições na literatura. Para este capítulo, utilizaremos a definição de Unruh e Kiron (2017), que conceituam o termo como a reestruturação dos níveis de sistemas de economias, instituições e sociedade que ocorre por meio da difusão digital. Cita-se, por exemplo, o caso do BB Tecnologia e Serviços (BBTS). Com o aumento da complexidade regulatória, somado ao aumento do número de operadores do mercado financeiro e à busca por ampliação do acesso bancário a todos os cidadãos, o BBTS desenvolveu uma infraestrutura digital para que os participantes estabelecessem acordos com qualquer outro ente do seu ecossistema, permitindo a integração de múltiplas empresas fornecedoras ou

consumidoras de serviços financeiros – viabilizando, assim, um ecossistema com interligações colaborativas (RAMOS; CRUZ, 2020).

O escopo da transformação digital é mais abrangente do que a melhoria de produtos/serviços e processos, sendo muito mais complexa a sua implementação em estruturas existentes. Por isso, antes de ocorrer a transformação digital, o órgão pode iniciar o processo aumentando sua maturidade na gestão da inovação, já que esta também não é uma tarefa simples.

Segundo a análise da inovação pública brasileira realizada pela OECD (2019), é observado que as iniciativas inovadoras no Brasil são boas, mas ainda existem alguns desafios, tais como:

- identificar e fortalecer fatores estruturais da inovação;
- definir prioridades políticas de inovação por negócios e não por iniciativas desenvolvidas em grande parte por indivíduos;
- tornar claros os papéis desempenhados;
- identificar os processos de controle para apoiar a inovação;
- ter publicidade do desempenho do sistema de inovação;
- definir prioridades de inovação;
- distinguir inovação e transformação digital, estabelecendo uma agenda explícita de transformação digital, explicando “o que é” e “o porquê”.

A transformação digital se tornou estratégica para a sobrevivência das organizações, impactando os comportamentos em larga escala (UNRUH; KIRON, 2017). Vale frisar que a transformação não se limita aos aspectos tecnológicos, mas estes são essenciais para a criação de novas oportunidades e o aprimoramento das estruturas, dos processos e dos sistemas que suportam as decisões

estratégicas (HERVÉ; SCHMITT; BALDEGGER, 2020). Assim, compete à Administração Pública se transformar digitalmente para que estimule o desenvolvimento econômico e não seja um empecilho (LOUREIRO, 2020).

Nesse contexto, deve-se observar que as infraestruturas digitais permitem a rápida implementação do produto/serviço. Logo, há um maior risco de imprevisibilidade, já que não se tem ao certo em que medida a inovação será bem recebida e maior necessidade de permitir que as ideias sejam formadas, aprovadas e modificadas, por meio de ciclos iterativos de experimentação e implementação, como as rodadas de *design thinking* (NAMBISAN et al., 2017). Além disso, a implementação da transformação digital envolve o desafio de transformar a mentalidade nos níveis de funcionários, liderança e organização (KANE, 2019).

Para que a Administração Pública possa se adaptar à transformação digital, é necessário aprender sobre o tema para garantir a boa adaptação a essa rede global de possibilidades e oportunidades, que envolvem a colaboração inovadora, as alianças estratégicas, a cocriação, a inovação aberta, o networking e a criatividade (HERVÉ; SCHMITT; BALDEGGER, 2020).

Para a condução da transformação digital em organizações maiores ou mais complexas, uma abordagem mais estruturada pode ser utilizada, como a adoção de práticas de arquitetura corporativa; dentre elas, a Arquitetura Corporativa Digital (ACD), responsável por definir um modelo central para produtos digitais orientados a serviços (ZIMMERMANN; SCHMIDT; SANDKUHL, 2019), que considera um conjunto de pontos de vista baseado em múltiplas perspectivas (ZIMMERMANN et al., 2018). A ACD deve ser holística e adaptável para suportar estruturas granulares como a internet das coisas e a transformação digital com novos modelos de negócio

e tecnologias, tais como redes sociais, big data, computação em nuvem, plataformas móveis, sistemas de segurança e suporte semântico (ibidem).

Insta frisar que o principal fator que alimentará ou impedirá a implantação da transformação digital consiste dos próprios funcionários. Afinal, o sucesso girará em torno da criação de valor para o cliente/usuário, causada pela compreensão de se melhorarem os processos antes de automatizá-los (DAVENPORT; SPANYI, 2019).

Considerações finais

Este capítulo abordou desafios da governança e da gestão de TI no setor público que, aos olhos dos autores, mostram-se relevantes para o momento analisado, mas que naturalmente não se esgotam na relação apresentada. Há inúmeros contextos que apresentam suas particularidades e seus desafios próprios, o que não minimiza a importância dos temas anteriormente abordados.

Retornando-se ao cerne deste capítulo, os temas abordados tratam diretamente dos obstáculos com os quais os gestores de TI precisam lidar para a efetiva criação de valor público e com a transparência exigida para tais ações.

Nesse diapasão, é possível consultar interessantes estudos, dentre eles aqueles voltados especificamente ao governo, como é o caso do já citado Acórdão TCU 2.164/2021 – Plenário (BRASIL, 2021d) que apresenta um diagnóstico completo sobre a situação da governança de seus entes jurisdicionados) e, no âmbito do Poder Judiciário, do também mencionado Relatório Geral do Questionário de Governança, de Gestão e de Infraestrutura de TIC.

Além da esfera federal, existem, igualmente, avaliações relacionadas à governança de TI conduzidas para estados e municípios,

como o estudo de Gonçalves (2016) e o levantamento do Estado do Espírito Santo (2018).

A versão de 2021 do levantamento do TCU (2021) mostra avanços no aspecto gerencial da TIC, como a implantação da gestão estratégica ou a adoção de melhores técnicas no processo licitatório. Entretanto, desafios antigos ainda são recorrentes e os novos que se apresentam, colocando em risco o negócio público, não possuem o devido tratamento.

Quanto aos antigos desafios, ainda é percebida a dificuldade de se compreender a importância da governança de TIC pela alta administração, bem como definir os limites das fronteiras com gestão de TIC.

Sobre os desafios recorrentes, vale destacar o excesso de normativos. Embora a administração pública deva operar em um ambiente adequadamente normatizado, a fim de garantir a previsibilidade e a racionalidade do exercício de suas atividades, é muitas vezes observada a quantidade elevada de normativos desconexos e não aplicáveis. A obsessão por normativos é tão forte que parece existir a crença de que o mau desempenho público se dá pela carência de normas. Citam-se, como exemplos, os controles propostos em gerenciamento de riscos, que, na maioria das vezes, são orientados à criação de normativos como medida de controle interno, ao invés do estabelecimento de sistemas de monitoramento de prevenção e reação, controles de redundância para mitigação de erros, reorientação de processos para se tornarem mais eficientes e eficazes e diminuição de lacunas de competências dos profissionais etc.

Quanto aos novos desafios, observa-se certa semelhança com aqueles do setor privado, como ciberataques, que se tornaram fatores críticos nos investimentos de TIC privados, principalmente nos segmentos baseados em negócios digitais. Entretanto, ainda não

são devidamente aprimoradas as práticas relacionadas à segurança cibernética. Insta frisar que a consequência dessa fraqueza pode custar a continuidade do negócio público, principalmente quando a transformação digital se torna objetivo para a administração pública. Nesse contexto, relativo aos novos desafios, encontra-se também a dificuldade no estabelecimento de processos que protejam os dados pessoais, sendo hoje uma preocupação corrente do cidadão brasileiro e uma dificuldade latente dos órgãos públicos. A questão torna-se ainda mais preocupante quando observada sob a ótica da Emenda Constitucional nº 115, que inclui a proteção de dados pessoais entre os direitos e as garantias fundamentais (BRASIL, 2022).

Porém, eventualmente, nenhum desses desafios, que podem ser bem gerenciados por gestores competentes, se iguala à fuga de talentos de TIC. Esta, decerto, é a questão que mais limita a capacidade de atuação do gestor de TIC. Algumas estratégias podem até retardar ou minimizar a saída de talentos, mas isso certamente representa uma ameaça que vai além do escopo de atuação do gestor de TIC ou da alta administração. Trata-se de um real problema, que, em pouco tempo, poderá limitar significativamente a capacidade do Estado.

Não obstante os infindáveis desafios, há muito o que se comemorar, como a evolução sistêmica dos serviços públicos, como bem evidencia a relevante marca alcançada pelo Brasil, em 2021, no estudo conduzido pelo Banco Mundial com 198 economias, no qual o país encontra-se entre as sete melhores nações, conforme o índice de maturidade GovTech, que avalia a transformação digital do serviço público (BRASIL, 2021c; DENER et al., 2021), o que mostra que o caminho está sendo trilhado com significativo sucesso.

Referências

- 6 MINUTOS. **Processo de seleção da Stone não exige diploma nem experiência.** 6 Minutos, 2019. Disponível em: <<https://6minutos.uol.com.br/carreira/processo-de-selecao-da-stone-nao-exige-diploma-nem-experiencia-entenda/>>. Acesso em 30 jul. 2021.
- AMARAL, G. L.; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F.; STEINBRUCH, F. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 31 anos da Constituição Federal de 1988.** Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/10/art20191025-11.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2021.
- ANDRADE, C. S.; NASCIMENTO, M. M. R. A importância da gestão de mudanças para o sucesso dos projetos nas organizações. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** Ano 5. Ed. 5. Vol. 4. p. 62-74. Mai. 2020.
- ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) E DE TECNOLOGIAS DIGITAIS (BRASSCOM). **Mercado de TI tem grande demanda e déficit de novos profissionais.** BRASSCOM: São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://brasscom.org.br/mercado-de-ti-tem-grande-demanda-e-deficit-de-novos-profissionais/>>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Regimento Interno.** Mar. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>>. Acesso em: 5 set. 2021.
- BEFFERS, R., DE WAAL, B. Enhancing the Strategic Alignment Model: The Contribution of BiSL. *In: Proceedings of the 14th European Conference on Management, Leadership and Governance* (ECMLG, 2018, pp. 18-27).

BENETT, J. **A Guide to Attracting Talent in Government**. Government Executive, 2020. Disponível em: <<https://www.govexec.com/management/2020/03/guide-attracting-talent-government/163517/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BERBERT, L. **TCU vê falhas na operacionalização dos serviços de TI pelos órgãos públicos**. TeleSíntese, 2019. Disponível em: <<https://www.telesintese.com.br/tcu-ve-falhas-na-operacionalizacao-dos-servicos-de-ti-pelos-orgaos-publicos/>> Acesso em: 30 set. 2021.

BETZ, C.T. **Architecture and Patterns for IT Service Management, Resource Planning, and Governance: making shoes for the Cobbler's children**. USA: Morgan Kaufman Publishers, 2007.

BLUEPEX. **LGPD coloca pressão inédita nos responsáveis pela Tecnologia da Informação das PMEs**. jul. 2021. Disponível em: <<https://www.bluepex.com.br/noticias/lgpd-coloca-pessao-inedita-nos-responsaveis-pela-tecnologia-da-informacao-das-pmes/>>. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1.200/2014 - Plenário**. Portal do TCU, 2014. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1305441%22>>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Lei nº 13.243, de 11 jan. 2016. **Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Lei nº 13.709, de 14 ago. 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª Edição. Brasília, 2020. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>>. Acesso em 2 maio 2022.
- _____. Ministério da Economia. **Enxugamento do quadro do funcionalismo público federal: um aceno para uma economia mais produtiva e dinâmica**, 2021a. Nota informativa. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2021/ni-enxugamento-do-quadro-do-funcionalismo-publico-federal.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- _____. Ministério da Economia. SGD. **Guias operacionais para adequação à LGPD**, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias-operacionais-para-adequacao-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd>>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- _____. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Brasil é o país com maior maturidade digital das Américas**. Presidência da República do Brasil, 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/outubro/brasil-e-o-pais-com-maior-maturidade-digital-das-americas>>. Acesso em: 2 out. 2021.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2.164/2021 - Plenário**. Portal do TCU, 2021d. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2499065%22>>. Acesso em: 5 out. 2021.
- _____. **Emenda Constituição nº 115**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CEZAR, Layon Carlos. **Comunicação e marketing no setor público: diferentes abordagens para a realidade brasileira**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4279/1/3_Livro_Comunica%C3%A7%C3%A3o%20e%20Marketing%20no%20Setor%20P%C3%BAblico%20diferentes%20abordagens%20para%20a%20realidade%20brasileira.pdf>. Acesso em: 2 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Levantamento de Governança, Gestão e Infraestrutura de TIC do Poder Judiciário iGovTIC-JUD 2020**, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Resultado-Geral-iGovTICJUD-2020-19-10-2020.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

D'ADDARIO, J. **Práticas profissionais para a gestão de continuidade de negócios**. Daryus, 2019. Disponível em: <<https://blog.daryus.com.br/praticas-profissionais-para-a-gestao-de-continuidade-de-negocios/>>. Acesso em: 29 set. 2021.

DAVENPORT, T. H.; SPANYI, A. **Digital transformation should start with customers**. Sloan Blog, 2019, pp. 1-5.

DENER, Cem; Nii-Aponsah, Hubert; Ghunney, Love E.; Johns, Kimberly D. GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation. *In: International Development in Focus*. Washington-DC: World Bank, 2021. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>>. Acesso em: 2 out. 2021.

DIAGNÓSTICO LGPD. **Ferramenta de Diagnóstico LGPD**, [s.d.]. Disponível em: <<https://diagnosticolgpd.abes.org.br>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD (EDPB). **Guidelines, Recommendations, Best Practices**. Bruxelas, [s.d.]. Disponível em: <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/general-guidance/guidelines-recommendations-best-practices_en>. Acesso em: 6 set. 2021.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório de Levantamento 00004/2018.**

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2018. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/02/RelatoriodeLevantamento4-2018-2.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2021.

FONTES, E. **Praticando a Segurança da Informação.** Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

FUNDAÇÃO LEMANN. **6 Aprendizados de Singapura sobre pessoas no setor público.** São Paulo: Fundação Lemann, 2021. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br/noticias/6-aprendizados-de-singapura-sobre-pessoas-no-setor-publico>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

GONÇALVES, R. Q. **Levantamento da percepção dos jurisdicionados acerca da estratégia de controle da Governança de TI adotada pelo TCE-RJ.** Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, 2016. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/documents/454798/45340104/Relat%C3%B3rio%20final_Governanca%20de%20TI.pdf>. Acesso em: 2 out. 2021.

GRAY, L. D. **Are the Best and Brightest Attracted to Public Service?. American Society for Public Administration,** c2013. Disponível em <https://patimes.org/brightest-attracted-public-service/?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_a4c246e78b0ff2a2b32eed62cc4923b4cad015c0-1631390430-0-gqNtZGzNarijcnBszQjO>. Acesso em: 11/9/2021.

HERVÉ, A.; SCHMITT, C.; BALDEGGER, R. Digitalization, Entrepreneurial Orientation and Internationalization of Micro-, Small- and Medium-Sized Enterprises. **Technology Innovation Management Review,** 2020, v. 10, n. 4.

ITAUDIT. Reaching Compliance Through Foundational IT Controls. **Institute of Internal Auditors,** 2017, v. 10.

IT GOVERNANCE INSTITUTE - ITGI. **COBIT 4.0:** control objectives, management guidelines, maturity models. Estados Unidos: IT Governance Institute, 2005.

JOSHI, A.; BOLLEN, L.; HASSINK, H.; DE HAES, S.; VAN GREMBERGEN, W. Explaining IT governance disclosure through the constructs of IT governance maturity and IT strategic role. **Information & Management**, 2018, v. 55, nº 3, pp. 368-380.

KANE, G. The technology fallacy: people are the real key to digital transformation. **Research-Technology Management**, 2019, v. 62, nº 6, p. 44-49.

KHANDELWAL, Vijay K. An empirical study of misalignment between Australian CEOs and IT managers. **The journal of strategic information systems**, 2001, v. 10, nº 1, pp. 15-28.

KOSUTIC, D. **Understanding IT disaster recovery according to ISO 27031**. 27001 Academy, 2015 Disponível em: <<https://advisera.com/27001academy/blog/2015/09/21/understanding-it-disaster-recovery-according-to-iso-27031>>. Acesso em: 29 set. 2021.

LOUREIRO, J. G. (org). **Reconstrução do Brasil pela transformação digital no setor público**. Brasília: IBGP, 2020.

MAHR, W. **Gestão de Continuidade de Negócio vs. Segurança da Informação vs. Recuperação de Desastre em TI**. Advisera Expert Solutions, 2017. Disponível em <<https://advisera.com/27001academy/pt-br/>>. Acesso em: 3 ago. 2021.

MARQUES, E. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. In: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MICROSOFT. **CCPA**, C2021. Disponível em: <<https://docs.microsoft.com/pt-br/compliance/regulatory/offering-ccpa>>. Acesso em: 4 ago. 2021.

MOLINARO, L. F. R.; RAMOS, K. H. C. **Gestão de tecnologia da informação, governança de TI: arquitetura e alinhamento entre sistemas de informação e o negócio.** Grupo Gen-LTC, 2011.

NAMBISAN, S.; LYTTINEN, K.; MAJCHRZAK, A.; SONG, M. Digital Innovation Management: Reinventing innovation management research in a digital world. **MIS quarterly**, 2017, v. 41, nº 1.

NETO, J. A.; CARVALHO, L. E. M. **A avaliação da governança de TI da administração pública sob a ótica dos princípios da governança corporativa.** Brasília: ENAP, 2020.

NIST. **Security and Privacy Controls for Information Systems and Organizations**, SP 800-53 Rev. 5. set. 2020. Disponível em: <<https://csrc.nist.gov/publications/detail/sp/800-53/rev-5/final>>. Acesso em: 6 set. 2021.

NOGUEIRA, Adriana; NOGUEIRA, Cláudio André. Incentivos aos servidores e as práticas inovadoras na gestão pública. Painel 43: Remuneração variável e incentivos. II Congresso Consad de Gestão Pública, 2009.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. **General Data Protection Rule.** European Union, 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>>. Acesso em: 6 jul. 2021.

OLIVEIRA, S. **LGPD: As diferenças entre o privacy by design e o privacy by default.** **Consumidor Moderno**, 2019. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2019/05/27/lgpd-diferencas-privacy-design-privacy-default/>>. Acesso em: 6 set. 2021.

OLIVIERI, A. C. **Legislação. Mais de 34 mil leis “ordenam” a vida dos brasileiros. C2021, [s.l.].** Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/cidadania/legislacao-mais-de-34-mil-leis-ordenam-a-vida-dos-brasileiros.htm?next=0001H133U96L48P>>. Acesso em: 18 set. 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, OECD/LEGAL/0188**. jul., 2013. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0188>>. Acesso em: 6 set. 2021.

_____. **The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey**, 2019. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a1b203de-en/index.html?itemId=/content/publication/a1b203de-en>>. Acesso em: 30 set. 2021.

PAULA, R. **As 6 melhores metodologias de gestão da mudança. VBMC Consultores**, c2021a. Disponível em: <<https://vbmc.com.br/gestao-da-mudanca/>>. Acesso em: 18 set. 2021.

_____. **8 passos de Kotter: conheça a 5ª Teoria de Gestão da Mudança. VBMC Consultores**, c2021b. Disponível em: <<https://vbmc.com.br/8-passos-de-kotter/>>. Acesso em: 18 set. 2021.

PAYSCALE. **Workforce-Skills Preparedness Report**. PayScale and Future Workplace Release 2016, 2016. Disponível em: <<https://www.payscale.com/about/payscale-and-future-workplace-release-2016-workforce-skills-preparedness-report>>. Acesso em: 30 set. 2021.

PELANDA, Mauricio Luiz. **Modelos de governança de tecnologia da informação adotados no Brasil: um estudo de casos múltiplos**. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2006.

PMI. **O que é gerenciamento de projetos? São Paulo**, c2020. Disponível em <<https://pmisp.org.br/o-que-e-o-gerenciamento-de-projetos/>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

POUBEL, Talita Dias do Couto. SILVA, Marcela Barbosa da. DOMINGOS, Bruna dos Anjos. **Motivação do Servidor Público para o Exercício de Suas Funções: Análise no Município de Itaocara-RJ**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 02, Vol. 03, pp. 76-98. Fevereiro de 2021. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/motivacao-do-servidor>>. Acesso em: 2 maio 2022.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PROSCI BRASIL. **O que é o ADKAR® MODEL, c2021**. Disponível em: <<https://peoplechange.com.br/o-que-e-adkar-model/>>. Acesso em: 3 out. 2021.

RAMOS, K. H. C. **Análise multivariada de fatores críticos de sucesso em governança de TI na administração pública federal à luz dos dados de controle externo**. Tese de doutorado em Engenharia Elétrica. Universidade de Brasília, 2015.

RAMOS, K. H. C.; CRUZ, C. S. Casos de sucesso em transformação digital no setor público brasileiro. In: LOUREIRO, J. G. (org). **Reconstrução do Brasil pela transformação digital no setor público**. Brasília: IBGP, 2020.

RODRIGUES, J. G. Jusbrasil, [s.d]. **A inutilidade das leis (em demasia)**. VBMC Consultores, c2021. Disponível em: <<https://jgaspar2013.jusbrasil.com.br/artigos/302539360/a-inutilidade-das-leis-em-demasia>>. Acesso em: 18 set. 2021.

SHERMAN, A. C. Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União. **Auditoria de Tecnologia da Informação e a experiência do TCU. Brasília: TCU, 2011. Disponível em:** <https://www.tce.ce.gov.br/jdownloads/Auditoria_TI/Publicaes/auditoria_ti_experiencia_tcu_6.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2021.

SMIT, S.; TACKE, T.; LUND, S.; MANYIKA, J. & THIEL, L. **The future of work in Europe**. McKinsey Global Institute, [s.l.], 2020. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-in-europe>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE COACHING. **Mudanças organizacionais: o que são, exemplos e como implementar**. [s.l.], 2021. Disponível em: <<https://www.sbcoaching.com.br/mudancas-organizacionais/>>. Acesso em: 18 set. 2021.

STAHL, A. **How Gen-Z Is Bringing A Fresh Perspective To The World Of Work**. Forber, 2021. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/ashleystahl/2021/05/04/how-gen-z-is-bringing-a-fresh-perspective-to-the-world-of-work/?sh=6aa072df10c2> Acesso em: 2/10/2021.

STATE OF CALIFORNIA DEPARTMENT OF JUSTICE. **California Consumer Privacy Act**. Califórnia-EUA, 2018. Disponível em: <<https://oag.ca.gov/privacy/ccpa>>. Acesso em: 6 set. 2021.

SYMONS, Craig. **IT governance framework**. Cambridge: Forrester research, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – 2021**. Brasília: TCU, 2021. Governança Pública. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

_____. **Órgãos normatizadores**. Brasília, TCU, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.006.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

UNRUH, G.; KIRON, D. **Digital Transformation on Purpose**. Massachusetts: MIT Sloan management review, 2017, v. 6. Disponível em: <<https://sloanreview.mit.edu/article/digital-transformation-on-purpose/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

VAN GREMBERGEN, W. **Strategies for information technology governance**. Estados Unidos: Idea Group Publishing, 2004.

VAN GREMBERGEN, W.; DE HAES, S.; GULDENTOPS, E. Structures, processes and relational mechanisms for IT governance. *In: Strategies for information technology governance*. Igi Global, 2004, pp. 1-36.

VC S/A. **Estas empresas estão contratando profissionais sem formação superior**, 2019. Disponível em: <<https://vocesa.abril.com.br/geral/estas-empresas-estao-contratando-profissionais-sem-formacao-superior/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

_____. **Procuram-se profissionais de tecnologia da informação**, 2021. Disponível em: <<https://vocesa.abril.com.br/carreira/procuram-se-profissionais-de-tecnologia-da-informacao/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

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

WELYTOK, J.G. **Sarbanes-Oxley for Dummies**. Indiana: Wiley Publishing, 2008

ZIMMERMANN, A.; SCHMIDT, R.; SANDKUHL, K. Multiple perspectives of digital enterprise architecture. *In: ENASE*, 2019, pp. 547-554.

ZIMMERMANN, A.; SCHMIDT, R.; SANDKUHL, K.; JUGEL, D.; BOGNER J.; MÖHRING., M. Evolution of Enterprise Architecture for Digital Transformation. **2018 IEEE 22nd International Enterprise Distributed Object Computing Workshop (EDOCW)**, 2018, pp. 87-96. DOI: 10.1109/EDOCW.2018.00023.

DESAFIOS EM GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS

Weskley Rodrigues dos Santos¹

“Antes de olharmos para os resultados,
devemos olhar para as pessoas”

As pessoas representam um dos recursos mais críticos às organizações, pois elas são responsáveis por dar vida aos processos e por concretizar os objetivos institucionais. Conforme Chiavenato (2014)

[...] as pessoas passam a significar o diferencial competitivo que mantém e promove o sucesso organizacional: elas passam a ser a competência básica da organização, a sua principal vantagem competitiva em um mundo globalizado, instável, mutável e fortemente competitivo.

Dada a importância das pessoas nas organizações, faz-se necessário implantar mecanismos eficazes, a fim de maximizar a probabilidade de que o comportamento dos agentes seja dirigido pelo atendimento aos interesses do principal e não pelos seus próprios interesses ou de outrem. Em outras palavras, as organizações devem criar capacidades para aproveitar o potencial das pessoas no cumprimento de sua missão institucional, evitando conflitos de interesses. Este é um dos desafios da governança em uma instituição.

1 Pós-graduado em Administração Pública e Contabilidade Pública. Graduado em Administração, com foco em Comércio Exterior.

O termo “governança” é derivado do verbo grego “*kubernáo*”, que significa “guiar” (ITGI, 2014). No âmbito do setor público, o termo governança evoluiu, indo além de um caráter apenas instrumental (PALUDO, 2013). Atualmente, a governança aplicada às organizações públicas busca orientar a gestão pública na condução da prestação dos serviços públicos para a geração de valor público à sociedade.

Nesse contexto, a governança aplicada à gestão de pessoas (governança de pessoas) pode ser entendida como o “conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis” (TCU, 2017).

Dessa forma, a governança de pessoas torna-se cada vez mais relevante no contexto das organizações, complementando-se às atividades típicas da gestão de pessoas. Enquanto a governança de pessoas possui um espectro mais abrangente, a gestão de pessoas corresponde à função gerencial, que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações, para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais (GIL, 2019).

Conforme o relatório de acompanhamento emitido pelo Acórdão TCU 588/2018 – Plenário (BRASIL, 2018), relativo ao Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas 2021, em que pesem os avanços dos últimos anos, apenas 21% das 364 organizações avaliadas pelo TCU estão em estágio aprimorado no que tange à governança e à gestão de pessoas (TCU, 2021).

Esse cenário está associado, em especial, a desafios que envolvem: a implementação da gestão estratégica de pessoas; o adequado planejamento da força de trabalho, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos; e a efetiva gestão de desempenho dos colaboradores e gestores.

A gestão estratégica de pessoas, em suma, constitui uma maneira propositiva de se vincular a gestão de pessoas à estratégia das organizações (CAMÕES, 2016). O processo de planejamento da força de trabalho objetiva adequar os perfis e os quantitativos de profissionais às reais necessidades organizacionais. E, por fim, a gestão de desempenho compreende o conjunto de atividades por meio do qual uma organização busca elevar o nível de desempenho de um indivíduo, de um grupo e, em última análise, da própria organização (DENISI, 2000; *apud* ODELIUS, 2010).

A superação dos referidos desafios contribuirá diretamente para o aperfeiçoamento da governança no setor público. Tal aperfeiçoamento, conforme Barret (2003), envolve a aplicação efetiva dos princípios de *accountability*, transparência, integridade, responsabilidade na gestão de recursos públicos, liderança e eficiência. Por fim, ressalta-se o papel da liderança, que é absolutamente indispensável para se alcançar, na organização como um todo, o compromisso com a boa governança (BARRET, 2003).

O desafio da gestão estratégica de pessoas

Vivemos em um mundo em que as mudanças ocorrem com velocidade e intensidade cada vez maiores. Esses fatores impactam a forma de planejar a organização. Desde a década de 1950, podemos perceber as mudanças ocorridas na aplicação do processo de planejamento, que foi de uma visão simplista e conservadora, com foco em planejamento financeiro, até a visão holística e dinâmica dos dias atuais, que busca integrar diversas dimensões na organização. Assim, surge a gestão estratégica, que, além da definição da estratégia e de um plano, tem enfoque na implementação dos objetivos e das metas, valorizando-se o pensamento estratégico e sistêmico (CAVALCANTE, 2014).

No setor público, apesar de grande divulgação, o processo de planejamento estratégico tem sido muitas vezes tratado com um enfoque muito técnico, com práticas e métodos prescritivos, em vez de um enfoque comportamental, voltado à transformação da realidade da organização. Ao reconhecerem o planejamento estratégico como um processo dinâmico, que será capaz de melhorar a efetividade da organização, os integrantes da instituição perceberão que não se trata apenas de um plano, programa ou projeto, mas sim de uma integração entre diversos instrumentos que impulsionarão os resultados organizacionais (MATIAS-PEREIRA, 2016).

A gestão estratégica está relacionada com a definição e implementação de objetivos e metas para a organização, avaliando continuamente o desempenho, considerando-se o curto, o médio e o longo prazo. O desempenho diz respeito não só à organização, mas também às pessoas que nela atuam. O planejamento estratégico da organização, em que são definidas as diretrizes para o desempenho, deve se desdobrar nos diversos níveis organizacionais até o individual (SCHIKMANN, 2010, p. 18).

Além disso, por meio da gestão estratégica, reconhece-se a necessidade de dinamizar o processo de planejamento e dotar as organizações da capacidade de constante adaptação, o que pressupõe o comprometimento de toda a equipe com a missão e os valores organizacionais. Portanto, para que a gestão estratégica seja eficaz nas organizações, necessita-se de um sistema de comunicação fluida e efetiva entre a alta gerência e os colaboradores (CAVALCANTE, 2014).

Dessa forma, a gestão estratégica de pessoas está relacionada com o planejamento, a seleção, a alocação, o desenvolvimento e a avaliação de pessoas de acordo com a estratégia da organização. O planejamento estratégico de pessoas deve ser parte integrante

do planejamento estratégico da organização (BISPO, 2021). Além disso, a área de gestão de pessoas deve deixar de ser uma área apenas operacional para ser uma área estratégica à organização. Nos últimos 20 anos, tivemos um aumento considerável desse pensamento estratégico sobre os recursos humanos na aplicação na gestão de pessoas (GOODMAN, 2015).

As áreas de gestão de pessoas, além de serem vistas como estratégicas para a organização, devem perceber o valor agregado do processo de planejamento estratégico. Para isso, elas devem desenvolver um planejamento estratégico de pessoas, com objetivos, indicadores de desempenho e ações bem definidos e alinhados à estratégia da organização. Segundo Bergue (2007), o planejamento da área de gestão de pessoas segue os três níveis organizacionais: operacional, tático e estratégico. Os dois primeiros níveis relacionam-se com o dimensionamento de servidores, com o absenteísmo, com a rotatividade do quadro de pessoal e com questões formais como licenças e férias. Já o nível estratégico será orientado ao longo prazo, permitindo a definição de objetivos estratégicos e a incorporação de diretrizes e ações organizacionais. A delimitação de um planejamento estratégico de gestão de pessoas facilita o desenvolvimento de um sistema de gestão de pessoas por competências.

A gestão estratégica de pessoas engloba, portanto, o planejamento estratégico de pessoas, avançando em sua implementação e em seu monitoramento. De acordo com Schikmann (2010), os principais mecanismos e instrumentos da gestão estratégica de pessoas são: a) o planejamento de recursos humanos; b) a gestão de competências; c) a capacitação continuada com base em competências; e d) a avaliação de desempenho.

O planejamento de recursos humanos visa a sistematizar a avaliação das necessidades futuras das pessoas na organização,

com o objetivo de supri-la com um quadro de pessoal adequado em relação ao perfil profissional e à composição quantitativa e qualitativa (SCHIKMANN, 2010). A maior parte das organizações públicas ainda se encontra em estágio inicial ou inexistente em relação ao planejamento de recursos humanos (TCU, 2018).

A gestão de competências refere-se ao conjunto de mecanismos utilizados para gerir as competências, incluindo o planejamento, a organização, a avaliação e a escolha das formas de desenvolvimento de competências necessárias ao alcance dos resultados pretendidos (BRANDÃO & GUIMARÃES, 1999; *apud* SCHIKMANN, 2010). Em suma, a organização deve: 1) olhar para seus objetivos estratégicos; 2) identificar as competências necessárias para implantar os referidos objetivos; e 3) identificar as competências atuais e desejadas das pessoas.

A redução da lacuna existente entre as competências atuais e as desejadas será alcançada por meio da implementação de um efetivo sistema de capacitação continuada com base em competências. A intenção da capacitação é o desenvolvimento de um quadro de pessoal com as competências necessárias para satisfazer as necessidades e os objetivos da organização, de modo a garantir seu bom desempenho e o alcance dos resultados e das metas estabelecidos no planejamento estratégico (DREYFUSS, 2005; *apud* SCHIKMANN, 2010).

A falta de desenvolvimento desses mecanismos de planejamento da área de gestão de pessoas e a pouca preocupação com a gestão estratégica acarretam em uma atuação voltada ao cumprimento de tarefas do dia a dia, sem um enfoque de longo prazo. Por conta disso, dificultam-se também o monitoramento de resultados, o *feedback* e o envolvimento das pessoas na melhoria contínua da gestão (CAMÕES, 2010).

O desafio do planejamento da força de trabalho

Ao passo em que os recursos humanos são críticos à organização, eles são escassos. Portanto, a necessidade de otimizar recursos escassos é um dos principais motivos para se realizar o planejamento da força de trabalho de forma a assegurar a sua disponibilidade essencial (VERMA, 1984). Assim, o planejamento da força de trabalho busca identificar as divergências existentes entre a demanda e a oferta da força de trabalho, a fim de que a organização possa oferecer serviços de qualidade e alcançar seus objetivos e suas metas (JACOBSON, 2010).

A ausência de um processo adequado de planejamento da força de trabalho pode resultar em problemas na gestão de serviços das organizações públicas, que poderiam ter sido previstos e evitados a partir de um planejamento adequado. O processo de planejamento da força de trabalho deve, portanto, compor o processo estratégico da empresa, de modo que seja assegurada sua continuidade no tempo, objetivando um desempenho sustentável (COLLEY; PRICE, 2010).

A maior parte das organizações públicas ainda está em estágio inicial em relação ao planejamento de sua força de trabalho em termos qualitativos e quantitativos (TCU, 2021). Realizar um bom planejamento é indispensável para manter uma força de trabalho estruturada e representativa com qualidade e tamanho adequados para satisfazer as diferentes necessidades organizacionais da administração pública (OCDE, 2010).

O planejamento da força de trabalho é um processo gerencial, que compõe a gestão de pessoas e, por meio de análises sistemáticas e da avaliação das necessidades atuais e futuras, prevê informações para embasar a tomada de decisões estratégicas da organização, selecionando adequadamente o perfil da pessoa, a quantidade, a alocação e o momento ao longo do tempo (JACOBSON, 2010).

Conforme o TCU (2021), é de suma importância a definição dos perfis profissionais das ocupações ou do grupo de ocupações de colaboradores da organização, pois é a partir deles que o recrutamento, a seleção e o desenvolvimento dos colaboradores irão funcionar. É, portanto, um processo básico e primordial para o desenvolvimento de políticas e práticas de gestão de pessoas.

Além dessa adequação qualitativa, a partir da definição dos perfis profissionais, torna-se, ainda, imperioso o dimensionamento quantitativo da força de trabalho nas organizações do setor público, dado o gasto elevado com recursos humanos, frente à conjuntura atual das finanças públicas com déficits orçamentários e desequilíbrios fiscais. Estima-se que a despesa pública com pessoal no Brasil, sem contar as empresas públicas, responde por cerca de 12% do PIB, o que representa um valor elevado, se comparado aos dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010).

O dimensionamento da força de trabalho é uma ação que compõe o seu planejamento e tem o propósito de determinar qual é o quantitativo de pessoas necessário para realizar determinadas entregas ou tarefas (SERRANO et al., 2018). Ainda de acordo com levantamento do TCU (2021), apesar da melhoria em relação ao levantamento de 2018, nota-se que apenas 26% das organizações estão em estágio aprimorado e 49% estão no estágio inicial no que se refere à prática de “definir, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”.

O desafio da gestão de desempenho das pessoas

A gestão de desempenho se relaciona com o processo de monitoramento das pessoas, no qual se obtêm informações que

são relevantes para os demais processos de gestão de pessoas. Por exemplo, é possível identificar lacunas de desempenho que serão supridas com o processo de desenvolvimento de pessoal. Conforme Fetzner (2010, p. 981), por meio da gestão de desempenho de pessoas, “uma organização pode identificar discrepâncias entre as competências necessárias para concretizar a estratégia corporativa e as competências disponíveis internamente”.

Atualmente, 38% das organizações públicas jurisdicionadas e avaliadas pelo TCU ainda estão no estágio inicial de avaliar o desempenho dos colaboradores e gestores (TCU, 2021). Esse número retrata o baixo nível de maturidade nesse importante instrumento de gestão. Sem a efetiva gestão de desempenho de colaboradores e gestores, as organizações não terão insumos informacionais suficientes para: promover a melhoria da qualificação dos colaboradores e subsidiar a políticas e práticas de gestão de pessoas; alinhar os processos de trabalho com a missão e com os objetivos estratégicos da organização; e implantar processos de reconhecimento pessoal a partir dos resultados alcançados.

Nesse contexto, as organizações públicas devem difundir a cultura da gestão por resultados. A gestão voltada a resultados viabilizará avaliar adequadamente as contribuições dos indivíduos em uma organização e propiciará a motivação deles. Um dos fatores críticos da gestão de pessoas no setor público é como estimular os servidores que ingressaram por concurso público a contribuir efetivamente com os resultados organizacionais ao longo do tempo. Não adentrarei aqui na discussão sobre o julgamento da sociedade a respeito da atuação dos servidores públicos. Em tese, a implementação de uma gestão pública voltada a resultados torna-se uma alternativa ao desenvolvimento de um novo ethos para guiar e estimular a atuação dos servidores. E isso passa por, minimamente: 1) definir e ter clareza

sobre a estratégia da instituição; 2) difundir a visão estratégica entre os membros; e 3) criar capacidades institucionais para a pactuação de resultados nos diversos níveis organizacionais até o nível do indivíduo.

Conforme Furtado (2013), a partir da análise estatística por testes de hipótese com uma amostra de pesquisa significativa, destaco alguns resultados relevantes encontrados pela referida pesquisa:

Os resultados mostram que a identidade com o papel trabalho está positivamente relacionada com a motivação no trabalho, sugerindo que quanto maior a identidade com o papel trabalho maior o nível de motivação no trabalho. Por sua vez, **as demandas do trabalho mostraram-se positivamente associadas à identidade com o papel**. Isso sugere que um volume intenso de trabalho faz com que o indivíduo tenha uma atuação profissional intensa, que por sua vez desenvolve a identificação com o papel trabalho (FURTADO, 2013, p. 2) [grifo nosso].

Ainda conforme Furtado (2013), uma conclusão talvez surpreendente é a relação positiva entre as demandas e a identidade. Em geral, as pesquisas analisam os efeitos negativos de se ter um alto volume de exigências e demandas de trabalho, como o efeito *burnout*, o conflito de papéis etc. (GRZYWACZ & BUTLER, 2005; *apud* FURTADO, 2013). Desta forma, de acordo com os resultados encontrados, um dos caminhos para se alcançar a identidade (e, conseqüentemente, a motivação para o trabalho) é por meio da geração de demandas para os funcionários.

Portanto, um dos meios para se avançar na gestão de desempenho dos servidores públicos é criar ambientes favoráveis ao desempenho, em que possam ser definidos objetivamente e alinhados à estratégia organizacional resultados individuais e periódicos, com a respectiva avaliação de resultados. Isso significa que, ao receberem a responsabilidade de projetos, tarefas e atividades, os indivíduos são de certa maneira forçados a se envolver com o trabalho e, assim,

criam laços e relações que desenvolvem ou realçam a identidade com o trabalho (PILIAVIN & CALLERO, 1991; *apud* FURTADO, 2013).

As mudanças mundiais ocorridas recentemente estão impactando diretamente a forma de trabalhar, além de impactar a forma em que as organizações públicas devem gerir as pessoas e seus resultados. Um dos principais impactos dessas mudanças é a passagem de um modelo centrado na localização presencial para outro centrado nos resultados, independentemente da localização física das pessoas. Com isso, há a oportunidade de impulsionar o desempenho organizacional e atrair e reter os melhores talentos.

Nesse contexto, destaca-se o Programa de Gestão e Desempenho, no âmbito da Administração Pública Federal, Autárquica e Fundacional, que vai ao encontro das boas práticas de gestão de desempenho de pessoas. O Programa de Gestão e Desempenho (PGD) foi instituído pelo Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, como instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A partir desse programa, realiza-se a pactuação de resultados entre o servidor e seu líder com o estabelecimento de prazos, que permitirão futura avaliação dos resultados entregues. É uma mudança de paradigma, pois, aos poucos, o modelo de cobrança de frequência dos agentes públicos abre espaço para a mensuração de resultados individuais alinhados com a estratégia organizacional. Além disso, por meio do programa, viabiliza-se o trabalho remoto em regime integral ou híbrido.

Entre os benefícios do referido programa estão os seguintes:

- redução de gastos públicos, especialmente com viagens a serviço e manutenção das instalações físicas de trabalho;

- atração e manutenção dos talentos (redução de *turnover*);
- desenvolvimento do trabalho criativo (inovação nas entregas);
- redução de afastamentos por saúde; e
- melhoria da qualidade de vida dos participantes.

O papel da liderança na governança de pessoas

Há um ditado popular que profere: “a união faz a força”, referindo-se à importância da integração sinérgica de indivíduos para a superação de desafios. No contexto organizacional, essa integração sinérgica é o que chamamos muitas vezes de equipe. As equipes de trabalho são grupos em que esforços individuais resultam em um nível de desempenho maior do que a soma das contribuições individuais (ROBBINS, 2010). Mas ressalto que, por trás dessa união, haverá sempre um líder, que engaja e estimula as pessoas a agir em busca dos resultados. Portanto, o exercício da liderança impacta diretamente a gestão e, por conseguinte, a boa governança das organizações, a fim de guiar os esforços individuais para a geração de valor. Inclusive, a liderança está atualmente colocada como um dos mecanismos para implantar a governança pública:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública - conjunto de mecanismos de **liderança**, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017) [grifo nosso].

A liderança pode ser entendida como a capacidade de influenciar um grupo para alcançar metas (ROBBINS, 2010). Um dos desafios

atuais de qualquer líder é o engajamento dos colaboradores. De acordo com estudo dos pesquisadores Marcus Buckingham e Ashley Goodall, publicado em janeiro de 2020, na revista *Harvard Business School*, somente 16% dos colaboradores estão completamente engajados no trabalho.

O exercício da liderança nas organizações não é algo fácil e trivial. O líder deve ter “a habilidade de influenciar pessoas a trabalharem entusiasticamente visando atingir os objetivos identificados como sendo para o bem comum” (HUNTER, 2004, p. 28). Mas, para isso acontecer, torna-se fundamental: 1) criar senso de propósito na equipe; 2) estabelecer um ambiente de confiança entre as pessoas; 3) saber comunicar; e 4) atrair e reter as pessoas na equipe.

Conforme Sinek (2012), saber o propósito do trabalho é o primeiro passo para a geração de valor público, ou seja, em uma equipe deve-se compreender o “porquê” antes do “como”. As pessoas devem ter clareza do motivo pelo qual estão trabalhando diariamente. Essa visão de futuro contribui diretamente para o compromisso e o engajamento das pessoas. O líder, portanto, tem um papel fundamental na definição e no esclarecimento dessa visão de futuro.

Entretanto, conforme Cross *et al.* (2019), em artigo publicado na revista *MITSloan Management Review*, o propósito é apenas um dos fatores que contribui para o engajamento das pessoas. De acordo com os autores, a variável de maior impacto sobre o engajamento é a colaboração interpessoal, que será alcançada, em resumo, por meio de três etapas interdependentes: desenvolvimento da confiança na equipe; cultivo do propósito estabelecido; e geração da energia necessária nas pessoas para aperfeiçoar a colaboração e o engajamento.

A confiança é um fator fundamental para a boa liderança, que encoraja as pessoas na busca de metas. Ela é um estado psicológico

que existe quando você concorda em se tornar vulnerável ao outro, porque possui expectativas com relação ao modo como a situação vai se desenrolar (ROBBINS, 2010). Essa confiança será assegurada pela segurança psicológica estabelecida pelo líder (CROSS *et al.*, 2019). Será por meio dessa segurança que as pessoas estarão mais estimuladas a contribuir com críticas e sugestões que agregarão valor ao trabalho.

Conforme a teoria motivacional dos dois fatores, desenvolvida por Frederick Herzberg (MOTTA; VASCONCELOS, 2006), essa segurança psicológica pode ser entendida como um fator higiênico. Sua presença no ambiente de trabalho, por si só, não gerará a colaboração interpessoal; porém, a sua ausência impedirá o ambiente colaborativo. Ainda conforme Robbins (2010), a presença da confiança em um ambiente proporcionará a assunção de riscos, o compartilhamento de informações, o aumento da eficácia das equipes e o aumento da produtividade.

O desenvolvimento da confiança está diretamente relacionado com as seguintes características a serem observadas tanto no líder quanto nos liderados: integridade, benevolência e capacidade (ROBBINS, 2010). Além disso, temos a comunicação como um dos pontos-chave da liderança. Na verdade, a comunicação tornou-se uma ferramenta de suporte para a gestão aos mais variados desafios (PALUDO, 2013). A habilidade de se comunicar é uma habilidade transversal cada vez mais necessária nas organizações. Conforme levantamento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021), que classificou as 30 principais habilidades transversais necessárias para qualquer tipo de negócio, a habilidade de saber se comunicar está em primeiro lugar.

A comunicação entre líderes e liderados deve ser clara, objetiva e legítima. O estabelecimento de diálogos genuínos entre as

peças fortalecerá a equipe e minimizará a existência de conflitos interpessoais.

Ainda no que tange ao componente da liderança para a boa governança e a gestão de pessoas, destaco o desafio de atrair e reter as pessoas diante das tendências impostas às organizações públicas e privadas. As novas gerações de profissionais querem ser livres, buscam a flexibilidade e têm múltiplos interesses. Ou seja, para desenvolver organizações públicas, deve-se propiciar um ambiente que atraia essas novas gerações. O modelo tradicional de comando e controle deve evoluir para um modelo mais dinâmico com base na confiança e na pactuação de resultados.

Considerações finais

O alcance de resultados organizacionais, no setor público ou privado, depende fundamentalmente das pessoas. O aprimoramento contínuo da gestão e da governança de pessoas no setor público é um fator de extrema relevância para que as organizações atendam à sociedade de maneira efetiva. Vários avanços já foram alcançados nos últimos anos; porém, conforme apresentado, ainda restam diversos desafios a serem superados nessa temática.

As áreas de gestão de pessoas devem ser vistas como unidades estratégicas para a organização. Essa mudança de visão passa necessariamente por uma mudança cultural. Aplicar a gestão estratégica de pessoas está relacionado com esse pensamento estratégico sobre os recursos humanos para a organização. Para isso, sugere-se a definição de instrumentos de planejamento da área de gestão de pessoas que contemplem objetivos, metas e indicadores para direcionar a gestão de pessoas, a exemplo da formulação de plano diretor de gestão de pessoas.

As organizações públicas devem ser capazes de gerenciar adequadamente a dimensão, a composição e a distribuição da força de trabalho de forma eficaz. Isso requer não apenas o dimensionamento quantitativo de pessoas, mas também o levantamento de perfis necessários para o alcance da estratégia. Isso permitirá à organização repor o quadro de pessoal com base no planejamento qualitativo e quantitativo da força de trabalho, além de viabilizar a definição de critérios técnicos para a ocupação de cargos de liderança.

Outra capacidade organizacional que deve ser aprimorada é a avaliação de gestores e colaboradores. No setor público, sugere-se a disseminação da gestão por resultados com a pactuação de entregas individuais alinhadas à estratégia organizacional. Essa pactuação viabilizará a avaliação adequada das pessoas.

Por fim, vimos a importância da liderança para o aperfeiçoamento da governança e da gestão de pessoas. O exercício de uma boa liderança contribuirá para o desenvolvimento de ambientes de trabalho favoráveis ao desempenho. Porém, os cargos que possuem a responsabilidade de gerenciar as pessoas nas organizações nem sempre são ocupados por profissionais com as competências necessárias. Para superar isso, sugere-se o estabelecimento de programas de sucessão de cargos críticos para a organização, incluindo a realização de processos seletivos para a ocupação desses cargos.

Referências

BARRET, P. J. **Better practice public sector governance**. Australia: Australian National Audit Office, National Institute for Governance, 2003. 21 ago. 2003. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_better_practice_public_sector_governance_2003_0.pdf>. Acesso em: 4 de out. de 2021.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 2ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2007.

BISPO, Ana Carolina Kruta de Araújo Bispo; MENDES, Nilda Maria Domingos. **Planejamento estratégico em gestão de pessoas: uma abordagem prática**. In: Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras. Anielson Barbosa da Silva (Organizador). 2ª ed. João Pessoa, 2021.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 588/2018 - Plenário**. Portal do TCU. TCU, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2293227%22>>. Acesso em: 16 set. 2021.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo Murce. **Gestão de pessoas no governo federal: Análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**. Brasília: Enap, 2016.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa et al. **Gestão da estratégia com uso do BSC. Contexto do Planejamento Estratégico**. ENAP. Brasília. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4ª edição. Barueri: Manole, 2014.

COLLEY, Linda; PRICE, Robin. **Where have all the workers gone? Exploring public sector workforce planning**. Australian Journal of Public Administration, v. 69, nº 2, p. 202-213, 2010.

CROSS, Rob; EDMONDSON, Amy; MURPHY, Wendy. **A Noble Purpose Alone Won't Transform Your Company**. In: MIT Sloan Management Review. Massachusetts: MIT, 2019. 10 dez. 2019. Disponível em: <<https://sloanreview.mit.edu/article/a-noble-purpose-alone-wont-transform-your-company/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

FURTADO, Liliane Pimentel. **Dar dinheiro é prata, dar suporte e trabalho é ouro: Um estudo empírico sobre a motivação no trabalho de servidores públicos**. Anais... ANPAD, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis estratégicos**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

GOODMAN, Doug; FRENCH, P. Edward; BATTAGLIO JR., R. Paul. **Determinants of local government workforce planning**. The American Review of Public Administration, v. 45, nº 2, p. 135-152, 2015.

HUNTER, James C. **O monge e o executivo: Uma história sobre a essência da liderança**. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

JACOBSON, Willow S. **Preparing for tomorrow: A case study of workforce planning in North Carolina municipal governments**. Public Personnel Management, v. 39, nº 4, p. 353-377, 2010.

INFORMATION TECHNOLOGY GOVERNANCE INSTITUTE. **About IT Governance**. IGTI, 2014. Disponível em: <<http://www.itgi.org/About-Governance-of-Enterprise-IT.html>>. Acesso em: 7 set. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2016.

MOTTA, Fernando C. P.; VASCONCELOS, Isabella G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Top 30 transversal job skill keywords**. OCDE, 2021. 16 de

jun. de 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/en/data-insights/digital-skills-are-needed-across-a-wide-variety-of-jobs>>. Acesso em: 16 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo** – Relatório da OCDE: Brasil 2010. Brasília: OCDE, 2010. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt>. Acesso em: 12 jan. 2022.

ODELIUS, Catarina Cecília. **Gestão de Desempenho Profissional: Conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar**. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. São Paulo: Pearson, 2010.

SINEK, Simon. **Por quê? Como grandes líderes inspiram ação**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHIKMANN, Rosane. **Gestão Estratégica de Pessoas: Bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público**. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: Bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

SERRANO, André Luiz Marques Organizador et al. **Dimensionamento na administração pública federal: Uma ferramenta do planejamento da força de trabalho**, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Governança e Gestão de Pessoas da Administração Pública Federal**. TCU, 2017.

Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2244000%22>>.

Acesso em: 12 jan. 2022.

_____. **Relatório de Governança e Gestão de Pessoas da Administração Pública Federal**. TCU, 2018. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162E39DB9C50879>>. Acesso em:

7 set. 2021.

_____. **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas, 2021**. TCU, 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7BE7E47C017C0DA388291F10>>.

Acesso em: 12 jan. 2022.

VERMA, M. C. **Review of skilled manpower forecasts and changes in occupational structures of India**. International Journal of Educational Development, v. 4, nº 3, p. 173-221, 1984.

DESAFIOS NA GOVERNANÇA DE EMPRESAS ESTATAIS

Vânia Vieira¹

“Capacitação como caminho para o fortalecimento da governança”

As empresas estatais exercem grande influência no desenvolvimento econômico e social e no nível de bem-estar da população em uma ampla gama de países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, principalmente em economias como a brasileira, em que a dependência do investimento público ainda é significativa. De acordo com o Ministério da Economia (BRASIL, 2020), o Brasil possui 187 estatais federais ativas: 46 estão sob controle direto, sendo que 19 são dependentes do Tesouro Nacional e 27 não dependentes. Além disso, 141 estatais federais estão sob controle indireto, como subsidiárias da Eletrobras, da Petrobras, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Das 46 empresas estatais federais, apenas 6 estão listadas em Bolsa, mas possuem um valor de mercado de US\$ 126.058 milhões e representam aproximadamente 20,9% da capitalização de mercado.

Além disso, várias empresas estatais brasileiras têm um tamanho econômico tão relevante que três delas estão entre as 500 maiores

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Atualmente, é Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União (AGU).

empresas do mundo, colocando o país atrás apenas da China (74) e da Índia (4) e em pé de igualdade com a França, Rússia e Estados Unidos, segundo dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020). Ocorre que, não obstante o protagonismo das empresas estatais na economia brasileira, estudos que analisam o seu desempenho indicam que elas tendem a apresentar desempenho inferior ao do setor privado, principalmente durante crises econômicas e financeiras, quando o aporte de recursos advindos do Estado naturalmente diminui.

Por isso, o aprimoramento constante dos seus padrões de integridade, conformidade, transparência e governança corporativa é visto como fundamental para a sustentabilidade das empresas estatais. É verdade que o Brasil avançou muito nesse sentido nos últimos anos, sobretudo a partir da aprovação da Lei nº 13.303/2016, a chamada Lei das Estatais, que constitui o marco legal de governança das empresas estatais no país. A referida legislação dispõe sobre a estrutura corporativa, o regime de compras públicas e a celebração de contratos entre empresas estatais e terceiros (BRASIL, 2016a). Entretanto, a evolução deve ser constante.

A referida lei representou um avanço muito significativo, particularmente ao aproximar a governança das estatais e das empresas privadas. Além disso, estabeleceu requisitos para as pessoas que são indicadas para os cargos de membros dos conselhos e das diretorias das estatais, com o intuito de conferir maior profissionalismo à gestão dessas empresas e protegê-las contra eventuais conflitos e interferências indevidas. Apesar disso, é preciso avançar mais para fortalecer, de forma determinante, o seu sistema de governança, para não se permitirem retrocessos. Deve-se lembrar de que a agenda da governança corporativa integra não somente a pauta da administração pública brasileira, como será imperativa em um

eventual processo de acesso do Brasil à OCDE, o que impõe ainda mais urgência a esse processo.

A importância da governança corporativa para as empresas estatais

A governança corporativa é compreendida como o conjunto de mecanismos por meio dos quais as organizações são dirigidas e controladas, os quais incluem a ordenação do relacionamento entre seus gestores, investidores e demais interessados (*stakeholders*). Tal mecanismo objetiva alinhar os interesses e administrar os naturais conflitos entre esses atores, a fim de garantir o melhor desempenho da empresa e sua sustentabilidade. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015a), são exatamente as boas práticas de governança corporativa que preservam e otimizam o valor da organização, facilitando o seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Quando se trata de governança de empresas estatais, os desafios são ainda maiores. Espera-se cada vez mais eficiência do Estado na condução das políticas públicas e na oferta de bens e serviços de qualidade à população, o que exige dos agentes governamentais uma atuação adequada na consecução das importantes metas sociais e econômicas que são atribuídas às estatais. Ademais, não se deve descuidar dos legítimos interesses de investidores e acionistas – quando de capital aberto –, bem como dos órgãos de controle, regulatórios e da sociedade como um todo.

Por isso, na condução das estatais, o Estado deve agir como um proprietário informado, ativo e responsável. Com um elevado grau de transparência, deve indicar, de forma clara e consistente, os propósitos do Estado no papel de proprietário: como se dá sua

atuação nesse caso, bem como prever a adoção de boas práticas de governança corporativa que assegurem a autonomia operacional à administração da empresa estatal (IBGC, 2015b). É importante que a empresa estatal observe, portanto, elevados padrões de transparência e eficiência operacional, de modo que o cumprimento do seu mandato assegure a viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira da organização na consecução de seu objeto social e no atendimento de políticas públicas.

Nesse sentido, nas sociedades de economia mista, ou seja, nas estatais que operam com capital aberto na bolsa de valores, deve-se conferir especial atenção às medidas de respeito e tratamento equitativo aos direitos de todos os acionistas, controladores e minoritários. Como acionista controlador, o Estado não pode, por exemplo, definir ou redefinir os objetivos das empresas de maneira casuística. É configurada como abuso de poder de controle, nos termos da Lei Federal nº 6.404 (BRASIL, 1976), a utilização do controle acionário para induzir a sociedade de economia mista a perseguir outros interesses que não aqueles previstos na lei específica da empresa e em seu estatuto social, os quais motivaram a sua criação e justificam a sua manutenção.

De fato, a primeira forma de cumprir os objetivos que fundamentam a existência das empresas estatais é garantir autonomia operacional, independência do conselho e não intervenção nas escolhas empresariais legítimas. Por isso, o dever de garantir o efetivo funcionamento da estrutura de governança da empresa, assegurando a atuação autônoma dos órgãos de administração – seu conselho de administração e a diretoria dos órgãos de fiscalização, o conselho fiscal, a auditoria interna, a área de *compliance* e de gerenciamento de riscos –, assume caráter ainda mais relevante para as empresas estatais. É exatamente o adequado funcionamento dessa estrutura

de governança que evitará eventuais conflitos de interesses entre o Estado como acionista majoritário – bem como assegurará seus deveres e suas obrigações como formulador de políticas públicas – e os interesses dos acionistas minoritários.

Não sem razão, a Lei nº 13.303 (BRASIL, 2016a) define que a empresa estatal somente poderá assumir compromissos, encargos e responsabilidades por investimentos, produção de bens e prestação de serviços vinculados ao atendimento de políticas públicas quando estas estiverem claramente relacionadas à consecução do seu objeto social. A intenção é minimizar o risco de atuação abusiva do Estado como acionista majoritário e controlador da empresa, a fim de impedir uma desvirtuação dos objetivos da empresa ou até mesmo para evitar afetar a sua sustentabilidade financeira. Ou seja, é importante que as atividades da empresa estatal rumo à realização dos interesses públicos sejam orientadas para os objetivos que justificaram a sua criação e que, em última análise, sejam coincidentes com a política de longo prazo do Estado para o setor de atuação da empresa.

Desse modo, com vistas a proteger os interesses de todos *stakeholders* relacionados direta ou indiretamente às empresas estatais, é imperativa a implementação de mecanismos robustos, além de melhores práticas de governança corporativa e de transparência na gestão dessas empresas.

A Lei nº 13.303/2016 e os avanços na governança das empresas estatais

A exploração direta da atividade econômica pelo Estado é disciplinada por diferentes diplomas legais, tendo na Constituição Federal o fundamento central que condiciona a atuação do Estado

como empresário quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. No Brasil, as empresas estatais, constituídas por quaisquer dos entes federativos (municípios, estados, Distrito Federal ou União), são pessoas jurídicas de direito privado, mas também sujeitas a normas de direito público. Essas empresas podem ser empresas públicas, cujo capital social é detido exclusivamente pelo Estado, ou sociedades de economia mista, as quais – embora tenham um ente federativo como acionista controlador – também contam com capital privado em sua composição acionária.

A Lei Federal nº 13.303/2016, conforme determinação constitucional, regulamenta o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de subsidiárias que explorem a atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. A referida legislação representou um marco, ao estabelecer dispositivos que regulamentam a adoção de práticas de governança corporativa para todas as empresas estatais. A lei foi aprovada em um contexto no qual havia fortes críticas à pouca transparência na atuação e na administração das empresas estatais, o que afastou investidores e diminuiu a confiança da sociedade em geral. Assim, o diploma legal voltou-se primordialmente para questões de governança corporativa, privilegiando a transparência na execução das atividades das estatais (BRASIL, 2016a).

A partir da “Lei das Estatais”, a implementação de mecanismos de transparência e governança passou a ser obrigatória, como políticas de gestão de risco, códigos de conduta, constituição e funcionamento dos conselhos, requisitos mínimos para dirigentes, transparência das informações societárias, além de normas gerais de licitações e contratos voltadas especificamente para as empresas estatais. É importante observar que a Lei nº 13.303/16 se aplica a todas as empresas estatais do Brasil, definidas como sendo qualquer empresa

cuja maioria do capital votante (50% + 1 ação) pertença direta ou indiretamente a ente público, sem nenhuma exceção – seja em nível federal, estadual, distrital ou municipal –, independentemente de sua atividade ou natureza. A única flexibilidade, admitida pela própria lei, diz respeito a algumas imposições para as empresas estatais de menor porte, consideradas como sendo aquelas que tiverem receita operacional bruta inferior a R\$ 90 milhões no exercício anterior.

No caso das empresas estatais federais, por exemplo, o Decreto nº 8.945 (BRASIL, 2016b) – que regulamenta a Lei nº 13.303/16 no âmbito da União – define, nos artigos 51 a 57, regras mais flexíveis para as empresas de pequeno porte no que se refere ao quantitativo mínimo para cargos de administração (conselho de administração) e os critérios de seleção para cargos estatutários em conselho de administração, diretoria, conselho fiscal e comitê de auditoria.

Entre as importantes medidas de governança instituídas pela Lei nº 13.303/2016, destaca-se a obrigatoriedade de instituição de conselho de administração em todas as empresas estatais, salvo nas empresas subsidiárias de capital fechado, nas quais a constituição do colegiado é facultativa, já que estas são autorizadas a compartilhar estruturas com a empresa controladora. Além disso, como relevante avanço de governança corporativa implementado pela referida lei, está a obrigatoriedade de que os conselhos de administração das empresas estatais de grande porte contem com a presença de membro independente, entendido como membro externo, sem vínculo com a empresa e nem com o acionista controlador. A presença desse membro não representante do Estado, tampouco dos acionistas minoritários, mas alguém com capacidade e larga experiência demonstradas na atuação em conselhos de administração, contribui para trazer um olhar imparcial e técnico ao processo de tomada de decisões estratégicas da empresa.

Ademais, previu-se também a obrigatoriedade de constituição de comitê de elegibilidade em todas as empresas estatais federais, o qual é responsável por exercer o controle dos nomes indicados para cargos de direção da empresa, analisando se estão sendo atendidos os requisitos e as vedações constantes da Lei nº 13.303 e do Decreto nº 8.945, ambos de 2016, bem como do estatuto social da companhia. Note-se que, embora o comitê de elegibilidade não tenha poder de veto do nome indicado, por se tratar de órgão auxiliar exclusivamente opinativo, caso a negativa da indicação esteja bem fundamentada e sinalize objetivamente quais são os requisitos não atendidos e as vedações incidentes, é recomendável que a autoridade responsável pela indicação e o conselho de administração não deem prosseguimento ao processo de indicação.

Ainda entre as novidades trazidas pela lei em pauta, destacam-se a instituição obrigatória de auditoria interna, a realização de auditoria externa, ao menos trimestral, bem como a criação de área de integridade e gestão de riscos em todas as empresas estatais federais – neste caso, permite-se que as subsidiárias compartilhem as mesmas estruturas com a empresa controladora. A constituição de tais instâncias de governança, em caráter impositivo, constitui uma importante medida para o fortalecimento da integridade das empresas, pois, além de conferir maior controle e segurança aos processos, contribui sobremaneira para o aprimoramento da atuação dos dirigentes e conselheiros, subsidiando-os com as informações úteis e necessárias para o desempenho de suas competências. Vale observar que, no âmbito federal, o Decreto nº 8.945/2016 determina, em seu art. 16, a necessidade de existência de uma área específica de gestão de riscos e integridade, com garantia de atuação independente, vinculada diretamente ao presidente da estatal, com a possibilidade de direção pelo conselho de administração,

no caso de suspeita de envolvimento do próprio presidente em irregularidades (BRASIL, 2016b).

Outra importante medida de governança estabelecida pela Lei das Estatais é a obrigatoriedade de todas as empresas adotarem um código de conduta e integridade que disponha sobre os princípios, os valores e a missão da empresa, bem como de orientações sobre a prevenção de conflitos de interesses e a vedação de atos de corrupção e fraude. De igual modo, trata da obrigatoriedade da existência de instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do citado código e de um canal de denúncias que possibilite o recebimento de queixas internas e externas relativas ao seu descumprimento ou de demais normas internas relativas à ética. A lei prevê, ainda, mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncias e sanções aplicáveis em caso de violação às regras do código. E, por fim, prescreve um treinamento periódico, no mínimo anual, para empregados e administradores, sobre código de conduta e integridade e sobre a política de gestão de riscos, somente a administradores.

A avaliação do TCU sobre a governança das empresas estatais

O debate sobre a governança das empresas estatais brasileiras ganhou tamanha relevância nos últimos anos que o tema passou a ser objeto de acompanhamento específico pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ressalte-se, nesse sentido, que, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro e no âmbito do Processo TC 036.817/2018-0 (BRASIL, 2020), o TCU realizou a sua primeira fiscalização orientada à verificação da adequação das empresas estatais

federais quanto ao cumprimento dos termos da Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016a). O objeto de tal auditoria foi averiguar se os atos de gestão praticados por estatais federais se compatibilizaram com as normas, as práticas e os padrões estabelecidos pelas novas regras de governança das estatais. O processo foi concluído por meio do Acórdão 2.764/2020 – Plenário (BRASIL, 2020), o qual constatou que, embora as 20 estatais, fiscalizadas nesse primeiro momento, tenham alcançado um bom nível de adequação à Lei das Estatais e ao Decreto nº 8.945/2016, as empresas enfrentam ainda grandes dificuldades relacionadas às mudanças nas culturas organizacionais, em especial as relativas a *accountability*.

No entanto, os achados da referida auditoria que geram mais preocupação dizem respeito à inexistência de mecanismos organizacionais, inclusive de bancos de dados, adequados à divulgação das informações referentes a licitações e à execução de contratos e de orçamentos em diversas estatais (artigos 85 a 90 da Lei nº 13.303/2016). Outros pontos importantes apontados pela fiscalização do TCU confirmam presunções, já estabelecidas na doutrina, de que as estatais que atuam em concorrência no mercado possuem desempenho superior às que desenvolvem suas atividades econômicas em regime de monopólio ou se voltam para o atendimento das necessidades do próprio ente controlador. Ou seja, as empresas de capital aberto, com ações no mercado de capitais, possuem desempenho superior às empresas com capital fechado.

A avaliação da OCDE sobre a governança das empresas estatais brasileiras

Em 2020, a governança das empresas estatais brasileiras também foi objeto de acurada análise por parte da Organização para a

Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual avaliou a estrutura de governança corporativa do setor estatal brasileiro em relação às Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais (OECD, 2015a). O Comitê de Governança Corporativa da OCDE, fundado ainda em 2000, tem por objetivo contribuir para a eficiência econômica, o crescimento sustentável e a estabilidade financeira por meio da melhoria das políticas de governança corporativa e apoio às boas práticas empresariais. Os trabalhos e as avaliações que produz são referências internacionais em governança corporativa, em especial as mencionadas Diretrizes e os Princípios de Governança Corporativa (OECD, 2005). Além dos referidos documentos, que trazem recomendações sobre governança corporativa em empresas estatais, destacam-se, também, as Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade para Empresas Estatais, da OCDE, que abordam especificamente questões relacionadas a essa abordagem de governança.

Observe-se que, embora tais diretrizes não possuam caráter vinculativo entre os países membros da OCDE, elas possuem enorme força cogente sobre os países que a integram e sobre os que pretendem a ela aderir – como é o caso do Brasil, que aderiu, até o momento, apenas às Recomendações do Conselho sobre os Princípios de Governança Empresarial para as empresas do Grupo dos Vinte (G20) e da OCDE, mas não especificamente às Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade para Empresas Estatais, da OCDE. No relatório, publicado pela OCDE (2020), no qual a organização analisa a governança corporativa das empresas estatais brasileiras, é reconhecido que a adoção da Lei das Estatais foi um passo importante tomado pelo país para alinhar suas regras e práticas aos padrões previstos nas diretrizes e nos documentos da OCDE; no entanto, alerta que, embora a nova legislação não tenha sido capaz de abordar todas as vulnerabilidades de propriedade e

governança corporativa que afetam as estatais nacionais brasileiras, é preciso agora concentrar esforços na implementação efetiva das novas regras estabelecidas pela lei.

Nesse sentido, entre as prioridades de curto prazo que elenca para o Estado brasileiro, a organização recomenda a conscientização, por meio da capacitação de todas as autoridades públicas brasileiras que exercem liderança, em suas mais diversas searas, sobre a matéria de governança, para que possam garantir a implementação da lei e o fortalecimento dos conselhos de administração, com o intuito de garantir maior independência face à interferência política.

Princípios e diretrizes da OCDE para a governança corporativa das empresas estatais

As Recomendações do Comitê de Governança Corporativa da OCDE sobre os Princípios de Governança Empresarial para as empresas do G20 e da OCDE (em inglês: *Recommendation of the Council on Principles of Corporate Governance*) foram adotadas pela primeira vez em 1999, revisadas em 2004 e, posteriormente, em julho de 2015, pelo Conselho da OCDE (2015a). As recomendações foram produzidas tendo-se em vista que as empresas estatais enfrentam problemas de governança específicos, distintos daquelas com as quais as empresas privadas lidam – mais notadamente, problemas de transparência, competição entre estatais e privadas, acesso a mercados, práticas das diretorias e fonte de financiamento das atividades empresariais. Trata-se de um instrumento normativo que visa a orientar *policy makers* na elaboração, revisão e melhoria de leis, regulações e *frameworks* institucionais de governança corporativa, tanto para as empresas privadas quanto para as estatais. Assim, o papel das Diretrizes da OCDE é prover um conjunto de melhores

práticas legais e regulatórias para as empresas estatais, incentivando a profissionalização do Estado como proprietário e gestor de empresas.

As recomendações e diretrizes da OCDE abordam questões como a justificativa da propriedade estatal, o papel do Estado como proprietário, a atuação das empresas estatais no mercado, o enquadramento da estrutura de governança nas estatais, o tratamento equitativo dos acionistas e de outros investidores, o papel dos stakeholders na gestão das empresas, as relações com as partes interessadas e a responsabilidade empresarial, a transparência e a divulgação das informações societárias, além das funções e responsabilidades dos conselhos das empresas estatais – principalmente o conselho de administração.

No que toca à transparência, os deveres de divulgação das informações de forma efetiva por parte das empresas (especialmente aqueles relacionados às suas finanças, à estrutura de governança e à estrutura acionária) ganham fundamental importância no caso das estatais, seja pela necessidade de uma transparência maior do que aquela exigida pelas empresas privadas² ou mesmo pela necessidade da adoção de políticas de mitigação de riscos e da condução de auditorias internas e externas.

Em relação aos conselhos, a OCDE aponta certas funções-chave a serem exercidas por essa instância decisória. A organização orienta a estratégia societária a ser tomada, permeando os principais planos de ação. Aponta políticas e procedimentos de gestão de risco, reforçando a necessidade da utilização de orçamentos anuais e planos de negócios, além da fixação dos objetivos de desempenho. Consequentemente, a partir da definição dos objetivos, destaca a

2 Em vista do princípio da publicidade (previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal) e das regras e dos princípios previstos na Lei de Acesso à Informação (LAI), norma aplicável às estatais.

importância da fiscalização de sua implementação e do desempenho da empresa, além da fiscalização de grandes investimentos, aquisições e desinvestimentos, bem como a fiscalização da eficácia das práticas de governo da sociedade e a implementação das alterações necessárias.

Quanto à composição dos conselhos, a organização prevê a seleção, o monitoramento e, quando necessária, a substituição dos administradores. Ademais, recomenda o alinhamento da remuneração dos administradores com os interesses de longo prazo da sociedade e dos seus acionistas, além da garantia de um processo formal e transparente de nomeação e eleição do conselho. A OCDE também recomenda a fiscalização e a gestão de potenciais conflitos de interesses na equipe de gestão, entre os membros do conselho e os acionistas, incluindo o uso indevido dos ativos da sociedade e o abuso em transações com as partes relacionadas. Para assegurar a integridade dos sistemas contabilísticos e a divulgação das informações financeiras da sociedade, a organização postula a realização de auditoria independente e a implementação de sistemas de controle adequados (em particular, os sistemas de gestão de riscos, de controle financeiro e operacional) e em conformidade com a lei e os padrões relevantes – além da supervisão do processo de divulgação de informação e comunicação.

A OCDE também destaca, em relação aos conselhos de administração, a importância de que estes sejam compostos por conselheiros indicados com base em critérios objetivos, que levem em consideração a sua experiência e qualificação, o que lhes garante independência de atuação, livre de influências do Estado. Além disso, é fundamental que os conselheiros possam ser responsabilizados pelo desempenho empresarial perante os acionistas. Segundo os princípios da OCDE, os membros do conselho de administração devem agir de forma

plenamente informada, de boa-fé e com a devida diligência e cuidado, no melhor interesse da sociedade e dos seus acionistas.

Sobre a atuação das empresas estatais no mercado e a importância de assegurar a igualdade na concorrência entre as empresas estatais e as privadas, a OCDE admite que as empresas estatais possam receber subsídios ou incentivos do governo para atingir um objetivo ligado ao cumprimento de políticas públicas. Todavia, recomenda que, a partir do momento em que esses incentivos passam a ser utilizados para beneficiar uma atividade empresarial que entra em concorrência com a iniciativa privada, a estatal seja financiada única e exclusivamente pela administração pública. Tal medida é tomada para que a estatal não goze de vantagem indevida, a fim de que os recursos dos acionistas minoritários não sejam empregados de forma desvirtuada dos propósitos previstos no objeto social da empresa, garantindo-se uma separação clara e transparente entre a função pública ou social da empresa e a função econômica privada dos agentes que atuam no mercado.

Neste sentido, um dos principais pontos destacados pela OCDE é a importância do tratamento equitativo entre os acionistas e os demais investidores: da mesma forma que as empresas privadas podem potencialmente favorecer um determinado grupo de acionistas em detrimento de outros, as empresas estatais podem tratar desigualmente seus acionistas públicos e seus acionistas privados, criando um ônus injustificado aos investidores. A governança opera como um conjunto de regras que proíbe essas práticas. Para solucionar esse problema, a OCDE sugere, por exemplo, que as empresas estatais divulguem informações para o governo e para os investidores privados de modo concomitante, evitando informações privilegiadas, assim como políticas de consulta e comunicação com todos os acionistas de forma equânime, a fim de permitir que os minoritários tenham voz e efetiva participação nas

decisões dos conselhos. Ademais, uma robusta política de transparência contribui para atrair novos acionistas, que poderão tomar decisões mais racionais sobre os investimentos aportados às estatais, pois estarão mais cientes dos riscos e das oportunidades.

Nessa linha, é muito importante que as estatais adotem altos padrões de transparência e divulgação de informações, dando a devida divulgação de materiais financeiros e não financeiros relevantes. Entre os primeiros, a título de exemplo, podem ser citados resultados financeiros e operacionais, como custos e modos de financiamento, ajuda financeira e garantias provenientes do Estado, além da remuneração destinada a conselheiros e executivos. Quanto à matéria não financeira relevante, enumeram-se os compromissos assumidos pela empresa estatal e as questões relevantes sobre empregados e os demais interessados, tais como: a declaração sobre os objetivos da empresa e o seu cumprimento; a estrutura de governança, incluindo os códigos e as políticas de governança; os fatores de risco e as medidas de gerenciamento de riscos; a qualificação dos conselheiros; o processo de seleção; as políticas de diversidade; os papéis em conselhos de outras empresas; e o seu grau de independência.

É imprescindível, também, que as empresas estatais disponham de processos robustos de controle, gestão de risco e integridades, uma vez que os relatórios produzidos por essas instâncias de governança trazem informações fundamentais não somente para os acionistas e potenciais investidores, mas para a sociedade como um todo.

Os principais desafios ainda enfrentados pelas empresas estatais

Diante da importância e da urgência de se seguir avançando no fortalecimento da governança corporativa das empresas estatais

brasileiras, um dos principais desafios a serem enfrentados é a permanente capacitação e profissionalização dos agentes que atuam no âmbito dessas entidades, sobretudo daqueles que participam de suas instâncias decisórias e de controle. Como visto, uma das principais recomendações da OCDE para o governo brasileiro é exatamente o empoderamento dos conselhos de administração, para que se tornem menos suscetíveis a interferências externas, principalmente às pressões políticas, que muitas vezes buscam influenciar as decisões estratégicas da empresa. Não é incomum, por exemplo, que as estatais de capital aberto sejam indevidamente utilizadas como instrumentos de política econômica e social do Estado, o que pode comprometer a consecução dos próprios objetivos da corporação.

Todavia, uma vez que não é possível aos órgãos reguladores e de controle – e muito menos aos acionistas minoritários – guardar permanente vigilância sobre os processos e as decisões tomadas no âmbito das empresas estatais, são os mecanismos e as instâncias de governança que devem atuar para proteger os interesses da empresa e de todos os seus *stakeholders*. São eles que podem agir como um filtro ou escudo contra vontades não técnicas e interesses contrários aos objetivos sociais da empresa. Tal ação garante que o Estado, na condição de proprietário, atue de forma transparente, separado de sua função de provedor de políticas públicas, a fim de evitar conflitos de interesse.

Por isso, um dos grandes desafios das empresas estatais é garantir a independência de seu conselho de administração e a autonomia de seus dirigentes, para que possam atuar, de forma imparcial e profissional, em prol dos interesses da empresa e não de seu acionista majoritário e controlador. Segundo preconiza a OCDE (2020), se os membros do conselho de administração ou o

presidente de uma estatal não forem indicados de forma técnica, os colaboradores da empresa podem entender que as regras de governança corporativa não estão funcionando adequadamente na organização. Isso, inevitavelmente, comprometerá todos os esforços empreendidos em torno do fortalecimento da cultura de ética, integridade e governança da empresa.

Portanto, a capacitação e a profissionalização do corpo técnico das empresas estatais constituem, hoje, o principal desafio a ser enfrentado pelo Estado brasileiro. Para avançar na implementação de um robusto modelo de governança corporativa nas suas empresas, é essencial a preparação dos agentes, para que atuem na condução desse processo.

Considerações finais

As empresas estatais constituem importante instrumento de intervenção do Estado na ordem econômica e exercem significativo impacto principalmente em economias, como a brasileira, ainda tão dependentes do investimento público.

A atuação empresarial do Estado envolve, no entanto, riscos inafastáveis relacionados a possíveis conflitos ou desalinhamentos entre os interesses do ente público (como proprietário e acionista controlador e, também, agente formulador de políticas públicas) e os interesses de eventuais acionistas minoritários da empresa (no caso de sociedades de economia mista listadas em bolsa de valores, que têm, além do Estado, acionistas privados, ou seja, investidores institucionais e cidadãos comuns). Nessas situações, a observância de boas práticas de governança corporativa se torna ainda mais relevante para garantir que todo o conjunto de investidores e as demais partes interessadas sejam beneficiados pelo desempenho da organização.

Por isso, os mecanismos de governança corporativa assumem papel fundamental na gestão das empresas estatais, pois são eles que garantem o equilíbrio e a proteção de todos os interesses envolvidos na administração de tais companhias, zelando para que as atividades da empresa sejam orientadas para os objetivos estratégicos da corporação, mas também para o desenvolvimento econômico e social do país e para o bem-estar de sua população.

Nesse contexto, é preciso que as estatais se dediquem ao aprimoramento constante de seus padrões de integridade, conformidade, transparência e governança corporativa. É o aperfeiçoamento permanente desses mecanismos que tende a reduzir os problemas de conflitos de agência inerentes a empresas de propriedade estatal, como os decorrentes de influências político-partidárias.

Note-se que, além de contribuir para a sustentabilidade da própria companhia, o fortalecimento da governança corporativa das estatais mostra-se relevante também para garantir uma gestão mais eficiente dos recursos públicos investidos e uma maior qualidade dos serviços prestados, além de conferir segurança aos investidores privados, gerando impactos positivos no mercado de capitais e na economia, bem como estimulando a adoção de boas práticas em todas as organizações.

Ocorre que, a despeito da evolução verificada nos últimos anos na governança corporativa das empresas estatais brasileiras, principalmente a partir da aprovação da Lei nº 13.303/2016, a chamada Lei das Estatais, ainda há muito o que se avançar para que o país possa efetivamente alinhar-se às melhores práticas internacionais, a exemplo das diretrizes e recomendações da OCDE.

A Lei das Estatais representou um avanço muito significativo, particularmente em relação à exigência de capacitação e experiência dos dirigentes indicados, inclusive dos conselheiros de administração.

Mas continua sendo um desafio, para muitas dessas empresas, a profissionalização da gestão das estatais, com a garantia da atuação independente e técnica dos conselhos de administração, das diretorias e do corpo funcional, a fim de proteger as empresas contra interferências indevidas que possam prejudicar a consecução dos interesses da corporação.

A seleção, a avaliação e, eventualmente, a substituição dos diretores pelo conselho de administração, por exemplo, são práticas consagradas internacionalmente e que estão previstas dentre os Princípios de Governança Corporativa do G20/OCDE (2015), dos quais o Brasil é signatário. Essa premissa não vale, no entanto, somente para o setor privado, mas deve ser observada também nas empresas nas quais o Estado figura como acionista. Não sem razão, os Princípios de Governança Corporativa de Empresas Estatais da OCDE estabelecem que é o conselho de administração que deve ter o poder de apontar e remover o diretor-presidente da companhia.

No âmbito interno, note-se que também o IBGC tem se debruçado sobre a questão da governança das empresas estatais e se preocupado especialmente com as garantias de atuação técnica e independente de seus conselhos de administração e de suas diretorias, conforme evidenciam, por exemplo, estes três documentos que publicou em 2015: Carta de Opinião nº 3 – Governança de Sociedades de Economia Mista (fevereiro de 2015); Carta-Diretriz nº 5 – Sociedades de Economia Mista (junho de 2015); e Caderno 14 – Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista (dezembro de 2015). Em todos eles, o Instituto defende que, para cumprir sua missão, o conselho de administração deve selecionar, avaliar, fiscalizar e destituir membros da diretoria de forma independente e protegida de interesses político-partidários e que, se não dispor desse poder, o conselho perde eficácia, deixando

de exercer o papel de zelar pelo sistema de governança e pela qualidade da gestão e, em última análise, pelo melhor interesse da empresa.

Mas os conselheiros e dirigentes das estatais também devem estar preparados para desempenhar bem essa missão. E a melhor forma de se apresentarem prontos e à altura desse desafio é a permanente capacitação, de modo que lhes propicie estar sempre conectados e atualizados sobre as novas e inovadoras formas de se avançar na implementação de um robusto modelo de governança corporativa.

Referências

BM&F BOVESPA. **Programa Destaque de Governança de Estatais.**

Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Sociedades por

Ações. Brasília, DF, dez. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia de Implementação de**

Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientações para a Gestão de Integridade nas Empresas Estatais Federais. Brasília, DF, dez. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46633>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. **Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Lei de

Responsabilidade das Estatais. Brasília, DF, jun. 2016, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.** Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303. Brasília, DF, dez. 2016. 2016b.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. **Boletim das empresas estatais federais**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017, v. 5.

_____. **Perguntas e Respostas: Lei de Responsabilidade das Estatais** / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Brasília: MP, 2017.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Boletim das Empresas Estatais Federais**, Vol. 16. Brasília: SEST/ME, 2021, dez. de 2020. 2020a Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais/arquivos/boletim-das-empresas-estatais-federais-2013-16a-edicao.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2764/2020 – Plenário. TC 036.817/2018-0**. Adequação das empresas estatais federais ao novo estatuto jurídico definido pela lei 13.303/2016. Brasília, DF: 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2764%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520>. Acesso em: 13 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Boas práticas de governança corporativa para sociedades de economia mista**. Cadernos de Governança Corporativa, nº 14. São Paulo: IBGC, 2015a.

_____. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo: IBGC, 2015b. 5ª edição.

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos:** Evolução em Governança e Estratégia. Série Cadernos de Governança Corporativa, nº 19. São Paulo: IBGC, 2017a.

_____. **O Papel do Conselho de Administração na Estratégia das Organizações.** Série IBGC Orienta. São Paulo: IBGC, 2017b.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Corporate Governance of State-Owned Enterprises.** Paris: OECD Publishing, 2005. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/oecd-guidelines-corporate-governance-soes-2005.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.** Paris: OECD Publishing, 2015a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. **Principles of Corporate Governance.** Paris: OECD Publishing, 2015b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2021.

_____. **OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Brazil.** OECD, 2020. 14 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corporate/soe-review-brazil.htm>>. Acesso em: 27 set. 2021.

PINTO JUNIOR, Mario E. **A atuação empresarial do Estado e o papel da empresa estatal.** Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. Vol. 151/152. Ano XLVIII. São Paulo: Malheiros Editores, pp. 256-280, jan./dez. de 2009.

SILVA, Mauro Santos; SCHMIDT, Flávia de Holanda; KLIASS, Paulo. **Empresas Estatais: Políticas Públicas, Governança e Desempenho.** Brasília, IPEA, 2019.

O PAPEL DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Francismary Maciel¹

Jandeson Barbosa²

“Entre idas e vindas: uma lei que trata (também) de governança pública”

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, chamada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), é resultado de um longo debate promovido pelo parlamento nacional. O impulso inicial para a sua criação data ainda de 2013, quando houve a instituição de uma comissão no Senado com o objetivo de modernizar e compilar as normas sobre licitações. Desde então, o trâmite do projeto foi marcado pela intensa participação de representantes de diversas entidades e associações, além de órgãos públicos, da comunidade acadêmica, de especialistas e estudiosos (NOHARA, 2021).

Embora se possa dizer, por isso, que a lei é produto de uma visão plural – condição, por si, louvável –, a NLLCA está longe de agradar a todos. Não são poucas as críticas que têm sido feitas à falta

1 Graduada em Administração, especialista em Gestão de Logística na Administração Pública. Atualmente, é Secretária de Licitações e Contratos do TCU.

2 Mestre em Direito e Políticas Públicas. Atualmente, é especialista em Licitações e Contratos do TCU.

de objetividade da lei, à burocracia que ela preserva e às amarras já bem conhecidas da antiga legislação. Em parte, para alguns críticos, isso é culpa da adoção de entendimentos consolidados na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

A Lei nº 14.133/21, se não continua a fixar um processo de licitação burocrático, desconfiado e caro, agudiza estas características. Poderia ser mais um 'fim' ser mais versátil. Mas optou mais em focar na incorporação do entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, do que ofertar soluções seguras, efetivas etc. [...] O certo é que merecíamos mais (HEINEN, 2021).

Com efeito, é possível identificar muitas das recomendações expedidas pelo TCU na NLLCA. No entanto, sem desmerecer as aludidas críticas, filiamo-nos à corrente que vê nisso um avanço em matéria de governança, que é o propósito para o qual converge a maioria de tais recomendações da Corte de Contas. Explicaremos melhor.

Por evidente, os contratos firmados pela administração pública assumem contornos muito peculiares, se comparados aos contratos privados. A principal razão a justificar essa modelagem diferenciada é que a relação contratual pública tem por objeto interesses que transcendem, em muito, as partes nominalmente pactuantes: são os interesses de toda a sociedade que se busca satisfazer. Por isso, a execução do contrato administrativo e o desenvolvimento de todo o processo que o precede exigem mecanismos que favoreçam a ética, a transparência e a prestação de contas (*accountability*). Para além dos custos e embaraços burocráticos, fomentadores das disfuncionalidades do sistema, é necessário munir o agente público (atuando no interesse de toda a sociedade) de ferramentas que realmente favoreçam contratações mais íntegras, seguras e eficazes. E é justamente esse o papel da governança que, parece-nos,

o legislador quis realçar na nova lei, sob a evidente inspiração, em vários pontos, das manifestações do TCU.

É bem verdade que o movimento no sentido de fortalecer a governança na administração pública – mesmo no específico campo das contratações – não tem início agora, com a NLLCA. Tampouco se exaure no conteúdo dos julgados da Corte de Contas. Para Oliveira e Pisa (2015), a noção de governança na administração evoluiu com base na nova relação entre o Estado e a sociedade, que tem se estruturado desde a promulgação da “Constituição Cidadã”. Os direitos inéditos concedidos aos brasileiros pela Carta de 1988, próprios do Estado democrático de direito, entre os quais o de exercer controle sobre a administração pública, impulsionaram as práticas de governança:

A partir dessa nova relação estabelecida, evolui-se então para a noção de governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Certamente se agrega a tal cenário de aprimoramento dos controles sociais, como outro fator impulsionador da evolução na agenda de governança no país, o imenso volume de recursos movimentados nas compras públicas, o que exige integridade nos processos. Já em 2011, estimava-se que as contratações públicas no Brasil respondiam por 8,7% do PIB. Desse montante, 1,6% era atribuído ao governo federal, 1,5% aos governos estaduais e 2,1% aos governos municipais (MOTA FILHO, 2021).

De todo modo, de par com essa conjuntura, é devido reconhecer as contribuições da atuação do TCU no amadurecimento das questões relacionadas à governança.

Veja-se que, nesse sentido, o órgão realizou, em 2013, um amplo levantamento de governança e gestão em aquisições. O propósito da auditoria foi “sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal” (BRASIL, 2015b). Os achados da fiscalização, constantes no Acórdão 2.622/2015, dão conta de que:

A maioria das organizações que se autoavaliou encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança e gestão de aquisições (57,2%); 39,4% encontram-se em nível intermediário; e somente 3,5% estão em estágio de capacidade aprimorada (BRASIL, 2015b).

Em face do cenário pouco promissor, o TCU expediu, no acórdão, uma série de recomendações para as organizações públicas, das quais merecem destaque as seguintes: definir os objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhadas às estratégias de negócio; definir diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições; realizar o planejamento das aquisições, materializando o resultado em plano anual de aquisições; definir o modelo de competência para os gestores que atuam nas funções de aquisição; e avaliar se os normativos estabelecem a definição da estrutura organizacional da área de contratações – competências, atribuições e responsabilidades, política de delegação e reserva de competência para autorização das contratações.

No mesmo trabalho de fiscalização, há outros dois julgados emblemáticos: o Acórdão nº 2328/2015 (BRASIL, 2015a) e o Acórdão nº 2339/2016 (BRASIL, 2016), ambos do Plenário. Neles foram examinados, respectivamente, aspectos relacionados à governança em contratações de limpeza, vigilância e transporte, além de aspectos de governança em contratações de manutenção

predial. Acompanham os acórdãos dois apêndices – Apêndice 4 e Apêndice 5 –, que relacionam muitas atividades de controles nos processos de contratação de serviços. Sugere-se, por exemplo, o uso de listas de verificação, critérios de parcelamento do objeto para fins de adjudicação, práticas de sustentabilidade, modelos de recebimento provisório e definitivo dos serviços e controle de riscos relacionados a obrigações trabalhistas.

Não é difícil reconhecer esses temas nas disposições da NLLCA, tratados, por vezes, de maneira bem alinhada às deliberações da Corte de Contas. O objetivo dos mecanismos de governança previstos na norma, tal como nos julgados do TCU, é favorecer um ambiente mais transparente e confiável para as contratações, mais encorajador da gestão eficaz e eficiente dos recursos públicos. Conquanto, eventualmente, esses mecanismos possam se apresentar como pouco efetivos ou demasiado custosos em determinadas circunstâncias – críticas que reputamos no mais das vezes justas –, merece os devidos aplausos, pelo menos, a nobreza dos propósitos na nova lei, ante a imensa agenda de desafios que se esperava ser cumprida.

O último ponto importante a ser considerado é que a NLLCA não altera profundamente o regime de licitações e de contratações, inclusive no que toca aos mencionados mecanismos de governança. Estes não só vinham sendo apregoados pelo TCU, além de cobrados dos gestores, como haviam sido incorporados a normativos regulamentadores, como a Instrução Normativa nº 5/2017, da Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017). A NLLCA, então, sob esse aspecto, tratou de positivar práticas recomendadas pelo controle externo, já em pleno uso.

Pois bem, dos instrumentos de governança previstos na nova lei, conhecidos da jurisprudência do TCU e dos regulamentos vigentes, destacamos pelo menos um, pela relevância e pertinência com os

objetivos deste trabalho, tratado mais adiante: a imposição do dever de planejar.

Não é demais lembrar, por fim, a despeito do reconhecido progresso, que não há governança criada por lei. A legislação é, claro, o ponto de partida do direito administrativo. Contudo, os problemas de governança derivam mais de um déficit interpretativo e de aprimoramento das próprias práticas de governança do que de redações de textos legais. É do que tratamos a seguir.

Déficit de gestão e governança

As críticas em relação à “timidez” da NLLCA em promover uma mudança estrutural na dinâmica de contratações públicas merecem o devido tratamento para que sirvam como orientação para o aprimoramento da gestão e da governança públicas. Contudo, muito dela advém da “nossa tradição romano-germânica [que] pode nos levar à crença de que nos basta o sopro do legislador, muito bem impresso no texto legal, para que o estado das coisas se altere” (BARBOSA; KHOURY; MACIEL, 2021).

Uma norma geral que discipline a matéria de licitações e contratos administrativos – do planejamento das contratações públicas, passando pelo processo licitatório, pela execução de contratos e chegando a temas como processo de apuração de responsabilidade, desconsideração da personalidade jurídica e tipificação de crimes – tem, no seu bojo, um desafio primeiro, que é justamente nivelar, a todos abarcar, a situação de todos contemplar, ainda que – em tese – apenas em relação aos aspectos gerais.

E esse grupo de “todos” inclui a quase totalidade dos órgãos e das entidades públicas. Com exceção de algumas situações especiais – repartições públicas sediadas no exterior, aspectos da gestão da

dívida pública, dentre outras – e das empresas públicas e sociedades de economia mista, a NLLCA tem aplicação a todas as entidades e os órgãos públicos, de todos os poderes, de todas as esferas de governo.

Esse desafio é maior do que parece à primeira vista. É lugar comum a noção de que, neste universo de órgãos e entidade federais, estaduais e municipais, de Norte a Sul do País, há uma disparidade abissal no nível de governança e gestão das contratações. Essa desigualdade técnica conviveu sem muita resistência com a Lei nº 8.666/1993, principalmente. Também é lugar comum a percepção de que o antigo marco legal tinha uma preocupação mais voltada ao controle do que à gestão das contratações públicas.

Por isso, ao inaugurar um marco legal que procura equilibrar controle e gestão, a NLLCA tem a missão de nivelar os diversos órgãos e as entidades em relação exatamente à capacidade de gestão e governança. Apesar de haver razoável nivelamento no modus de controle das contratações públicas até então, enquanto alguns órgãos formaram, com o passar dos anos, um robusto programa de gestão das contratações, em outros o próprio sentido dos vocábulos *governança* e *gestão* permanece uma incógnita.

É importante esclarecer a diferença entre governança e gestão (BRASIL, 2018):

- A governança compreende a estrutura posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Ela abarca três funções básicas: avaliar, direcionar e monitorar.
- A gestão preocupa-se em “planejar”, “executar” e “controlar” as operações necessárias para o alcance dos objetivos definidos pela governança.

O desafio de abarcar se traduz na necessidade de abranger a realidade de todas as estruturas administrativas desses órgãos, de modo que a NLLCA incentive a gestão e a governança das contratações de uma forma e em uma extensão que seja possível a sua compreensão e execução por todos. Por fim, é imperiosa a necessidade de que a NLLCA possa contemplar ou oferecer instrumental jurídico para fazer frente a todas as distintas situações que integram a realidade e o cotidiano dessa miríade de seus destinatários.

E, como narrado no início deste capítulo, é uma postura típica da tradição romano-germânica imaginar que a publicação de uma lei possa resolver o problema da gestão e da governança das contratações públicas no País. Como já apontamos em outro texto: “Não há como se promover uma mudança radical na legislação, irrompendo velozmente no paradigma pós-positivista – principalmente em se tratando de licitações e contratos administrativos”, sem que “se verifique um avanço na própria atividade interpretativa da administração pública e também um avanço no instrumental de gestão que já é possível a partir da legislação existente, com destaque para a inovação digital” (BARBOSA; KHOURY; MACIEL, 2021).

Dessa conclusão preliminar, é possível extrair outras duas: um *déficit* interpretativo e um *déficit* de inovação em gestão e governança em parcela da administração pública. O *déficit* interpretativo se dá com a vinculação desmedida do agente público ao pensamento juspositivista, segundo o qual “a lei seria um fim em si mesma, e não seria tarefa do intérprete indagar o seu conteúdo ou buscar qualquer aspecto axiológico ou mesmo de racionalidade, mas tão somente cumprir os seus mandamentos” (BARBOSA, 2021).

Essa opção hermenêutica – por vezes inconsciente – acaba se tornando um entrave para a gestão e a governança públicas. Ou seja, o problema principal parece não estar no diploma legal, mas na

interpretação. Afinal, “em um mundo com constantes transformações, sejam elas tecnológicas, sociais, culturais, conceituais ou de mercado” (BARBOSA, 2019), um direito administrativo, cujo instrumental “é, na sua essência, o mesmo de um século atrás” (JUSTEN FILHO, 2014), “parece não conseguir corresponder aos anseios da sociedade por uma administração pública mais eficiente, rápida, efetiva, econômica, racional, proba e inovadora” (BARBOSA, 2019).

Já o *déficit* de inovação em gestão e governança se dá pela dificuldade de parte da administração pública de enxergar – ou mesmo executar – as amplas possibilidades gerenciais³ que já eram possíveis com base na Lei nº 8.666/1993 e nos demais normativos e foram alargadas com a promulgação da Lei nº 14.133/2021.

Fora do planejamento não há governança

O planejamento é, sem dúvida, uma medida de gestão indispensável para o bom governo. Afinal, atingir os fins pretendidos exige do gestor postura tática e valorização de uma perspectiva estratégica (MOTA FILHO, 2021).

É importante lembrar que a atividade de planejamento no país experimentou, ao longo dos anos, uma evolução considerável e afetou a própria aceção do termo. Segundo Souza (2004), a prática do planejamento iniciou-se como privilégio da chamada tecnocracia brasileira, evoluiu do planejamento tradicional para uma concepção de planejamento mais estratégico e, finalmente, atingiu sua forma mais democrática e transparente com o planejamento participativo.

3 Para mais informações sobre o assunto, indicamos ao leitor a leitura do subcapítulo 4.3 de “O interesse público constitucional numa formulação à luz de pressupostos teóricos, contextos e fatos no âmbito dos direitos fundamentais” (BARBOSA, 2022).

Efetivamente, foram muitas as experiências de planejamento no Brasil, ambientadas em conjunturas sociais e políticas diversas e com propósitos variados. No plano das ações do governo federal, desde os anos de 1950, quando se destacou o exitoso Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, sucederam-se diferentes abordagens de planejamento (DAGNINO, 2009).

Para Mota Filho (2021), a perspectiva de planejamento adotada pela NLLCA vincula-se a uma agenda mais recente do Estado regulador e gerencialista, de modernização e de debates sobre a governança, no contexto democrático da Constituição de 1988. O planejamento, tal como posto na nova lei, estabelece uma vinculação entre as questões relacionadas ao processo licitatório e essa agenda mais ampla, “interligando estrategicamente os temas do direcionamento, monitoramento e avaliação da gestão da máquina pública e de suas políticas públicas ao tema das licitações” (MOTA FILHO, 2021, p. 190).

Para cumprir esse papel, o planejamento foi elevado à posição de princípio (BRASIL, 2021):

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Dada a função hermenêutica de que é dotado o referido artigo 5º, a orientar a interpretação e a aplicação de todos os demais

dispositivos específicos da lei (JUSTEN FILHO, 2021), pode-se dizer que o planejamento das contratações é, agora, verdadeira diretriz valorativa a ser seguida pelo gestor.

A NLLCA foi também generosa em regras específicas para orientar o planejamento das contratações. São inúmeros os dispositivos que disciplinam a fase preparatória das licitações, na qual devem ser consideradas e devidamente tratadas todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão com potencial de interferir na futura contratação. É na fase preparatória que deve ser feito o Estudo Técnico Preliminar, artefato que ganhou especial destaque na nova lei:

O estudo técnico preliminar, além de descrever a necessidade da contratação, também deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução sob a perspectiva do interesse público, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Para esse trabalho, a lei nova enumera todos os requisitos que devem ser observados pelo gestor público, indicando inclusive a necessidade de justificação no caso de ausência de alguns deles (MARINELA & CUNHA, 2021, p. 175).

Determina a lei que o planejamento de cada contratação, desenvolvido na fase preparatória, deve se compatibilizar com o Plano de Contratações Anual (PCA). O PCA é o instrumento que tem por objetivos principais “racionalizar as contratações dos órgãos e [das] entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias” (BRASIL, 2021).

É interessante observar, quanto ao PCA, que a redação da lei pode induzir ao entendimento de que a elaboração do instrumento é facultativa. No entanto, acompanhamos Marçal Justen Filho (2021) na opinião de que tal interpretação requer cuidado:

A redação legal induz à facultatividade da elaboração do PCA. Mas essa interpretação exige cautela. A utilização do vocábulo “poderão” não deve ser critério isolado para a interpretação. A interpretação mais adequada consiste em reconhecer a existência de um dever de elaborar o PCA, cujo atendimento será vinculado às circunstâncias e características da realidade.

É que o planejamento, apto a alcançar resultados em eficácia, alinhamento estratégico, transparência e em participação democrática, requer muito mais do que preparar contratações isoladas. Ainda que sejam rigorosamente observadas as formalidades prescritas pela lei para a fase interna das contratações e sejam formalmente produzidos todos os artefatos exigidos – documento de formalização de demanda, estudos preliminares, termos de referência –, a ausência de uma visão de futuro ampla, que oriente os esforços de contratação, limita sobremaneira os benefícios do planejamento. Uma licitação individualmente bem planejada e bem executada não origina, necessariamente, uma contratação útil aos interesses estratégicos da organização ou coerente com as prioridades orçamentárias, financeiras e de gestão. Como bem lembra Leonez (2021), neste sentido, o PCA permite uma visão sistêmica sobre todas as demandas de compras do governo, o que facilita a identificação de fragmentação das contratações, além de possibilitar maior transparência dos gastos públicos e eficiência no alinhamento aos objetivos.

Não se pode olvidar, aliás, sob essa ótica, que as contratações não se constituem um fim em si. Elas são, em última análise, meros instrumentos de concretização das políticas públicas. Nada mais razoável, portanto, do que se exigir que sejam concebidas e executadas segundo os propósitos estratégicos a que devem servir.

Há ainda outro benefício potencial advindo de uma implementação robusta do PCA, intrinsecamente relacionado aos já

citados: a melhoria no processo de tomada de decisão. Sobretudo, em nosso entender, se adotado o método de decisões colegiadas, em formato de comitês ou conselhos. Decisões compartilhadas por atores que possuam competências, papéis e perspectivas diversas no âmbito da organização tendem a reduzir vieses e a proporcionar um alinhamento mais escorreito às estratégias. Afora isso, afiguram-se mais representativas e legítimas.

É um entendimento do qual o TCU parece comungar. Não são poucos os julgados em que o órgão expede recomendações no sentido de ser constituído comitê para decisões em contratações:

14. O TRT6 também não dispõe de documento, formalizado e aprovado, descrevendo as competências e atribuições dos setores responsáveis pelas aquisições do órgão, nem dos cargos efetivos e comissionados a eles relacionados, assim como não implementou controles internos para monitoramento dos atos delegados relativos às contratações (achado 3.6). Ademais, não possui comitê ou conselho que desempenhe a função de auxílio à alta administração nas decisões sobre aquisições (achado 3.7), com a ressalva de que o órgão possui um comitê gestor específico para tratar questões de tecnologia da informação e apoiar a alta administração nesses assuntos.

[...]

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria sob a forma de fiscalização de orientação centralizada, com o objetivo de avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas no Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT6),

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

9.1. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT6), com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

[...]

9.1.8. atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a instituição (BRASIL, 2015c).

Também o contexto peculiar em que se processa um PCA é favorável ao alinhamento adequado da tomada de decisões. É que as contratações são avaliadas em conjunto, mas não em processos isolados, de modo que o cenário – propício ou não à autorização – é visto como um todo, sendo consideradas todas as demandas concorrentes. Repelem-se decisões casuístas.

Os bons frutos de experiências com o planejamento sistematizado de contratações já têm sido observados. Nas conclusões de uma pesquisa sobre a experiência do planejamento de contratações no Senado Federal, por exemplo, Galha (2020) verificou, naquele órgão,

um avanço real e perceptível na qualidade da tomada de decisões, disponibilidade de informações e monitoramento dos fluxos de contratação [...], denotando um amadurecimento da instituição no que tange à formulação e [ao] acompanhamento da sua estratégia, bem como a relação direta desses processos com as contratações, materializada na elaboração e [no] acompanhamento do Plano de Contratações.

No entanto, embora muitos órgãos e entidades já utilizem instrumentos de planejamento como o PCA, há muito a avançar,

por força, principalmente, da histórica resistência dos gestores ao planejamento. Trata-se, em parte, de um traço cultural da sociedade brasileira, afeita a uma perspectiva mais imediatista das coisas. É inegável certa valorização do improviso, “como se a capacidade de ofertar alternativas sob o calor do momento fosse um atributo importante do brasileiro, apto a socorrê-lo em quaisquer situações – ainda que isso se dê no plano da gestão da coisa pública” (VALLE, 2018).

No âmbito específico das contratações, estamos certos de que muito se deve também ao excesso de formalismo e à abundância de procedimentos repetitivos e enfadonhos, que sobrecarregam os agentes públicos. Algumas formalidades impostas, inclusive, apresentam-se aparentemente desprovidas de sentido prático. Assim, os legítimos propósitos do planejamento acabam por ser perder, por serem ofuscados, ao longo do caminho. E a NLLCA lamentavelmente não foi muito efetiva em evitar esse deletério efeito.

O desafio de potencializar os benefícios do planejamento cabe, portanto, à regulamentação que está por vir. Espera-se que o PCA, em particular, receba tratamento que confira mais simplicidade e efetividade ao processo.

É válido lembrar que, atualmente, é a Instrução Normativa nº 1, de 2019, expedida pela Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério da Economia, que disciplina a elaboração do PCA (BRASIL, 2019). Muito embora a norma tenha representado progresso, cuidando da matéria bem antes da imposição legal, há obstáculos a superar. Conforme explica Leonez (2021), a forma de operacionalização do PAC dificulta seu uso como instrumento gerencial:

Para melhor compreensão é necessário entender que o plano é desenhado dentro do Sistema de Gerenciamento e Planejamento de Contratações – SPGC, e o lançamento dos itens é feito com a indicação dos códigos CATMAT e CATSER, o que leva a uma

obrigatoriedade de detalhamento pormenorizado de cada item que se pretende contratar ou prorrogar, e essa ação é uma das que leva ao questionamento de se realmente o PAC está sendo eficaz no seu papel de instrumento de gestão.

Leonez (2021) pondera ainda que a rotina de lançamento por códigos pode implicar erros, distorções e conflitos de informações, que comprometem a qualidade e a efetiva utilidade do PCA. Além disso, o procedimento de alimentação do sistema é moroso e complexo, o que desestimula seu uso.

Assim, não se pode perder a oportunidade, agora, de viabilizar a instituição de mecanismos de planejamento factíveis, que possam se constituir em real alicerce das contratações públicas. Isso pressupõe que o olhar sobre os artefatos da fase preparatória dos certames e sobre o plano de contratações anual seja orientado mais pela real utilidade dos instrumentos do que pelas formalidades que implicam.

É necessário que o planejamento seja visto pelos agentes públicos como meio de apoio à tomada de decisões. O processo decisório passa a ser orientado objetivamente pelas necessidades e pelos objetivos institucionais previamente traçados, mas não pelo juízo isolado ou casuísta dos gestores.

Sem a visão estratégica do que se pretende, não há como saber como se deve ir. Ou, para citar um clássico, “para quem não sabe aonde vai, qualquer caminho serve” (CARROLL, 2005, p. 145). E o caminho primeiro para a gestão é o planejamento, o que, aliás, é uma das principais diretrizes da nova lei.

Considerações finais

A Lei nº 14.133/2021 tem muitos méritos. O primeiro deles é o caminho democrático que a sua tramitação percorreu. A norma

progride consideravelmente em relação ao diploma anterior ao melhor tratar da governança. E mune o gestor público de ferramentas de gestão realmente úteis na busca pela eficiência, ao mesmo tempo em que favorece o controle social.

Mas o texto legal não é, isoladamente, suficiente para a efetiva promoção da governança no âmbito das contratações públicas. É necessário, prioritariamente, como se discutiu ao longo deste capítulo, tratar o déficit interpretativo e de aprimoramento das próprias práticas de governança.

Na verdade, o texto da lei nem mesmo é suficiente, por si, à mera utilização de boa parte do instrumental de gestão, de controle e de inovação que contempla. Muito ainda depende de regulamentação, de intervenções nos sistemas governamentais informatizados ou, pelo menos, de razoável esforço interpretativo. E, naturalmente, é imprescindível treinar e capacitar uma imensa massa de agentes públicos, que têm à frente prazo exíguo para incorporar às suas rotinas e aos processos de trabalho as alterações promovidas pelo novo marco.

Não se pode perder de vista, ademais, que algumas ações, cruciais ao pleno cumprimento dos dispositivos da NLLCA, são altamente complexas ou demandam considerável esforço coordenado para que sejam desenvolvidas. É o caso, por exemplo, da obrigatoriedade da promoção da gestão por competências, prevista no art. 7°. Sobre as dificuldades no trato do tema, Furtado (2021) pondera que

existe um emaranhado de ações necessárias à implementação de uma gestão por competências, nesse contexto, cita-se a regra do Decreto Federal nº 9.991/2019, que traz como objetivo a implementação de um “Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP” e este com o objetivo de “promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Tais atividades administrativas são desafiadoras e implementar um novo modelo de gestão exige muita determinação por parte dos gestores públicos.

Para melhor compreensão da dificuldade citada, exemplifica-se o Manual do Conselho Nacional de Justiça que trata do tema, no qual foi listada uma série de situações existentes na Administração que impedem a implementação de tais modelos [...].

O modelo de gestão por competência deve ser escolhido pelo órgão, mas é necessário que haja uma disseminação mínima de conhecimentos sobre o tema, para que a partir daí se possa dar continuidade ao processo e sua implementação.

Há outros assuntos ásperos, sobretudo pela escassez de conhecimento especializado e disseminado no específico âmbito das contratações públicas. É o caso da incorporação de conceitos relacionados às licitações sustentáveis, em especial o de “ciclo de vida do objeto”. Segundo o art. 7º da lei, a própria apuração da vantagem da licitação deve considerar o ciclo de vida do objeto. E, de fato, a norma prevê, nos dispositivos que tratam do julgamento de propostas, a consideração dos custos associados ao impacto ambiental e ao ciclo de vida. No entanto, afora não haver ainda regulamentação para a matéria, trata-se de assunto pouquíssimo explorado pela literatura especializada, ainda que bastante relevante.

Outro ponto que é objeto de discussões acaloradas tem sido a “matriz de riscos”, instrumento conceituado pela lei como “cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato”. O instituto não é novo – já era previsto, por exemplo, na Lei nº 12.462/2011 (Lei do RDC) e na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). E tem sido festejado como um recurso que permitirá segurança jurídica e previsibilidade nas contratações públicas.

No entanto, é incontestável que a sua utilização demandará um esforço muito maior na fase de planejamento das licitações, ainda defeituosa e carente do básico. E, claro, preparação suficiente e adequada dos agentes públicos. Caso o instrumento seja mal implementado ou mal gerido, os efeitos adversos podem ser gravíssimos. Esses exemplos são somente para ilustrar os desafios que a transição à nova legislação nos impõe. Eles não são poucos. Todavia, não são insuperáveis.

Reiteramos nossa convicção de que a NLLCA representa um marco significativo e necessário para a consolidação da governança das contratações públicas. Devemos envidar esforços, antecipar as ações e coordenar as providências necessárias a uma transição suave, segura e profícua.

Referências

BARBOSA, Jandeson da Costa; KHOURY, Nicola Espinheira da Costa; MACIEL, Francismary Souza Pimenta. **Aspectos hermenêuticos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Revista do TCU, v. 1, nº 147 (2021). Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1695>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. **A possibilidade de prorrogação de contratos administrativos por apostilamento**. Conteúdo Jurídico. Brasília-DF: 2019. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53469/a-possibilidade-de-prorrogao-de-contratos-administrativos-por-apostilamento>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. **O interesse público constitucional numa formulação à luz de pressupostos teóricos, contextos e fatos no âmbito dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2022.

_____. **Uma teoria hermenêutica para a gestão pública do século XXI. In: Hermenêutica do Direito e processo administrativo: Fundamentos do processo administrativo contemporâneo.** DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; GUEDES, Jefferson Carlos Carús (organizadores). Curitiba: CRV, 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 26 jun. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio 2017.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 1, de janeiro de 2019.** Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2.328/2015 - Plenário.** Relator: Ministro Augusto Sherman. 2015a. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1505751%22>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2.622/2015 - Plenário.** Relator: Ministro Augusto Nardes. 2015b. Disponível

em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1539501%22>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2.902/2015 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. 2015c. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1564076%22>>. Acesso em: 8 ago. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2.339/2016 - Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. 2016. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1778926%22>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 588/2018 - Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2293227%22>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CARROLL, Lewis. **Alice no País das Maravilhas**. Tradução de Márcia Feriotti Meira. Editora Martin Claret: São Paulo, 2005. Título original: Alice in Wonderland (1866). Ilustrações originais de John Tenniel.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Capes, 2009.

FURTADO, Madeleine Rocha. **A lei de licitações nº 14.133/2021: velhos atores para uma nova lei, afinal quem licita e quem fiscaliza os contratos?** 2021. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/12/09/a-lei-de-licitacoes-no-14-133-2021-velhos-atores-para-uma-nova-lei-afinal-quem-licita-e-quem-fiscaliza-os-contratos/>>. Acesso em: 6 fev. 2022.

GALHA, Rodrigo. **A experiência do planejamento de contratações do Senado Federal: Avanços e limitações**. 2020. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2020.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LEONE, Angelina. **O Plano Anual de Contratações e os desafios na sua operacionalização**, 2021. Disponível em: <www.licitacaoecontrato.com.br>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MARINELA, Fernanda; CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

MOTA FILHO, Humberto E. C. **Nova Lei de Licitações: Governança e compliance das compras públicas**. In: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís. Estudos sobre a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Nova Lei de Licitações e Contratos: Comparada**. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. **IGovP: Índice de Avaliação da Governança Pública – Instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Revista de Administração Pública [on-line], 2015, v. 49, nº 5, p. 1263-1290. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>>. Acesso em: 8 ago. 2021.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: Meio século de experiências na administração pública.**

Revista do Serviço Público, 55(4), p. 5-29. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v55i4.254>>. Acesso em: 8 ago. 2021.

SOBRE OS AUTORES

ORGANIZADOR DO LIVRO



Geraldo Loureiro. Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela UCB. É funcionário aposentado do Banco do Brasil S.A., tendo exercido a função de diretor estatutário na subsidiária BB Tecnologia e Serviços. Com passagem pelo Governo Federal, foi diretor de Sistemas e Informação na Controladoria-Geral da União - CGU. Atualmente, é diretor-presidente do Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP). Também organizou os livros: “Desmistificando a Adoção de Serviços em Nuvem Governamental (2019)” e “Reconstrução do Brasil pela Transformação Digital do Setor Público (2020)”.

PREFÁCIO



Marcelo Cavalcante. Vice-presidente de Negócios Digitais e Tecnologia do Banco do Brasil S/A. Graduado em Engenharia Eletrônica, com ênfase em Computação. Pós-graduado em Sistemas Orientados a Objetos, em Administração Estratégica de Sistemas de Informação e em Gestão Avançada de Negócios. É funcionário de carreira do BB de 1988 a 2019, tendo atuado como diretor administrativo e financeiro da BB Tecnologia e Serviços, como gerente de tecnologia no exterior

para a Europa, o Oriente Médio e a África, sediado em Londres de 2009 a 2015. Foi gerente executivo na Diretoria de Tecnologia no período de 2003 a 2009. Anteriormente, desde 1990, atuou em diversas posições na área de tecnologia do Banco do Brasil.

CAPÍTULO 1. Introdução



Adriano Cesar Ferreira Amorim. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2004, é especialista em Gestão de Pessoas pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UnidF). Exerceu cargos de gestão no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e no TCU, onde foi Diretor-geral do Instituto Serzedello Corrêa (escola de governo do Tribunal), Diretor de Governança e Gestão de Riscos, Secretário de Gestão de Pessoas, Secretário-geral Adjunto de Administração e Secretário-geral da Presidência do. Atua como instrutor nas áreas de governança e de gestão de pessoas no setor público.

CAPÍTULO 2. Desafios da governança pública organizacional



Cláudio Silva da Cruz. Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília. É coautor do livro “Processo de Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação para Organizações Públicas” (2011) e da publicação “TCU – Referencial

Básico de Governança Organizacional” (2020). É auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), onde atuou como diretor de produção, secretário de tecnologia da informação e auditor de governança.

CAPÍTULO 3. Desafios da governança e da gestão de TI no setor público



Karoll Haüssler Carneiro Ramos. Doutora e mestre em Engenharia Elétrica, com habilitação em Administração Pública. Bacharel em Administração de Empresas. É autora do livro *Gestão de Tecnologia da Informação: Governança de TI, Arquitetura e Alinhamento entre Sistemas de Informação e Negócio* (2º Lugar no Prêmio Jabuti, 2011). Atualmente é Gerente de Métodos Ágeis e Inovação na Wiz Soluções. Consultora de empresas nas áreas de inovação, estratégia empresarial, gestão de processos e gestão de projetos e arquitetura corporativa. Docente de pós-graduação e graduação em instituições públicas e privadas. Foi coordenadora de cursos tecnológicos.



Tiago da Costa Peixoto. Foi servidor do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e atualmente é analista judiciário do Supremo Tribunal Federal (STF), no qual atuou como chefe de seção e assessor do secretário de TI (2008-2012). Foi cedido ao Tribunal Superior do Trabalho em 2012, onde coordenou a Unidade de Sistemas de Informação. Atuou como secretário de TI (2014-2017) e, posteriormente, na Unidade de Apoio à Governança de TI. Atualmente, segue cedido ao

Conselho da Justiça Federal, também como secretário de TI. Participou e liderou projetos de relevância estratégica, tais como a implantação do processo judicial eletrônico, do Diário da Justiça Eletrônico e do Plenário Virtual, além de ter colaborado com o incremento da maturidade da governança de TI de alguns dos órgãos anteriormente citados. É graduado em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília (UnB).

CAPÍTULO 4. Desafios em governança e gestão de pessoas



Wesley Rodrigues dos Santos. Pós-graduado em Administração Pública e graduado em Administração com foco em Comércio Exterior. É servidor público federal desde 2010. Possui certificação internacional em Gestão de Processos de Negócios CBPP® pela ABPMP® International. É também professor e palestrante na área de Gestão Pública. Possui experiência em ensino presencial e a distância em Administração Geral e Pública, bem como experiência em Governança Pública, Gerenciamento de Projetos e em Planejamento Estratégico. Atuou como orientador pedagógico nos cursos de Gestão de Projetos e Indicadores de Desempenho da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Ocupou o cargo de secretário de Gestão Estratégica do Conselho Nacional do Ministério Público de 2015 a 2019. Atualmente, é assessor na Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

CAPÍTULO 5. Desafios na governança de empresas estatais



Vânia Vieira. Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União (AGU) desde 2006. É doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília – UnB e Mestre em Direito Administrativo pela UFMG, Bacharel em Direito pela UFMG e Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. É Especialista em Compliance pelo Instituto de Direito Penal Económico e Europeu. Ex-Secretária de Estado da Controladoria-Geral do Distrito Federal. Ex-Diretora de Prevenção à Corrupção da Controladoria-Geral da União – CGU. Ex-Consultora Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi Auditora de Finanças e Controle da CGU e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPG) de Minas Gerais. Já atuou como Conselheira de Administração de Furnas, Casa da Moeda e CorreiosPar e como Conselheira Fiscal do BRB Corretora de Seguros. Capítulo 6. O papel da Nova Lei de Licitações na governança das contratações públicas.

CAPÍTULO 6. O papel da Nova Lei de Licitações na governança das contratações públicas



Francismary Souza Pimenta Maciel. Secretária de Licitações, Contratos e Patrimônio do Tribunal de Contas da União (TCU). Graduada em Administração. Especialista em Gestão de Logística na Administração Pública. Graduanda de Direito. É servidora do TCU desde 1998. No órgão, atuou sempre na área de licitações e contratos. Foi

assessora do Secretário-Geral de Administração do TCU, em processos e assuntos relacionados às contratações da Casa, por mais de quinze anos, período em que participou da formulação das principais políticas atinentes à matéria, inclusive os normativos internos ainda vigentes. Coordena atualmente o processo de adaptação das rotinas administrativas do TCU à nova lei de licitações e contratos, bem como a regulamentação interna do tema.



Janderson Barbosa. Especialista sênior da área de Licitações e Contratos do TCU. Tem experiência nas áreas de compras, licitações, pregão, gestão e fiscalização de contratos, infrações e sanções administrativas, empenho, liquidação e pagamento de despesa, legislação de pessoal, dentre outras. É mestre em Direito e Políticas Públicas, além de especialista em Direito Público, bacharel em Direito, escritor e palestrante. É também membro dos Grupos de Pesquisa Hermenêutica de Direito Administrativo e Políticas Públicas e Direito e Desenvolvimento Sustentável no Centro Universitário de Brasília (CEUB).

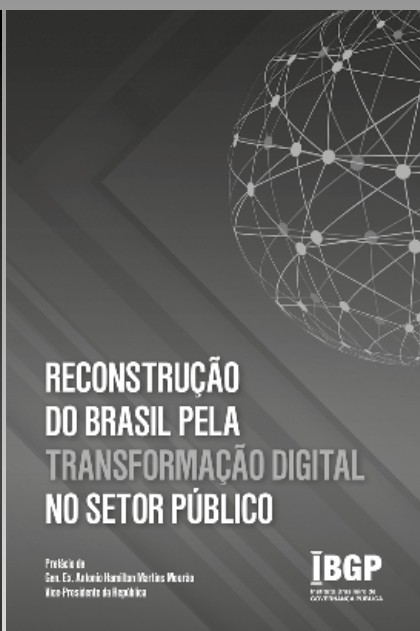
IBGP

Instituto Brasileiro de
GOVERNANÇA PÚBLICA

Outras publicações



2019 • 1500 exemplares



2020 • 1000 exemplares

Apoio:



Amazon Web Services

Acesso para download **GRATUITO** em
<https://ibgp.net.br/biblioteca-do-ibgp>





**Instituto Brasileiro de
GOVERNANÇA PÚBLICA**

MISSÃO

Contribuir com o aprimoramento da governança no setor público brasileiro, por meio do desenvolvimento e da qualificação de gestores, auditores e técnicos.

VISÃO

Ser a referência em governança pública do País, tornando-se, por consequência, a melhor empresa de capacitação em governança, risco e controle, voltada para o setor público brasileiro.

Em “Desafios da Governança e da Gestão Pública Brasileira”, diversos especialistas apresentam um panorama e um aprofundamento em relação às dificuldades e soluções para auxiliar os gestores brasileiros em seu constante dilema de como administrar a máquina pública sem os riscos de incorrer em crises de governabilidade.

Afinal, não há caminho para a geração de valor público que não passe pela melhoria da governança, isso porque a entrega de bens e serviços públicos, que efetivamente melhorem a vida da população de um país, depende diretamente do nível de maturidade da governança das organizações públicas, fazendo jus à máxima de que “*governança não é modismo, é necessidade*”. Neste sentido, fortalecer suas capacidades de avaliação, de direcionamento e de monitoramento é um dos caminhos para que as organizações públicas consigam gerar valor em um contexto de atuação tão complexo e restritivo como o atual.

É para desafios assim que os capítulos aqui apresentados são tão oportunos, uma vez que: (I) buscam avaliar o prisma da governabilidade e da gestão sob a perspectiva dos gestores públicos; (II) mostram o desafio de fazer o Estado custar menos e entregar mais aos seus cidadãos, com menos riscos de interrupção de serviços; (III) destacam a relevância da TI para transformação dos processos de governo; (IV) tratam da governança de pessoas como um diferencial competitivo para o sucesso organizacional; (V) evidenciam a influência das empresas estatais no desenvolvimento econômico e social e no nível de bem-estar da população, principalmente em economias dependentes do investimento público; e (VI) trazem as inovações da Nova Lei de Licitações para a melhoria da governança brasileira.

São capítulos que buscam apresentar soluções eficazes para a gestão pública do País, uma vez que propiciam ricos ensinamentos para uma governança eficiente, contribuindo para solucionar os muitos desafios inerentes à engrenagem estatal.