



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# Sumários Executivos

## Levantamento de Governança de TI de 2010





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

**Ministros**

Ubiratan Aguiar, Presidente  
Benjamin Zymler, Vice-Presidente  
Valmir Campelo  
Walton Rodrigues  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio

**Auditores**

Augusto Sherman  
Marcos Bemquerer  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

**Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

**Negócio**

Controle Externo da Administração Pública  
e da gestão dos recursos públicos federais

**Missão**

Assegurar a efetiva e regular gestão dos  
recursos públicos em benefício da sociedade

**Visão**

Ser instituição de excelência no controle e contribuir  
para o aperfeiçoamento da Administração Pública



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**Sumários Executivos**  
**Levantamento de**  
**governança de TI 2010**

Relator  
**Ministro Aroldo Cedraz**

Brasília, 2010

© Copyright 2010, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Para leitura deste Sumário Executivo, acesse a página do TCU na internet, no seguinte endereço:

<[www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti](http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Levantamento de governança de TI 2010 / Relator Ministro Aroldo Cedraz –  
Brasília : TCU, 2010.

49 p. – (Sumários Executivos)

Traz as principais informações sobre a auditoria realizada pela Sefti, com o objetivo de avaliar a situação da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal (APF).

1. Auditoria. 2. Governança. 3. Tecnologia da informação. I. Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti). II. Título.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO; 5

RESUMO; 6

GOVERNANÇA – UMA VISÃO GERAL; 7

**Governança Corporativa; 8**

**Governança de TI; 8**

O QUE FOI AVALIADO PELO TCU; 9

POR QUE FOI AVALIADO; 9

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO; 10

O QUE O TCU ENCONTROU; 13

**Atualização do perfil traçado no Levantamento 2007; 13**

Planejamento Estratégico Institucional e de TI; 13

Estrutura de Pessoal de TI; 15

Segurança da informação; 17

Desenvolvimento de Software; 20

Gestão de níveis de serviço; 21

Processos de contratação e gestão de contratos de TI; 23

Análise do processo de planejamento da contratação; 23

Análise do processo de gestão de contratos de TI; 25

Processo orçamentário de TI; 26

Auditoria de TI; 28

**Liderança e Governança de TI; 30**

Governança de TI e a Alta Administração; 30

Estrutura de Governança de TI; 31

Desempenho institucional na gestão e no uso de TI; 32

Gestores de tecnologia da informação; 34

**Análise da Governança de TI com base no iGovTI; 36**

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR A GOVERNANÇA  
DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL; 40

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES  
E RECOMENDAÇÕES DO TCU; 43

ACÓRDÃO Nº 2.308/2010-TCU-PLENÁRIO; 43

NOTAS; 48

## APRESENTAÇÃO

Os sumários executivos da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), editados pelo Tribunal de Contas da União, têm por objetivo divulgar os principais resultados das fiscalizações de Tecnologia da Informação (TI) realizadas pela Sefti. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante as fiscalizações, boas práticas identificadas e recomendações e determinações para melhorar a governança, a gestão e uso da tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

O foco das fiscalizações de tecnologia da informação realizadas pela Sefti é a verificação da conformidade e do desempenho das ações governamentais nessa área, a partir de análises sistemáticas de informações sobre aspectos de governança, segurança, dados, sistemas e aquisições de bens e serviços de TI, utilizando critérios fundamentados. O principal objetivo dessas fiscalizações é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, para assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

Pretende-se, com a divulgação desses trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações obtidas no levantamento de auditoria realizado no ano de 2010 com o objetivo de avaliar a situação da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal. O processo relativo a esse levantamento (TC nº 000.390/2010-0) foi apreciado em sessão do Plenário de 8/9/2010 sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, resultando no Acórdão nº 2.308/2010-TCU-Plenário.

Ubiratan Aguiar  
Ministro-Presidente

## RESUMO

Em 2007, foi realizado o primeiro levantamento de governança de TI, com a participação de duzentas e cinquenta e cinco instituições, que responderam a trinta e nove questões. Aquela iniciativa resultou no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário, o qual determinou à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) a realização de novos levantamentos, com o objetivo de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação de governança de Tecnologia da Informação (TI) na Administração Pública Federal (APF).

No “Levantamento de Governança de TI 2010”, foram coletadas novas informações com vistas a identificar os pontos em que a situação da governança de TI encontra-se mais crítica e em que áreas o TCU deve atuar.

Foram selecionadas, como amostra deste levantamento, trezentas e quinze instituições representativas da APF. Dessa relação constaram os ministérios, as universidades federais, os tribunais federais, as agências reguladoras e diversas autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais. As instituições incluídas na amostra responderam a questionário com trinta questões, subdivididas em cento e cinquenta e dois itens, baseado em modelos de “boas práticas” internacionais e em normas técnicas brasileiras sobre segurança da informação e governança.

Responderam ao levantamento, no prazo, duzentas e sessenta e cinco instituições, representando aproximadamente 79% dos recursos de TI previstos no orçamento da União de 2010.

A partir dos dados coletados, observou-se que a situação da governança de TI na APF é bastante heterogênea. Alguns aspectos, que foram objeto de recomendação do TCU no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário, como planejamento estratégico institucional e carreira própria de TI, apresentaram evolução, apesar de ainda haver oportunidades para melhoria. Outros, como

planejamento estratégico de TI e realização de auditorias de TI, encontram-se nos mesmos patamares acanhados em que se encontravam em 2007.

A área de segurança da informação continua a chamar a atenção pelos altos índices de não-conformidade, sugerindo que, de forma geral, as organizações públicas, além de não tratarem os riscos aos quais estão expostas, os desconhecem.

Aspectos que exigem um pouco mais de maturidade na gestão dos ativos de tecnologia, como o estabelecimento de processos de gestão contratual, de planejamento da contratação e de gestão de serviços de TI, ainda são pouco implantados.

Verifica-se que os conceitos de governança de TI ainda são pouco difundidos na maioria das instituições públicas federais. De forma geral, a alta administração não se considera responsável pelas políticas corporativas de TI e nem por prover a estrutura básica para que sua governança seja efetiva.

Os benefícios estimados no presente trabalho, a partir da identificação dos pontos mais vulneráveis da governança de TI da APF, são: a indução da melhoria da estrutura de governança de TI por meio de recomendações aos órgãos governantes superiores, a indução de melhorias nos processos internos das instituições públicas participantes do levantamento, bem como o subsídio ao processo de planejamento de ações de controle da Sefti e de outras unidades do TCU.

## **GOVERNANÇA – UMA VISÃO GERAL**

Como o termo “governança” não é de definição simples e pode ainda não ser bem compreendido na Administração Pública, uma visão geral sobre esse tema é apresentada a seguir.

## Governança Corporativa

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.<sup>1</sup>

Por sua vez, a norma ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 define governança como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”.<sup>2</sup>

## Governança de TI

Naturalmente, a definição de governança de TI reflete os conceitos da governança corporativa, como nos exemplos abaixo:

Valor, risco e controle constituem a essência da governança de TI. A governança de TI é de responsabilidade dos executivos e da alta direção, consistindo em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da organização.<sup>3</sup>

“O sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado.”<sup>4</sup>

Pode-se ver que, em síntese, o objetivo da governança de tecnologia da informação é garantir que TI agregue valor ao negócio com riscos aceitáveis e que a responsabilidade por prover uma boa governança de TI é dos executivos e da alta administração da instituição.

Na Administração Pública Federal, a adequada governança de TI promove a proteção de informações críticas e contribui para que as instituições cumpram sua missão. Por essa razão, é perfeitamente cabível que os órgãos de controle externo, em prol do interesse público, conforme a Constituição Federal, artigo 70, cobrem dos altos dirigentes

a adequada governança dessa área tão crítica para a obtenção dos resultados institucionais.

Por fim, a importância da governança de TI no âmbito da APF pode ser aquilatada tanto pela estimativa de gastos em TI para 2010, que é de cerca de R\$ 12,5 bilhões<sup>5</sup>, quanto por sua importância estratégica, por ser amplamente utilizada na condução de políticas públicas suportadas por um orçamento federal de R\$ 1,86 trilhão.<sup>6</sup>

## O QUE FOI AVALIADO PELO TCU

Avaliou-se a situação da governança de TI a partir da coleta de informações em questionário disponibilizado a instituições representativas de diversos segmentos da Administração Pública Federal. A definição dos tópicos avaliados e os critérios utilizados fundamentam-se em: legislação, normas técnicas da ABNT e modelos de boas práticas reconhecidos internacionalmente.

Especial atenção foi dada à avaliação dos temas citados nas oito recomendações estruturantes dirigidas aos órgãos governantes superiores<sup>7</sup> por meio do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário. Essas recomendações foram exaradas em face dos resultados do levantamento de 2007, com vistas a fomentar a governança de TI na APF, e tratam dos seguintes tópicos: planejamento estratégico institucional e de TI, estrutura de pessoal de TI, segurança da informação, desenvolvimento de *software*, gestão de níveis de serviço, processo de planejamento e gestão de contratos de TI, processo orçamentário de TI e auditoria de TI.

## POR QUE FOI AVALIADO

O Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário determinou à Sefti a realização periódica de levantamentos com o objetivo de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança de TI na APF, em razão da grave situação da governança e gestão de TI exposta no levantamento

de 2007. Além disso, o acompanhamento da evolução dos indicadores de governança e gestão de TI é necessário para o monitoramento da efetividade das medidas adotadas pelos órgãos governantes superiores e das próprias deliberações do TCU.

## COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

Durante a fase de planejamento, foram elaboradas trinta questões, subdivididas em cento e cinquenta e dois itens, organizadas segundo sete (das oito) dimensões do Gespública: liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas e processos.

Os principais insumos para a elaboração do questionário foram: as recomendações do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário, o Gespública<sup>8</sup>, a legislação, modelos de boas práticas reconhecidos internacionalmente, tais como o Cobit 4.1 (*Control Objectives for Information and related Technology*)<sup>9</sup>, a ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005 – segurança da informação e a ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – governança corporativa de TI.

Com o intuito de auxiliar os respondentes no correto preenchimento do questionário, foram elaborados e publicados no Portal do TCU os seguintes instrumentos de apoio ao respondente: Perguntas Frequentes – FAQ, Objetivos de cada questão e Glossário.

Foi realizado teste-piloto com vinte instituições com o objetivo de validar conceitualmente as questões e de validar tecnicamente os procedimentos para recebimento e tratamento das respostas. A maioria das sugestões foi bem avaliada e foi incorporada ao questionário.

No levantamento, foram selecionadas ao todo trezentas e quinze instituições da APF, considerando os seguintes critérios de seleção:

- quando um grupo de instituições tem uma governança de TI centralizada, somente a instituição centralizadora foi selecionada, respondendo em conjunto por todas as instituições vinculadas<sup>10</sup>;

- exclusão de todas as instituições que, apesar de jurisdicionadas ao Tribunal, não prestam contas (p.ex. instituições que fazem parte do Sistema “S”);
- ajustes decorrentes de criações e extinções de instituições públicas desde o levantamento de 2007;
- inclusão de instituições com previsão orçamentária de TI para o exercício de 2010<sup>11</sup>.

Dessa seleção constam universidades federais, tribunais federais, agências reguladoras, fundações, autarquias, secretarias, departamentos, empresas públicas, sociedades anônimas, ministérios e outros órgãos da administração federal direta.

Na fase de execução do levantamento, foram automatizados vários procedimentos de interação com as instituições públicas selecionadas. Essas receberam, por meio de correspondência oficial, o *link* para a página da Sefti onde o questionário e os documentos de ajuda estavam disponíveis. Também foi divulgado endereço eletrônico para esclarecimento de dúvidas ou solicitação de suporte, se necessário.

Os questionários preenchidos foram recebidos por meio de correio eletrônico, no endereço levantamento2010@tcu.gov.br. Com vistas a facilitar a análise das informações, os respondentes foram divididos em segmentos: EXE-Dest, abrangendo as empresas públicas federais e as sociedades de economia mista; EXE-Sisp, abrangendo as instituições que fazem parte do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp); JUD, abrangendo as instituições que fazem parte do Poder Judiciário; LEG, abrangendo as instituições que fazem parte do Poder Legislativo; e MPU, abrangendo as instituições que fazem parte do Ministério Público da União (MPU).

Até a data de fechamento do relatório, duzentas e sessenta e cinco instituições haviam atendido à solicitação de envio do questionário do levantamento de 2010.

As informações coletadas em 2010 foram utilizadas para os seguintes propósitos imediatos:

- atualização do perfil traçado pelo levantamento de 2007, para fins de análise da evolução, no período, dos temas críticos que foram objeto das recomendações exaradas no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário;
- análise de aspectos da governança de TI relacionados com a dimensão “Liderança” do Gespública;
- análise da situação da governança de TI com base no “índice de governança de TI” (iGovTI) de cada instituição. Trata-se de índice criado pela Sefti especialmente para este e para futuros levantamentos do tipo.

A par disso, as informações obtidas continuarão sendo utilizadas pela Sefti e outras unidades do TCU como subsídio em seus trabalhos, sempre que necessário.

Ressalte-se que, para fins de atualização do perfil traçado pelo Levantamento 2007, com o intuito de evitar distorções na comparação, só foram consideradas as respostas das duzentas e vinte e três instituições que responderam às duas pesquisas.

É importante esclarecer também que, em função do amadurecimento dos conceitos de governança e gestão de TI no âmbito da Sefti, há diferenças entre as perguntas que compunham o questionário em 2007 e as formuladas no questionário de 2010. No entanto, tais diferenças não impedem a análise comparativa das respostas, haja vista terem sido elaborados critérios de conversão para essa finalidade.

Registre-se que a queda observada em alguns indicadores pode não significar uma piora naquele aspecto, mas ser devido à melhor compreensão, pelos respondentes, dos conceitos abordados nas questões do levantamento de 2010 em relação ao questionário de 2007. Possíveis fatores que contribuíram para essa melhor compreensão: maior nível de detalhamento

do questionário em 2010, disponibilização de documentos de ajuda para o preenchimento do questionário, divulgação – no período entre os dois levantamentos - dos resultados do levantamento de 2007, além de ações educativas do TCU e dos órgãos governantes superiores.

Note-se que o levantamento de 2010 baseou-se em declarações espontâneas dos dirigentes, sem a necessidade de encaminhamento de evidências.

## O QUE O TCU ENCONTROU

### Atualização do perfil traçado no Levantamento 2007

Oito recomendações estruturantes, dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário, decorreram do levantamento de 2007, em razão da grave situação da governança e gestão de TI de então.

Com vistas a facilitar a compreensão sobre o perfil de governança de TI em 2010, as informações atualizadas são apresentadas de forma comparativa em relação às recomendações exaradas no levantamento anterior.

### Planejamento Estratégico Institucional e de TI

A recomendação registrada no item 9.1.1 do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

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

A Figura 1 apresenta os resultados obtidos em 2010 comparados aos resultados obtidos em 2007.

## Planejamento estratégico

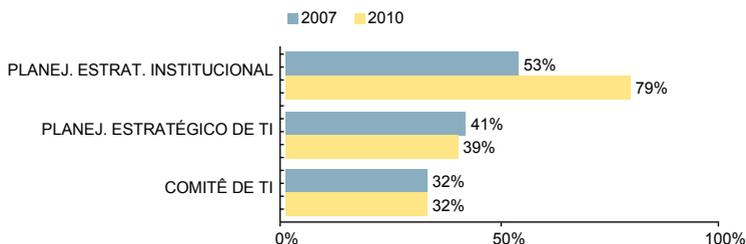


Figura 1. Evolução dos indicadores de Planejamento Estratégico

Houve aumento no número de instituições que fazem planejamento estratégico institucional, ao passo que há certa estabilidade no número de instituições que fazem planejamento de TI e que têm comitê de TI.

Análise da evolução do indicador de planejamento estratégico institucional por segmento mostrou que essa evolução deve-se, em grande parte, à resposta dos órgãos do judiciário à atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 70/2009. Ressalte-se que também houve evolução relevante nos órgãos pertencentes ao Sisp.

Quanto ao planejamento de TI, causa preocupação a sua ausência em 61% das instituições públicas pesquisadas, pois a jurisprudência do TCU é pacífica quanto à necessidade de planejar as contratações de TI em harmonia com o planejamento estratégico institucional e com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI (são exemplos os acórdãos nºs 1.521 e 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006 e 1.603/2008, todos do Plenário do TCU).

Tal orientação já consta, inclusive, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2008, cuja implicação seria a vedação de contratações de TI não previstas em um PDTI. Portanto, a ausência de PDTI sugere que há

contratações de TI sendo empreendidas em desacordo com a legislação e a jurisprudência.

No caso dos comitês de TI, também não houve alteração no quadro. Entretanto, deve-se considerar que a criação e o bom funcionamento desse tipo de comitê devem ser esperados em instituições preocupadas com a evolução de sua gestão de TI. O resultado um pouco inferior em relação ao planejamento estratégico de TI é esperado e reflete essa falta de maturidade na governança de TI na Administração.

Os resultados sugerem que a recomendação 9.1.1 do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário começou a ter efeito no que se refere ao planejamento estratégico institucional, em especial no tocante aos órgãos do Poder Judiciário. Com relação ao PDTI, pode-se inferir que as iniciativas empreendidas pelo TCU e pelos órgãos governantes superiores (tais como normas e ações de conscientização) ainda não surtiram efeito relevante.

## Estrutura de Pessoal de TI

A recomendação registrada no item 9.1.2 do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

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

A Figura 2 apresenta os resultados obtidos em 2010 comparados aos obtidos em 2007.

## Estrutura de pessoal de TI

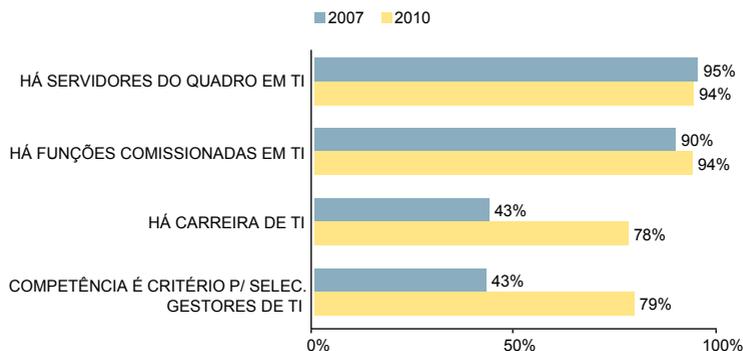


Figura 2. Evolução dos indicadores de Estrutura de Pessoal de TI

Quanto à existência de carreira de TI, o índice evoluiu de 43% para 78%. Tal evolução teve influência da criação de cargos específicos voltados para gestão de TI pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o Sisp, em consonância com as recomendações inseridas no Acórdão nº 140/2005-TCU-Plenário e no item 9.1.2 do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário.

Os resultados sinalizam que a maior parte das instituições respondentes têm preocupação em manter seus setores de TI com equipe e gestão própria, fator que contribui para a redução da rotatividade, a internalização de conhecimento de negócio, o aumento da aprendizagem organizacional e o amadurecimento da gestão de TI. Todos esses elementos interessam à governança de TI porque aumentam as possibilidades de agregação de valor pela TI e de redução de riscos.

Com respeito ao modo de seleção dos gestores de TI, de 2007 a 2010, o percentual das instituições respondentes que afirmaram selecionar seus gestores de TI por critérios de competência aumentou de 43% para 79%. Esse era um dado especialmente alarmante se for considerado que, em

geral, o questionário foi respondido, se não pela própria TI, com auxílio direto dela, em 2007. O índice atual, aproximadamente o dobro do anterior, indica uma evolução nesse quadro.

Também se verificou que, em relação à formação acadêmica dos dirigentes de TI:

- a frequência de cursos superiores fora da área de TI é maior que na área de TI;
- a frequência de cursos de pós-graduação (*lato* ou *stricto sensu*) na área de gestão e governança de TI é menor que a de cursos técnicos de TI ou a de cursos fora da área de TI.

Estes números reforçam a impressão de que ainda é muito baixo o investimento das instituições na preparação de gestores de TI para efetivamente gerenciar a TI institucional, especialmente em contextos de alto requerimento de governança corporativa e de TI. Nesse sentido, o TCU expediu recomendação (Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.10) à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) para que desenvolva programa de formação de gestores de TI, que não aborde somente aspectos técnicos, mas que enfatize o desenvolvimento de competências em gestão de TI. Cabe informar que a Enap já implementou o Programa de Desenvolvimento de Gestores de TI com vistas a suprir essa necessidade.

Os resultados obtidos no presente levantamento demonstram que houve evolução no número de instituições que possuem carreira própria de TI, bem como no número das que selecionam seus gestores com base em suas competências, havendo ainda oportunidades para melhorias.

## Segurança da informação

A recomendação registrada no item 9.1.3 do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

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

A Figura 3 apresenta os resultados obtidos em 2010 comparados aos obtidos em 2007.

### Segurança da Informação

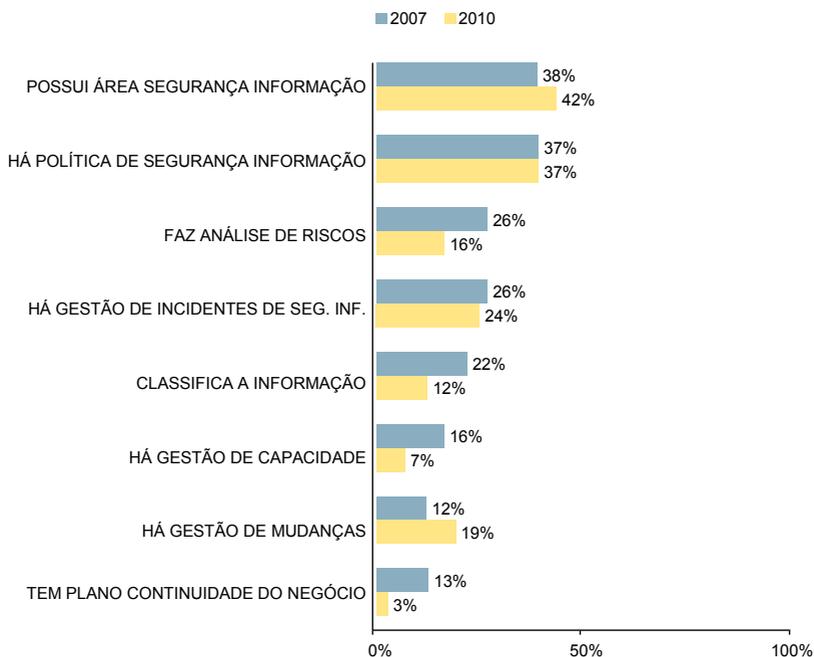


Figura 3. Evolução dos indicadores de Segurança da Informação

Sobre o tema, no levantamento de 2010, foram colhidas informações acerca da existência de normas e documentos como política de segurança de

informações, plano de continuidade de negócios e norma de classificação de informações, além de processos como gestão de capacidade, análise de riscos, gestão de incidentes e gestão de mudanças. Essas áreas foram escolhidas com base na norma ABNT NBR ISO/IEC 17799 (atualmente denominada ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005), porque podem elevar o risco da segurança da informação das instituições se administradas de forma inadequada.

Inicialmente, admite-se por prudência que a redução verificada em alguns dos indicadores pode não refletir uma efetiva deterioração da situação da segurança da informação na APF, mas uma possível melhora na compreensão, por parte dos respondentes, dos conceitos questionados. Infere-se que essa melhor compreensão tenha resultado em avaliações mais rigorosas no presente levantamento.

Os dados da Figura 3 mostram que a situação continua preocupante. Se em 2007 havia o entendimento de que a maior parte das instituições estava exposta a riscos diversos e não mapeados, hoje, além de a Administração estar exposta aos mesmos riscos, não está agindo para sanear-los com a agilidade que o caso requer.

Sem inventariar e classificar a informação adequadamente não há como saber que informações são críticas e devem ser protegidas. A outra possível consequência da falta desses processos é o desperdício de recursos ao se tentar garantir a integridade, a confidencialidade e a disponibilidade, com todos os custos envolvidos nesse esforço, de informações não-críticas para a instituição.

O mínimo esperado é que se empreenda uma análise de riscos e que, a partir daí, se busque uma estratégia adequada à realidade de cada instituição. Mesmo que a decisão tomada a partir do conhecimento de determinado risco seja aceitá-lo, é necessário que esse risco seja conhecido e suas consequências estimadas.

Cumprе mencionar que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) publicou, a partir de 2008, diversas normas

sobre o tema, como a Instrução Normativa nº 1, de 13 de Junho de 2008, e suas normas complementares nº 1 a 8.

A análise dos dados não demonstra melhora significativa nos indicadores de segurança da informação em relação ao levantamento anterior, a despeito da recomendação emitida pelo TCU. A Administração, de forma geral, continua a desconhecer e a não proteger suas informações críticas adequadamente. Como, em geral, não há avaliação de riscos, nem ao menos é possível estimar as suas consequências caso estes se materializem.

## Desenvolvimento de *Software*

A recomendação contida no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

item 9.1.4. estimulem a adoção de metodologia de desenvolvimento de sistemas, procurando assegurar, nesse sentido, níveis razoáveis de padronização e bom grau de confiabilidade e segurança;

Segue a comparação dos resultados obtidos em 2007 para a pergunta “o desenvolvimento de sistemas segue alguma metodologia?” com os obtidos no presente levantamento:

### Metodologia/processo de *software*

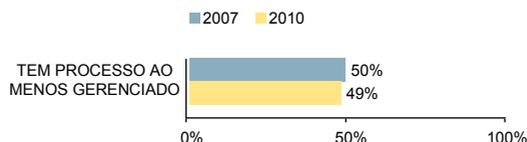


Figura 4. Evolução dos indicadores de adoção de Processo de *Software*

Cabe esclarecer que a nomenclatura “metodologia” para tratar de desenvolvimento de sistemas, utilizada no levantamento de 2007, foi substi-

tuída por “processo de *software*”, em consonância com as normas técnicas vigentes, em especial a ABNT NBR ISO/IEC 12207:2009 e 15504:2008.

Dessa forma, a questão foi estruturada de maneira a refletir os níveis de maturidade previstos na norma. Para avaliar se a instituição segue “alguma metodologia” (termo utilizado em 2007) admitiu-se que a resposta equivalente em 2010 seria a declaração de que a instituição possui processo de *software* em nível igual ou superior a Gerenciado.

O quadro acima indica que não houve alteração relevante nesse indicador, ou seja, mais da metade dos respondentes declararam, em relação à disciplina processo de *software*, que não chegam a alcançar o nível Gerenciado (caracterizado pela existência de um processo informal repetido várias vezes e que implementa conceitos de qualidade de processo).

Os resultados do presente levantamento indicam que apenas 49% das instituições respondentes adotam algum processo de *software*, ainda que informal. Assim, menos da metade das instituições possuem o instrumento que, se usado adequadamente pode não só disciplinar o desenvolvimento de *software* na instituição, como apoiar a aquisição de *software* e servir de parâmetro para aferir qualidade dos serviços prestados e dos produtos recebidos.

## Gestão de níveis de serviço

A recomendação contida no Acórdão nº 1.603/2008-TCU- Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

item 9.1.5: promovam ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de gestão de níveis de serviço de TI, de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados internamente, bem como a adequação dos serviços contratados externamente às necessidades da organização;

Segue a comparação dos resultados obtidos em 2007 com os obtidos no presente levantamento:

## Gestão de nível de serviço

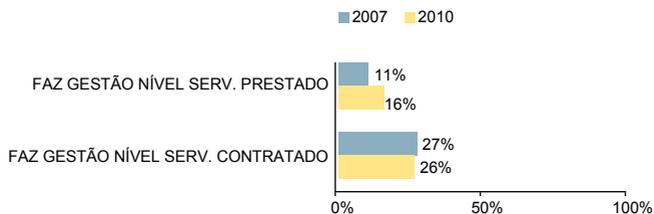


Figura 5. Evolução dos indicadores de Gestão de Nível de Serviço

A gestão de acordos de nível de serviço é um instrumento relevante na busca e no controle da qualidade do serviço prestado pela área de TI aos seus clientes. A falta desse tipo de gestão aumenta as chances de insatisfação entre os usuários e os riscos de perda de foco nos investimentos.

O mesmo tipo de preocupação deve existir na relação com fornecedores. Processos de gestão de nível de serviço são essenciais para que se garanta a qualidade dos serviços recebidos e que sua remuneração se dê por resultados, como preconiza o art. 6º do Decreto nº 2.271/1997, em alinhamento com os princípios da eficiência e da economicidade (Acórdão nº 1.215/2009-TCU-Plenário).

Chama a atenção que, em 2007, apenas 11% das instituições respondentes atentavam para gestão do nível de serviços oferecido pela área de TI aos clientes internos, e que este número tenha evoluído para apenas 16% em 2010.

Em relação à gestão do nível de serviço em contratações, também não houve alteração relevante (de 27% para 26%), evidenciando que, mesmo quando a TI é cliente e não fornecedor, não há preocupação com a avaliação e o controle dos resultados.

Se, por um lado, a gestão de acordos de nível de serviço com os clientes internos é um processo que exige conhecimento e experiência, por outro, a gestão de níveis de serviços compactuada com fornecedores deveria ser

uma prática amplamente adotada. A falta dela implica, quase sempre, em fornecedores controlando seus próprios níveis de serviço e, mesmo assim, se eles estiverem definidos.

Ainda é cedo para se afirmar que o discreto crescimento do primeiro indicador configura uma tendência.

## Processos de contratação e gestão de contratos de TI

A recomendação contida no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

item 9.1.6. envidem esforços visando à implementação de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI, bem como de gestão de contratos de TI, buscando a uniformização de procedimentos nos moldes recomendados no item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário;

## Análise do processo de planejamento da contratação

A Figura 6 mostra a comparação dos resultados obtidos em 2007 com os obtidos no presente levantamento:

### Planejamento de contratações

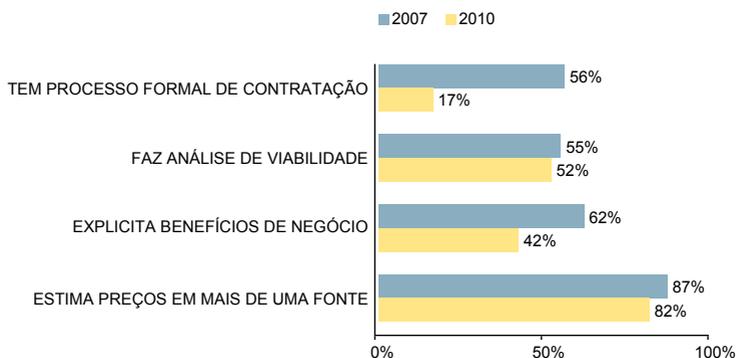


Figura 6. Evolução dos indicadores de Planejamento de Contratações

A pergunta acerca do processo formal de contratação, em 2007, buscava obter informações acerca de instituições que haviam disciplinado os procedimentos a serem empreendidos até o momento da celebração do contrato. Entretanto, avalia-se que, naquele levantamento, essa questão não foi bem compreendida por diversas instituições, que responderam positivamente considerando normas gerais, como a própria Lei de Licitações, como sendo seu processo de trabalho. No presente levantamento, questiona-se acerca do processo de planejamento da contratação, ou seja, busca-se a mesma informação que o primeiro questionário pretendia, só que de forma mais precisa em relação ao levantamento de 2007. Dessa forma, não se deve interpretar a queda acentuada (de 56% para 17%) no índice “processo formal de contratação” como um retrocesso, mas tão somente como uma informação mais precisa acerca da falta de preparo da Administração para gerir suas contratações por meio de processos definidos e mensuráveis. Fato semelhante pode ter ocorrido com o índice referente a “benefícios de negócio”.

Vê-se na Figura 6 que menos da metade das instituições costuma explicitar os benefícios de negócio quando contratam bens e serviços de TI, apesar de ser uma demanda da legislação (Decreto nº 2.271/1997, art. 2º).

É importante mencionar que a publicação da IN SLTI/MP nº 4 de 2008, ao estabelecer os elementos essenciais em um processo de contratação, contribuiu para a melhor compreensão dos conceitos abordados nessas questões pelos respondentes.

Com relação aos indicadores “análise da viabilidade” e estimativa de “preços em mais de uma fonte”, as variações encontradas foram pouco significativas.

Assim, apesar de a situação apresentada pelo levantamento anterior causar preocupação a ponto de o TCU emitir recomendação sobre o tema, as informações colhidas no presente trabalho revelam um quadro

ainda mais crítico, no qual, quase como regra, a Administração não planeja suas contratações de TI seguindo processos de trabalho formais e definidos.

Em conclusão, ainda não é possível verificar-se resultados positivos das iniciativas empreendidas para induzir a Administração a adotar processos de trabalho para suportar o planejamento de contratações de TI.

## Análise do processo de gestão de contratos de TI

### Processo de gestão contratual

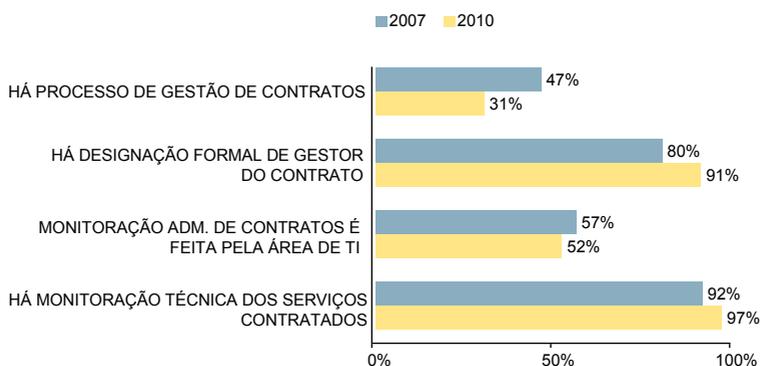


Figura 7. Evolução dos indicadores de Processo de Gestão Contratual

A pergunta acerca do processo formal de gestão contratual, em 2007, buscava obter informações acerca de instituições que haviam disciplinado os procedimentos a serem empreendidos após o momento da celebração contratual.

Entretanto, avalia-se que, naquele levantamento, essa questão também não foi bem compreendida por diversos respondentes, que apontaram para as normas gerais, como na questão anterior.

Dessa forma, não se deve interpretar a queda no índice “processo de gestão de contratos” como um retrocesso, mas como uma informação mais acurada acerca da falta de preparo da Administração para gerir seus contratos por meio de processos definidos e mensuráveis.

Em relação ao processo de gestão de contratos de TI, verifica-se melhora em quesitos como designação formal de gestor de contrato e realização de monitoração técnica.

Percebe-se, também, certa estabilidade no índice de “monitoração administrativa de contratos pela TI”. Em princípio, esse papel caberia à área administrativa da instituição, desonerando a TI, que deveria, como regra, focar sua atenção na monitoração técnica da execução contratual (Acórdão nº 1.382/2009-TCU-Plenário, item 9.2.29).

Os resultados do presente levantamento demonstram que a falta de processo de gestão contratual é ainda mais crítica que a situação encontrada em 2007. Ainda não é possível verificar resultados positivos decorrentes das iniciativas empreendidas para induzir a APF a adotar processos de trabalho para suportar a gestão de contratos.

## **Processo orçamentário de TI**

A recomendação contida no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

item 9.1.7. adotem providências com vistas a garantir que as propostas orçamentárias para a área de TI sejam elaboradas com base nas atividades que efetivamente pretendam realizar e alinhadas aos objetivos do negócio; [...]

Em relação a esse quesito, a comparação dos resultados obtidos em 2007 com os obtidos no presente levantamento é apresentada na Figura 8.

## Processo orçamentário

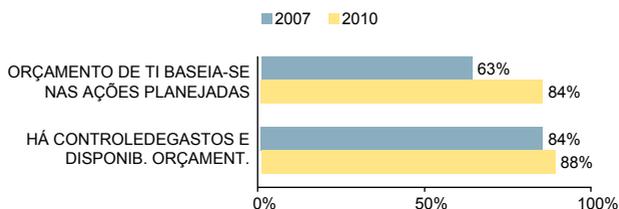


Figura 8. Evolução dos indicadores de Processo Orçamentário de TI

Os resultados mostram que houve evolução relevante no período. Em 2007, 63% das instituições respondentes afirmaram que, em 2006, as ações previstas para o exercício seguinte foram levadas em consideração na solicitação do orçamento para 2007.

Já no presente levantamento, 84% das instituições respondentes declararam ter elaborado o orçamento de TI com base nas estimativas de custos das contratações previstas.

Além disso, 88% declararam controlar os gastos e a disponibilidade orçamentária de tecnologia da informação.

A melhora no quadro sugere que a APF começa a realizar os procedimentos mais básicos de um processo orçamentário, como requerer orçamento com base no planejado para o ano seguinte e controlar a disponibilidade de recursos orçamentários.

## Auditoria de TI

A recomendação contida no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos governantes superiores foi a seguinte:

item 9.1.8. introduzam práticas voltadas à realização de auditorias de TI, que permitam a avaliação regular da conformidade, da qualidade, da eficácia e da efetividade dos serviços prestados; [...]

Segue a comparação dos resultados obtidos em 2007 com os obtidos no presente levantamento:

### Auditoria de TI

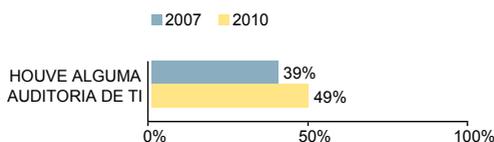


Figura 9. Evolução dos indicadores de Auditoria de TI

Em 2007, auditorias de TI eram realizadas por 39% das instituições pesquisadas, que declararam ter realizado pelo menos uma auditoria de TI nos últimos cinco anos.

No presente levantamento, a pergunta referiu-se à realização de auditoria de TI empreendida **por iniciativa própria**, caso em que é demonstrada a preocupação da instituição com o controle da sua TI. Além disso, tendo em vista que o intervalo desde o último levantamento foi de três anos, considerou-se esse horizonte no presente questionário.

O presente levantamento aponta que 49% das instituições respondentes realizaram auditoria de TI nos últimos três anos.

A Figura 10 a seguir detalha os tipos de auditorias de TI que foram realizadas.

### Tipos de auditorias de TI realizadas

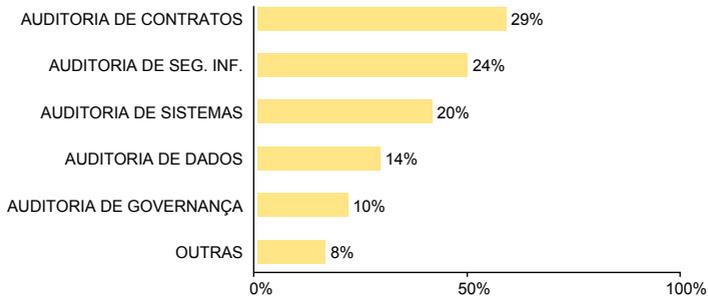


Figura 10. Tipos de Auditorias de TI realizadas

A auditoria de TI é um instrumento de controle imprescindível para o sucesso da governança, que pressupõe direção e controle, nos termos da norma ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009. É por meio desse instrumento que é possível atestar a adequação dos esforços para proteger a integridade e a disponibilidade das informações, além do sigilo, quando necessário, e da qualidade dos serviços prestados.

Cabe informar que uma auditoria de dados, sistemas ou segurança, por exemplo, não depende de a instituição possuir equipe própria para isso, ainda que esta seja uma prática aconselhável. Portanto, quando não houver estrutura interna para tal prática, a contratação desse serviço no mercado é uma alternativa a ser avaliada.

A auditoria de contratos de TI, a mais comum, é também a mais simples de ser realizada pelas atuais estruturas de controle interno, porque se assemelha às auditorias de contratos de outras áreas. Entretanto, esse tipo de auditoria não aborda outros aspectos que também deveriam ser avalia-

dos pelas estruturas de controle interno, considerando seu papel no apoio à governança corporativa. Nesse sentido, é importante a realização dos demais tipos de auditorias de TI mostrados na Figura 10, em consonância com a recomendação do TCU, acima.

A evolução constatada no índice de auditoria de TI, que ficou próximo da metade dos respondentes, foi pequena. Ainda não é possível, pelos dados coletados, avaliar os efeitos da recomendação do TCU sobre o assunto.

## Liderança e Governança de TI

### Governança de TI e a Alta Administração

Como vimos, os modelos de “boas práticas” e as normas técnicas atribuem à “alta administração” a responsabilidade de governar a TI, ou seja, de garantir que a TI funcione de forma integrada e que agregue valor ao negócio.

No entanto, há alguns elementos importantes que devem ser implantados para que esse governo seja efetivo, entre os quais se destaca a dimensão “Liderança”, apresentada a seguir.

Registre-se que estes são questionamentos incluídos no levantamento de 2010 e não existentes na pesquisa realizada em 2007, não possuindo, portanto, dados comparativos.

## Estrutura de Governança de TI

A Figura 11 mostra os resultados obtidos na questão acerca da estrutura de governança de TI provida pela alta administração:

### Deficiências na estrutura de governança

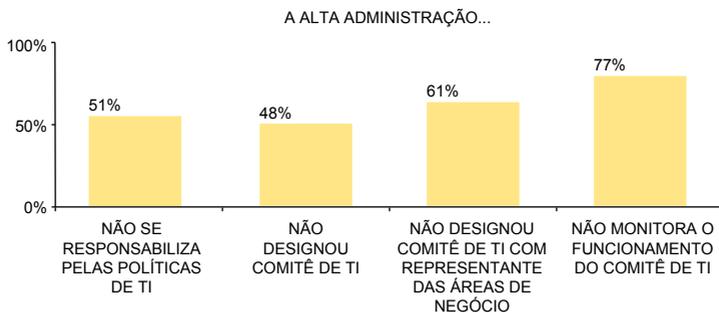


Figura 11. Estrutura de Governança de TI

Considerando que as informações foram obtidas de modo declaratório, e que o questionário foi dirigido especificamente à alta administração, percebe-se, de plano, que a situação não é confortável. Passa da metade (51%) o número de respondentes que declararam não se responsabilizar pelas políticas corporativas de TI.

Ora, são essas políticas que conferem as bases e os limites que norteiam a gestão e o uso de TI na instituição. Não há como se falar em governança de TI se a alta administração não estabelece as diretrizes mais elementares ou se não responde por elas.

Os dados do levantamento sugerem que o conceito de estrutura de governança de TI ainda é uma novidade para a maior parte das instituições públicas. O fato de que em menos da metade das instituições respondentes a alta administração se enxerga como responsável pelas políticas corpo-

rativas de TI, mesmo sendo essa uma área crítica, sugere um motivo pelo qual o amadurecimento da gestão e da governança de TI ainda se mostra tão lento, como demonstram os resultados do levantamento.

Com relação à designação de um comitê de TI, deve-se ter em vista que esse comitê pode ter funções diversas, conforme o modelo de gestão adotado. O Cobit 4.1 (objetivos de controle PO4.2 e PO4.3) recomenda a existência de dois comitês, que devem congrega as diversas áreas de negócio: um comitê estratégico e um comitê executivo.

Um comitê de TI funcionando adequadamente pode reduzir o risco de a área de tecnologia, agindo de forma independente, direcionar recursos para projetos que não são os mais importantes para o negócio, ou mesmo que haja um “sequestro” da TI (de seus recursos) por um dos setores da organização, normalmente aquele ao qual está subordinada.

De acordo com a Figura 11, em 48% das instituições respondentes não foi designado um comitê de TI, 61% não indicaram representantes das áreas de negócio para integrar o comitê de TI e em 77% dos casos não há acompanhamento das atividades do comitê de TI pela alta administração.

O baixo índice de comitês de TI instituídos e acompanhados pode ser explicado pela falta de consciência da alta administração acerca de seu papel na governança de TI: um dirigente que não se responsabiliza pelas políticas de TI, não sentirá necessidade do apoio de um comitê, menos ainda de acompanhar seu funcionamento.

## **Desempenho institucional na gestão e no uso de TI**

A Figura 12 mostra os resultados consolidados das respostas que foram dadas às questões do questionário que buscavam informações acerca do desempenho institucional na gestão e uso de TI

## Deficiências organizacionais na gestão e uso de TI

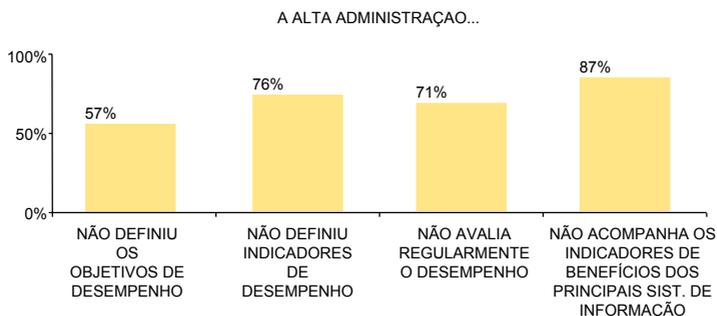


Figura 12. Desempenho Institucional em Gestão de TI

Para que se possa acompanhar o desempenho da gestão e do uso de TI, é preciso definir parâmetros para isso. O primeiro passo é definir os objetivos. Em seguida, é importante definir indicadores de desempenho. Com eles, torna-se possível avaliar o grau de alcance dos objetivos previamente definidos. Por fim, para que esses indicadores sejam úteis, eles devem ser monitorados regularmente. Essa avaliação periódica dos indicadores de desempenho subsidia as decisões que permitem as correções necessárias para o alcance dos objetivos definidos inicialmente.

O valor da TI de uma instituição relaciona-se à sua capacidade de implementar os objetivos de negócio definidos pela alta administração. Por isso, as decisões da alta administração acerca do uso e da gestão de TI devem levar em conta a capacidade das várias tecnologias disponíveis produzirem como benefício o alcance dos objetivos institucionais.

Em suma, a falta de objetivos claros definidos pela alta administração impedirá uma boa gestão de TI.

Os dados encontrados no presente levantamento indicam que 57% dos respondentes não definiram objetivos de desempenho para o uso e para a gestão da TI institucional. Esse número, considerado muito alto, é ainda mais preocupante pelo fato de que 76% não estabelecem indicadores de desempenho para TI, 71% não avaliam regularmente esse desempenho e 87% admitiram não tomar suas decisões quanto ao uso e à gestão de TI com base nos benefícios esperados dos sistemas de informação.

Obviamente, as instituições terão muita dificuldade em perseguir objetivos que não estiverem definidos. Além disso, a conquista de um objetivo definido sem o acompanhamento dos indicadores apropriados depende, em geral, mais de fatores fortuitos do que de processos estabelecidos de supervisão e gerência.

De forma geral, pode-se inferir que falta preocupação da alta administração com o uso e a gestão da TI institucional, o que pode induzir à ineficiência e à inefetividade da instituição como um todo.

## Gestores de tecnologia da informação

A Figura 13 apresenta os resultados obtidos na questão acerca da política de recursos humanos para a gestão de TI.

### Deficiências quanto a gestores de TI

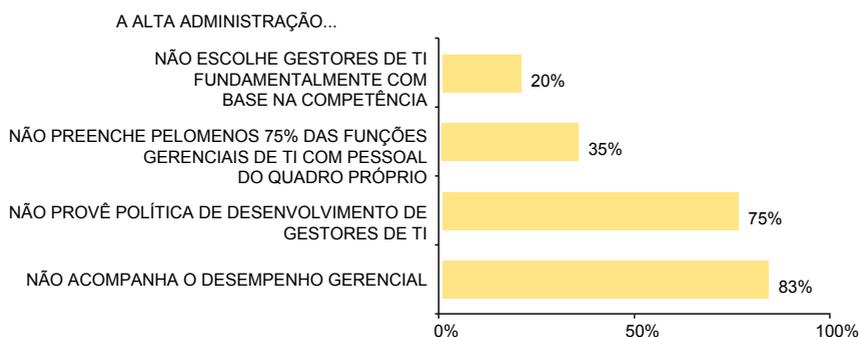


Figura 13. Política de RH para gestão de TI

Um aspecto basilar da boa governança de TI é a alocação de pessoas adequadamente capacitadas para decidir sobre a gestão e o uso da TI institucional. Decisões sobre a gestão e o uso de TI não estão restritas à área de TI, mas permeiam a instituição como um todo (ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009).

Porém, o foco da presente questão relaciona-se especificamente aos gestores inseridos na área de TI, cujas decisões devem balancear aspectos técnicos, administrativos e de negócio, contribuindo para a efetividade e a eficiência da instituição, em parceria com as demais instâncias decisórias da instituição.

Os resultados obtidos são alarmantes:

- 20% dos respondentes não escolhem os gestores de TI com base em critérios de competência, mesmo em uma área tão crítica, da qual toda a instituição depende;
- 35% das instituições não reservam pelo menos 75% das funções comissionadas da área de TI para servidores do quadro próprio, permitindo que mais de um quarto da gestão de TI esteja nas mãos de empresas ou de pessoas com vínculo precário com a instituição;
- em 75% das instituições não há qualquer política para desenvolvimento de gestores de TI;
- em 83% das instituições não há acompanhamento do desempenho gerencial na área de TI.

Esses indicadores apontam para a falta de preocupação da alta administração em garantir boa capacidade gerencial interna, em conflito com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Uma das diretrizes dessa política é “promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento” (Decreto nº 5.707/2006, artigos 1º, III, 2º, II, 3º, III, e 5º, III). A situação é especialmente delicada no caso das instituições vinculadas ao Sisp, onde 52% dos respondentes não priorizam o preenchimento das funções de gestão de TI com pessoas do quadro interno, como pode ser visto na Figura 14.

## Deficiências quanto a gestores de TI - somente Sisp

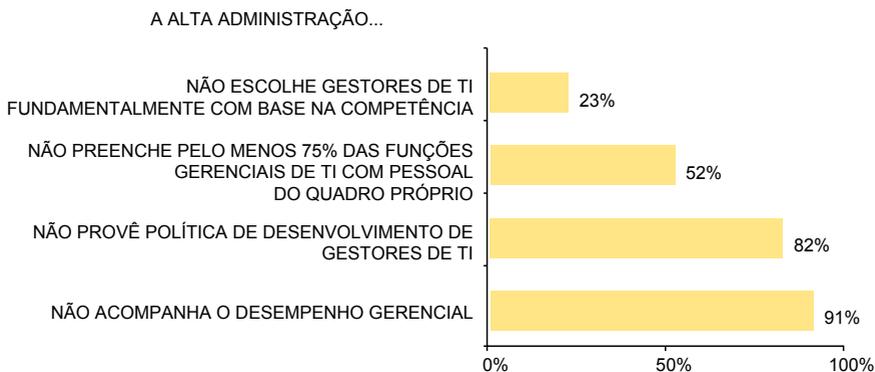


Figura 14. Política de RH para gestão de TI (somente Sisp)

Quando uma parte relevante dos gestores é de fora dos quadros da instituição, portanto com vínculo precário, há elevado risco de falta de continuidade na condução da TI. Como resultado, o processo de amadurecimento da gestão fica comprometido.

O elevado número de respostas negativas em “política de desenvolvimento de gestores de TI” e “acompanhamento de desempenho gerencial” são compreensíveis nesse contexto, pois, não é usual proverem-se políticas corporativas de desenvolvimento para gestores sem vínculo estável com a instituição.

## Análise da Governança de TI com base no iGovTI

Para o TCU, a adoção de indicadores de gestão é uma prática que contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública e consequente melhoria da prestação dos serviços públicos.

Como não há métrica de governança de TI conhecida que pondere os pontos específicos avaliados no levantamento e produza uma nota ou índice para cada organização, a Sefti criou fórmula própria.

A métrica de governança adotada no presente levantamento, denominada iGovTI, combina elementos de três fontes: (a) o Cobit 4.1, já citado, que é adotado mundialmente para avaliação de governança de TI; (b) o Gespública, com avaliações anuais<sup>12</sup>, é adotado no Brasil como modelo de excelência em gestão pública; (c) o levantamento de governança realizado pelo TCU em 2007, que resultou no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário. Optou-se pela combinação dessas três fontes como forma de melhorar a sustentação do método adotado e de acelerar o seu amadurecimento.

Adicionalmente, a distribuição dos valores de iGovTI foi analisada em comparação com dois padrões de resposta ao questionário que, a juízo da Sefti, representam a situação mais baixa que se possa classificar como governança intermediária e a situação mais baixa que se possa classificar como governança aprimorada. Esses dois padrões permitiram escolher os seguintes limites:

- abaixo de 40%, considera-se que a instituição encontra-se em estágio INICIAL de governança de TI;
- de 40 a 59%, considera-se em estágio INTERMEDIÁRIO;
- a partir de 60%, considera-se em estágio APRIMORADO.

Essa escala permite a inferência de distinções relevantes entre instituições públicas e fornece subsídios importantes para o seu planejamento e controle, bem como para a atuação do controle externo.

Aplicada essa forma de cálculo aos dados informados pelas instituições respondentes, obteve-se a distribuição de frequência apresentada na Figura 15.

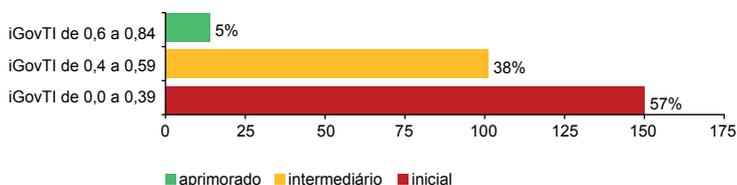


Figura 15. Distribuição das instituições respondentes por estágio de governança

Pode-se observar que a maioria (57%) das instituições respondentes se encontram abaixo do limite de 40% de aderência aos requisitos apresentados no questionário, o que corresponde ao **estágio inicial de governança de TI**. Nessa faixa, o envolvimento da alta administração é menor, o planejamento mais frágil, os trabalhadores menos preparados e os controles internos são menos rigorosos e menos estruturados e, por isso, é maior o risco de ocorrência de falhas que costumam resultar em ineficácia, ineficiência, inefetividade e antieconomicidade.

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

Apenas 5% das instituições respondentes recaem no **estágio aprimorado de governança de TI**. Nesse estágio, encontram-se evidências declaratórias do maior compromisso da alta administração com a direção da instituição em todos os níveis, por meio de planejamento consistente e sistemático, fixação clara de objetivos e metas, monitoração da execução e auditoria. Além disso, o quadro de pessoal recebe qualificação sistemática e os processos de trabalho são formais e mensurados.

Quando vista pela ótica do volume de recursos orçamentários alocados às ações de TI, a distribuição das instituições em relação ao iGovTI ganha contornos preocupantes, como apresentado na Figura 16.

## Governança de TI x orçamento de TI

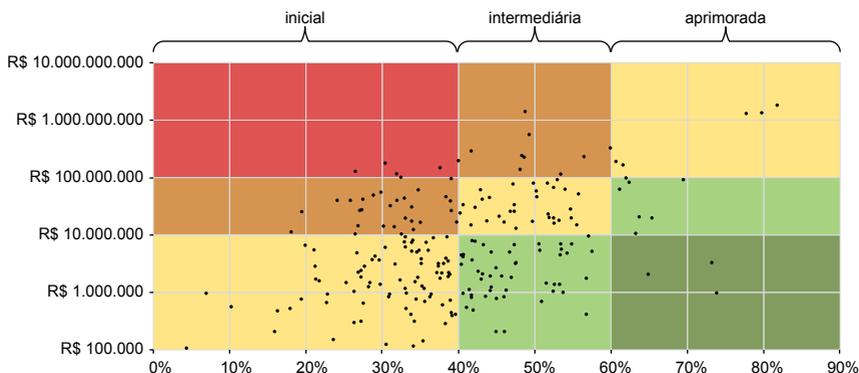


Figura 16. Distribuição das instituições por orçamento de TI e iGovTI

Verifica-se que há seis instituições que gerenciam R\$ 100 milhões ou mais e possuem governança de TI em estágio inicial. É razoável supor que há mais riscos de utilização inadequada desse dinheiro nessas instituições. De outra parte, observa-se que é possível haver boa governança de TI mesmo com baixos orçamentos, como no caso das três organizações que estão no quadrante inferior direito da Figura 16.

Outra análise, realizada para verificar a existência de correlação<sup>13</sup> entre as dimensões utilizadas no cálculo do índice de governança, resultou nos dados apresentados na Tabela 1, abaixo.

DIMENSÃO	Liderança	Estratégias e Planos	Gestão de Pessoas	Processos
Liderança	---	0,48	0,32	<b>0,60</b>
Estratégias e Planos	0,48	---	0,23	0,46
Gestão de Pessoas	0,32	0,23	---	0,29
Processos	<b>0,60</b>	0,46	0,29	---

Tabela 1. Análise de correlação entre as dimensões avaliadas

Pode-se observar que há razoável correlação estatística positiva entre a governança em Liderança e a governança em Processos. Além disso, a correlação entre essas duas dimensões é maior que a existente entre as demais dimensões em análise.

Considerando que a liderança precede a existência de processos, o resultado sugere que o esforço de controle deve focalizar principalmente a estrutura da liderança em governança de TI, porque esta parece ter maior efeito sobre todas as demais dimensões de governança de TI. Isto está de acordo com o preconizado pelo Cobit, especialmente no objetivo de controle ME1.

## **O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR A GOVERNANÇA DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

As informações obtidas neste levantamento não deixam margem à dúvida de que a situação da governança de TI na APF ainda se encontra em estado precário. Como a maioria das instituições respondentes encontra-se em estágio inicial do índice iGovTI, pode-se inferir que a adoção dos conceitos de governança de TI pela APF ainda é incipiente.

Além disso, há instituições que gerem recursos orçamentários substanciais e que não demonstraram boa governança de TI no presente levantamento, o que sugere maior risco na gestão do dinheiro público.

Aparentemente, ainda é uma novidade o conceito de que governar a TI, por se tratar de uma área crítica para o alcance dos objetivos da instituição, é responsabilidade da alta administração. Essa lacuna demanda ação específica do TCU, pois a análise dos dados sugere que há correlação entre a liderança da alta administração na governança de TI em relação às outras dimensões, especialmente com relação à dimensão “processos de TI”. Assim, como preconizado pelo objetivo de controle ME1 do Cobit, a melhor forma para alcançar boa governança de TI seria atuar fortemente sobre o comportamento da alta administração.

Na comparação com o levantamento de 2007, é preocupante a falta de evolução na área de segurança da informação, que continua com índices de não-conformidade muito altos. Outros indicadores permanecem nos mesmos níveis acanhados de 2007, entretanto, houve queda no número de instituições que declararam possuir processo de planejamento da contratação e de gestão de contratos. Avalia-se que, nesses casos, a redução pode ser resultado da melhor compreensão, pelos respondentes, dos conceitos abordados nas questões do levantamento de 2010 em relação ao questionário de 2007.

Por outro lado, há sinais de iniciativas no sentido de reverter essa realidade. Houve evolução significativa no índice referente a planejamento estratégico institucional, o qual é pré-requisito para um planejamento estratégico de TI alinhado com o negócio, além de ser essencial para a definição de objetivos de desempenho. Outrossim, o número de instituições que declararam possuir carreira própria de TI praticamente dobrou, alcançando 78%.

Uma melhora sensível nesses dois aspectos estruturantes (planejamento estratégico institucional e carreira de TI) abre a possibilidade de que haja reflexo positivo em outros indicadores de governança e gestão de TI no futuro. No entanto, ainda é cedo para se aferir qualquer tendência.

Em face da situação encontrada, o Tribunal expediu, por meio do Acórdão nº 2.308/2010-TCU-Plenário, recomendação para que os órgãos governantes superiores da Administração Pública Federal orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de estabelecerem formalmente: objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio, indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição, metas para cada indicador definido e mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição. Complementarmente, o Tribunal recomendou que os órgãos governantes superiores normatizem a obrigatoriedade de a

alta administração de cada instituição sob sua jurisdição, supervisão ou estrutura estabelecer os itens acima.

Conquanto as graves deficiências apontadas neste levantamento, o Tribunal não repetiu recomendações e determinações anteriormente prolatadas, pois continuam válidas para o caso atual. Citem-se em especial as recomendações e determinações exaradas no Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário, que são aplicáveis à maioria das não-conformidades observadas.

Observe-se ainda que este levantamento fez parte de um esforço de fiscalização maior, em andamento na data da publicação deste sumário executivo, no qual as análises serão aprofundadas e as deliberações do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário serão monitoradas, podendo resultar na proposta de novas recomendações ou determinações, quando da sua apreciação.

É importante que o TCU permaneça no seu papel como indutor do processo de melhoria da governança de TI no setor público federal. Nesse sentido, o Tribunal determinou à Sefti que aprimore, defina e mantenha processo de trabalho permanente, periódico e sustentável de acompanhamento da governança de TI na APF, de modo a subsidiar processos de fiscalização em TI e contribuir com o planejamento e controle dos órgãos e entidades jurisdicionados. Também com esse fim, houve determinação à Sefti para remeter, a cada instituição respondente do levantamento de 2010, relatório com avaliação individualizada da respectiva governança de TI e com comparação dos resultados consolidados do correspondente segmento de atuação.

Entre as atribuições das cortes de contas está a “função educativa”. Em sintonia com os ensinamentos das teorias educacionais modernas, o TCU, como instituição, reconhece que não basta punir os desvios, mas que educar é essencial. Assim, o Tribunal determinou à Sefti que desenvolva ações de estímulo à conscientização da alta administração das instituições que compõem a Administração Pública Federal acerca do

tema “Governança de TI”. Nessa linha, também foi autorizada a divulgação pela Sefti das informações coletadas, na forma de informativos e sumários executivos, além de outros meios, sem identificação individual dos respondentes.

## **BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU**

Os benefícios do presente trabalho são a indução de melhorias na estrutura de governança de TI por meio de recomendações aos órgãos governantes superiores e a possibilidade também de indução de melhorias, em termos de governança e gestão de TI, na organização interna das instituições participantes do levantamento, a partir da divulgação dos resultados de cada instituição e dos comparativos com instituições similares. Além disso, a própria Sefti e outras unidades do TCU serão beneficiadas em seus processos de planejamento de ações de controle, em função da disponibilidade de informações importantes sobre a governança de TI das instituições públicas federais.

## **ACÓRDÃO Nº 2.308/2010-TCU-PLENÁRIO**

1. Processo TC 000.390/2010-0.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento.
3. Responsáveis: não há.
4. Unidades: Órgãos e entidades diversos da Administração Pública Federal.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento destinados a avaliar a governança de tecnologia da informação no âmbito da Administração Pública Federal.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 42, §1º, e 43, I, da Lei n° 8.443/1992, nos arts. 245, §1º, e 250, inciso III, do Regimento Interno, nos arts. 103-B, §4º, e 130-A, §2º, da Constituição Federal, no art. 6º, IX, do Decreto n° 6.081/2007, e no art. 4º, I, do Decreto n° 1.048/1994, em:

9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, à Secretaria Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União – Segepres/TCU, à Diretoria Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria Geral do Senado Federal que, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação:

9.1.1. orientem as unidades sob sua jurisdição, supervisão ou estrutura acerca da necessidade de estabelecer formalmente: (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição;

9.1.2. normatizem a obrigatoriedade de a alta administração de cada instituição sob sua jurisdição, supervisão ou estrutura estabelecer os itens acima;

9.2. assinar prazo de 15 (quinze) dias para que as instituições que deixaram de atender aos requerimentos de informações desta Corte encaminhem, em meio eletrônico e em papel, as respostas ao questionário utilizado neste levantamento;

9.3. remeter cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram aos seguintes interessados: Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Logística Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados; Diretoria-Geral do Senado Federal; Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti que:

9.4.1. monitore a adoção das providências recomendadas no item 9.1. deste acórdão e continue a monitorar o cumprimento das providências recomendadas no acórdão 1.603/2008-Plenário;

9.4.2. desenvolva ações de estímulo à conscientização da alta administração das unidades da Administração Pública Federal acerca de conceitos, objetivos, indicadores, ações e estruturas de governança de tecnologia da informação;

9.4.3. defina e mantenha processo de trabalho permanente e sustentável de acompanhamento da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal, de modo a subsidiar processos de fiscalização do TCU em TI e processos de planejamento e controle das unidades jurisdicionadas a esta Corte, com definição, se possível, de periodicidade regular para realização de levantamentos gerais como o ora examinado e de mecanismos para coleta de evidências destinadas a aumentar a confiabilidade das informações colhidas mediante questionários;

9.4.4. remeta, para cada uma das instituições que responderam ao questionário utilizado neste levantamento, relatório com avaliação individualizada da respectiva governança de TI e com comparação dos resultados consolidados do correspondente segmento de atuação, de forma a subsidiar o planejamento daquelas unidades;

9.4.5. divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativo, na forma do apêndice VIII do relatório, e em sumários executivos;

9.4.6. divulgue, sem identificação individual dos respondentes, os dados coletados no presente levantamento;

9.4.7. aponha chancela de sigilo ao anexo 2 destes autos.

10. Ata n° 33/2010-Plenário.

11. Data da Sessão: 8/9/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2308-33/10-P

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
UBIRATAN AGUIAR  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:  
(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador Geral

## NOTAS

- 1 INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4. ed. São Paulo, SP : IBGC, 2009.
- 2 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança corporativa de tecnologia da informação. Esta Norma oferece princípios para orientar os dirigentes das organizações sobre o uso eficaz, eficiente e aceitável da Tecnologia de Informação (TI) dentro de suas organizações.
- 3 Extraído do Cobit 4.1.
- 4 Extraído da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança corporativa de tecnologia da informação.
- 5 Fontes: Orçamento de TI publicado no Quadro 17 do Volume I da Lei do Orçamento Anual para 2010 e informações obtidas junto ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).
- 6 Fonte: SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários, 2010.
- 7 São considerados órgãos governantes superiores aqueles que têm como uma de suas atribuições a expedição de normativos, sobre temas de sua competência, com efeito vinculante sobre outras instituições. Encontram-se nessa situação, por exemplo: o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- 8 Gespública é um programa federal estabelecido pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, e coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse programa é voltado para orientar e aferir a qualidade da gestão pública.
- 9 INFORMATION TECHNOLOGY GOVERNANCE INSTITUTE – ITGI. COBIT – Control Objectives for Information and related Technology. 4.1. ed. (em português). Rolling Meadows: ITGI, 2007. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Knowledge-Center/cobit/Documents/cobit41-portuguese.pdf>>. Acesso em: 16 julho 2010.
- 10 Estão nessa situação, por exemplo, os comandos das Forças Armadas.
- 11 Fontes: Lei do Orçamento Anual para 2010 e dados fornecidos pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).
- 12 Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrumento para avaliação da gestão pública – ciclo 2010. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, Brasília: MP, 2010. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/folder\\_premio/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento\\_ciclo\\_2010\\_22mar.pdf](http://www.gespublica.gov.br/folder_premio/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf)>. Acesso em: 16 julho 2010.

13 Em teoria da probabilidade e estatística, a correlação indica a força e a direção do relacionamento linear entre duas variáveis aleatórias. A medida de correlação mais conhecida é o coeficiente de correlação de Pearson, utilizado neste trabalho. Esse coeficiente assume apenas valores entre -1 e +1. Se o coeficiente for positivo, quando uma variável aumenta, a outra também aumenta. Se o coeficiente for negativo, quando uma variável aumenta, a outra diminui e vice-versa. Quanto mais próximo de +1, maior a força da correlação positiva existente. Quanto mais próximo de -1, maior a força da correlação negativa existente.

### **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da  
Informação

### **Equipe de Auditoria**

Carlos Renato Araújo Braga (Supervisor)  
Cláudio Silva da Cruz  
Daniel Jezini Netto (Coordenador)  
Gelson Heindrickson

### **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

### **Capa e Diagramação**

Paulo Arthur C. Alves

### **Ouvidoria**

0800 6441500

Impresso pela Sesap/Segedam

Endereço para contato, solicitação de exemplares e consulta na Internet

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria de Fiscalização de  
Tecnologia da Informação (Sefti)  
SAFS, Quadra 4, Lote 1  
Anexo I, sala 311  
70042-900 Brasília - DF  
Fone: (61) 3316-5371/7396  
Fax: (61) 3316-5372  
<http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>  
[sefti@tcu.gov.br](mailto:sefti@tcu.gov.br)

## Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

### Negócio

Controle externo da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

### Missão

Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

### Visão

Ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação.