

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 022.577/2012-2

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgãos/Entidades: 330 unidades jurisdicionadas.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS EM UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CONSTATAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS NA MAIOR PARTE DOS QUESITOS AVALIADOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES VISANDO A INDUZIR MELHORIAS NOS SISTEMAS EXISTENTES.

1. Com a finalidade de conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas da Administração Pública Federal, realizou-se levantamento, por intermédio de questionário de auto avaliação, em amostra formada por 330 unidades jurisdicionadas.

2. Detectou-se que a maior parte das 305 unidades que prestaram informações apresentam deficiências significativas em todos os componentes do modelo de avaliação empregado, o que implica comprometimento dos resultados e benefícios esperados para a sociedade e exposição a riscos relevantes. Muito embora as atividades típicas de departamento de pessoal pareçam bem administradas, os indicadores revelam um nível rudimentar de desenvolvimento da gestão estratégica.

3. Por conseguinte, encaminha-se relatório individualizado a cada organização avaliada, para que possam comparar os seus resultados com aqueles obtidos pela amostra geral e pelos respectivos segmentos de negócio, como subsídio da definição de objetivos e estruturação de ações de melhoria da governança e da gestão de pessoas.

4. Encaminham-se determinações e recomendações aos órgãos governantes superiores, a fim de promover maior comprometimento da alta administração com a eficiência, efetividade e transparência da gestão de pessoas, de sorte que o esforço laborativo possa ser melhor alocado para a produção efetiva de resultados mais significativos para a sociedade.

5. Determina-se também à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que apresente propostas de fiscalização nas áreas mais críticas da governança de pessoas e revise, em conjunto com a Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex, as informações atualmente solicitadas por este Tribunal no Relatório de Gestão, no que concerne à área de pessoal, a fim de induzir a melhoria dos sistemas existentes.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório do Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, no período de 10/09/2012 a 27/09/2013, com o objetivo de avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas em amostra de organizações da Administração Pública Federal, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

2. Esta fiscalização decorre de Comunicação do então Ministro Presidente na sessão do Plenário de 27/06/2012, ocasião em que foi ressaltada a relevância de levantamento dessa natureza na área de pessoal, a exemplo das “ações levadas a efeito por esta Corte de Contas na área de governança de Tecnologia da Informação – TI, que vêm produzindo resultados reconhecidamente de grande valor para a sociedade brasileira” (TC 019.827/2012-1).

3. As informações coletadas auxiliarão no planejamento das ações de controle do TCU, orientando a sua atuação como indutor do processo de aperfeiçoamento da governança e da gestão de pessoas da APF. Além disso, este trabalho facilitará a identificação de bons exemplos e modelos a serem disseminados para as unidades jurisdicionadas.

4. Transcrevo, a seguir, o Relatório apresentado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, de modo a preservar a sistematização e o detalhamento que o caracterizam (peça n. 136):

‘1.3 Visão geral sobre governança de organizações e de pessoas no setor público

12. A finalidade da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações atuem sempre conforme o interesse público. Com base nessa premissa, a Federação Internacional de Contadores – IFAC entende que governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013).

13. Com o mesmo objetivo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC define governança como sendo o modo de dirigir, monitorar e incentivar uma organização, ressaltando que os seus princípios são aplicáveis ao setor público (IBGC, 2009).

14. Nos termos da IFAC (2001), as práticas de governança devem ser norteadas pelos seguintes princípios:

- **Transparência:** necessidade de os altos dirigentes das organizações públicas exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos.

- **Integridade:** necessidade de os altos dirigentes serem honestos e objetivos, adotando voluntariamente altos padrões de comportamento que conduzam os interessados ao reconhecimento de que seu comportamento é probo e apropriado. O cumprimento deste princípio depende da efetividade do modelo de controle e do profissionalismo dos agentes públicos.

- **Prestação de contas:** necessidade de que os altos dirigentes assumam integralmente a responsabilidade por decisões e ações de sua alçada e prestem contas por elas, inclusive pelos resultados alcançados. Para que esse princípio seja cumprido, é essencial haver uma clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes públicos.

15. Na legislação brasileira também estão presentes vários princípios relacionados à governança, tais como (BRANCO; CRUZ, 2013):

- planejamento e controle (DL200/1997, art. 6º);
- transparência e publicidade (CF, art. 37 e LRF);
- moralidade (CF, art. 37);
- impessoalidade (CF, art. 37);
- economicidade (CF, art. 70);
- legalidade (CF, arts. 37 e 70);
- legitimidade (CF, art. 70);

- eficiência (CF, art. 37);
- eficácia e efetividade (L10180/2001, arts. 7º, III, 20, II) e outros.

16. Estão previstos, ainda, diversos mecanismos de governança para que as organizações públicas coloquem em prática esses princípios. Abaixo seguem os principais exemplos (BRANCO; CRUZ, 2013):

16.1. **Conselhos representantes da sociedade civil**: aumentam a possibilidade de participação da sociedade na gestão da coisa pública, como principal interessada;

16.2. **Planejamento organizacional**: contribui para a alocação ótima dos recursos disponíveis e dá maior transparência, permitindo o controle pelos interessados;

16.3. **Comitês internos**: facilitam o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evitam conflitos;

16.4. **Excelência de pessoal e descentralização administrativa**: são metas legais e são a base para que, por meio de flexibilidade, as organizações sejam eficazes e eficientes;

16.5. **Gestão de riscos**: serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor;

16.6. **Publicação de planos, portfólios e resultados**: as divulgações de planos (como o PPA e os Planos de Ação Global), portfólios (como a Carta de Serviços ao Cidadão) e resultados (como no caso do Relatório de Gestão) são instrumentos de transparência para a sociedade;

16.7. **Avaliações de desempenho individual e organizacional**: são práticas fundamentais para a melhoria contínua da eficiência e da eficácia das organizações;

16.8. **Auditoria interna**: é essencial para detectar precocemente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são efetivos;

16.9 **Controle Externo**: exercido pelo Congresso Nacional com apoio do TCU, é o meio pelo qual a sociedade poderá saber se aqueles que administram o Estado em seu nome estão de fato cumprindo as normas de conduta (legalidade), agindo no estrito interesse do povo brasileiro (legitimidade) e utilizando os recursos públicos nas alternativas que dão o melhor retorno à sociedade (economicidade).

17. Esses e outros mecanismos são úteis para aumentar o valor obtido da aplicação dos recursos, conferir maior transparência, assegurar a conformidade com as normas, mitigar riscos de não alcance de metas e melhorar a prestação de serviços à sociedade. Assim, a sociedade se beneficia e as organizações públicas amadurecem, tornando-se mais sustentáveis. Ademais, os gestores e altos administradores podem ser reconhecidos pelo seu valor agregado e pela sua atuação responsável, beneficiando-se também pelo menor risco jurídico (BRANCO; CRUZ, 2013).

18. A governança de pessoas é a aplicação desses princípios e práticas com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, com base no art. 2º, II, da Resolução TCU 247/2011, pode-se entender governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

19. Em outras palavras, pode-se entender a governança de pessoas como componente fundamental da governança das organizações, compreendendo os sistemas pelos quais a supervisão e a liderança são exercidas, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas na consecução dos objetivos organizacionais. Nessa linha, a boa governança de pessoas pode contribuir para maximizar o valor do capital humano da organização, de modo a obter maior sinergia no uso da força de trabalho e compatibilizar as expectativas das partes interessadas (**stakeholders**).

20. Vale lembrar que o capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e que determinam a capacidade de

prestação de serviços à sociedade. Portanto, a boa governança de pessoas é fundamental para assegurar que os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, sejam governados de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis.

21. A importância de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão de pessoas no setor público decorre não apenas da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade, mas também da elevada materialidade dos gastos nessa área. Frequentemente os gastos com pessoal são o maior item dos orçamentos das organizações públicas. Na Lei Orçamentária Anual de 2013, por exemplo, a despesa de pessoal foi prevista em R\$ 226 bilhões. Aliás, tanto a despesa de pessoal quanto o número de servidores têm aumentado no decorrer dos últimos anos, conforme demonstrado na tabela abaixo, a qual apresenta dados referentes aos servidores da União em atividade:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Crescimento no período
Despesa com servidores ativos (em milhões)	75.257,80	86.772,50	101.228,10	110.013,70	118.639,10	123.177,60	63,67%
Quantidade de servidores ativos	1.014.195	1.031.632	1.067.861	1.111.633	1.131.178	1.130.460	11,46%

Tabela 1. Crescimento da despesa de pessoal e da quantidade de servidores da União (civis e militares ativos)
Fonte: dados obtidos no Boletim Estatístico de Pessoal nº 204, publicado pela SEGEP/MP

22. Por essas razões, práticas relacionadas à governança de pessoas são destacadas em diversos modelos de governança e de gestão. Por exemplo, no modelo de governança para organizações públicas elaborado pela IFAC (**Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**), há vários critérios e padrões relacionados a esse tema: liderança, conduta ética, clareza de papéis e responsabilidades, seleção, comunicação, capacitação, avaliação de desempenho, retenção, política de remuneração, prestação de contas.

23. No Brasil, o modelo que mais se destaca para avaliar organizações públicas é o do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública (Decreto 5.378/2005), que tem como um de seus objetivos ‘promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas’ (art. 2º). O modelo é constituído de oito critérios de avaliação continuada e visa a induzir a adoção de um conjunto de princípios e práticas para se alcançar a excelência da gestão no setor público. Três desses oito critérios estão diretamente relacionados ao capital humano das organizações: liderança; informações e conhecimento; e pessoas. No primeiro, examina-se, entre outros aspectos, como é exercida a liderança, incluindo temas como mudança cultural e implementação do sistema de gestão da organização. No segundo, um dos aspectos avaliados é a gestão do conhecimento organizacional. E no terceiro critério, ‘pessoas’, abordam-se os seguintes itens: sistemas de trabalho, capacitação e desenvolvimento, e qualidade de vida.

24. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o governo federal norte-americano publicou um modelo específico para essa área, adotando-o desde 2005: **The Human Capital Assessment and Accountability Framework** – HCAAF (tradução nossa: ‘Modelo de Avaliação, Transparência e Prestação de Contas do Capital Humano’). Esse modelo consolida práticas amplamente reconhecidas, destacando aspectos como planejamento da força de trabalho, desenvolvimento da liderança, processo sucessório, gestão do conhecimento, cultura orientada para resultados, gestão de talentos e transparência.

25. Embora ‘governança de pessoas’ ainda seja um conceito em construção, com base no exposto acima e em outras referências utilizadas no presente trabalho, esta Unidade Técnica elaborou a seguinte definição, a qual será utilizada no presente relatório: **governança de pessoas consiste no 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.

26. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem por objetivo:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

27. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do **que** deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma **como** se executa. Por exemplo, segundo a IFAC, uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) de avaliação de desempenho individual dos membros da alta administração. Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

28. Ressalte-se, por fim, que a responsabilidade pela gestão dos recursos organizacionais pode ser delegada, mas não a responsabilidade pela prestação de contas. Por isso, os atos de avaliar, dirigir e monitorar a gestão de pessoas são de responsabilidade primária da alta administração e não podem ser delegados. Obviamente, não se está afirmando que os membros da alta administração devam assumir a execução das atividades de gestão de pessoas, mas sim que é responsabilidade deles prover a estrutura e garantir uma boa governança de pessoas.

1.4 Metodologia e limitações

29. Durante a fase de planejamento, a equipe de fiscalização elaborou questionário de autoavaliação, utilizando como referências o modelo do programa GesPública e modelos internacionais aplicados à governança e à gestão estratégica de pessoas em organizações públicas, tais como o adotado pelo governo federal norte-americano (**Human Capital Assessment and Accountability Framework**) e o publicado pela IFAC (**Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**). Outras referências utilizadas são mencionadas ao final do presente relatório.

30. A versão final do questionário (Apêndice I) resultou de amplo processo de revisão e validação, envolvendo especialistas do TCU e das seguintes organizações: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Conselho Nacional de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Conselho da Justiça Federal e Universidade de Brasília.

31. Com o intuito de auxiliar os respondentes no correto preenchimento do questionário, foram elaborados e publicados os seguintes materiais de apoio: Respostas para as dúvidas mais frequentes – FAQ e Glossário (Apêndice II).

32. Selecionaram-se 337 organizações da APF para responder o questionário. Para compor essa amostra, buscou-se selecionar exatamente as mesmas 350 organizações avaliadas no último levantamento de governança de TI, realizado em 2012 (TC 007.887/2012-4; Acórdão 2585/2012-Plenário). Entretanto, como foram identificadas sete organizações sem autonomia de governança de pessoas, a equipe as excluiu do presente levantamento, mantendo, nesses casos, apenas os órgãos centralizadores. Além dessas, optou-se por excluir as seis organizações sociais avaliadas no levantamento de TI.

33. É importante destacar que órgãos de segundo escalão com autonomia em governança de pessoas – como, por exemplo, Receita Federal do Brasil e Polícia Federal – foram avaliados em separado dos ministérios aos quais se subordinam.

34. Ao final da fase de planejamento, foi encaminhada às organizações selecionadas comunicação da Presidência do TCU, dando ciência da realização do levantamento, assim como solicitando o preenchimento de um formulário com dados cadastrais da organização e a indicação de um interlocutor para tratar do trabalho junto ao Tribunal (peça 3).

35. A solicitação de preenchimento do questionário foi encaminhada para o **e-mail** do interlocutor, informando que o questionário respondido deveria ser enviado ao TCU na forma eletrônica e na forma impressa, com a assinatura do dirigente máximo da organização. Nos casos de descumprimento do prazo ou de ausência de resposta à comunicação da Presidência do TCU, solicitou-se o preenchimento por meio de ofício (peças 7-73, 98, 110 e 118-120).

36. Para esclarecimento das dúvidas e outras comunicações, foi divulgado o endereço eletrônico perfilgovpessoal2013@tcu.gov.br.

37. Utilizou-se o formulário PDF como formato do questionário, cuja geração é realizada com o apoio da ferramenta *Adobe Acrobat Professional 8*, por ter se mostrado, entre as soluções disponíveis no TCU, a mais adequada aos objetivos do levantamento. Ainda, a utilização dessa solução permitiu o aproveitamento de toda a estrutura e processo de trabalho estabelecidos pelos levantamentos de governança de TI. Os questionários preenchidos foram recebidos por meio de correio eletrônico, no endereço perfilgovpessoal2013@tcu.gov.br, e suas informações importadas e tratadas no banco de dados **Access**, da *Microsoft*.

38. Como fatores de limitação à execução dos trabalhos, identificaram-se os seguintes: atraso de organizações no atendimento à diligência, o que prejudicou as análises estatísticas, embora não tenha comprometido as conclusões obtidas; dificuldade na identificação das organizações que deveriam fazer parte do levantamento, tendo em vista a grande quantidade de órgãos da APF e a dificuldade para obter informações que permitam aferir os seus respectivos graus de autonomia de governança de pessoas.

39. Registre-se que, na fase de execução do levantamento, foram excluídas 7 organizações da amostra (Apêndice III), uma vez que informaram não possuir autonomia de governança de pessoas. Considerando essas exclusões, até a conclusão do presente relatório, 305 organizações haviam atendido à solicitação de remessa de informações (Apêndice IV), restando 25 organizações inadimplentes (Apêndice V).

1.5 Estrutura do questionário e modelo de avaliação

40. A tabela a seguir apresenta a estrutura do questionário, que foi composto por 101 questões (indicadores).

Estrutura do questionário	
Parte A - Liderança da alta administração	
Parte B - Alinhamento estratégico	Planejamento organizacional
	Planejamento da gestão de pessoas
	Planejamento da força de trabalho
	Unidade de Gestão de Pessoas como parceira estratégica
Parte C - Gestão da liderança e do conhecimento	Gestão da liderança e processo sucessório
	Integridade e comprometimento
	Aprendizagem contínua
	Gestão do conhecimento
Parte D - Cultura orientada para resultados	Comunicação
	Avaliação de desempenho
	Reconhecimento
Parte E - Gestão de talentos	Recrutamento, seleção e integração
	Retenção
Parte F - Controle da concessão de direitos e vantagens	

Parte G - Resultados e prestação de contas (Accountability)
Parte H - Perfil da força de trabalho e das despesas de pessoal

Tabela 2. Estrutura do questionário

41. O questionário baseia-se no modelo abaixo, resultante de adaptação do modelo adotado pelo governo federal norte-americano, o HCAAF:

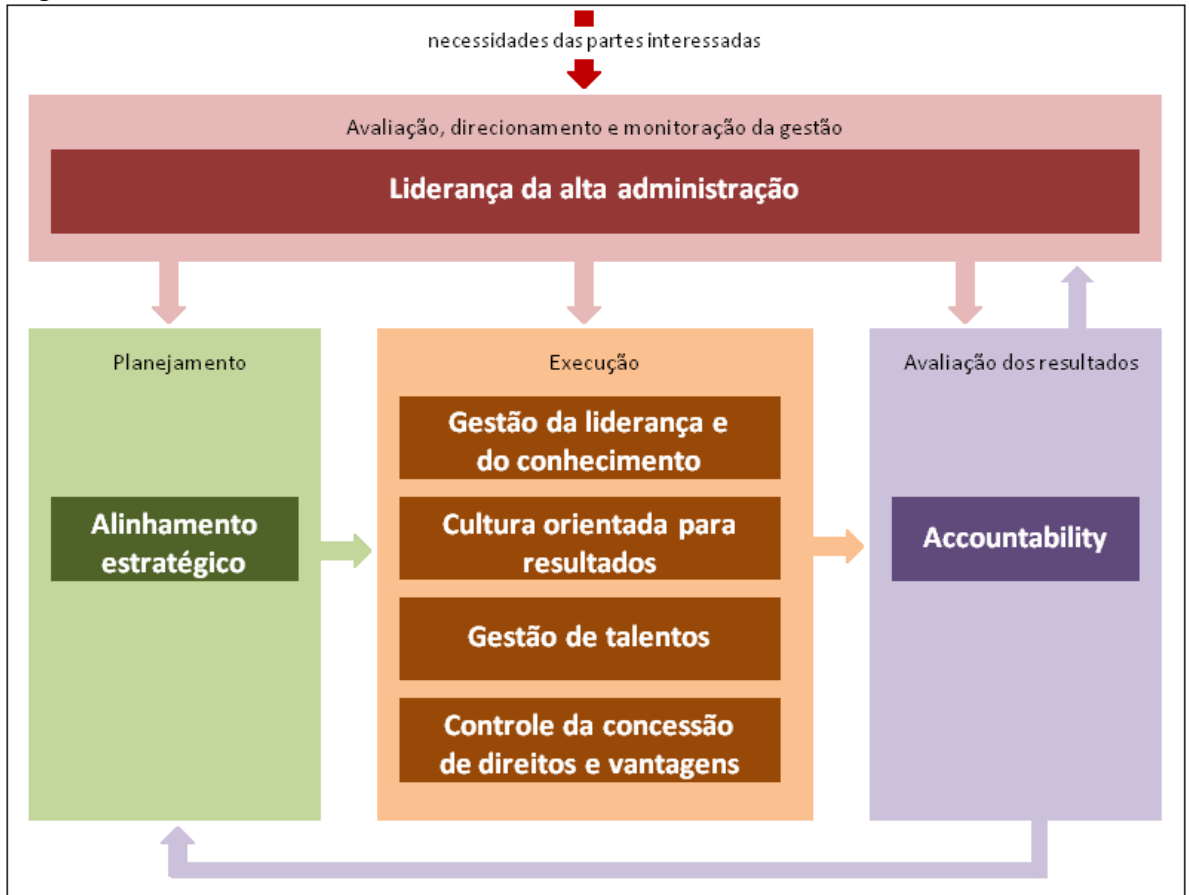


Figura 1. Modelo de avaliação utilizado no levantamento

Fonte: The Human Capital Assessment and Accountability Framework (EUA, 2005, adaptado)

42. Esse modelo está fundamentado no entendimento de que a alta administração é a **única responsável** pelo estabelecimento dos processos de liderança, cujo objetivo é dirigir os esforços da organização para a obtenção de resultados em benefício da sociedade. Entre esses processos destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

43. Os seis componentes do modelo posicionados abaixo do componente ‘Liderança da alta administração’ referem-se à atuação dos gestores designados (por delegação de competência ativa ou passiva) pela alta administração para exercer os papéis definidos. Esses componentes visam a avaliar se a alta administração garante a existência de mecanismos de controle da gestão (também chamados de controles internos) suficientes para lhe assegurar que: as suas diretrizes serão cumpridas e os processos de gestão serão executados de forma eficaz e eficiente (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

44. Uma breve descrição dos sete componentes do modelo é apresentada a seguir:

44.1. **Liderança da alta administração** – avalia a capacidade da alta administração em assumir a responsabilidade pela adoção de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoração da gestão de pessoas. Este componente é oriundo do modelo de avaliação do GesPública e também consta no modelo utilizado por este Tribunal para avaliar a governança de TI.

44.2. **Alinhamento estratégico** – avalia a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Este componente do modelo é avaliado por meio de quatro fatores de sucesso:

- Planejamento organizacional: definição de visão, missão e objetivos de longo prazo, estabelecimento de estratégia global para alcançá-los e desenvolvimento de hierarquia abrangente de planos para integrar e coordenar atividades;

- Planejamento da gestão de pessoas: definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais;

- Planejamento da força de trabalho: identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e identificação das lacunas de competência, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas;

- Unidade de Gestão de Pessoas como parceira estratégica: envolvimento de profissionais de RH no processo de planejamento organizacional e atuação deles como consultores internos nos processos de desenvolvimento, implementação e avaliação das políticas e práticas de gestão de pessoas.

44.3. **Gestão da liderança e do conhecimento** – avalia a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturam o conhecimento organizacional e promovem a aprendizagem. Este componente também é avaliado no questionário por meio de quatro fatores de sucesso:

- Gestão da liderança e processo sucessório: identificação de competências de liderança e estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes na organização;

- Integridade e comprometimento: inspiração de integridade e comprometimento nos colaboradores, por meio de líderes que apresentem elevados padrões de conduta ética, assim como promovam o trabalho em equipe e a comunicação;

- Aprendizagem contínua: estímulo à aprendizagem contínua de todos, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias para o cumprimento da missão organizacional;

- Gestão do conhecimento: disponibilização de recursos, programas e ferramentas para documentar e compartilhar o conhecimento na organização, dando suporte ao cumprimento da sua missão.

44.4. **Cultura orientada para resultados** – avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. Este componente é avaliado por meio dos seguintes fatores de sucesso:

- Comunicação: utilização de processo para compartilhar informações e ideias com os colaboradores, estimulando a participação e o feedback, de forma que todos desempenhem um papel apropriado no planejamento e na execução da missão;

- Avaliação de desempenho: adoção de sistema de avaliação do desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho;

- Reconhecimento: recompensa a indivíduos e equipes que contribuíram para o alcance de metas ou para a melhoria do desempenho da Administração Pública.

44.5. **Gestão de talentos** – avalia a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. Este componente está subdividido em dois fatores de sucesso:

- **Recrutamento, seleção e integração:** utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas;
- **Retenção:** estabelecimento de boa relação de trabalho entre os gestores e os colaboradores, de modo que o ambiente de trabalho seja caracterizado pela existência de uma força de trabalho motivada e competente, uma organização do trabalho atrativa e flexível, e práticas que efetivamente retenham profissionais com as competências desejadas.

44.6. **Controle da concessão de direitos e vantagens** – este componente foi criado pela Sefip, com base na sua própria experiência na fiscalização da legalidade de pagamentos na área de pessoal, a fim de avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação, a jurisprudência dos tribunais superiores e as orientações normativas relativas à gestão de pessoas.

44.7. **Accountability** – avalia a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas, por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

45. Foi elaborado um conjunto de questões para cada parte do modelo. A redação delas pode ser consultada no Apêndice VIII. E na Tabela 4 (p. 68) pode-se consultar a qual parte do modelo cada questão está vinculada. Há questões que se vinculam a mais de um componente ou fator de sucesso.

46. Ressalte-se que a parte H do questionário, ‘Perfil da força de trabalho e das despesas de pessoal’, não se baseou no modelo de avaliação, tendo por objetivo apenas complementar a caracterização do perfil da organização respondente e auxiliar no mapeamento de riscos por parte deste Tribunal.

47. O questionário foi composto por questões objetivas. As da parte A (questões 1-21) exigiram respostas do tipo ‘sim’ ou ‘não’, e as da parte H (questões 89-101) exigiram informações quantitativas. Nas demais partes do questionário (questões 22-88), as organizações foram solicitadas a selecionar uma das cinco categorias de resposta a seguir:

Prática ainda não adotada			Nível de adoção da prática	
Não prevê adotar a prática	Pretende adotar a prática	Iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática	Adota parcialmente a prática	Adota integralmente a prática

48. Ao selecionar qualquer uma das três primeiras categorias, o respondente informa que a prática avaliada não é adotada e, ao selecionar uma das duas últimas, ele informa que ela é adotada pela organização. As definições associadas a cada categoria de resposta podem ser consultadas nas páginas 2 e 3 do questionário (Apêndice I).

2 PERFIL DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS

49. Até a conclusão do presente relatório, 305 organizações haviam respondido o questionário, representando 92% da amostra selecionada (330). Nas figuras abaixo, apresenta-se a distribuição dos respondentes por segmento da APF, função de governo e tipo de organização:

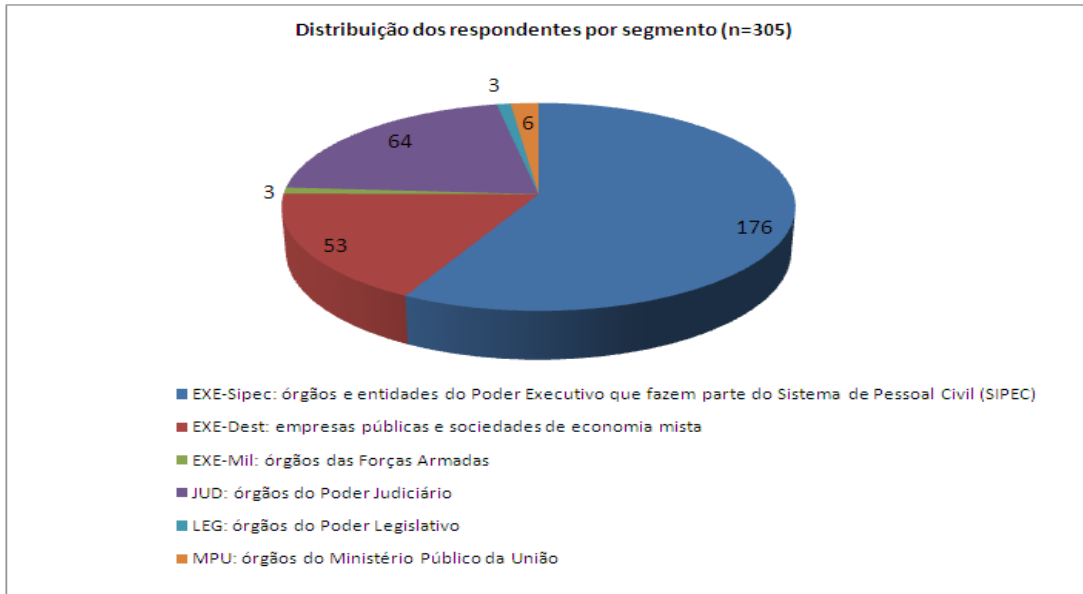


Figura 2. Distribuição dos respondentes por segmento

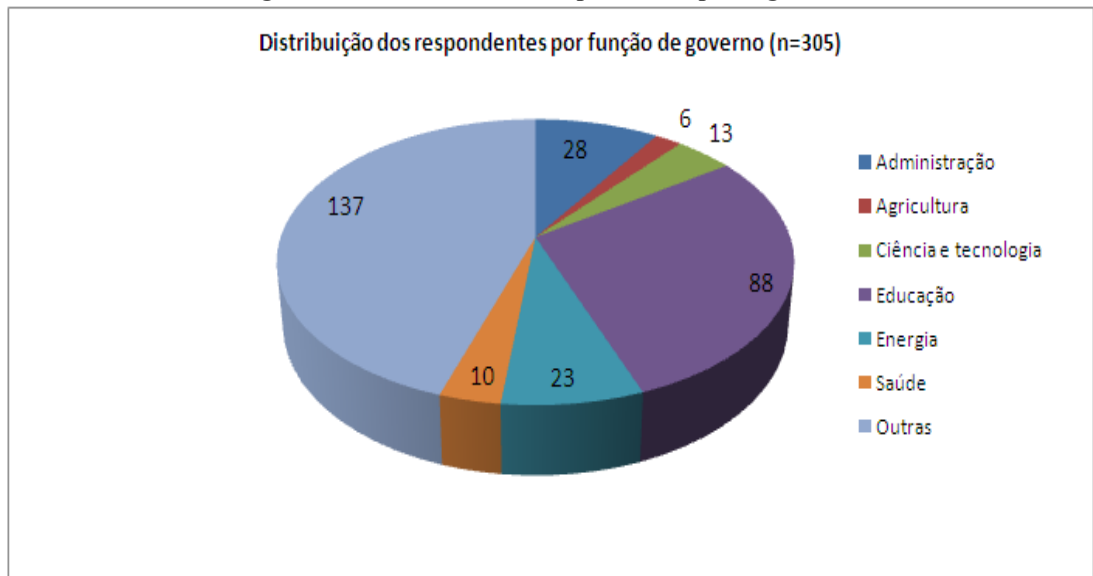


Figura 3. Distribuição dos respondentes por função de governo

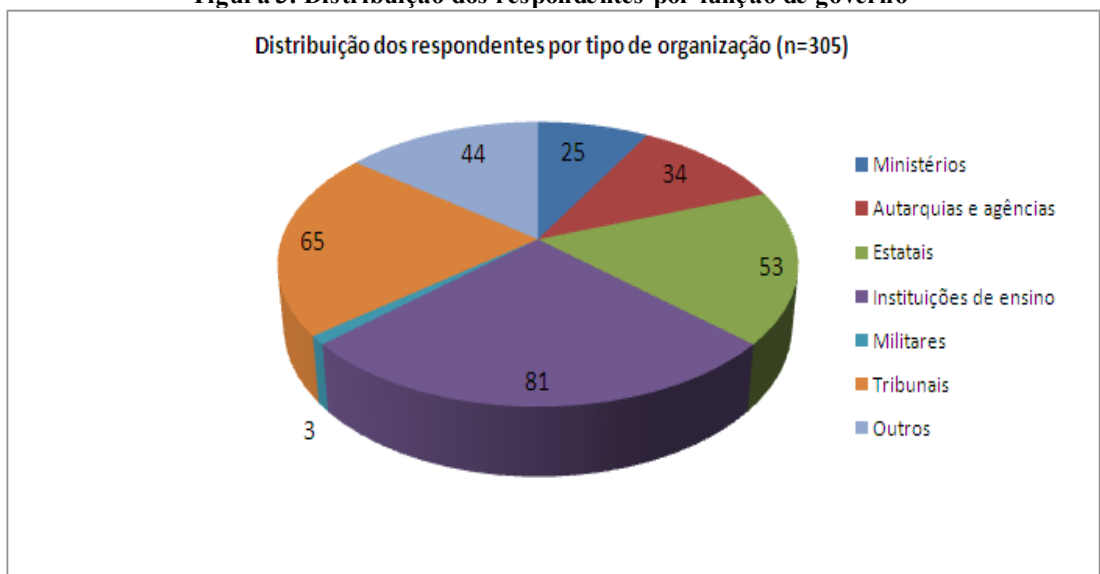


Figura 4. Distribuição dos respondentes por tipo de organização

50. Com base na metodologia apresentada no Apêndice VI, foram calculados valores que representam a capacidade das organizações em cada componente do modelo de avaliação.

51. Em síntese, esses valores (capacidades) variam de 0 a 100% e são calculados a partir da média aritmética simples dos valores apurados nos respectivos fatores de sucesso, os quais, por sua vez, resultam da média aritmética simples dos valores apurados nas respectivas questões. No caso dos componentes que não são subdivididos em fatores, a capacidade resulta diretamente da média nas respectivas questões.

52. A tabela a seguir mostra o valor atribuído a cada categoria de resposta do questionário:

Partes do questionário	Tipos de resposta	Valores
A (questões 1 a 21)	Não	0,0
	Sim	1,0
B – G (questões 22 a 88)	Não prevê adotar a prática	0,0
	Pretende adotar a prática	0,1
	Iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática	0,2
	Adota parcialmente a prática	0,4
	Adota integralmente a prática	1,0

Tabela 3. Valores atribuídos a cada categoria de resposta do questionário

53. A fim de facilitar a análise das informações geradas, as organizações foram agrupadas segundo estágios de capacidade: **Inicial**, de 0 a 39,99%; **Intermediária**, de 40 a 70%; e **Aprimorada**, de 70,01 a 100%. Esses intervalos foram definidos com base nos valores atribuídos a cada categoria de resposta. Ao definir que seria atribuído o valor 0,40 à categoria ‘adota parcialmente a prática’, a equipe entendeu que, por questão de coerência, o estágio de capacidade intermediária deveria se iniciar em 40%. Uma vez que – assim como nos levantamentos de governança de TI – se pretendia utilizar apenas três estágios, as organizações com capacidade abaixo de 40% deveriam ser classificadas no estágio inicial. Como foi atribuído o valor 1,00 à categoria ‘adota integralmente a prática’, considerou-se razoável estabelecer que o final da faixa intermediária seria o ponto médio entre 0,40 e 1,00: 0,70 (70%). Consequentemente, a faixa aprimorada foi fixada entre 70 e 100%.

54. Cabe mencionar que a equipe decidiu utilizar a média aritmética simples pelas seguintes razões principais: elevado grau de interdependência entre as diversas práticas e entre os diversos fatores de sucesso avaliados; práticas consideradas muito importantes no contexto de determinadas organizações podem ser menos importantes no contexto de outras, já que as suas necessidades e prioridades variam; o resultado da análise fatorial descrita no Apêndice VII não permite estabelecer pesos distintos para fins de aferição de capacidades parciais, permitindo a utilização de média ponderada apenas para aferir a capacidade das organizações de governar pessoas (iGovPessoas). Assim, concluiu-se que, no caso do cálculo da capacidade em cada componente e fator, o mais apropriado é atribuir pesos iguais às variáveis da fórmula.

55. A seguir são apresentados os resultados do levantamento por componente.

2.1 Liderança da alta administração

56. A figura abaixo apresenta a distribuição das organizações por estágio de capacidade no componente ‘Liderança da alta administração’, cujas questões foram agrupadas em três conjuntos (direção, monitoramento e avaliação, e estrutura de apoio) para facilitar a visualização do resultado:

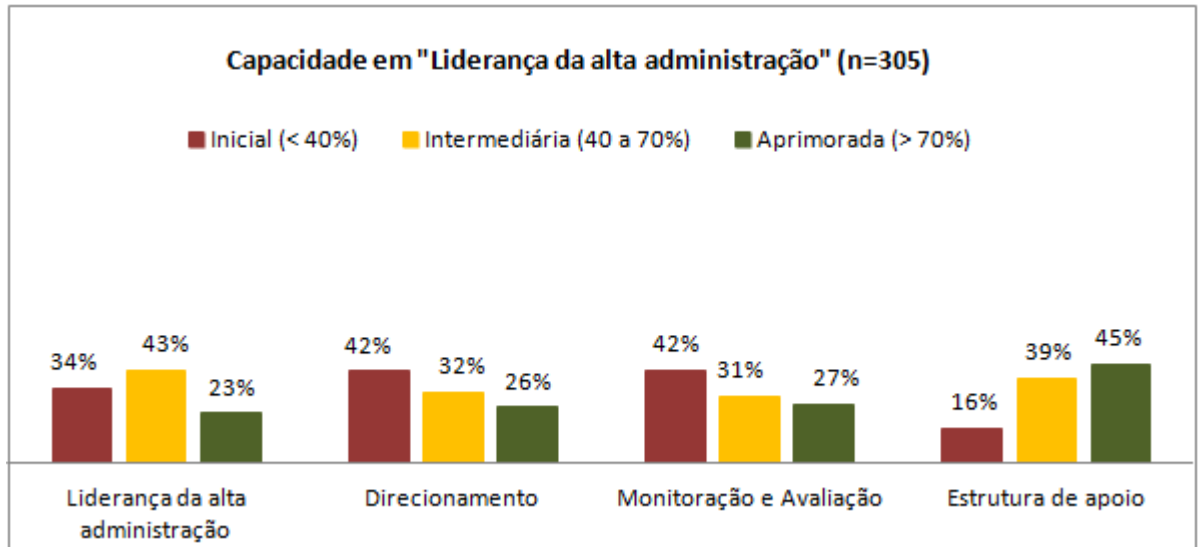


Figura 5. Capacidade em ‘Liderança da alta administração’

57. Observa-se que apenas 23% das organizações declararam estar em estágio de capacidade aprimorada em ‘Liderança da alta administração’. Esse resultado indica que a alta administração de muitas organizações não se responsabiliza ou se responsabiliza de forma inadequada pelo estabelecimento de estratégia e instrumentos de governança de pessoas, comprometendo a avaliação, o direcionamento e a monitoração da gestão.

58. A seguir são analisadas as principais deficiências identificadas.

2.1.1 54% das organizações declararam não possuir comitê para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas e, entre as que declararam possuí-lo, apenas 33% o monitoram regularmente (Questões 17 e 19).

59. Essa situação preocupa porque, para governar bem, é necessária estrutura adequada de apoio. No que se refere à governança de pessoas, a principal instância de apoio é um comitê de gestão de pessoas com representantes das áreas de negócio.

60. Especialmente em grandes organizações públicas, um comitê composto por representantes da Unidade de Gestão de Pessoas (UGP) e das demais unidades estratégicas pode ser um mecanismo bastante efetivo para apoiar a alta administração no seu papel de avaliar, direcionar e monitorar a gestão. 89% das organizações que declararam possuir comitê também responderam que ele tem essa composição. Contudo, o baixo percentual de monitoramento do funcionamento dos comitês indica que muitos podem não ser atuantes ou não estar cumprindo os seus papéis e responsabilidades da forma que seria adequada.

61. O comitê facilita o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evita conflitos, auxiliando na definição de políticas, diretrizes e critérios de avaliação da gestão de pessoas, bem como na supervisão e no fortalecimento dos controles internos da área. Nesse sentido, é importante que ele tenha competência para definir ou propor objetivos e metas, além de supervisionar processos críticos, tais como os de seleção, alocação, recompensa e desenvolvimento de pessoas. Outra função importante do comitê é a indicação de pessoas para assumirem posições-chave de liderança na organização, por meio de processo transparente baseado em mérito (IBGC, 2009).

62. Exercendo adequadamente as suas atribuições, o comitê contribui para: (1) o alinhamento das políticas e estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização; (2) a otimização da disponibilidade e do desempenho das pessoas; (3) o cumprimento dos papéis e das responsabilidades definidos; (4) a mitigação de riscos; (5) a tomada de decisões; e (6) a transparência da gestão.

63. Portanto, é conveniente a adoção de medidas com vistas a garantir a existência e efetivo funcionamento de comitê estratégico de gestão de pessoas nas organizações que ainda não o possuem. Apenas em organizações mais simples o comitê pode não ser adequado, já que, nestes

casos, pode ser mais razoável os dirigentes exercerem diretamente as atividades de avaliação, direcionamento e supervisão da gestão de pessoas, à semelhança das orientações relativas à governança de TI (ISACA, 2012, p. 57).

2.1.2 75% das organizações adotam código de ética, 51% monitoram o seu cumprimento e 47% investem na sua divulgação periódica (Questões 3, 5 e 6).

64. Tendo em vista que a atuação em conformidade com elevados padrões de comportamento é requisito fundamental da boa governança, chama a atenção o fato de que 25% das organizações ainda não tenham adotado código de ética. Mesmo entre as que o adotaram, observa-se que boa parte não estabeleceu mecanismos para divulgá-lo ou monitorar seu cumprimento, aumentando a probabilidade de o código não estar sendo respeitado.

65. Importa registrar que essa situação indica descumprimento do Decreto 6.029/2007, o qual instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Abaixo é transcrito artigo desse decreto que dispõe sobre deveres das Comissões de Ética e equivalentes dos órgãos e entidades do referido Poder:

‘Art. 7º Compete às Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º:

I - atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade;

II - aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171, de 1994, devendo:

a) submeter à Comissão de Ética Pública propostas para seu aperfeiçoamento;

b) dirimir dúvidas a respeito da interpretação de suas normas e deliberar sobre casos omissos;

c) apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes; e

d) recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;

III - representar a respectiva entidade ou órgão na Rede de Ética do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 9º; e

IV - supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP [Comissão de Ética Pública] situações que possam configurar descumprimento de suas normas.’

66. Agir no interesse público requer forte comprometimento com integridade e valores éticos, de modo que a sociedade confie que os recursos públicos estejam sendo geridos no seu exclusivo interesse. Para isso, é essencial que as organizações públicas demonstrem estar sempre agindo estritamente no interesse público, assim como estabeleçam mecanismos para encorajar e reforçar esse comprometimento em todos os níveis (IFAC, 2013).

67. Nesse sentido, é prática-chave adotar código de ética que estabeleça valores e elevados padrões de comportamento, aplicáveis tanto aos membros da alta administração quanto às demais pessoas da organização (IFAC, 2001). Estratégias de comunicação e treinamento devem ser definidas, com o intuito de promover a disseminação e internalização dos valores e padrões estabelecidos. Também é importante haver supervisão e sanção para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações dos agentes públicos.

68. Ressalte-se que comportamentos, reais ou percebidos, em conflito com o interesse público podem causar severo impacto na credibilidade da organização, entre outras consequências, como:

- redução da capacidade de atrair e manter uma força de trabalho efetiva;
- redução da capacidade de cumprir suas metas, em função do tempo demandado para lidar com problemas de conduta; e
- indução de corrupção e descumprimento de normas.

2.1.3 34% publicaram modelo de competências como base para a gestão de pessoas (Questão 15).

69. Tal modelo é o primeiro passo para o estabelecimento da gestão por competências, a qual é um instrumento da governança de pessoas. O modelo consiste na descrição das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias para o bom desempenho das ocupações existentes na organização. A identificação de competências requeridas pela organização é a base da gestão estratégica de pessoas, sendo fundamental para alinhar os processos de gestão de pessoas com a estratégia estabelecida pela organização (OCDE, 2010).

70. Ademais, as competências permitem a integração dos diversos processos de gestão de pessoas a partir do estabelecimento de um quadro de referência comum. O objetivo é potencializar a agregação de valor do capital humano por intermédio de processos – de recrutamento, seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, promoção, sucessão, entre outros – que priorizem as competências desejadas pela organização.

71. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE afirma que a principal vantagem dos modelos de competências é permitir ao governo trabalhar ‘de forma mais sistemática e mais orientada para metas no planejamento da força de trabalho e dos investimentos em recursos humanos’ (OCDE, 2010, p. 133).

72. A gestão por competência é amplamente reconhecida como instrumento gerador de forte orientação para o desempenho, pois prioriza os resultados a serem alcançados, e não as atividades a serem executadas pelos servidores. O governo federal, inclusive, reconheceu a importância desse instrumento quando publicou o Decreto 5.707/2006 (grifo nosso):

‘Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;

II - desenvolvimento permanente do servidor público;

III - adequação das **competências** requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;

IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e

V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

(...)

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - plano anual de capacitação;

II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e

III - sistema de **gestão por competência**.’

73. O Poder Judiciário também estabeleceu diretrizes nesse sentido. Como exemplo, cita-se o art. 1º do Anexo III da Portaria Conjunta 3/2007, que regulamentou o art. 10 da Lei 11.416/2006 (grifo nosso):

‘Art. 1º Caberá a cada órgão do Poder Judiciário da União instituir, no âmbito de suas competências, Programa Permanente de Capacitação com a finalidade de:

I - nortear o desenvolvimento e a manutenção das **competências** necessárias à atuação profissional dos servidores, alinhadas com o planejamento estratégico dos órgãos;

II - contribuir para a efetividade e qualidade nos serviços prestados ao cidadão;

III - preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos, presentes e futuros da organização;

IV - desenvolver uma cultura na qual a responsabilidade pela capacitação seja compartilhada por todas as áreas da organização e pelo próprio servidor;

V - valorizar os servidores por meio de uma educação continuada;

VI - direcionar o investimento em capacitação para o alcance das metas e das estratégias da organização’.

74. Além de diretrizes, os órgãos governantes superiores – OGS (O termo ‘órgãos governantes superiores’ foi definido no Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário, referindo-se aos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público ‘que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão da tecnologia da informação em suas respectivas áreas de atuação’) têm promovido eventos de capacitação dos servidores das

Unidades de Gestão de Pessoas, como a Conferência ‘Diálogos Setoriais sobre Gestão por Competências no Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal’, realizada recentemente pela SEGEP/MP, com o apoio da União Europeia (fonte: Portal SIPEC). Por oportuno, cabe explicar que OGS são os órgãos que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar a gestão de pessoas em seus respectivos segmentos da Administração Pública Federal, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça em relação aos órgãos do Poder Judiciário.

75. Apesar dos esforços empreendidos, os dados coletados no presente levantamento indicam que a gestão por competências na APF ainda está em estágio de desenvolvimento inicial. É normal que o seu desenvolvimento seja lento, uma vez que estão envolvidas grandes mudanças culturais. Entretanto, ele pode ser acelerado se houver fortalecimento da governança de pessoas.

2.1.4 86% não publicaram diretrizes que contemplem a gestão de riscos relacionados ao capital humano, e 49% não aprovam plano de auditoria interna que contemple a avaliação periódica desses riscos e a eficácia dos respectivos controles (Questões 10 e 20).

76. Esses percentuais indicam que a cultura de gestão de riscos na APF ainda está em fase inicial de desenvolvimento. Outro indicador nesse sentido é que 62% informaram não executar processo para identificar e relatar a algum órgão consultivo ou deliberativo (tal como um comitê) eventuais riscos relacionados ao capital humano, a fim de que sejam tomadas medidas para mitigar situações de alto risco (Questão 87).

77. Risco refere-se à probabilidade de determinado evento ocorrer e impactar o alcance de objetivos estabelecidos (ABNT NBR ISO 31000). Os indicadores acima preocupam porque os riscos referentes ao capital humano representam uma das principais ameaças para o alcance dos objetivos organizacionais. Greve, falta de competências críticas, perda de pessoas-chave e desperdício de recursos públicos são alguns exemplos desses riscos. Outros serão mencionados ao longo do presente relatório.

78. Cabe mencionar que a gestão de riscos e a auditoria interna são mecanismos essenciais para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização (IFAC, 2001). A gestão de riscos serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor. Já a auditoria interna é importante para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são eficazes e apoiam o desempenho organizacional.

79. É imperativo, portanto, que a alta administração das organizações públicas fomente a cultura de gerenciamento de riscos, por intermédio da definição de diretrizes – que contemplem aqueles referentes ao seu principal ativo (as pessoas) – e do monitoramento e avaliação da gestão.

2.1.5 Somente 54% monitoram regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas e somente 51% monitoram regularmente o desempenho da área, atuando quando as metas não são alcançadas (Questões 16 e 21).

80. Para haver boa governança, deve haver supervisão da gestão em termos de conformidade e desempenho (IFAC, 2013). Quando isso não ocorre, corre-se o risco de que políticas e diretrizes não sejam cumpridas ou que os seus efeitos não sejam os desejados.

81. A alta administração é a responsável por essa monitoração, devendo verificar regularmente se as necessidades das partes interessadas estão sendo atendidas, as metas estão sendo alcançadas e boas práticas estão sendo adotadas (ISACA, 2012). Tal atividade permite a identificação e a correção precoces de desvios, garantindo que a organização caminhe na direção definida.

82. Ressalte-se que o baixo percentual de monitoração identificado neste levantamento também sugere que normas e diretrizes legais podem não estar sendo cumpridas ou que os resultados pretendidos por elas podem não estar sendo alcançados.

2.1.6 Conclusão e proposta de encaminhamento

83. Diversos fatores podem explicar as deficiências encontradas, mas uma das principais causas parece ser a inexistência de comitê estratégico e efetivo de gestão de pessoas. Sem ele, devido ao tamanho e à complexidade da maioria dos órgãos e entidades da APF, fica comprometida a capacidade de a alta administração avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas.

84. Assim, à semelhança do contido no item 9.2.1 do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, propõe-se recomendação para que os OGS orientem as unidades sob sua jurisdição acerca da importância de estabelecerem comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorarem o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos.

2.2 Alinhamento estratégico

85. A figura abaixo apresenta a distribuição das organizações no componente ‘Alinhamento estratégico’ e nos quatro fatores que o integram:

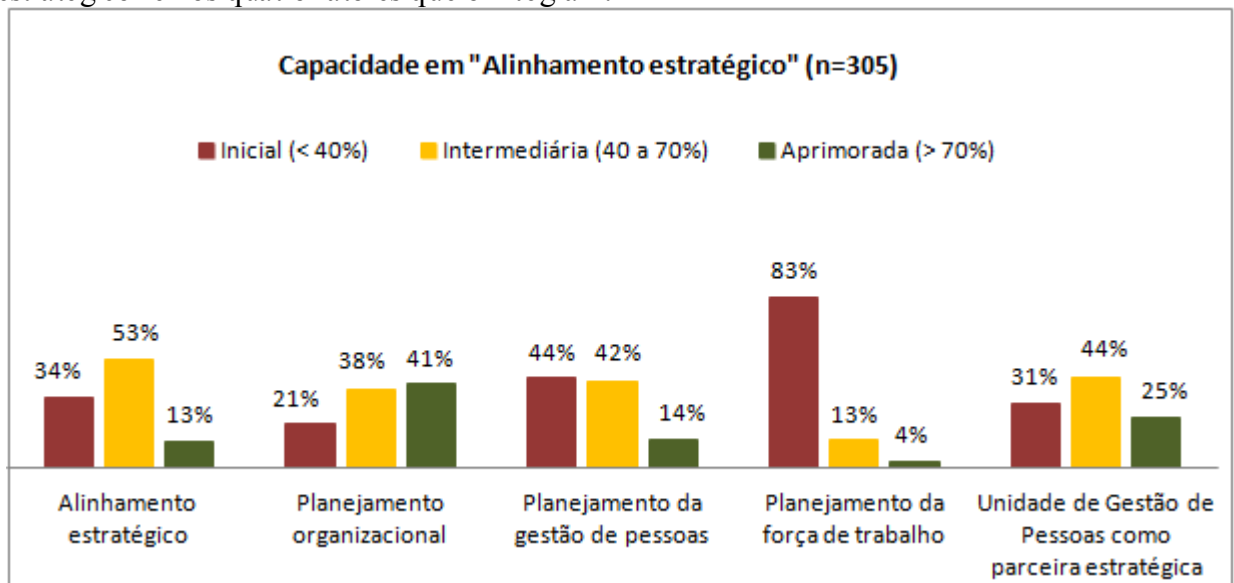


Figura 6. Capacidade em ‘Alinhamento estratégico’

86. Apenas 13% das organizações foram classificadas na faixa aprimorada neste componente. Percebe-se que, embora grande parte dos respondentes tenha sido bem avaliada no fator ‘Planejamento organizacional’, nos outros três fatores – que são os relacionados à gestão de pessoas – poucos apresentam indicadores de boa capacidade. Tal resultado indica elevada probabilidade de políticas e práticas de gestão de pessoas não estarem alinhadas com os objetivos estratégicos das organizações avaliadas.

87. A situação no fator ‘Planejamento da força de trabalho’ é a que mais chama a atenção, com 83% dos respondentes na faixa inicial. Essa informação indica a existência de grandes oportunidades de melhoria no que diz respeito ao aproveitamento e dimensionamento da força de trabalho da APF, assim como no que se refere aos processos de recrutamento, seleção, treinamento e desenvolvimento.

88. A seguir são analisadas as principais situações encontradas.

2.2.1 Apenas 43% estabelecem, de forma sistemática, objetivos de curto prazo e processos de planejamento alinhados com o plano estratégico, sendo que 18% nem mesmo executam processo de planejamento estratégico (Questões 22 e 23).

89. Esse cenário é preocupante, entre outras razões, porque a estratégia de gestão de pessoas deve ser definida em harmonia com os instrumentos que derivam dos processos de planejamento organizacional, especialmente com o plano estratégico da organização. A falta desses instrumentos dificulta o alinhamento desejado e o estabelecimento de diretrizes para a gestão de pessoas.

90. É pacífica a jurisprudência do TCU acerca da importância do planejamento estratégico (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012, todos do Plenário). Nesse sentido, cita-se trecho do Acórdão 1.233/2012-Plenário:

‘9.1.1 em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos (subitem II.1):

9.1.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

9.1.1.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

9.1.1.3. desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;’

2.2.2 Somente 15% executam, sistematicamente, processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, indicadores de desempenho e metas (Questão 24).

91. Chama a atenção esse baixo percentual, pois, como as organizações públicas dependem fundamentalmente das pessoas que nelas trabalham para implementarem suas respectivas estratégias, a ausência de planejamento da gestão de pessoas aumenta significativamente o risco de não alcance da missão e dos objetivos organizacionais.

92. Apesar de não terem sido coletadas informações sobre o plano ou planos resultantes do(s) processo(s) de planejamento da gestão de pessoas, é muito importante que haja um plano de natureza estratégica, isto é, um plano que não apenas preveja como serão alocados os recursos disponíveis no ano, mas que defina estratégias na área de pessoal para suportar os objetivos de longo prazo da organização dispostos em seu plano estratégico. Os principais interessados (servidores, gestores, clientes, sindicatos, entre outros) devem participar da elaboração desse plano, no qual devem ser definidas metas para a referida área que contribuirão para os objetivos estratégicos da organização. Ressalte-se, ainda, a importância de constarem os custos e os riscos associados às metas assim definidas.

93. Além de potencializar a contribuição do capital humano para o alcance de resultados organizacionais, o planejamento da gestão de pessoas também é mecanismo de transparência, permitindo o controle pelos interessados. A ausência do referido plano prejudica a avaliação dos resultados da gestão de pessoas (eficácia) e do seu impacto no cumprimento da missão organizacional (efetividade).

94. Cabe lembrar que o planejamento, a transparência e a prestação de contas são mecanismos da governança e exigências legais (Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8443/1992; Lei 9755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12527/2011).

2.2.3 74% não utilizam o mapeamento de processos como subsídio para o planejamento da força de trabalho, 76% não identificam lacunas entre os níveis atuais e desejados de competências e 60% não realizam análises estatísticas da força de trabalho (Questões 28, 31 e 32).

95. As três práticas mencionadas no tópico superior são requisitos para um bom planejamento da força de trabalho (EUA, 2005). O reduzido percentual de adesão a elas indica que esse tipo de planejamento na APF ainda não se baseia suficientemente em análises técnicas das necessidades atuais e futuras da força de trabalho, o que pode expor as organizações a diversos riscos, tais como:

- falta de pessoal qualificado em áreas críticas e excesso de pessoal em outras áreas;
- redução das atividades de treinamento e desenvolvimento em razão da necessidade de os servidores permanecerem em seus postos de trabalho;
- desempenho dos servidores e prestação de serviços prejudicados, gerando aumento de reclamações externas e de custo operacional, em razão da contratação de temporários;

- escassez de pessoal com os valores almejados pela organização.
96. A ausência de mapeamento de processos e de sua utilização como critério no planejamento supracitado sugere a existência de deficiências relevantes no dimensionamento e na alocação da força de trabalho. Ademais, a não adoção dessa prática dificulta a identificação das competências necessárias para a execução dos processos de trabalho.
97. Também é preocupante o elevado percentual de organizações que declararam não realizar análises estatísticas da força de trabalho. Essas análises são fundamentais para a identificação de necessidades atuais e futuras, fornecendo informações críticas para o processo de planejamento. Toda organização deve conhecer bem a sua força de trabalho para ser capaz de planejar bem e tomar boas decisões no momento certo.
98. A não identificação de lacunas de competência é outro fator que prejudica o planejamento, aumentando, por exemplo, o risco de as ações de seleção e capacitação não atenderem às necessidades da organização. A consequência provável é o aumento das despesas de pessoal sem a correspondente agregação de valor para a sociedade.
99. Cabe frisar que um dos principais insumos para a elaboração da estratégia de capacitação são as informações acerca das competências do quadro atual de servidores e das competências requeridas para a consecução dos diversos processos de trabalho. Contudo, 67% das organizações informaram que nem mesmo executam ‘processo para identificar as competências profissionais e organizacionais existentes’ (Questão 29). Ademais, se não há análise da discrepância entre as competências atuais dos servidores e as requeridas, provavelmente a quantidade de servidores necessária para executar os processos de trabalho está sendo mal calculada.
100. Por essa razão, a gestão por competências deve orientar o processo de planejamento da força de trabalho, vinculando-o ao planejamento estratégico das organizações, de forma a garantir que sejam consideradas inclusive as necessidades futuras. ‘Uma boa gestão por competências permite um planejamento estratégico da força de trabalho mais profundo do que simplesmente quantidade e custos’ (OCDE, 2010, p. 70). Nos Estados Unidos, por exemplo, as agências federais são orientadas a adotarem processo sistemático de planejamento estratégico da força de trabalho que contemple aspectos como (EUA, 2005):
- Vinculação ao plano estratégico organizacional e ao plano estratégico de gestão de pessoas;
 - Vinculação aos planos de curto prazo;
 - Identificação das ações necessárias para alcançar os objetivos de longo e curto prazo;
 - Forma de estruturação da organização e de seus processos de trabalho para executar as ações;
 - Revisão contínua do processo para refletir alterações na missão, avanços tecnológicos, possibilidades de terceirização e outras mudanças;
 - Identificação dos níveis atuais e necessários de competências para alcançar os objetivos e as metas organizacionais;
 - Análises estatísticas da força de trabalho (índices de rotatividades, previsões de aposentadoria, distribuição por localização geográfica, etc.);
 - Estratégia de desenvolvimento dos servidores atuais, de recrutamento para atender metas de longo e curto prazo, e de manutenção da continuidade da liderança em posições críticas.
101. É importante, ainda, que sejam estabelecidos mecanismos para a prestação de contas relativa ao planejamento da força de trabalho, de modo que os gestores sejam responsabilizados pela ‘forma como gerenciam o número de servidores, custos e competências à luz das prioridades de suas organizações’ (OCDE, 2010, p. 75).

2.2.4 Conclusão e proposta de encaminhamento

102. No que se refere ao planejamento organizacional, ante as diversas recomendações proferidas por esta Corte aos OGS (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012, todos do Plenário), a equipe entende ser desnecessária nova reiteração.

103. Por outro lado, o cenário aponta carência de ações com vistas a melhorar a transparência, a prestação de contas e a efetividade da gestão de pessoas. O primeiro passo nessa direção deve ser o estabelecimento de objetivos, indicadores de desempenho e metas de gestão de pessoas, à semelhança do que foi decidido no Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário. Assim, propõe-se recomendar aos OGS que orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de a alta administração estabelecer, formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

104. Conforme explicitado no modelo de avaliação (Figura 1, p. 11), a alta administração das organizações deve realizar esse direcionamento a partir de avaliação consistente das suas respectivas necessidades, atuais e futuras, envolvendo as partes interessadas. Nesse sentido, é importante determinar à Sefip que encaminhe relatório individualizado para as organizações participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados, a fim de subsidiar o referido processo de avaliação das necessidades.

105. Além disso, cabe recomendar aos OGS que orientem as unidades sob sua jurisdição a divulgarem publicamente, em atenção ao art. 6º da Lei nº 12.527/2011, os seus objetivos, indicadores e metas referentes à área de pessoal, bem como os planos relacionados e as informações do relatório a ser encaminhado pela Sefip, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei.

106. Também é oportuno propor aos OGS que se articulem com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição, haja vista as grandes deficiências encontradas nesse fator e os diversos riscos decorrentes.

2.3 Gestão da liderança e do conhecimento

107. A figura abaixo apresenta a distribuição das organizações em ‘Gestão da liderança e do conhecimento’ e nos quatro fatores que integram esse componente do modelo:

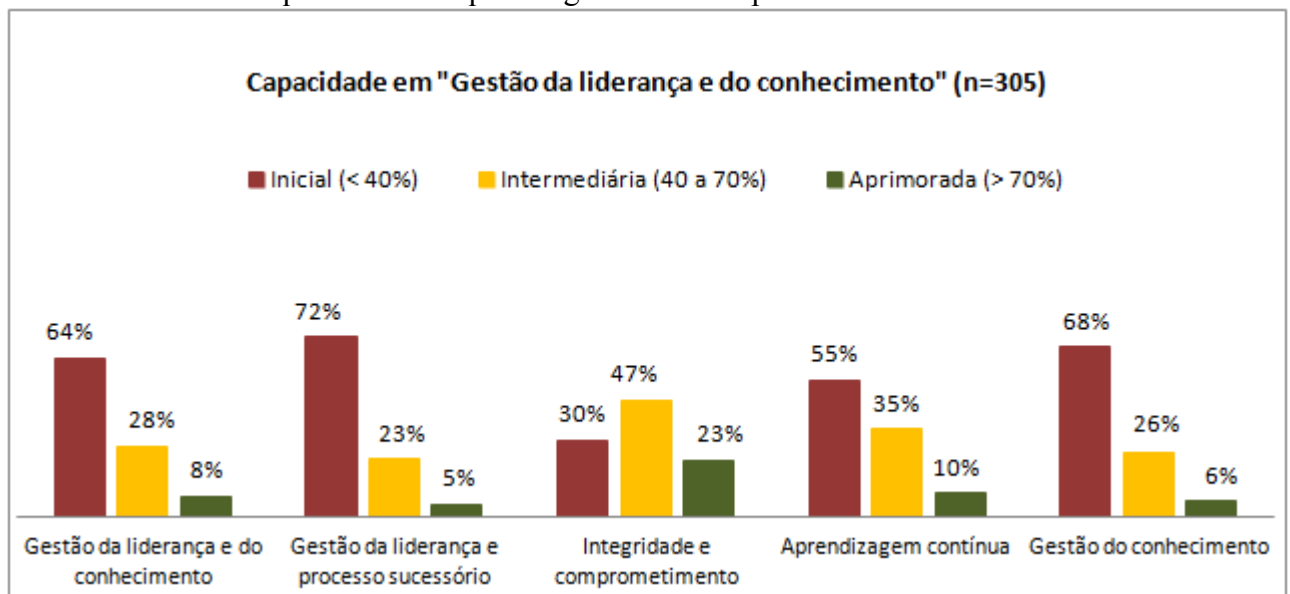


Figura 7. Capacidade em ‘Gestão da liderança e do conhecimento’

108. Apenas 8% dos respondentes informaram estar na faixa aprimorada em ‘Gestão da liderança e do conhecimento’, sendo que a maioria deles se encontra na faixa inicial. Essa

distribuição se repete nos fatores que avaliam esse componente, à exceção do fator ‘integridade e comprometimento’, no qual há mais organizações na faixa intermediária que na inicial.

109. Analisam-se abaixo as principais situações encontradas.

2.3.1 76% não desenvolvem processo sucessório para posições de liderança, sendo que 36% nem mesmo oferecem programas de treinamento ou desenvolvimento aos seus líderes (Questões 39 e 40).

110. Processo sucessório consiste no planejamento e execução de um conjunto de objetivos e estratégias (por exemplo, treinamentos e recrutamentos) para garantir a disponibilidade de líderes com as competências desejadas pela organização. Os percentuais acima mencionados são preocupantes porque o risco da não adoção dessas práticas é o surgimento de vagas em posições críticas sem candidatos suficientemente qualificados para preenchê-las. Consequentemente, a continuidade da liderança e a governança da organização ficam comprometidas.

111. Ressalte-se que no Decreto 5.707/2006 há diretriz para que se ‘promova a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento’ (Artigo 3º, inciso III).

112. Com o intuito de melhor esclarecer a importância de líderes competentes para a boa governança e gestão, transcreve-se trecho de relatório da OCDE (2010):

‘Os países membros da OCDE têm testemunhado um influxo de novas ideias e iniciativas no campo da gestão e governança pública. Muitas reformas recentes da gestão pública envolveram o reforço na orientação para o desempenho da gestão e governança pública e, conseqüentemente, a delegação de responsabilidade pela gestão dos recursos humanos. A gestão sênior desempenha um papel crucial na implantação destas novas políticas e sua qualidade e capacidade tornou-se assim um problema chave da governança pública. Os países variam muito quanto à administração de seus gestores seniores. (p. 225)

A seleção de gestores seniores tem sido objeto de múltiplas reformas e tornou-se mais transparente em muitos países. As competências exigidas dos servidores públicos seniores tornaram-se mais variadas e são usadas como base para o recrutamento e treinamento dos servidores públicos. Muitos países também tomaram medidas para aumentar a concorrência por cargos de gestão sênior. Mesmo os países com sistemas de carreira fechados para outros servidores públicos abriram os níveis superiores ao recrutamento externo.’ (p. 226)

113. O IBGC também reconhece que a capacidade da gestão da liderança é requisito da boa governança. Entre outras orientações, ele recomenda a comitê de gestão de pessoas ‘avaliar e supervisionar as práticas e processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização’ (IBGC, 2009, p. 47). O objetivo é assegurar a disponibilidade de substitutos altamente qualificados para preencher as vagas decorrentes da saída de líderes experientes.

114. Conforme mencionado acima, muitas organizações informaram, ainda, não oferecer programas de treinamento ou desenvolvimento aos seus líderes. Essa situação prejudica o desempenho organizacional, uma vez que ele é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções e/ou quando se fizer necessário (IFAC, 2001).

115. Assim, é crucial que a APF concentre mais esforços no planejamento da sucessão e no desenvolvimento de líderes, com vistas a garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

2.3.2 Somente 23% das organizações verificam, de modo sistemático, a opinião dos servidores quanto ao ambiente de trabalho, utilizando os resultados para orientar eventuais mudanças (Questão 42).

116. Esse controle é importante, principalmente, por permitir à alta administração acompanhar a qualidade das relações entre gestores e servidores. Relações de trabalho ruins causam insatisfação, aumento do número de reclamações, conflitos e interrupções do trabalho, prejudicando significativamente o comprometimento e o desempenho dos servidores.

117. Problemas no ambiente de trabalho também prejudicam o bem-estar físico e mental dos servidores, aumentando os níveis de absenteísmo e de utilização de licenças.

118. Cabe salientar que a verificação de opinião dos servidores acerca da existência de ambiente de trabalho pautado em conduta ética também pode fornecer ótimos indicadores de efetividade dos controles (EUA, 2005). Entretanto, 56% informaram não realizar esta verificação (Questão 43), situação que corrobora deficiência mencionada no item 2.1.2 deste relatório – baixo percentual de organizações que declararam monitorar o cumprimento do código de ética.

119. Isto chama a atenção porque coloca em risco um dos pilares da boa governança, o princípio da integridade, que depende da efetividade dos controles e dos padrões de conduta dos líderes (IFAC, 2001, p. 12). As organizações devem estabelecer mecanismos para que seus líderes mantenham elevados padrões de conduta, servindo de modelo para a força de trabalho.

2.3.3 46% não identificam necessidades individuais de capacitação e 59% não avaliam os resultados das ações de capacitação (Questões 45 e 47).

120. Capacitações que não se baseiam em análises adequadas das necessidades individuais dos servidores e das necessidades organizacionais podem não contribuir para a melhoria do desempenho e para o cumprimento da missão organizacional. A ausência de avaliação dos resultados aumenta ainda mais esse risco, além de caracterizar descumprimento da diretriz insculpida no art. 3º, X, do Decreto 5.707/2006: ‘avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação’.

121. A inexistência de ações de capacitação que atendam às necessidades individuais dos servidores e gestores também pode levar a aumento na taxa de rotatividade, na medida em que eles não conseguem desempenhar suas atribuições a contento.

122. Importa registrar que 71% das organizações declararam elaborar plano anual de capacitação (Questão 26). Portanto, os dados coletados permitem concluir que várias organizações elaboram o referido plano sem análise apropriada das necessidades organizacionais e individuais dos seus servidores. Conforme descrito no item 2.2 deste relatório, a baixa capacidade da maioria das organizações no fator ‘Planejamento da força de trabalho’ indica que as necessidades organizacionais também não são devidamente analisadas.

123. Tendo em vista essas informações, é bem provável que esteja ocorrendo desperdício significativo de recursos públicos em ações de capacitação que não agregam valor para as partes interessadas (cidadãos, gestores, servidores etc.). Há o mesmo risco no caso dos investimentos em licença para capacitação, prevista no art. 87 da Lei 8.112/1990.

124. A fim de aumentar o retorno sobre o investimento em ações de capacitação, as organizações devem adotar boas práticas de análise das necessidades e de posterior avaliação dos resultados, com enfoque na redução e eliminação de lacunas de competência. Essas práticas devem fazer parte do processo de planejamento da força de trabalho.

2.3.4 77% não publicaram diretrizes para a gestão do conhecimento, 63% não executam processo de gestão do conhecimento e 49% não orientam a força de trabalho em relação ao compartilhamento do conhecimento (Questões 11, 48 e 49).

125. Esses percentuais permitem inferir que a maioria das organizações encontra-se em estágio de capacidade inicial no fator ‘Gestão do conhecimento’, o que aumenta o impacto negativo gerado pela saída de servidores experientes. As deficiências relativas ao planejamento da força de trabalho, analisadas no item 2.2.3 deste relatório, tornam ainda maior esse risco.

126. Cabe informar que diversas organizações declararam, neste levantamento, que perderam mais de 10% da força de trabalho, considerando apenas os desligamentos voluntários ocorridos no ano de 2012 (Questão 96). Além disso, as organizações participantes estimaram que 188.997 servidores se aposentem até 31/12/2015 (Questão 94). De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal publicado pelo Ministério do Planejamento em março de 2013, em várias carreiras do Poder Executivo, a maior parte dos servidores terá idade para se aposentar nos próximos dez anos. Então, no longo prazo, caso não sejam adotadas medidas tempestivas e apropriadas para

capturar e compartilhar o conhecimento, diversos setores da APF poderão enfrentar sérios problemas de capacidade.

127. Quando não há uma cultura favorável à gestão do conhecimento, a eficiência da APF também é prejudicada, em razão de, entre outros motivos, duplicidade de esforços e mau aproveitamento de experiências já existentes em seus órgãos e entidades.

128. Outrossim, a boa gestão do conhecimento é necessária para assegurar a inovação no setor público, na medida em que promove a criação de conhecimento:

‘Na economia do conhecimento, o intelecto e as idéias criativas e inovadoras se tornam uma fonte de vantagem e riqueza para os indivíduos, organizações e nações. Estes fatores também trazem uma promessa de aumentar o desenvolvimento humano e a qualidade de vida. Assim, a capacidade de uma nação e em especial, do setor público, para desenvolver contextos e sistemas que apóiem o compartilhamento e a criação e aplicação de conhecimento na área pública visando gerar benefícios para a sociedade, aumenta em importância e deve ser objeto de maior consideração.’ (FRESNEDA; GONÇALVES, 2007, p. 15)

129. Para incentivar a gestão do conhecimento, é importante que ela seja considerada uma competência essencial para todos os gestores e seja um critério de sua avaliação de desempenho (OCDE, 2010). Além disso, a gestão do conhecimento depende de investimentos apropriados em treinamento e tecnologia como, por exemplo, na criação de comunidades de prática (EUA, 2005).

130. Impende mencionar que o governo federal já adotou várias iniciativas com o intuito de melhorar a gestão do conhecimento. Destaca-se a criação do Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica, cuja finalidade é coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nessa área (Decreto não numerado, de 29/10/2003, art. 1º, VIII). O referido comitê elaborou proposta de política de gestão do conhecimento para a APF em 2007, mas ela ainda não foi aprovada e publicada (FRESNEDA; GONÇALVES, 2007).

2.3.5 Conclusão e proposta de encaminhamento

131. As informações apresentadas permitem concluir que, na maioria das organizações avaliadas, é baixa a capacidade da alta administração de controlar a gestão da liderança e do conhecimento. As deficiências descritas neste tópico 2.3, analisadas em conjunto com as apresentadas nos tópicos 2.4.3 e 2.5.1 do presente relatório, indicam ser provável que a própria alta administração de muitos órgãos e entidades não esteja devidamente qualificada para cumprir bem o seu papel, o que pode estar interferindo na sua capacidade de governança. Ademais, os problemas referentes ao processo sucessório e à gestão do conhecimento podem, futuramente, prejudicar a capacidade das várias organizações que foram mal avaliadas nestes aspectos.

132. Portanto, é essencial que elas garantam a existência de mecanismos de direcionamento e monitoração voltados para a melhoria da gestão da liderança e do conhecimento. Nesse sentido, recomenda-se que, ao seguirem as orientações constantes do item 2.2.4, as organizações levem em consideração as suas respectivas necessidades nessa relevante área da gestão de pessoas.

2.4 Cultura orientada a resultados

133. A figura seguinte apresenta a distribuição das organizações em ‘Cultura orientada a resultados’ e nos três fatores que integram esse componente do modelo:

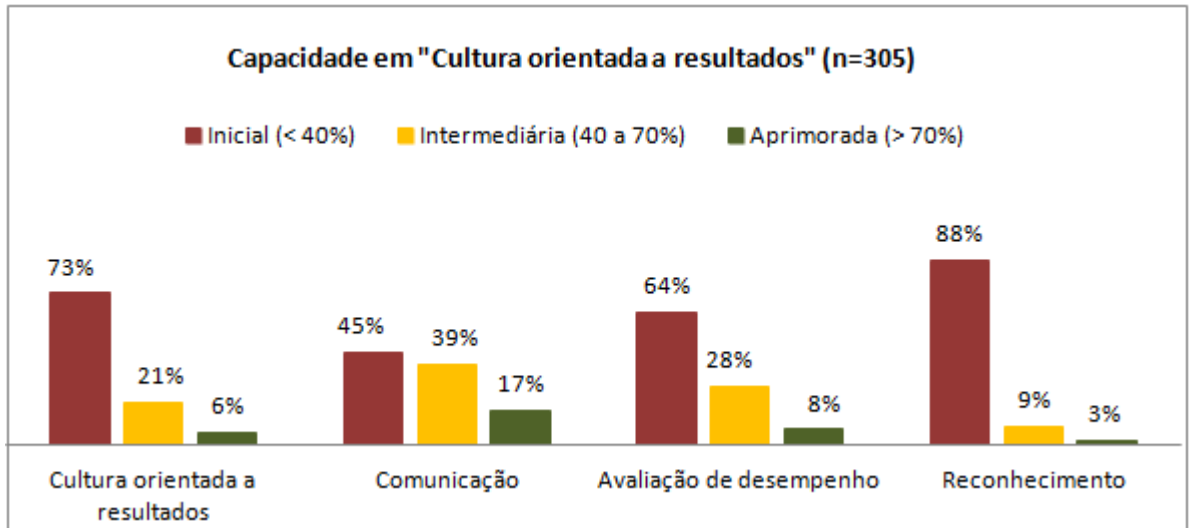


Figura 8. Capacidade em ‘Cultura orientada a resultados’

134. Observa-se que, em todos os fatores avaliativos, a maior parte das organizações se encontra em estágio inicial, revelando que, de modo geral, a cultura na APF ainda não é orientada para resultados. A seguir são analisados os aspectos mais críticos identificados no levantamento.

2.4.1 54% não estabelecem metas de desempenho individuais ou de equipes (Questão 55).

135. Para haver boa governança, é necessário o estabelecimento de política de gestão do desempenho que inclua a formulação de planos e permita aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas. A inexistência de metas individuais e de equipes é um forte indicador de que tal política não foi estabelecida ou não é monitorada pela maioria das organizações avaliadas.

136. Além do que, o estabelecimento dessas metas é importante para que os servidores vejam como o seu desempenho impacta nas metas organizacionais, responsabilizando-se pelos resultados alcançados.

137. Ressalte-se que este resultado do levantamento indica a existência de muitas organizações que, provavelmente, não estão cumprindo o art. 144 da Lei 11.784/2008:

‘Art. 144. As metas institucionais serão fixadas anualmente em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observado o seguinte:

I - metas globais referentes à organização como um todo, elaboradas, quando couber, em consonância com as diretrizes e metas governamentais fixadas no Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA; e

II - metas intermediárias referentes às equipes de trabalho, elaboradas em consonância com as metas institucionais globais.’

2.4.2 Apenas 17% verificam se os servidores estão cientes das metas estratégicas e entendem como elas se relacionam com a missão da organização e com as suas atribuições individuais (Questão 53).

138. Esta verificação é importante para avaliar a efetividade das ações de comunicação da estratégia organizacional à força de trabalho. Quando os servidores conhecem o plano estratégico da organização e os seus respectivos papéis no alcance das metas estabelecidas, os resultados organizacionais tendem a ser significativamente melhores. Isso porque, ao compreenderem a ligação entre o seu desempenho e o cumprimento da missão organizacional, os servidores podem focar seus esforços nas atividades mais importantes para o alcance de resultados (EUA, 2005).

139. Ademais, a compreensão da referida ligação influencia positivamente o comprometimento da força de trabalho.

2.4.3 65% não avaliam o desempenho dos membros da alta administração ou dos demais gestores (por exemplo, diretores, supervisores, gerentes), e 46% nem mesmo avaliam o desempenho dos servidores (Questões 56 e 57).

140. A grande quantidade de organizações que não adotam essas práticas chama a atenção, especialmente pela ênfase dada à avaliação de desempenho na Constituição Federal. Abaixo são transcritas as principais diretrizes constitucionais sobre o assunto (grifo nosso):

‘Art. 37.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

II - os controles e critérios de **avaliação de desempenho**, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;’

‘Art. 41.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

III - mediante procedimento de **avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a **avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade.’

‘Art. 173.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

V - os mandatos, a **avaliação de desempenho** e a responsabilidade dos administradores.’

141. Também há leis que exigem a avaliação de desempenho individual dos servidores. Nesse sentido, citam-se os seguintes dispositivos da Lei 11.784/2008:

Art. 140. Fica instituído sistemática para avaliação de desempenho dos servidores de cargos de provimento efetivo e dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com os seguintes objetivos:

I - promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos; e

II - subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

Art. 141. Para os fins previstos nesta Lei, define-se como avaliação de desempenho o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Pessoal Civil, de que trata o Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, conforme disposto nos incisos I e II do art. 144 e no art. 145 desta Lei.

142. Essas exigências fundamentam-se no fato de que a boa governança no setor público depende da capacidade das suas organizações, a qual, por sua vez, está condicionada ao desempenho dos seus gestores e servidores. Por essa razão, eles devem prestar contas das suas contribuições pessoais por meio de avaliações individuais periódicas de desempenho, inclusive dos membros da alta administração. A avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento deve ser contemplada nesse processo (IFAC, 2013).

143. Ressalte-se que a ausência de avaliação periódica do desempenho individual revela falta de monitoramento dos papéis e responsabilidades estabelecidos.

144. A situação é preocupante mesmo nas organizações que informaram adotar práticas de avaliação de desempenho. Na Figura 8, apresentada acima, observa-se que boa parte delas ainda se encontra em estágio inicial nesse fator, sugerindo que o sistema de avaliação de desempenho tem pouca capacidade de discriminar altos de baixos desempenhos e de adicionar valor para as organizações. Por exemplo, uma das deficiências identificadas no levantamento foi a ausência de controle sobre as avaliações: mais da metade respondeu que não verifica se estas refletem o desempenho efetivo dos avaliados (Questão 68). E muitas das organizações que não fazem esse controle pagam gratificações vinculadas a desempenho (Questão 100).

145. Embora não tenham sido coletados dados acerca da avaliação especial de desempenho, prevista no § 4º do art. 41 da CF/1988 como condição para a aquisição da estabilidade, é provável que as deficiências mencionadas no parágrafo anterior também estejam afetando a qualidade desta avaliação.

146. São inúmeros os riscos da ausência de sistema de avaliação de desempenho ou de deficiências nesse sistema: não identificação de servidores com baixo desempenho e ausência de ações para melhorá-lo; gastos com servidores que não agregam valor para a organização; promoções/progressões na carreira de servidores que apresentam baixo desempenho; pagamentos de gratificações de desempenho em valores superiores ao merecido; percepções de injustiça no sistema de avaliação, comprometendo a motivação dos servidores; não alcance de metas; entre outros.

147. Equipe da OCDE também analisou essa questão, propondo inclusive algumas medidas para melhorar a situação encontrada no governo federal brasileiro:

‘(...) A avaliação de desempenho individual parece ser rudimentar na maior parte do governo federal.

(...) os prêmios de desempenho que representam uma grande parte das compensações em muitos casos tornaram-se simplesmente parte do salário.

(...) a progressão na carreira deveria ser organizada em torno da aquisição de competências e do desempenho. A idade pode continuar a ser o principal fator de qualificação para a progressão salarial e promoção para uma classe superior, mas apenas em carreiras sem dimensão de carreira e no início da carreira. É recomendável que nas carreiras com uma clara dimensão da carreira, a idade deva ser gradualmente desenfaturada na medida em que o funcionário progride no sistema, com maior importância para as competências e o desempenho.

(...) criar uma real progressão de carreira piramidal com base em um sistema de seleção competitiva interna. Isso melhoraria a estrutura da carreira e permitiria a orientação por desempenho e a mobilidade dentro e provavelmente entre as carreiras. Em um sistema como este, os processos de mobilidade e promoção devem ser transparentes e baseados em processos competitivos.’ (OCDE, 2010, p. 24, 26, 29 e 220)

148. Importa registrar que a Lei 11.890/2008, em diversas carreiras, condicionou a progressão e a promoção ao mérito e ao desempenho dos servidores (art. 154). Além disso, a lei estabeleceu a promoção de carreira piramidal (art. 157), conforme orientado acima pela OCDE. Entretanto, a vigência dessas novas regras está condicionada a atos do Poder Executivo (art. 158), os quais, até a presente data, não foram publicados.

149. Outro obstáculo ao estabelecimento de cultura orientada a resultados na APF é a demora na publicação do Projeto de Lei Complementar 248/1998, que disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho, em atenção ao previsto no art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal. O projeto foi apresentado à Câmara dos Deputados em 18/11/1998, mas até hoje a lei não foi aprovada. A última movimentação no processo foi em 2007, quando a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) aprovou por unanimidade parecer pela rejeição das emendas do Senado Federal ao projeto. Desde então, aguarda-se a apreciação do parecer pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

2.4.4 64% não treinam gestores em gestão de desempenho e 83% não executam programa de reconhecimento por alto desempenho (Questões 64 e 69).

150. Além da progressão na carreira, é importante haver outros meios para se reconhecer e recompensar as pessoas que contribuam para o alcance de metas organizacionais, ou para a melhoria da eficiência, efetividade e economicidade do governo (EUA, 2005). O reconhecimento por alto desempenho estimula as pessoas a se manterem focadas em resultados, bem como ajuda a atrair e reter talentos. Existem vários meios para se reconhecer e recompensar o bom desempenho: preferência em concursos de remoção, preferência em seleção pública para função de confiança, premiação, comunicação do sucesso de equipes, elogio formal, flexibilização do horário de trabalho etc.

151. Entretanto, os percentuais acima indicam a inexistência, na maioria das organizações avaliadas, de política de reconhecimento. Sugerem também que pode haver carência de gestores com habilidades efetivas de gestão de desempenho. Tais vulnerabilidades podem prejudicar a motivação da força de trabalho e reduzir a capacidade da APF de produzir os resultados planejados. Por exemplo, servidores podem preferir produzir pouco ou até mesmo servidores produtivos podem preferir sair da organização/unidade/programa devido ao mau gerenciamento de desempenho que não distinga servidores produtivos dos menos produtivos. Esse risco é aumentado quando se observa que 74% das organizações não verificam se os servidores percebem ligação entre alto desempenho e recompensa (Questão 67). Isso porque a percepção de desigualdades na recompensa de bons desempenhos individuais reduz a motivação dos servidores.

152. Ressalte-se que, para várias carreiras do Poder Executivo, o legislador previu meios de reconhecimento por alto desempenho (Lei 11.890/2008, art. 159). Contudo, as organizações envolvidas ainda não podem utilizá-los por falta de ato regulamentador do Poder Executivo.

2.4.5 Conclusão e proposta de encaminhamento

153. Ante o exposto, a alta administração dos órgãos e das entidades da APF deve ser orientada acerca da necessidade de promover a cultura orientada para resultados. Nessa linha, recomenda-se que, ao seguir as orientações constantes do item 2.2.4, a alta administração leve em consideração essa necessidade, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório.

154. Para promover a referida cultura, também é importante recomendar ao Plenário da Câmara dos Deputados que priorize a apreciação do Projeto de Lei Complementar 248/1998, que disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho e está há praticamente quinze anos aguardando publicação. É fundamental haver responsabilização nos casos de desempenho insatisfatório, e a referida lei contribuirá muito nesse sentido.

155. Da mesma forma, propõe-se recomendar à SEGEP/MP que priorize a elaboração dos atos previstos no § 1º do art. 155, no § 2º do art. 156 e no parágrafo único do art. 159 da Lei 11.890/2008. Além de ser exigência legal, a regulamentação desses dispositivos será um importante passo no sentido da modernização da gestão de pessoas e servirá de exemplo para outras carreiras da APF.

2.5 Gestão de talentos

156. A figura seguinte apresenta a distribuição das organizações em ‘Gestão de talentos’, discriminando o resultado nos dois fatores que integram esse componente:

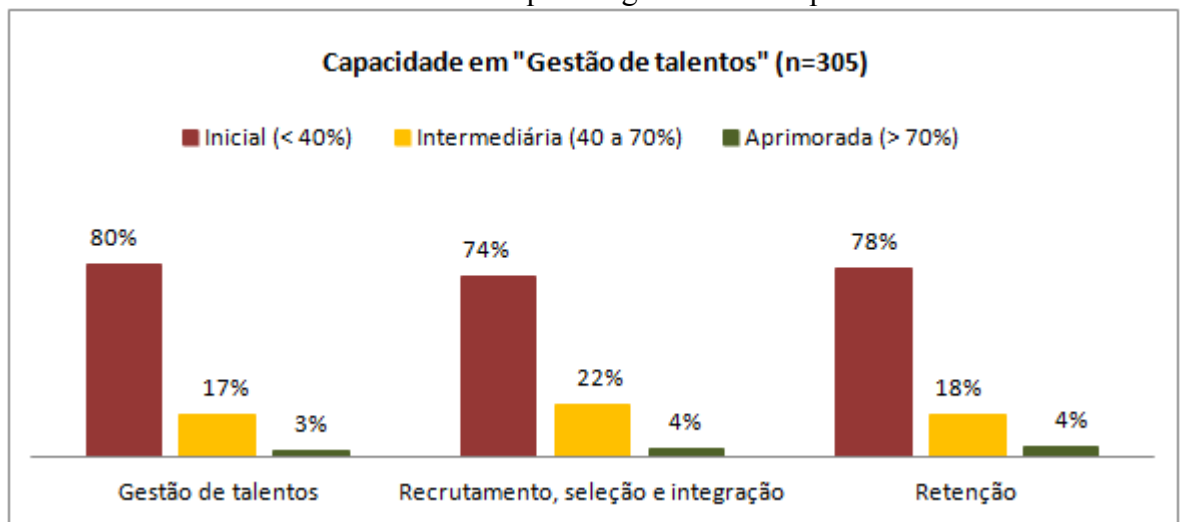


Figura 9. Capacidade em ‘Gestão de talentos’

157. Nos dois fatores, percebe-se que, aproximadamente, 75% da amostra se encontram em estágio inicial. Importa registrar que a média das organizações nesse componente foi de apenas 29% (desvio-padrão = 17%). Essas informações indicam que é muito baixa a capacidade da APF

de atrair, selecionar e reter profissionais com as competências desejadas. A seguir, analisam-se as principais deficiências encontradas.

2.5.1 75% não executam processo formal, baseado em competências, para selecionar gestores. Da mesma forma, a maioria das organizações (70%) não executa tal processo para alocar ou movimentar internamente os servidores (Questões 71 e 72).

158. A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores e de alocação/movimentação de servidores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, alocação e movimentação de pessoas devem visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse público.

159. Em relação à seleção dos membros da alta administração e demais gestores, a IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha desses agentes.

160. Especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos, iniciativa, etc.

161. Ressalte-se que, em 2010, equipe da OCDE também apontou essas deficiências em avaliação da gestão de pessoas no governo federal brasileiro. Abaixo, seguem trechos do relatório publicado:

‘O sistema DAS (Direção e assessoramento superiores) compreende cerca de 22000 cargos, incluindo a maioria dos cargos de gerência e diretoria e posições menos seniores, permitindo um confortável grau de flexibilidade no sistema, dado que o acesso é aberto a candidatos provenientes de fora do serviço público (com algumas cotas). Esta prática está alinhada com a evolução nos países membros da OCDE, incluindo aqueles com sistemas baseados em carreiras como a Bélgica, a Coreia, a França e a Irlanda. No entanto, é necessário melhorar a exigência de transparência para as nomeações para estes cargos que, com exceção talvez dos cargos de alta administração, **precisam ser sistematicamente baseados numa avaliação dos perfis de competência dos candidatos e procedimentos de recrutamento transparentes** (mas nomeações de fora do serviço público podem permanecer).

(...) Nomeações e promoções para estes cargos são discricionárias e **não estão sujeitas a procedimentos bem definidos, competitivos e transparentes**, embora algumas organizações tenham posto em prática tais procedimentos por conta própria.

A flexibilidade proporcionada pelo sistema DAS é necessária, em alguns casos, para permitir uma progressão mais rápida para indivíduos de alto desempenho, facilitar a entrada de indivíduos que não são servidores públicos no sistema, dar aos gerentes a possibilidade de adquirir diferentes conjuntos de habilidades e competências, e permitir alguma discricionariedade na escolha dos gestores seniores. Essa flexibilidade, no entanto, não deve vir em detrimento da transparência do sistema, com uma diferenciação entre cargos de alto nível que exigem nomeações discricionárias e aqueles que necessitam de processos para garantir que os melhores servidores sejam recrutados de forma transparente. **Esta transparência é necessária tanto para candidatos internos (servidores públicos existentes) quanto para externos. Isto irá contribuir não só para assegurar a equidade e confiança, mas também para fortalecer a profissionalização do serviço dos altos servidores públicos.** Transparência não significa que os servidores devem ser contratados por meio de concursos que, principalmente, testam suas habilidades e conhecimentos acadêmicos, como é o caso de outras carreiras. Em vez disso, o recrutamento deve confiar mais na comparação das exigências profissionais com os perfis de competência dos candidatos. Reformar a contratação para cargos DAS pode ser um bom exercício experimental para a futura reforma de todos os processos de contratação no serviço público e dar mais peso às competências e experiência do que às habilidades acadêmicas.’ (OCDE, 2010, p. 15, 26 e 27)

2.5.2 39% das organizações não promovem programas de qualidade de vida no trabalho e, entre as que promovem, somente 22% avaliam os custos e os benefícios desses programas (Questões 76 e 77).

162. Assim como a falta de programas de reconhecimento (item 2.4.4), a falta de programas de qualidade de vida no trabalho reduz a produtividade dos servidores e a capacidade das organizações de atrair e reter talentos (EUA, 2005).

163. Estes programas visam a promover a saúde do servidor e, conseqüentemente, melhorar o desempenho organizacional. Programas eficazes de qualidade de vida aumentam a motivação e o comprometimento da força de trabalho, fatores críticos para o sucesso das organizações públicas (EUA, 2005). Ademais, ao contribuírem para a diminuição dos níveis de estresse e de incidência de doenças ocupacionais, os referidos programas reduzem os custos com a saúde dos servidores, tais como os decorrentes de assistência médica, absenteísmo, acidentes de trabalho etc.

164. Vale lembrar que a tendência é a competição cada vez maior por talentos. E as pessoas não estão buscando apenas bons salários, mas também ambientes de trabalho saudáveis, que proporcionem a satisfação de outras necessidades. Portanto, as organizações públicas podem investir mais e melhor em programas alinhados a essas necessidades, tais como: exercícios físicos, ergonomia, nutrição, higiene e segurança do trabalho, entre outros.

165. O reduzido percentual de respondentes que informaram avaliar os custos e benefícios desses programas também é preocupante, pois indica que pode estar havendo desperdício significativo de recursos públicos em ações que não atendem as necessidades dos servidores e os objetivos das organizações. A inexistência de metas e avaliação dos resultados – por exemplo, em termos de índice de rotatividade, absenteísmo e satisfação dos servidores – prejudica a transparência dos benefícios gerados por esses programas às partes interessadas.

2.5.3 Conclusão e proposta de encaminhamento

166. Como já são conhecidas as fragilidades dos concursos públicos, a equipe incluiu no questionário apenas questões sobre os processos de seleção de gestores e de movimentação e alocação de servidores. Os dados coletados mostram que, na maioria das organizações avaliadas, também há sérias fragilidades nesses processos. Tanto eles quanto os concursos públicos carecem de métodos mais elaborados que forneçam à sociedade garantia razoável de que estão sendo selecionadas as pessoas mais competentes para os cargos, empregos e funções públicas. Além de que, a sofisticação dos métodos é requisito para o estabelecimento de um real sistema de gestão por competências.

167. É fundamental melhorar o método atual dos concursos públicos, pois, embora assegure equidade, concorrência e transparência, ele é insuficiente para avaliar as competências dos candidatos. Especialmente quando se trata de cargos com atribuições mais complexas, ele não é o mais apropriado, já que prioriza o desempenho em provas objetivas. Além disso, não é apropriado avaliar valores e atitudes fundamentais para a prestação de serviço público – como, por exemplo, integridade e responsabilidade social – por meio de concursos baseados exclusivamente em provas de conhecimento.

168. Em relação aos processos de seleção de gestores e de movimentação e alocação de servidores, além de não se basearem em perfis de competências, os dados coletados indicam que a maioria das organizações não promove a concorrência e transparência necessárias. Ressalte-se que é aceitável, em alguns casos, haver indicação política, desde que isso não se transforme em regra e o indicado demonstre competência suficiente.

169. Ante o exposto, propõe-se recomendação aos OGS para que orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de fundamentarem os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nesses processos.

170. Ainda, a baixa capacidade no fator ‘Retenção’ sugere a necessidade de, na maioria das organizações avaliadas, a alta administração melhorar o controle sobre as relações de trabalho, de modo que o ambiente de trabalho seja caracterizado por pessoas motivadas e competentes, organização do trabalho atrativa e flexível, e práticas que efetivamente retenham profissionais com as competências desejadas. Portanto, espera-se que essa necessidade também seja avaliada quando do estabelecimento dos objetivos, indicadores e metas propostos no item 2.2.4.

2.6 Controle da concessão de direitos e vantagens

171. A figura abaixo apresenta a distribuição em ‘Controle da concessão de direitos e vantagens’:

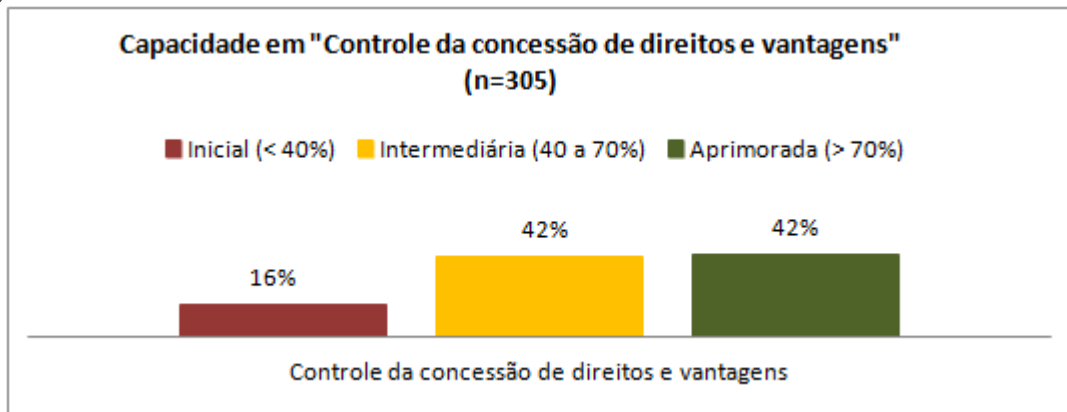


Figura 10. Capacidade em ‘Controle da concessão de direitos e vantagens’

172. Esse é o único componente do modelo em que poucas organizações foram avaliadas com capacidade inicial. O resultado era esperado, uma vez que os gestores e os órgãos de controle da APF costumam concentrar mais esforços no aspecto da legalidade que nos da eficiência e da efetividade da gestão de pessoas.

173. A única situação merecedora de destaque é que **42% das organizações informaram não realizar auditorias internas na folha de pagamento de forma sistemática** (Questão 83). Entre essas, 7% não têm previsão para adotar a prática, 9% pretendem adotá-la, 4% iniciaram ou concluíram planejamento para adotá-la e 22% adotam-na de forma assistemática. Somente no segmento EXE-Mil (órgãos das Forças Armadas), 100% das organizações responderam que adotam integralmente a prática.

174. Com base na experiência desta Unidade Técnica, é possível afirmar que os benefícios gerados pela adoção dessa prática costumam superar muito os seus custos, haja vista se tratar de despesas continuadas. A interrupção de eventuais pagamentos irregulares continuados gera elevado benefício financeiro para os cofres públicos; pois, ainda que se trate de parcelas de pequeno valor, quando o pagamento é efetuado durante longo período, o montante total do prejuízo torna-se significativo. Ademais, os custos decorrentes da adoção sistemática de tal prática podem ser reduzidos, por exemplo, por meio da automatização de trilhas de auditoria ou da celebração de acordos de cooperação que visem ao compartilhamento de custos entre mais de uma organização.

175. Ressalte-se que a boa governança de pessoas pressupõe razoável garantia de regularidade dos pagamentos, e a auditoria em folha é um instrumento relevante para esse fim. Portanto, as organizações públicas devem garantir a realização sistemática desse tipo de auditoria não apenas para verificar a existência de pagamentos irregulares, mas também para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados e fortalecer os controles internos da área.

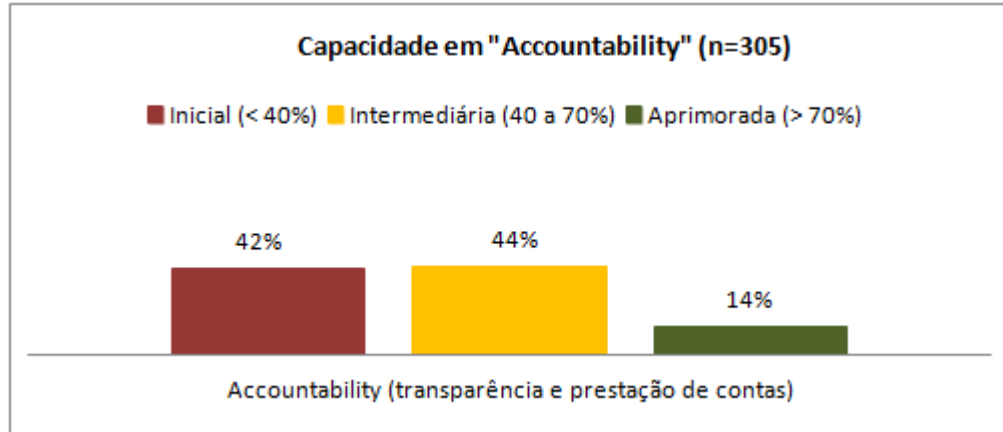
2.6.1 Conclusão e proposta de encaminhamento

176. Ante o exposto, embora os dados permitam inferir que, de modo geral, as organizações apresentem controle razoável da concessão de direitos e vantagens, cabe recomendar aos OGS

que adotem medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição.

2.7 Accountability

177. A figura seguinte apresenta a distribuição das organizações em ‘Accountability’ (transparência e prestação de contas):



• **Figura 11. Capacidade em ‘Accountability’**

178. Observa-se que 42% das organizações encontram-se na faixa inicial e apenas uma pequena parcela, na faixa aprimorada. Esse resultado aponta que a APF apresenta baixa capacidade de transparência, prestação de contas e responsabilização pela gestão de pessoas, assim como de aperfeiçoamento do desempenho da área.

179. Além dos problemas de **accountability** já abordados em outros tópicos deste relatório, a seguir são analisadas outras situações preocupantes identificadas no levantamento.

2.7.1 Somente 31% estabelecem sistematicamente responsabilidade clara pelo planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas de gestão de pessoas (Questão 84).

180. O baixo percentual de adoção dessa prática pode ser causa de muitas das deficiências descritas ao longo do presente relatório. Por exemplo, a avaliação dos resultados dos programas de qualidade de vida pode não estar ocorrendo porque não foi definido o responsável por isso.

181. Para haver boa governança, os papéis e as responsabilidades da alta administração, dos gestores e dos servidores precisam estar claramente estabelecidos. As suas respectivas responsabilidades também precisam ser comunicadas para as partes interessadas, com o intuito de que elas compreendam como o sistema de governança funciona e quem deve prestar contas do quê e a quem (IFAC, 2013).

182. A sociedade, principal interessada, está exigindo cada vez mais transparência dos gastos públicos e responsabilização dos agentes pelos resultados alcançados. Na área de pessoal, é imperativo a APF melhorar nesses aspectos, tendo em vista a elevada materialidade dos gastos com servidores e a grande influência exercida pela gestão de pessoas na produção de resultados para a sociedade.

2.7.2 66% não avaliam ou mensuram a contribuição das práticas de gestão de pessoas para o desempenho organizacional (Questão 88).

183. A necessidade de se fazer esse tipo de avaliação decorre da demanda crescente por prestação de contas e resultados da aplicação dos recursos públicos. Não se pode mensurar apenas custos e satisfação dos servidores, deixando de mensurar um aspecto fundamental: a agregação de valor do capital humano para a estratégia organizacional. É dever dos responsáveis pela gestão de pessoas demonstrar que as políticas e práticas adotadas são eficientes, eficazes, efetivas, econômicas e legais.

184. Ademais, a referida avaliação é essencial para se identificar oportunidades de melhoria da gestão e corrigir deficiências.

185. Com base no resultado da avaliação de custos e benefícios das práticas de gestão de pessoas, poder-se-ia concluir, por exemplo, que é mais eficiente terceirizar a realização material de determinadas tarefas executivas, já bem providas pelo mercado fornecedor de serviços, para dedicar ainda mais atenção das pessoas do quadro às atividades de governança e gestão, nos termos do art. 10, § 7º, do Decreto-Lei 200/1967:

‘§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.’

186. Ressalte-se que as informações provenientes desse processo de retroalimentação são fundamentais para a boa governança de pessoas. Sem elas, as funções de avaliação, direcionamento e monitoração da gestão de pessoas ficam prejudicadas.

2.7.3 Somente 21% monitoram sistematicamente, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, algum conjunto de informações relevantes sobre a força de trabalho (Questão 85).

187. O reduzido percentual indica que, na maioria das organizações avaliadas, os responsáveis pela governança e gestão de pessoas recebem pouca informação sobre a força de trabalho, o que prejudica a qualidade e a tempestividade das suas decisões.

188. Quando as decisões referentes à gestão de pessoas não são orientadas por informações precisas e relevantes, as organizações ficam expostas a diversas situações que podem comprometer significativamente o seu desempenho:

- Falta de servidores em ocupações críticas;
- Falta de servidores com competências críticas;
- Baixa motivação e comprometimento dos servidores;
- Abuso na utilização de licenças;
- Recorrência de acidentes de trabalho;
- Queda no desempenho individual;
- Gasto excessivo de tempo e recursos para lidar com conflitos e reclamações acerca do ambiente de trabalho; etc.

189. Absenteísmo, rotatividade, previsões de aposentadoria e satisfação dos servidores são algumas das informações que devem ser monitoradas. A propósito, importa relatar que diversas outras informações geradas neste levantamento apontam grande número de organizações que não monitoram a satisfação dos servidores, um dos principais indicadores de desempenho da gestão de pessoas (Questões 41, 42, 43, 51 e 63).

2.7.4 Conclusão e proposta de encaminhamento

190. As informações apresentadas permitem concluir que a capacidade de governança de pessoas da maioria dos órgãos e entidades da APF é limitada, também, por problemas de **accountability**. Há escassez de informações sobre o desempenho dos sistemas de governança e gestão de pessoas. Ainda não existe a cultura de se publicarem, por exemplo, os resultados alcançados, as responsabilidades dos diversos atores envolvidos ou os riscos mais relevantes a que as organizações estão expostas, no que se refere ao capital humano.

191. Ressalte-se que o próprio TCU pode contribuir para a perpetuação do cenário encontrado na medida em que prioriza outras informações nos processos de tomada e prestação de contas das suas unidades jurisdicionadas.

192. A equipe entende que o fortalecimento do planejamento da gestão de pessoas deve ser o primeiro passo para melhorar a capacidade de **accountability**. Nesse sentido, a alta administração das unidades jurisdicionadas deve ser orientada a estabelecer, no mínimo, objetivos, indicadores de desempenho, metas e mecanismos de monitoração, conforme proposto no item 2.2.4. Também devem ser definidos claramente os papéis e as responsabilidades

referentes ao planejamento, aprovação, execução e avaliação das políticas e práticas necessárias para atingir os objetivos estabelecidos.

193. Por fim, cabe determinar à Sefip que, em conjunto com a Secretaria-Geral de Controle Externo e com base no presente relatório, revise as informações atualmente solicitadas por este Tribunal no Relatório de Gestão.

3 ÍNDICE DE GOVERNANÇA DE PESSOAS (iGovPessoas)

3.1 Definição

194. A fim de orientar o TCU e as organizações avaliadas no seu esforço de melhoria da governança e da gestão de pessoas, esta Unidade Técnica criou o índice iGovPessoas. Ele foi calculado por meio de média aritmética ponderada. A fórmula é apresentada abaixo, onde 'Q' é a resposta obtida na questão (Tabela 3, p. 15) e 'P' é o peso da questão (Tabela 8, p. 74):

$$\text{iGovPessoas} = \frac{(Q_1 \times P_1) + (Q_2 \times P_2) + (Q_3 \times P_3) + (\dots) + (Q_{88} \times P_{88})}{85}$$

195. As questões 59 e 79 foram excluídas da fórmula. As justificativas para isso constam na Tabela 7 (p. 74). Também foi excluída a questão 69 por ser muito semelhante à 75, a qual é mais abrangente e consistente. Para decidir quais questões seriam incluídas na fórmula e quais seriam os respectivos pesos, a equipe utilizou técnica estatística de análise fatorial. No Apêndice VII, a metodologia de cálculo do índice é apresentada de forma detalhada.

196. O iGovPessoas não deve ser percebido como uma medida precisa da governança de pessoas de uma dada organização, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área. Isso porque os índices calculados para as organizações avaliadas baseiam-se, exclusivamente, nas respostas fornecidas por elas a um questionário.

197. Embora abrangente, o questionário utilizado obviamente não é capaz de contemplar todas as variáveis que interferem na capacidade das organizações de governarem as pessoas. Assim, se fossem incluídos no questionário outros indicadores relevantes de boa governança, o valor do índice poderia ser diferente.

198. Além do que, a equipe do TCU não pode verificar, ainda, a real confiabilidade das respostas. Portanto, as respostas de algumas organizações podem não estar representando adequadamente a realidade, em função de erros no processo de autoavaliação, problemas na interpretação de questões, entre outros fatores que podem tornar os dados imprecisos.

199. Há também a possibilidade de que certas práticas constantes do questionário não sejam perfeitamente aplicáveis à realidade de algumas organizações. Ainda, a relação custo-benefício de certas práticas pode ser ruim em determinados contextos, sendo razoável não as implementar.

200. Nesse sentido, é muito importante compreender que não é obrigatório almejar o valor máximo no iGovPessoas. Entretanto, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31000, é responsabilidade do dirigente máximo decidir – por meio de análise crítica dos riscos relevantes e das necessidades da organização – qual a meta mais adequada a ser alcançada em cada questão do instrumento de autoavaliação. O conjunto de metas deve ser formalizado como parte de um plano, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório.

3.2 Resultado da avaliação com base no iGovPessoas

201. A distribuição de frequência das organizações com base no iGovPessoas é apresentada na Figura 12. A maioria delas (55,4%) encontra-se em estágio inicial de capacidade em governança de pessoas (menor que 40%). Somente 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada (maior que 70%). Observa-se também que a maior concentração está na faixa de iGovPessoas compreendida entre 30% e 39,9%.

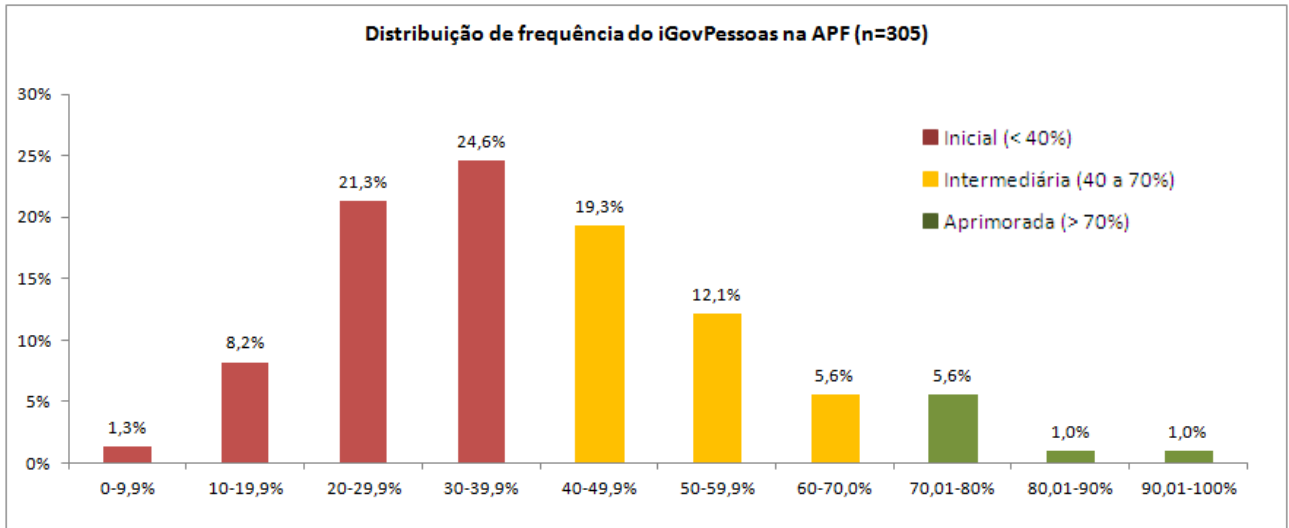


Figura 12. Distribuição de frequência do iGovPessoas na Administração Pública Federal
 202. Nas figuras abaixo, é possível comparar a distribuição do índice entre diferentes tipos de organização e entre diferentes funções de governo.

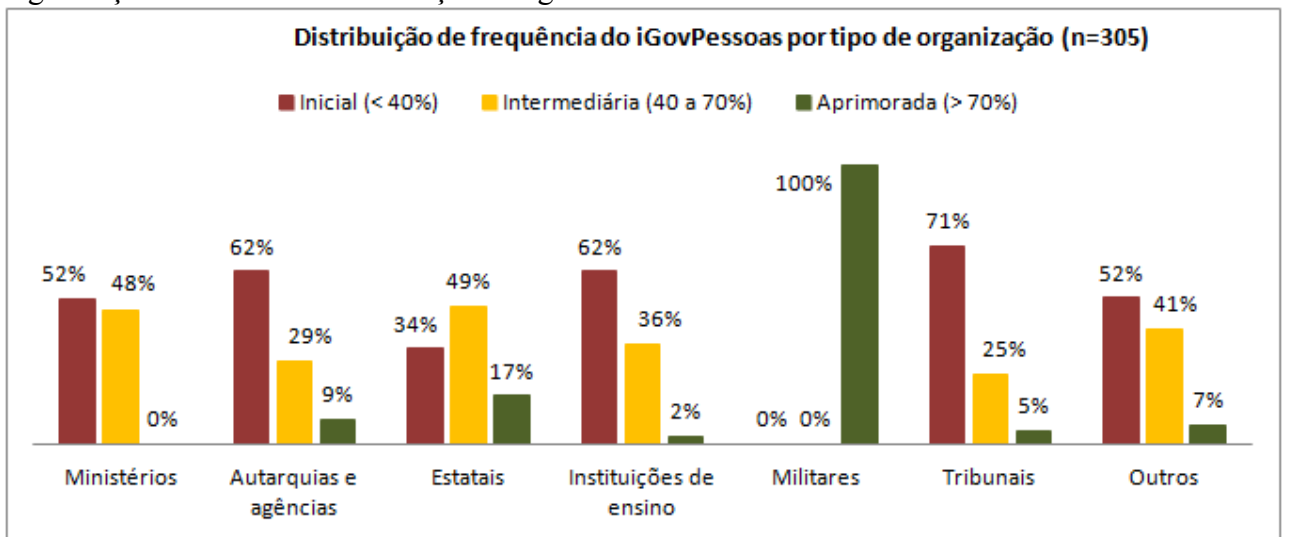


Figura 13. Distribuição de frequência do iGovPessoas em diferentes tipos de organização

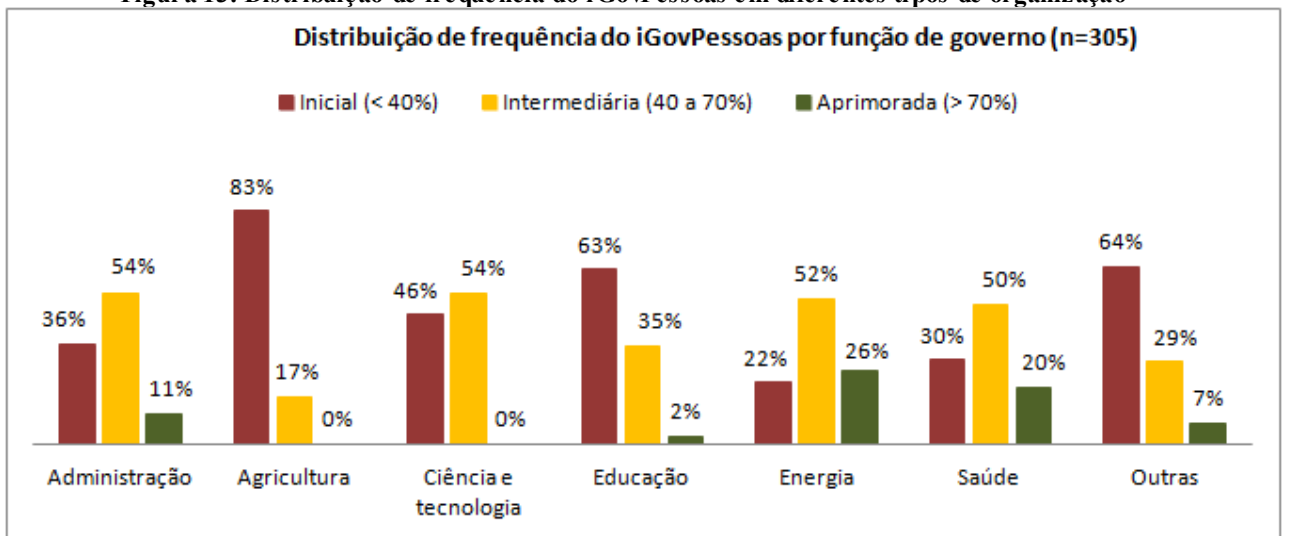


Figura 14. Distribuição de frequência do iGovPessoas em diferentes funções de governo

4 MAPEAMENTO DE RISCOS

203. A partir do relacionamento das despesas de pessoal (fontes: Siafi e Relatórios de Gestão) com o iGovPessoas das organizações avaliadas, pode-se obter uma distribuição indicativa de risco, como visto na figura a seguir.

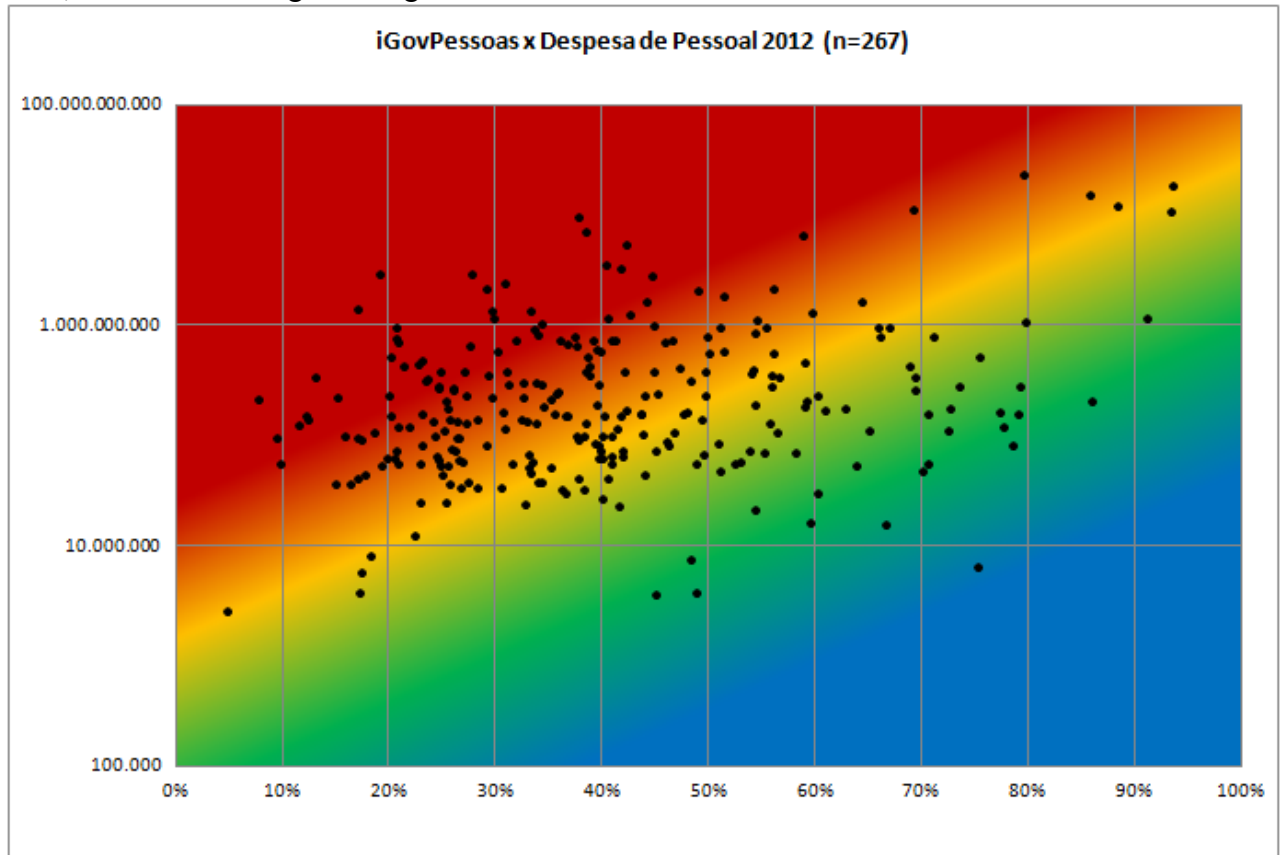


Figura 15. Despesas de pessoal e iGovPessoas

204. A Figura 15 permite sugerir alguns agrupamentos relacionados ao risco e à necessidade de controlar:

- Em vermelho e laranja, as organizações que despendem quantias vultosas em pessoal e não dispõem de capacidade adequada de governança de pessoas. Nesses casos, o risco de mau uso do dinheiro público é provavelmente maior;
- Em amarelo, as organizações que têm boa governança e administram grande despesa de pessoal. Nesses casos, ainda que despertem preocupação pelos montantes envolvidos, a maior parte dos riscos já deve estar mitigada;
- Também em amarelo, as organizações que estão em estágio inicial de governança, mas que não despendem grandes somas em pessoal. Esses casos sugerem a necessidade de avaliações e de apoio na busca por maximizar a agregação de valor do capital humano ao negócio com os recursos disponíveis;
- Em verde e azul, as organizações que, em princípio, têm razoável governança e administram despesas medianas. Nesses casos, os controles possivelmente são suficientes, sendo possível auditar remotamente com baixo risco.

205. Esse mapeamento de riscos também pode ser feito com enfoque em despesas específicas de pessoal. Por exemplo, pode-se relacionar a capacidade no fator ‘Avaliação de desempenho’ com despesas decorrentes de gratificações de desempenho.

206. Evidentemente, quanto menor a capacidade de governar, maior o risco de não converter os recursos públicos em benefício real para a sociedade, atentando contra os princípios da eficiência e da legitimidade. Portanto, a exemplo do item 9.5 do Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário, cabe recomendar à Secretaria de Orçamento Federal que, em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei

10.180/2001, defina critérios de alocação de recursos públicos para investimento em pessoal (por exemplo, para treinamentos e aumento do quadro de servidores) segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão de pessoas das organizações com maiores riscos. Por óbvio, tais critérios não podem levar em consideração as despesas com pagamento de salários, proventos de aposentadoria e pensões, pois são gastos obrigatórios.

207. Também é importante que o TCU realize, em uma segunda fase do presente trabalho, fiscalização com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no presente levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade.

5 CONCLUSÃO

208. Ante o cenário apresentado, fica claro que não é adequada a situação da governança de pessoas na Administração Pública Federal. De forma geral, os órgãos e as entidades participantes apresentaram baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação utilizado neste levantamento.

209. Há significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das organizações avaliadas, o que certamente está reduzindo a capacidade delas de gerar resultados e benefícios para a sociedade, além de expô-las a diversos riscos relevantes.

210. Na maior parte do governo federal, parece haver deficiência na profissionalização da gestão de pessoas. As atividades típicas de departamento de pessoal parecem ser bem administradas, mas a gestão estratégica de pessoas parece ser rudimentar, na maioria dos casos. Possíveis causas são: governança ruim; escassez de profissionais com as competências necessárias nas Unidades de Gestão de Pessoas; rigidez da legislação de pessoal.

211. Medidas devem ser adotadas para aumentar a capacidade das organizações públicas de atrair, desenvolver e reter talentos necessários para o cumprimento das suas respectivas missões, assim como de promover cultura orientada a resultados e forte comprometimento com integridade e valores éticos.

212. Portanto, é imperativo que o TCU priorize ações para induzir a melhoria da situação encontrada. Nesse sentido, além das propostas de encaminhamento já descritas (itens 2 e 4), recomenda-se encaminhar para cada organização relatório com o seu resultado individual na avaliação. Em conjunto com a divulgação das informações consolidadas deste levantamento, o relatório servirá como importante indutor de melhorias, permitindo que as organizações analisem suas respectivas deficiências e estabeleçam planos para aperfeiçoar a governança e a gestão de pessoas. Ademais, o relatório individualizado possibilitará que as organizações comparem os seus resultados com o resultado geral da avaliação e com o resultado dos seus respectivos segmentos de negócio.

213. Também é conveniente determinar à Sefip que realize fiscalizações nas áreas consideradas mais críticas da governança de pessoas e organize outros levantamentos com o intuito de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança e da gestão de pessoas na APF. Cabe salientar que essa base poderá contribuir para o planejamento de ações de controle de outras unidades do TCU.”

5. Diante do exposto, a proposta de encaminhamento unanimemente formulada pela Sefip (peças ns. 136/138) é no sentido de:

5.1. determinar, com fulcro na Lei n. 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, ao Conselho Nacional de Justiça (§ 4º do art. 103-B da Constituição Federal), Conselho Nacional do Ministério Público (§ 2º do art. 130-A da Constituição Federal), Secretaria de Gestão Pública (art. 23 do Decreto 7.675/2012) e Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (art. 3º, I, b, do Decreto 6.021/2007), que, no prazo de 180 dias:

5.1.1 avaliem a conveniência e a oportunidade de implementarem as recomendações abaixo:

5.1.1.1 orientar as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de:

5.1.1.1.1 a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas; (item 2.2.4)

5.1.1.1.2 publicar, em atenção ao art. 6º da Lei n. 12.527/2011, as informações acima, os planos a elas relacionados, as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei; (item 2.2.4)

5.1.1.1.3 estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorarem o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos; (item 2.1.6)

5.1.1.1.4 fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos; (item 2.5.3)

5.1.1.2 adotar medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição; (item 2.6.1)

5.1.1.3 articular-se com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição; (item 2.2.4)

5.1.2 encaminhem a este Tribunal plano de ação para implementar as recomendações contidas no item 5.1.1, especificando as medidas a serem adotadas, acompanhadas dos respectivos prazos e responsáveis, ou as devidas justificativas caso se decida não as implementar;

5.2 determinar, com fulcro na Lei n. 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal que cumpram, no prazo de 180 dias, as deliberações contidas no item 214.1, no âmbito das respectivas casas;

5.3. recomendar, com fulcro na Lei n. 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Plenário da Câmara dos Deputados que priorize a apreciação do Projeto de Lei Complementar n. 248/1998, o qual disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho e está há praticamente quinze anos aguardando publicação; (item 2.4.5)

5.4. recomendar, com fulcro na Lei n. 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que priorize a elaboração dos atos previstos no § 1º do art. 155, no § 2º do art. 156 e no parágrafo único do art. 159 da Lei 11.890/2008; (item 2.4.5)

5.5. recomendar, com fulcro na Lei n. 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Orçamento Federal que, em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei n. 10.180/2001, defina critérios de alocação de recursos públicos para investimento em pessoal segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão de pessoas das organizações com maiores riscos; (item 4)

5.6. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que:

5.6.1. em relação às organizações que não responderam ao questionário do levantamento, conceda novo prazo para encaminhamento das respostas, alertando-as que o desatendimento injustificado da diligência sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei n. 8.443/1992; (item 1.4)

5.6.2. remeta às organizações participantes deste levantamento relatório contendo sua avaliação individualizada e comparação com os resultados consolidados do respectivo segmento de atuação, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações; (item 5)

5.6.3. divulgue as informações consolidadas e os dados públicos coletados no presente levantamento, sem a identificação individual das organizações respondentes; (item 5)

5.6.4. revise, em conjunto com a Secretaria-Geral de Controle Externo, as informações atualmente solicitadas por este Tribunal no Relatório de Gestão, no que concerne à área de pessoal; (item 2.7.4)

5.6.5. realize fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no presente levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade; (item 4)

5.6.6. apresente propostas de fiscalização nas áreas consideradas mais críticas da governança de pessoas e organize futuros levantamentos com o intuito de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança de pessoas na Administração Pública Federal; (item 5)

5.6.7. remeter cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, acompanhado do relatório e voto que o fundamentar:

5.6.7.1. à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

5.6.7.2. à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República;

5.6.7.3. à Casa Civil da Presidência da República;

5.6.7.4. à Controladoria-Geral da União;

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

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

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

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

5.6.7.9. à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados;

5.6.7.10. à Diretoria-Geral do Senado Federal;

5.6.7.11. à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União;

5.6.7.12. ao Conselho Nacional de Justiça;

5.6.7.13. ao Conselho da Justiça Federal;

5.6.7.14. ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho;

5.6.7.15. ao Conselho Nacional do Ministério Público.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago ao exame deste Colegiado o Relatório do Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, no período de 10/09/2012 a 27/09/2013, com o objetivo de avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas em amostra de 337 unidades da Administração Pública Federal (APF), com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

2. A realização desta fiscalização foi comunicada ao Plenário pelo então Ministro Presidente na sessão de 27/06/2012, ocasião em que foi ressaltada a relevância de se realizar levantamento de governança na área de pessoal, a exemplo das ações levadas a efeito por esta Corte de Contas na área de Tecnologia da Informação (TC 019.827/2012-1).

3. Estamos diante de uma noção ainda pouco difundida na administração pública, que é a Governança. Mas antes de adentrar o conceito desse termo, ainda em construção, vale fazer uma reflexão baseada em nossa observação da realidade.

4. Temos um arcabouço jurídico bem desenvolvido no que diz respeito aos princípios indispensáveis para a boa administração, como aqueles enumerados no **caput** do art. 37 e no art. 70 da Constituição Federal (transparência e publicidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade), ferramentas de planejamento (como o Plano Plurianual) e controle dos atos administrativos (controles interno, externo, judiciário, social).

5. Se todos os desafios da administração pudessem ser antevistos e resolvidos em termos de previsão normativa, seria de se esperar um nível de desempenho semelhante entre as diversas organizações públicas. Todavia, a observação da realidade demonstra que algumas organizações são mais bem sucedidas em alcançar seus objetivos do que outras, mesmo atuando no mesmo ambiente político, jurídico, econômico e social. Explicar essas diferenças é um problema complexo. Não obstante, é possível constatar que algumas organizações conseguem alinhar os elementos de que dispõem de uma forma mais favorável ao cumprimento de suas finalidades. É exatamente nesse domínio que se encontra a Governança.

6. Conforme consta do relatório precedente, a governança se ocupa da estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. A boa governança, no setor público, serve para que as suas organizações atuem sempre conforme o interesse público. Refere-se à definição do que deve ser executado (direção), enquanto a gestão refere-se à forma como se executa.

7. A governança de pessoas pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. Compreende os sistemas pelos quais a supervisão e a liderança são exercidas, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas na consecução dos objetivos organizacionais. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para maximizar o valor do capital humano da organização, que, em última análise, determina a capacidade de prestação de serviços à sociedade. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis.

8. Desde os trabalhos desenvolvidos na área de Tecnologia da Informação, o TCU dedica-se a mapear como as organizações públicas federais se situam em termos de governança, com base em autoavaliação realizada pelas próprias organizações, e a oferecer subsídio para a melhoria da situação encontrada.

9. No trabalho em exame, durante a fase de planejamento, a equipe de fiscalização elaborou questionário de autoavaliação, utilizando como referências o modelo do Programa Nacional de Gestão Pública – GesPública, aprovado pelo Decreto n. 5.378/2005, e modelos internacionais aplicados à governança e à gestão estratégica de pessoas em organizações públicas, tais como o adotado pelo governo federal norte-americano (**Human Capital Assessment and Accountability Framework**) e o publicado pela Federação Internacional de Contadores – IFAC (**Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**), chegando ao modelo descrito na figura 1 do Relatório precedente,

composto pelos componentes: a) liderança da alta administração, b) alinhamento estratégico; c) gestão da liderança e do conhecimento, d) cultura orientada para resultados, e) gestão de talentos, f) controle da concessão de direitos e vantagens e g) **accountability**.

10. Em função dos sete componentes desse modelo, foram elaboradas 101 questões objetivas (indicadores), com respostas do tipo 'sim' ou 'não', quantitativas ou de múltipla escolha, distribuídas de acordo com a seguinte estrutura:

Estrutura do questionário	
Parte A - Liderança da alta administração	
Parte B - Alinhamento estratégico	Planejamento organizacional
	Planejamento da gestão de pessoas
	Planejamento da força de trabalho
	Unidade de Gestão de Pessoas como parceira estratégica
Parte C - Gestão da liderança e do conhecimento	Gestão da liderança e processo sucessório
	Integridade e comprometimento
	Aprendizagem contínua
	Gestão do conhecimento
Parte D - Cultura orientada para resultados	Comunicação
	Avaliação de desempenho
	Reconhecimento
Parte E - Gestão de talentos	Recrutamento, seleção e integração
	Retenção
Parte F - Controle da concessão de direitos e vantagens	
Parte G - Resultados e prestação de contas (<i>Accountability</i>)	
Parte H - Perfil da força de trabalho e das despesas de pessoal	

11. Foram selecionadas 337 organizações da Administração Pública Federal para responder o questionário padronizado. Despreendendo-se do princípio de vinculação de unidades jurisdicionadas, identificaram-se as unidades que gozam de autonomia em governança, resultando que alguns órgãos foram avaliados em separado dos ministérios a que se subordinam.

12. Até a conclusão do relatório, o questionário foi respondido por 305, cuja distribuição por segmento da APF, função de governo e tipo de organização encontram-se nas Figuras 1, 2 e 3 do Relatório precedente.

13. As respostas foram tratadas em banco de dados, segundo metodologia que permitiu aferir a capacidade das organizações em cada componente do modelo de administração, em escala variável de 0 a 100%. A cada resposta atribuiu-se valor variável de 0 a 1, calculando-se, na sequência, a média aritmética simples da pontuação obtida em cada fator de sucesso e, sucessivamente, os valores apurados em cada componente do modelo de avaliação.

14. Assim como nos levantamentos de governança de TI, as organizações foram agrupadas segundo 3 estágios de capacidade: **Inicial**, de 0 a 39,99%; **Intermediária**, de 40 a 70%; e **Aprimorada**, de 70,01 a 100%. A seguir são apresentados, sinteticamente, os resultados do levantamento por componente. O detalhamento da análise pode ser lido no relatório precedente.

15. O componente "Liderança da alta administração" contou com questões agrupadas em três conjuntos (direção, monitoramento e avaliação, e estrutura de apoio). Apenas 23% das organizações declararam estar em estágio de capacidade aprimorada nesse componente da Governança (ver figura 4), indicando que a alta administração de muitas organizações não se responsabiliza ou se responsabiliza de forma inadequada pelo estabelecimento de estratégia e instrumentos de governança de pessoas, comprometendo a avaliação, o direcionamento e a monitoração da gestão.

16. Como principais deficiências identificadas nesse componente, cabe mencionar os seguintes achados:

- 54% das organizações declararam não possuir comitê para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas e, entre as que declararam possuí-lo, apenas 33% o monitoram regularmente (Questões 17 e 19);
- 86% não publicaram diretrizes que contemplem a gestão de riscos relacionados ao capital humano, e 49% não aprovam plano de auditoria interna que contemple a avaliação periódica desses riscos (como por exemplo greve, falta de competências críticas, perda de pessoas-chave e desperdício de recursos públicos) e a eficácia dos respectivos controles (Questões 10 e 20);
- somente 54% monitoram regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas e somente 51% monitoram regularmente o desempenho da área, atuando quando as metas não são alcançadas (Questões 16 e 21).

17. No tocante ao “Alinhamento Estratégico”, apenas 13% das organizações foram classificadas na faixa aprimorada, conforme distribuição apresentada na Figura 5 do relatório precedente.

18. Embora grande parte dos respondentes tenha sido bem avaliada no fator ‘Planejamento organizacional’, nos outros três fatores – que são os relacionados à gestão de pessoas – poucos apresentam indicadores de boa capacidade. Tal resultado indica elevada probabilidade de políticas e práticas de gestão de pessoas não estarem alinhadas com os objetivos estratégicos das organizações avaliadas, haja vista os seguintes achados:

- apenas 15% executam, sistematicamente, processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, indicadores de desempenho e metas (Questão 24);
- 74% não utilizam o mapeamento de processos como subsídio para o planejamento da força de trabalho, 76% não identificam lacunas entre os níveis atuais e desejados de competências e 60% não realizam análises estatísticas da força de trabalho (Questões 28, 31 e 32).

19. Como em outros trabalhos desta Corte já foram realizadas diversas recomendações aos órgãos gestores centrais a respeito do planejamento organizacional (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012, todos do Plenário), cabe recomendar a esses órgãos que repassem às unidades que lhes são vinculadas orientação sobre as providências a cargo da alta administração.

20. No componente “Gestão da Liderança e do Conhecimento”, apenas 8% dos respondentes informaram estar na faixa aprimorada, sendo que a maioria deles se encontra na faixa inicial (Figura 6). Como principal achado, menciona-se que 76% não desenvolvem processo sucessório para posições de liderança, sendo que 36% nem mesmo oferecem programas de treinamento ou desenvolvimento aos seus líderes (Questões 39 e 40), em desconformidade com a diretriz fixada no Decreto n. 5.707/2006 para que se “promova a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento” (Artigo 3º, inciso III). Isso indica ser provável que a própria alta administração de muitos órgãos e entidades não esteja devidamente qualificada para cumprir bem o seu papel, o que pode estar interferindo na sua capacidade de governança.

21. Já no que diz respeito ao componente “Cultura Orientada a Resultados”, apenas 6% encontram-se na faixa aprimorada (Figura 7), revelando que, de modo geral, a cultura na APF ainda não é orientada para resultados.

22. Os aspectos mais críticos identificados no levantamento são os seguintes:

- 54% não estabelecem metas de desempenho individuais ou de equipes (Questão 55);
- 65% não avaliam o desempenho dos membros da alta administração ou dos demais gestores (por exemplo, diretores, supervisores, gerentes), e 46% nem mesmo avaliam o desempenho dos servidores (Questões 56 e 57);
- 64% não treinam gestores em gestão de desempenho e 83% não executam programa de reconhecimento por alto desempenho (Questões 64 e 69).

23. Para promover a referida cultura, entre outras medidas, é importante encaminhar cópia do Relatório, desta Proposta de Deliberação e do Acórdão à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, tendo em vista a tramitação do Projeto de Lei n. 248/1998, que "disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável", regulamentando o art. 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal.

24. Relativamente à "Gestão de talentos", 75% da amostra se encontra em estágio inicial (Figura 8), importando registrar que a média das organizações nesse componente foi de apenas 29% (desvio-padrão = 17%). Essas informações indicam que é muito baixa a capacidade da APF de atrair, selecionar e reter profissionais com as competências desejadas.

25. Como já são conhecidas as limitações decorrentes da obrigatoriedade de concursos públicos, a equipe incluiu no questionário apenas questões sobre os processos de seleção de gestores e de movimentação e alocação de servidores. As respostas evidenciam que 75% das organizações não executam processo formal, baseado em competências, para selecionar gestores. Da mesma forma, a maioria das organizações (70%) não executa tal processo para alocar ou movimentar internamente os servidores (Questões 71 e 72). A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores e de alocação/movimentação de servidores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais.

26. Consequentemente, a equipe de fiscalização propõe recomendação aos Órgãos Gestores Superiores do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Poder Executivo e das Empresas Estatais para que orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de fundamentarem os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nesses processos.

27. O componente "Controle da Concessão de Direitos e Vantagens" é o único componente do modelo em que poucas organizações foram avaliadas com capacidade inicial (Figura 9). O resultado era esperado, uma vez que os gestores e os órgãos de controle da APF costumam concentrar mais esforços no aspecto da legalidade que nos da eficiência e da efetividade da gestão de pessoas.

28. A única situação merecedora de destaque é que 42% das organizações informaram não realizar auditorias internas na folha de pagamento de forma sistemática (Questão 83). Somente no segmento EXE-Mil (órgãos das Forças Armadas), 100% das organizações responderam que adotam integralmente a prática. Como os benefícios dela decorrente superam em muito os seus custos, cabe recomendar aos OGS que adotem medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição.

29. No tocante à capacidade das organizações em "**Accountability**" (transparência e prestação de contas), apenas uma pequena parcela de 14% está na faixa aprimorada (Figura 10).

30. Esse resultado aponta que a APF apresenta baixa capacidade de transparência, prestação de contas e responsabilização pela gestão de pessoas, assim como de aperfeiçoamento do desempenho da área. As situações preocupantes identificadas no levantamento são:

- 66% não avaliam ou mensuram a contribuição das práticas de gestão de pessoas para o desempenho organizacional (Questão 88);

- somente 21% monitoram sistematicamente, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, algum conjunto de informações relevantes sobre a força de trabalho (Questão 85).

31. Para melhorar a capacidade de **accountability**, a alta administração das unidades jurisdicionadas deve ser orientada a estabelecer, no mínimo, objetivos, indicadores de desempenho, metas e mecanismos de monitoração. Também devem ser definidos claramente os papéis e as responsabilidades referentes ao planejamento, aprovação, execução e avaliação das políticas e práticas necessárias para atingir os objetivos estabelecidos.

32. O próprio TCU pode contribuir para perpetuar esse cenário ou induzir uma mudança de comportamento em função das informações que solicitar nos processos de tomada e prestação de contas das suas unidades jurisdicionadas.

33. A conclusão obtida a partir do levantamento é de que a situação da governança de pessoas na Administração Pública Federal não é adequada. Na maior parte do governo federal, parece haver deficiência na profissionalização da gestão de pessoas. Na maioria dos casos as atividades típicas de departamento de pessoal aparentam ser bem administradas, mas a gestão estratégica de pessoas mostra-se rudimentar.

34. Com base nos resultados coletados, a Sefip criou o índice iGovPessoas, calculado pela média aritmética do valor obtido em cada resposta ponderado pelo peso da questão, como uma referência para o controle externo e um instrumento de autoavaliação. Feita a ressalva de que esse índice não é uma medida precisa da governança de pessoas de uma dada organização – devido ao fato de que a equipe de fiscalização não verificou a confiabilidade das respostas e à possibilidade de variação do índice de acordo com os pesos atribuídos a cada questão ou com a inserção de outros indicadores relevantes de boa governança –, ele fornece subsídios às organizações avaliadas, no seu esforço pela melhoria da governança e da gestão de pessoas, e ao Tribunal, no planejamento de suas ações.

35. A distribuição de frequência das organizações com base no iGovPessoas é apresentada na Figura 12. A maioria delas (55,4%) encontra-se em estágio inicial de capacidade em governança de pessoas (menor que 40%). Somente 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada (maior que 70%).

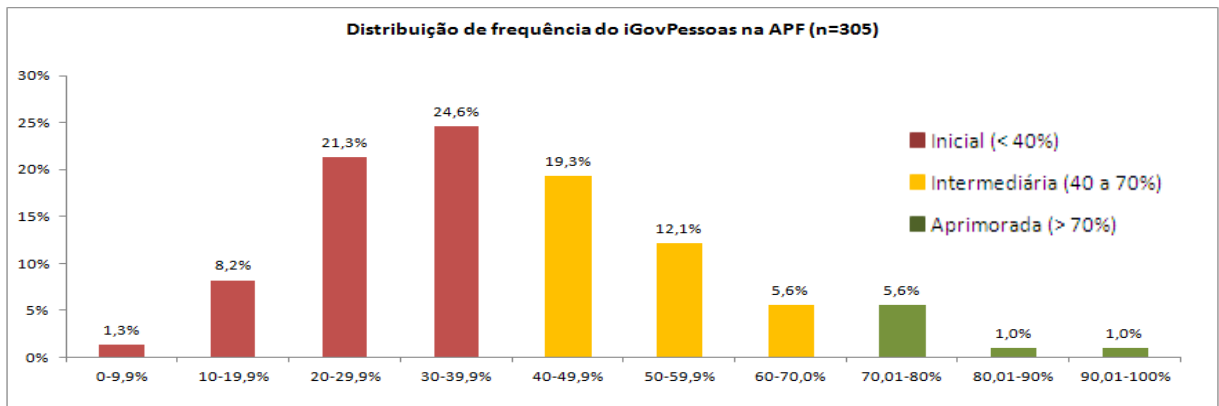


Figura 12. Distribuição de frequência do iGovPessoas na Administração Pública Federal

36. Entre os diferentes tipos de organização, apenas o segmento militar possui 100% de suas unidades situadas no estágio aprimorado.

37. Segmentando o resultado por funções de governo, o setor energético apresenta os maiores índices de governança de pessoas, com 26% de suas organizações no estágio aprimorado, e 52% no estágio intermediário.

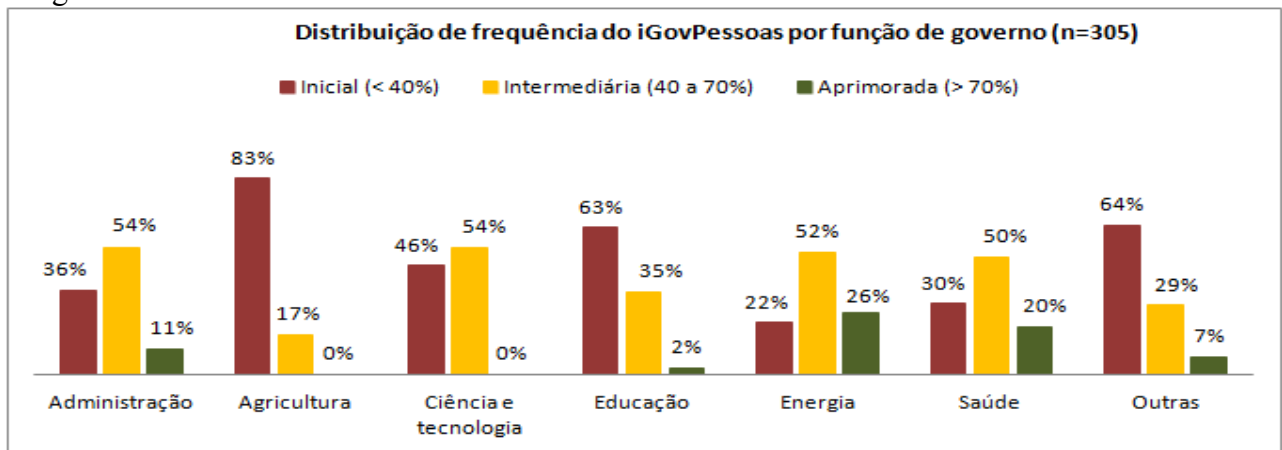


Figura 14. Distribuição de frequência do iGovPessoas em diferentes funções de governo

38. Vale mencionar que os dados coletados orientarão as futuras fiscalizações do Tribunal, considerando que a partir do relacionamento das despesas de pessoal (fontes: Siafi e Relatórios de

Gestão) com o iGovPessoas das organizações avaliadas, pode-se obter uma distribuição indicativa de risco, como visto na figura a seguir:

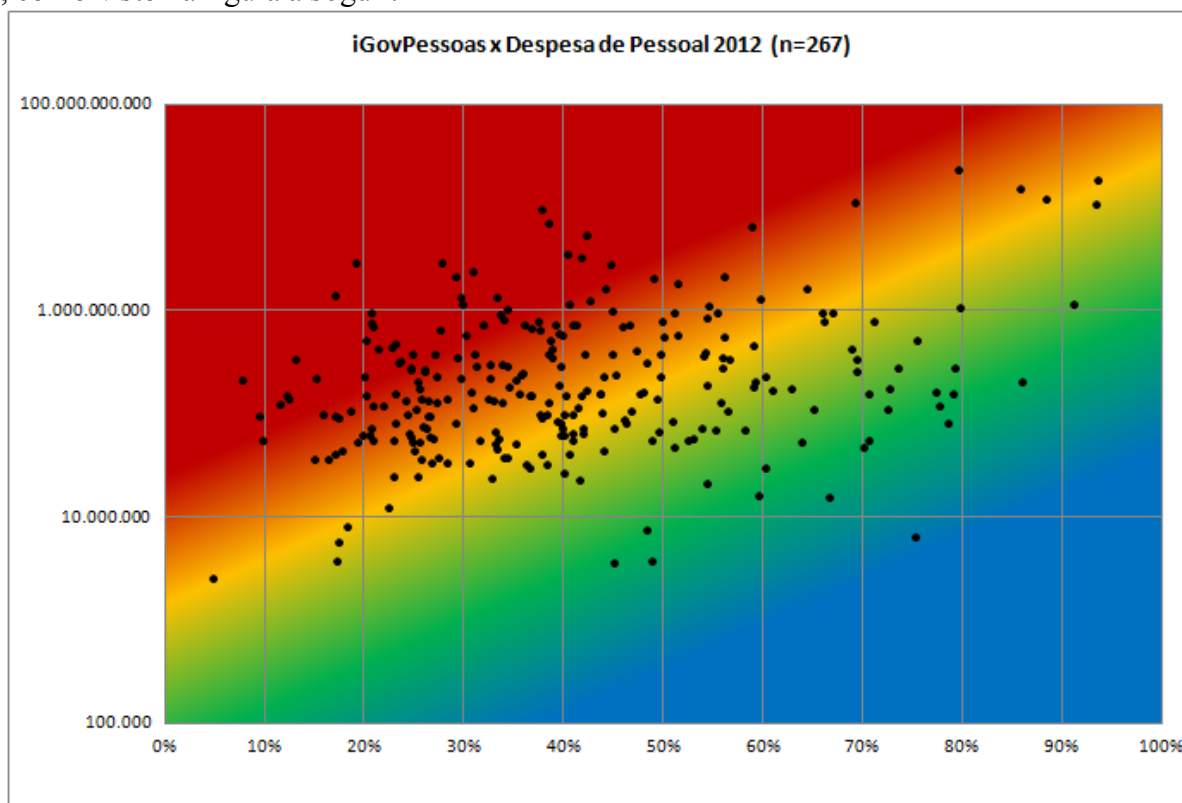


Figura 15. Despesas de pessoal e iGovPessoas

39. Acolho as propostas de encaminhamento formuladas, dentre as quais se encontram uma série de orientações a serem veiculadas sob a forma de recomendação aos órgãos governantes superiores (Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Secretaria de Gestão Pública e Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União) e de determinações à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal. Merecem destaque especial as recomendações para a priorização de projetos de lei e edição de atos regulamentares.

40. A seleção de informações que deverão compor o Relatório de Gestão, para efeito de prestação de contas, efetuada pelo TCU, poderá induzir a melhoria da governança, ao estabelecer indicadores úteis para a administração e para o controle externo.

41. Finalmente, parablenizo a Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro Oeste – Coestado e a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, em especial os Servidores Cláudio Souza Castello Branco, Cláudio Silva Cruz, Alessandro Giuberti Laranja e Fabiano Nijelschi Guercio Fernandes, pelo rigor metodológico, pela acurada análise de informações e excelente sistematização do trabalho.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de outubro de 2013.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 3023/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. 022.577/2012-0
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: 330 unidades jurisdicionadas.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, no período de 10/09/2012 a 27/09/2013, com o objetivo de avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas em amostra de organizações da Administração Pública Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no disposto pelo art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. recomendar:

9.1.1. ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Secretaria de Gestão Pública e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de:

9.1.1.1 a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

9.1.1.2. publicar, em atenção ao art. 6º da Lei n. 12.527/2011, as informações acima, os planos a elas relacionados, as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.1.1.3. estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorarem o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos;

9.1.1.4. fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos;

9.1.1.5. adotar medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição;

9.1.1.6. articular-se com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição;

9.1.2. à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que priorize a elaboração dos atos previstos nos arts. 155, § 1º, 156, § 2º, e 159, parágrafo único, da Lei n. 11.890/2008;

9.1.3. à Secretaria de Orçamento Federal que, em atenção ao art. 7º, inciso III, da Lei n. 10.180/2001, defina critérios de alocação de recursos públicos para investimento em pessoal segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos, utilizando como subsídio métricas de risco e os planos de melhoria da governança e da gestão de pessoas das

organizações com maiores riscos;

9.2. determinar:

9.2.1. ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Secretaria de Gestão Pública e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União que encaminhem, no prazo de 60 (sessenta) dias, a este Tribunal plano de ação para implementar as recomendações descritas no subitem 9.1.1, especificando as medidas a serem adotadas, os respectivos prazos e os responsáveis, ou justificativa sobre a decisão de não implementar tais recomendações;

9.2.2. à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal que implementem, no âmbito das respectivas casas, as providências descritas no subitem 9.1.1, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste Acórdão;

9.2.3. à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que:

9.2.3.1. conceda às organizações que não responderam ao questionário do levantamento novo prazo para essa finalidade, alertando-as que o desatendimento injustificado da diligência sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei n. 8.443/1992;

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

9.2.3.3. divulgue as informações consolidadas e os dados públicos coletados no presente levantamento, sem a identificação individual das organizações respondentes;

9.2.3.4. revise, em conjunto com a Secretaria-Geral de Controle Externo, as informações atualmente solicitadas por este Tribunal no Relatório de Gestão, no que concerne à área de pessoal;

9.2.3.5. realize fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no presente levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade;

9.2.3.6. apresente propostas de fiscalização nas áreas consideradas mais críticas da governança de pessoas e organize futuros levantamentos com o intuito de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança de pessoas na Administração Pública Federal;

9.3. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam:

9.3.1. à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

9.3.2. à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República;

9.3.3. à Casa Civil da Presidência da República;

9.3.4. à Controladoria-Geral da União;

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

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

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

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

9.3.9. à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados;

9.3.10. à Diretoria-Geral do Senado Federal;

9.3.11. à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União;

9.3.12. ao Conselho Nacional de Justiça;

9.3.13. ao Conselho da Justiça Federal;

9.3.14. ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho;

9.3.15. ao Conselho Nacional do Ministério Público.

10. Ata nº 45/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/11/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3023-45/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral