



SENADO FEDERAL
Auditoria

RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 01/2022- COAUDGEP/SEAUDGEP/AUDIT

4.1 – Auditoria operacional sobre o processo de avaliação de desempenho de pessoal

**Brasília
2022**





SENADO FEDERAL
Auditoria

Sumário Executivo

Em atendimento ao disposto no Plano Anual de Auditorias, Atividades e Ações de Controle Interno (PAInt) para o exercício de 2022, a presente auditoria objetivou examinar, sob uma ótica operacional, o processo de trabalho de avaliação de desempenho de pessoal, os riscos e os controles existentes. Ainda sobre o mesmo assunto, foi verificada a aderência aos critérios e procedimentos contidos na legislação. Adicionalmente, buscou avaliar em que medida o Senado Federal implementa política embasada nas boas práticas disseminadas.

Segundo o Instituto dos Auditores Internos (*IIA - The Institute of Internal Auditors*), a auditoria operacional configura-se como um processo sistemático de avaliação da economicidade, eficácia e eficiência sobre o controle empreendido pela administração de uma organização. No caso desta auditoria, a abordagem complementar sobre a legalidade de alguns elementos do objeto tornou-se necessária em razão das especificidades atinentes ao tema.

De acordo com os testes de auditoria aplicados sobre as avaliações de desempenho para fins de estágio probatório, promoção por mérito e para cumprimento de decisão judicial para a Gratificação de Desempenho (GDSF), não foram identificadas inconsistências. Contudo, constatou-se inconformidade quanto a aplicação do art. 9º, da Lei 12.300/2010, que versa sobre a GDSF.

Como oportunidade de melhoria, um segundo achado se refere à insuficiente implementação e formalização de política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas para aperfeiçoamento organizacional, preconizadas pela academia e observadas em outros órgãos públicos.

Sublinhe-se que a Gestão vem adotando iniciativas para aprimoramento e estabelecimento de boas práticas, como a implementação dos Planos de Gestão e o projeto para criação do Plano de Desenvolvimento Individual – PDI. A utilização de metodologia baseada nos OKRs (*Objectives and Key Results*) como elemento estratégico também é observada como um aspecto positivo, proporcionando monitorar o desempenho organizacional de maneira mais tangível.

Ante o exposto, as recomendações apresentadas pela equipe de auditoria foram: “realizar avaliação de desempenho para fins da gratificação de desempenho do Senado Federal (GDSF), nos termos do art. 9º da Lei nº 12.300/2010” e “avaliar a oportunidade e





SENADO FEDERAL
Auditoria

conveniência de se implementar política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas”.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Índice

1. Introdução	5
2. Objetivos	7
3. Escopo	7
4. Questões de Auditoria	8
5. Metodologia	9
6. Alinhamento aos Objetivos Estratégicos	10
7. Achados de Auditoria	11
8. Manifestação da Unidade Auditada	19
9. Aspectos Positivos da Gestão	21
10. Conclusão	22
11. Recomendações	22





SENADO FEDERAL

Auditoria

1. Introdução

Auditoria operacional realizada em cumprimento às atribuições contidas no art. 231, §2º, V, do Regulamento Administrativo do Senado Federal – RASF e disposições expressas no art. 74 da Constituição Federal, consoante o Plano Anual de Auditorias, Atividades e Ações de Controle Interno (PAInt), aprovado pelo Primeiro-Secretário, conforme Portaria nº 5/2022, juntada ao documento nº 00100.089342/2021-75.

Em razão do dilatado prazo decorrido do exame por parte desta AUDIT e também em virtude da elevada importância do assunto para os objetivos estratégicos do Senado Federal, a gestão de competências, desempenho e políticas de desenvolvimento de pessoal é um dos macroprocessos priorizados para avaliação na temática de Gestão de Pessoas. Esse macroprocesso possui amplo espectro, formando o que se denomina Gestão do Desempenho. Assim, quando da elaboração do planejamento anual, optou-se por restringir o exame de auditoria, com foco no pilar da avaliação de desempenho.

O Serviço de Gestão de Competências, Desempenho e Políticas de Desenvolvimento de Pessoal (SECODEPE), unidade pertencente à Coordenação de Políticas de Pessoal (COPOPE/SEGP), é o gestor do processo de trabalho. Suas atribuições estão definidas no art. 221, § 2º, inciso VIII, alínea “b”, do RASF:

Serviço de Gestão de Competências, Desempenho e Políticas de Desenvolvimento de Pessoal, ao qual compete gerir o subsistema de administração de competências; levantar os perfis de competência demandados pelos cargos e funções, subsidiando o subsistema de seleção de pessoal e o de desenvolvimento; **administrar os subsistemas de seleção e de avaliação de desempenho de pessoal, inclusive para fins de progressão funcional, estágio probatório, estabilidade, pagamento da gratificação de desempenho**; propor e coordenar as políticas de desenvolvimento e de capacitação de pessoal; gerir o Banco de Talentos com as informações complementares relativas a conhecimentos, experiências e habilidade dos servidores; acompanhar o relatório de desempenho dos Planos de Gestão implantados no Senado Federal; e executar outras tarefas correlatas. (grifo nosso).

São também partes interessadas o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV), órgão com atribuições centrais na definição e acompanhamento dos objetivos e metas do Senado Federal, e o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), que possui





SENADO FEDERAL
Auditoria

atuação no desenvolvimento dos servidores, por meio da oferta de ações de capacitação e treinamento.

No contexto do Senado Federal, o tema, atualmente, abrange as avaliações de estágio probatório, avaliações para fins de promoção por mérito de servidores efetivos e avaliações para aplicação da Gratificação de Desempenho, estabelecida pela Lei 12.300/2010. Complementarmente, alguns servidores estão submetidos ao Plano de Gestão instituído pelo Ato do Primeiro-Secretário nº 2/2017 c/c o Ato da Diretoria-Geral nº 24/2021.

Conforme matriz de riscos elaborada com o suporte da área gestora (NUP 00100.069977/2022-37), identificaram-se riscos relacionados a possíveis falhas operacionais no âmbito das ações existentes, inconformidades nas avaliações para fins de aplicação da Gratificação de Desempenho, bem como riscos de não aderência às boas práticas.

Cumprе ressaltar que, quando da elaboração da Análise Preliminar do Objeto Auditado (NUP 00100.061213/2022-01), apresentou-se fundamentação teórica pertinente ao tema, que embasará o reporte do achado “7.2. Insuficiente implementação e formalização de política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas”.

De acordo com o levantamento sobre a legislação geral, normativos internos e demais parâmetros que regem a avaliação de desempenho de pessoal na Administração Pública, destacam-se como critérios de auditoria:

1. Lei 8.112/1990;
2. Parecer da Advocacia do Senado Federal nº 135/2010;
3. Instrução Normativa da Secretaria de Gestão de Pessoas nº 1/2014;
4. Ato da Comissão Diretora nº 17/2015;
5. Lei nº 12.300/2010;
6. Resolução nº 69/2012;
7. Ato da Comissão Diretora nº 2/2018;
8. Ato da Comissão Diretora nº 20/2013;
9. Tutela provisória concedida no âmbito dos processos judiciais nº 036611-10.2016.4.01.3400 (vide NUP 00200.000779/2017-63) e 0036204-04.2016.4.01.3400 (NUP 00200.000892/2017-49);





SENADO FEDERAL

Auditoria

10. Ato do Primeiro-Secretário nº 2/2017;
11. Ato da Diretoria-Geral nº 24/2021;
12. Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (2009);
13. Acórdão 358/2017 – TCU – Plenário.

Dado que avaliar o desempenho de seus servidores se materializa como um instrumento de gestão para melhoria, almejada como um dos objetivos estratégicos da Casa, frise-se que em levantamento realizado em 04/05/2022, por meio do Arquimedes, foi verificado que dos 6.079 servidores ativos apenas 511 (8,4%) são elegíveis para promoção funcional, haja vista que efetivos que alcançaram o último padrão para seu cargo (1.412) e servidores comissionados (4.156) não são avaliados para o referido fim.

No que concerne aos sistemas que apoiam o objeto auditado, o Ergon agrega as principais funcionalidades, incluindo algumas rotinas automatizadas. Há solução disponibilizada na Central de Serviços Administrativos para formalizar o pedido das unidades interessadas em se vincular ao regime de Plano de Gestão. Ainda, está em curso, a cargo do Prodasen/COSTIC/SEIDIC, o desenvolvimento de solução para implantar o PDI, que foi acima mencionado.

2. Objetivos

- Avaliar, sob uma ótica operacional, o processo de trabalho, os riscos envolvidos e os controles existentes;
- Avaliar a aderência aos critérios e procedimentos contidos na legislação externa e interna que versa sobre o assunto;
- Avaliar a aderência do modelo aplicado às boas práticas que tratam o tema.

3. Escopo

A delimitação do escopo redundou no exame sobre as avaliações de desempenho de pessoal, abrangendo a avaliação de estágio probatório, a avaliação para promoção por mérito, além daquelas realizadas por força judicial para fins da avaliação individual que compõe parcela variável da Gratificação de Desempenho estabelecida em Lei. Neste sentido, foram considerados os controles implementados pela gestão, os riscos do





SENADO FEDERAL

Auditoria

processo e a estrutura organizacional, de modo a verificar a eficácia, a eficiência e a legalidade dos processos.

Quanto a avaliação de estágio probatório, grife-se que o processo de trabalho está praticamente inativo, dado que o último concurso para admissão de efetivos ocorreu no ano de 2012. Apenas alguns servidores nomeados em decorrência de decisão judicial recente seguem com o estágio probatório em aberto. Assim sendo, definiu-se como escopo de exame aqueles servidores nomeados no certame de 2012.

Com relação a avaliação para fins de promoção por mérito, ficou estabelecido que a população para execução dos testes seria formada pelos servidores efetivos submetidos à avaliação de desempenho e promovidos por mérito no exercício de 2022, até 23/06/2022, data em que foi efetuado o levantamento das Portarias de Promoção publicadas no Boletim Administrativo do Senado Federal (BASF).

No que concerne ao terceiro ponto, se vincula aos 50 servidores abrangidos pelas decisões judiciais que garantiram a realização das avaliações de desempenho para cumprimento do que dispõe a Resolução nº 69/2012. Após determinação da Diretoria-Geral (NUP 00100.077787/2019-98), considerou-se o segundo semestre de 2019 como o primeiro período avaliativo, estando cada servidor submetido às avaliações de desempenho semestrais, conforme prevê a supracitada norma. Desse modo, considera-se como escopo auditado todos formulários cadastrados no Sigad para o referido fim.

Consoante levantado na introdução do presente relatório e destrinchado na Análise Preliminar do Objeto Auditado (NUP 00100.061213/2022-01), o objeto auditado está contido na temática da Gestão do Desempenho, que abarca, ainda, outras áreas que não constituem diretamente escopo de trabalho nesta oportunidade.

Em adição, não faz parte dos objetivos de auditoria recomendar a aplicação de metodologia específica para avaliação dos servidores do Senado Federal, limitando-se a sugerir boas práticas para fomento da temática.

4. Questões de Auditoria

A formulação das questões de auditoria buscou abranger o exame de aspectos operacionais relacionados às avaliações de desempenho de pessoal estabelecidas para cumprimento de dispositivo legal, bem como avaliar a aderência das ações existentes às boas práticas disseminadas. Desse modo, os papéis de trabalho elaborados visaram responder os seguintes pontos:





SENADO FEDERAL

Auditoria

- Questão 1: O processo auditado está estruturado de forma a cumprir os objetivos e diretrizes normativas quanto à avaliação para fins de estágio probatório?
- Questão 2: O processo auditado está estruturado de forma a cumprir os objetivos e diretrizes normativas quanto à avaliação para fins de promoção funcional?
- Questão 3: O Senado Federal cumpre o disposto no art. 9º da Lei nº 12.300/2010, c/c as definições contidas na Resolução nº 69/2012?
- Questão 4: O Senado Federal cumpre as determinações exaradas nas decisões judiciais?
- Questão 5: Em que medida o Senado Federal executa uma política de avaliação de desempenho aderente às boas práticas estabelecidas?

5. Metodologia

Na presente auditoria, foram adotadas diferentes técnicas com o fito de obter evidências que sustentem os achados. Considerando a complexidade do assunto, as primeiras etapas do trabalho consistiram em entrevistas com especialistas, levantamento de referencial bibliográfico e *benchmarking* com outros órgãos da Administração Pública, visando obter indicações de boas práticas e elencar desafios de cunho prático.

Ainda na fase de planejamento, conforme previsto no Manual de Normas Operacionais Auditoria do Senado Federal (MANOP/AUDIT), foi compilada a legislação – interna e externa – que determina os critérios de conformidade aplicáveis às quatro primeiras questões de auditoria listadas no tópico acima.

Foram elaborados e validados com a área gestora os mapeamentos de cada processo de trabalho correlacionados ao objeto, que podem ser visualizados na Análise Preliminar do Objeto Auditado (NUP 00100.061213/2022-01). Adicionalmente e seguindo sistemática interativa, houve a construção da matriz de riscos, a fim de elencar os principais pontos de vulnerabilidade e verificar os controles mitigatórios correspondentes.

Sobre os testes empreendidos na execução da auditoria, foram verificados os requisitos de conformidade acessíveis por meio do Sigad, Ergon Produção e BASF. Os procedimentos para exame das questões 1, 2 e 4 seguiram a metodologia de amostragem probabilística, com a seleção dos registros testados feita por meio de sorteio aleatório, sendo possível





SENADO FEDERAL

Auditoria

generalizar os resultados para toda a população, dentro dos parâmetros estatísticos de índice de confiança de 95% e margem de erro de 5%

Como detalhado no tópico “Definição do espaço amostral”, contido no Plano Individual de Auditoria (NUP 00100.073682/2022-65), a população considerada para a primeira questão é de 606 indivíduos, com conseqüente amostra de 236 registros. Para o segundo ponto de exame, para a população de 465 ocorrências, consoante os parâmetros estatísticos programados, verificou-se uma amostra de 211 servidores beneficiados pela promoção funcional por mérito. Acerca das avaliações para cumprimento judicial, aglutinando todos os períodos avaliativos transcorridos, tem-se um total de 219 formulários cadastrados no Sigad, que resultou em uma amostra de 140 formulários de avaliação de desempenho testados.

Com o objetivo de contribuir para a construção de um modelo que se vincula à oportunidade de melhoria a ser abordada pela “Questão 5”, a equipe de auditoria se utilizou, adicionalmente, de entrevistas não estruturadas, técnica exploratória prevista no art. 63, inciso V, alínea “a” do MANOP/AUDIT, com diferentes segmentos da Casa, a saber, Chefes de Gabinete Parlamentares, Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica (EGOV), Coordenadores lotados na área administrativa e Alta Administração. Em suma, buscou-se compreender os principais desafios e possíveis abordagens para implementação do assunto.

Assim, foram empregadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Entrevista não estruturada;
- Mapeamento de processo;
- Extração eletrônica de dados;
- *Benchmarking*;
- Análise documental.

6. Alinhamento aos Objetivos Estratégicos

A ação de auditoria comunga com os objetivos estratégicos da organização, assentados no Ato da Comissão Diretora nº 5/2015, notadamente em relação a:

- Aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos;
- Melhorar de maneira contínua os processos de trabalho;
- Valorizar as pessoas.





SENADO FEDERAL

Auditoria

De maneira complementar, o presente relatório vai ao encontro dos seguintes resultados-chave (OKRs) determinados para o biênio 2021-2023, segundo Ato Conjunto da Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral do Senado Federal nº 1/2021:

- Implantar sistemática de trabalho orientada a resultados;
- Alinhamento da capacitação com a estratégia;
- Publicar nova Política de capacitação;
- Automatizar o plano de desenvolvimento individual (PDI).

7. Achados de Auditoria

O presente tópico apresenta o resultado dos exames efetuados pela equipe de auditoria, considerando os critérios listados e evidências obtidas. Frise-se que em 15/07/2022, por meio do Ofício nº 48/2021/AUDIT/SF (NUP 00100.082661/2022-31), foi remetida matriz de achados preliminar, para fins de conhecimento e manifestação da Administração, como destrinchado no item “8. Manifestação da Unidade Auditada”.

7.1. Não Realização de Avaliação de Desempenho para fins da GDSF

Conforme destrinchado na matriz de riscos (NUP 00100.069977/2022-37) elaborada com o apoio da área gestora do processo, foi identificado e avaliado com o nível de risco alto a falha na implementação de dispositivo legal, observada a legislação que versa sobre a GDSF, com probabilidade e impacto máximos considerada a escala do instrumento.

Ao que se verifica pela situação descrita no presente Relatório e reportada pela própria Gestão no Despacho nº 2264/2022-DGER (NUP 00100.085406/2022-40), emitido em resposta à matriz de achados preliminar, a situação consubstancia, ainda, um descumprimento de preceito legal, pois tanto o art. 8º da Resolução nº 69, de 2012, quanto o art. 9º da Lei nº 12.300/2010, determinam a instituição de um processo de avaliação de desempenho e o pagamento da respectiva Gratificação de Desempenho.

Há que se destacar que tanto a Lei ordinária quanto a Resolução em questão são considerados atos normativos primários, uma vez que retiram o seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal, em observância ao processo legislativo e aos princípios que orientam a sua elaboração previstos no texto constitucional.

Mais precisamente, quanto à Resolução, a Carta Magna, além de a elencar no rol do art. 59, estabelece, em seu art. 52, XIII, a competência privativa do Senado Federal para dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos





SENADO FEDERAL

Auditoria

cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, conforme se verifica, no que tange à remuneração de parlamentares e servidores, como é o caso do pagamento da Gratificação de Desempenho, o Senado possui a reserva de iniciativa para proposição de lei que discipline esse objeto. Assim se sucedeu com a Lei nº 12.300/2010, editada a partir do Projeto de Lei do Senado nº 372, de 2009, de autoria da Comissão Diretora do Senado Federal.

Uma vez aprovada a norma legal e a Resolução nº 69, 2012, que instituiu os critérios e procedimentos para o pagamento da aludida Gratificação, surge, para o Senado Federal, a obrigação legal de cumprir seus preceitos.

7.2. Insuficiente implementação e formalização de política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas

Genericamente, o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) define boas práticas como “ações identificadas que comprovadamente levam a bom desempenho”. O mesmo referencial estabelece que a principal finalidade das auditorias operacionais é aperfeiçoar a gestão pública.

Portanto, para avaliação da “Questão 5” de auditoria fez-se necessário elencar critérios que vão além dos aspectos legais comumente considerados para trabalhos focados no exame de conformidade. As boas práticas estão assentadas no referencial teórico do assunto, *benchmarkings* realizados com outras organizações, além de experiências documentadas pelos gestores da Casa.

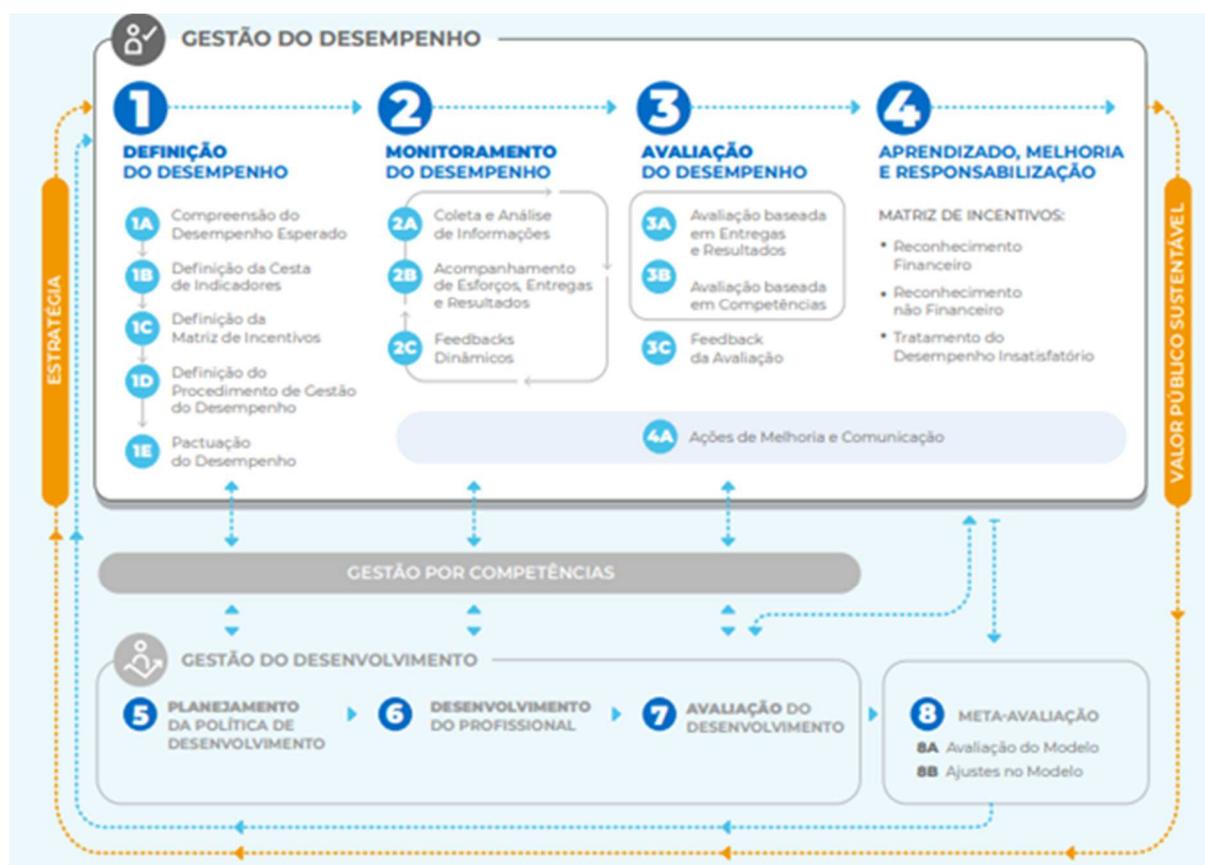
Do levantamento empreendido pela equipe de auditoria, observam-se similaridades em relação ao delineamento de uma boa política de gestão de desempenho. Consoante apresentado na Análise Preliminar do Objeto Auditado (NUP 00100.061213/2022-01), o modelo abaixo contempla o que poderia ser considerado o “estado da arte” da literatura sobre o assunto. A organização dos componentes se assemelha a um ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Action*), alinhado com a estratégia e gerando valor público.

A figura a seguir apresenta a matriz de Gestão do Desempenho e Desenvolvimento, representando as macro-etapas e ações vinculadas ao campo do desempenho. Destaca-se que o modelo teórico não exaure o tema, tendo a serventia de organizar boas práticas que idealmente deveriam ser aplicadas pelas organizações.





SENADO FEDERAL
Auditoria



Fonte: Guia para Implementação da Gestão do Desempenho e Desenvolvimento (Movimento Pessoas à Frente, 2020)

Observa-se que o elemento estratégico permeia todas as etapas do modelo, de modo que, em um cenário ótimo, tem-se como requisito alinhar ponta a ponta a Gestão do Desempenho aos objetivos da organização. Para as equipes e indivíduos avaliados, se sentir parte do todo impacta positivamente no sucesso da metodologia delineada.

Evidentemente, modelos são concebidos em nível máximo de aderência aos preceitos acadêmicos, cabendo a cada organização efetuar as adaptações necessárias para alcançar um balanceamento entre teoria e prática.

Destaca-se a relevância da liderança no processo de gestão do desempenho. A governança começa no topo e deve abranger toda a organização, permitindo que os ciclos de desempenho sejam efetivos.





SENADO FEDERAL
Auditoria

A etapa de avaliação do desempenho não deve ser considerada como mera obtenção burocrática de nota ou conceito por parte de avaliadores a avaliados. Deve sim, mensurar o desempenho dos colaboradores, de modo a otimizar os recursos e a desenvolver ações associadas à missão e a estratégia organizacional. É imperativo ter como pressuposto explicar o porquê de um problema ou obstáculo ter ocorrido, além dos motivos para alcance ou não de um resultado.

Na esfera pública, o Acórdão 358/2017 – TCU – Plenário e o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, são igualmente importantes norteadores. Para avaliação do nível de maturidade em relação ao tema, o primeiro concluiu:

190. Os resultados indicam que apenas 21% das organizações da APF desenvolvem uma avaliação de desempenho que esteja vinculada com os resultados planejados e diferencie altos e baixos níveis de desempenho dos colaboradores.

[...]

200. 42% das organizações da APF não estabelecem metas de desempenho individuais e/ou de equipes alinhadas com as metas organizacionais (AD1).

[...]

204. 45% das organizações não verificam se os colaboradores compreendem as expectativas relativas ao seu desempenho (AD2).

[...]

208. 55% das organizações da APF não verificam se há encontros regulares entre os avaliadores e os avaliados para acompanhar o desempenho (AD3).

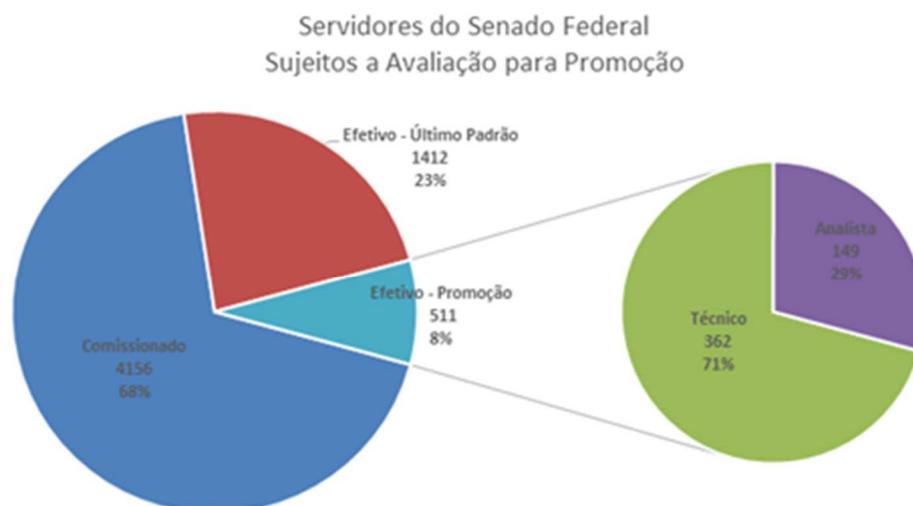
Conciliando as iniciativas atualmente relacionadas à gestão de desempenho de pessoal no Senado Federal ao modelo ilustrado, verificam-se lacunas em todos os subprocessos. Preliminarmente, destaca-se que as avaliações de desempenho para estágio probatório e promoção por mérito são instrumentos para cumprimento de dispositivo legal, estando descoladas de uma política voltada à melhoria organizacional e desenvolvimento dos servidores.





SENADO FEDERAL
Auditoria

Ademais, como mencionado no tópico “1. Introdução”, atualmente apenas 8,4% dos servidores ativos estão submetidos às referidas avaliações, vide gráfico abaixo:



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, via Arquimedes (consultado em 04/05/2022)

As unidades administrativas submetidas ao regime de Plano de Gestão (vide Ato da Diretoria-Geral nº 24/2021 e informações acostadas em “8. Manifestação da Unidade Auditada”) percorrem algumas etapas do ciclo, principalmente em relação à definição e monitoramento do desempenho, ainda que de forma incipiente. Cumpre repisar que nesta oportunidade não constitui escopo de auditoria avaliar detalhadamente os Planos vigentes, senão se deseja observar a iniciativa dentro de um modelo lógico.

No que concerne ao Plano de Desenvolvimento Individual (PDI), ação em fase de gestação e classificada como estratégica pela Casa (OKR 3.6), além da coleta de informações com a área gestora (SEGP/COPOPE), Alta Administração e Prodasen, foi remetida para consulta desta AUDIT documentação de suporte. Grife-se que a metodologia foi desenhada em parceria com a FIA/USP, por ocasião da consultoria realizada no Senado Federal.

Em linhas gerais, o modelo se baseia em competências (seis dimensões avaliadas) e perfis. Há três perfis distintos: o primeiro deles é o “operacional”, voltado para servidores sem função comissionada, o segundo deles engloba os gestores de equipes, que na prática são os Chefes de Serviços, Coordenadores e Diretores e, finalmente, o terceiro inclui a gama





SENADO FEDERAL
Auditoria

de servidores que atuam como Assessores Técnicos, cuja atuação abrange demandas diferenciadas.

Entre as características do PDI estão: avaliação contínua - até o fim da carreira, desvinculação com recompensas remuneratórias e avaliação integrada. Sobre o último ponto, o plano é que ocorra avaliação por parte da chefia e do servidor, com posterior rodada de *feedback*, a fim de observar quais pontos devem ser melhorados. O foco é na melhoria ao longo do tempo, com a possibilidade de amarração com o plano de capacitação da Casa. Para maiores detalhamentos sobre o projeto, sugere-se a leitura do Ofício nº 007/2022-COPOPE (NUP 00100.084385/2022-45).

Compulsando a documentação referente ao PDI, aduz-se que a metodologia desenhada incorpora significativo número de boas práticas, priorizando a gestão do desenvolvimento dos futuros participantes. Diferentemente do Plano de Gestão que se caracteriza como uma ferramenta para mensuração da produtividade, o PDI espera contribuir para o planejamento da política de capacitação – seja ela providenciada por meios formais ou via experiência em serviço - com conseqüente diminuição de *gaps* de competência.

Como descrito no item “5. Metodologia”, foram realizadas entrevistas exploratórias com diferentes segmentos de gestores da Casa com o intuito de elencar percepções sobre o tema auditado. Naquelas conversas, buscou-se principalmente compreender os desafios e possíveis oportunidades, sob uma ótica prática.

Além da visão de servidores lotados em unidades administrativas, foi acrescentado ao instrumento as opiniões de grupo de chefes de gabinetes parlamentares, para obtenção de informações ambientadas na área-fim. As experiências relatadas, atreladas ao referencial teórico e *benchmarkings* realizados, sugerem os melhores caminhos para êxito na implantação de política.

Como extrato das entrevistas, a equipe de auditoria optou por condensar os principais pontos tratados em uma matriz SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats*), com a finalidade de identificar quais ameaças e fraquezas que podem ser mitigadas, bem como as forças e oportunidades a serem aproveitadas.





SENADO FEDERAL
Auditoria

ANÁLISE SWOT	
Ambiente Interno	Ambiente Externo
FORÇAS	OPORTUNIDADES
Aplicação dos OKRs	Contexto político favorável (emendas aprovadas na LDO)
Rotinas automatizadas do Ergon (EP e promoção)	Consultoria da FIA/USP
Normatização existente (GDSF)	Diretrizes de Governança para a Administração Pública – Manual MPOG e Acórdão TCU
PFG - Programa de Formação Gerencial	
PDI - Plano de Desenvolvimento Individual	
Planos de Gestão	
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
Cultura Organizacional	Complexidade de aplicação de metodologia
Heterogeneidade de atribuições (área fim x área meio)	Decisões judiciais sobre o tema
Falta de integração com a estratégia	Limitação orçamentária
Limitação de pessoal para priorização da política	Influência e natureza da atividade política
Estrutura da carreira achatada e com remuneração elevada	
Integração insuficiente entre as áreas interessadas	

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

O principal desafio reportado pelos gestores seria uma cultura desfavorável à avaliação de desempenho. Em linhas gerais, há uma pessoalidade entre avaliadores e avaliados, com baixa percepção dos impactos positivos da iniciativa. No cenário atual, tem-se a sensação de que os servidores não observam possibilidades de ganhos reais ao elevar sua





SENADO FEDERAL

Auditoria

performance, visto que não estão estabelecidos incentivos para tal. Da parte dos gestores, eventuais indisposições com os subordinados são evitadas.

Sobre a definição de incentivos, observa-se que a estrutura de carreira achatada e com remunerações elevadas para os servidores efetivos é uma limitação para que ocorra engajamento por meio de progressão e/ou assunção de funções comissionadas. Nessa seara, por exemplo, a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) possui legislação interna a respeito da avaliação de desempenho, definindo pontuação mínima para movimentação na carreira. O cômputo abarca critérios individuais, setoriais e de desenvolvimento de cada servidor.

Acerca de possível reconhecimento financeiro, evidentemente foi abordada nas entrevistas não estruturadas a implantação da Gratificação de Desempenho. A existência da normatização foi citada como uma oportunidade, sobretudo ao se considerar que o assunto foi objeto de emenda aprovada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do presente exercício. Sublinhou-se que a efetivação da parcela variável é ainda mais premente no contexto dos gabinetes parlamentares, em que a maioria dos servidores ocupa cargos em comissão de menor padrão remuneratório.

Cumprir destacar, por outro lado, que foi levantado o risco de a GDSF não cumprir o seu propósito, ao contrário, reforçando a cultura de personalidade ao se avaliar o desempenho, vez que envolve aumento ou decréscimo salarial. Essa constatação vai ao encontro do que alguns acadêmicos denominam como *gaming*, que vem a ser ação deliberada para burlar a regra de incentivo instituída. Recomenda-se que a recompensa financeira seja totalmente baseada em aspectos objetivos (indicadores e metas, confiáveis e rastreáveis), além de estar vinculada a entregáveis. Ademais, sugere-se que as perspectivas institucionais e setoriais possuam maior peso na fórmula de cálculo.

Como arrazoadado no achado “Não realização de avaliação de desempenho para fins da GDSF”, a implantação da parcela variável da referida rubrica se configura como uma questão de legalidade, com caráter complementar no conjunto da política de Gestão do Desempenho. É altamente recomendável compor a matriz de incentivos da Casa com instrumentos não financeiros. Compreender quais elementos são capazes de engajar os servidores pode ser a questão-chave para montagem da cesta de incentivos não financeiros.

A cultura organizacional se relaciona aos valores compartilhados e premissas ensinadas ao longo do tempo. Conseqüentemente, qualquer mudança que se deseje realizar nesse





SENADO FEDERAL

Auditoria

aspecto envolve uma atuação pedagógica, de modo a alterar o *status quo* enraizado em seus colaboradores. Observando as forças do Senado Federal elencadas junto aos gestores, vê-se que o Programa de Formação Gerencial (PFG) e o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI), este último modelado com o apoio da FIA/USP, porém pendente de formalização, possuem foco em capacitar e desenvolver seus participantes. Assim sendo, vislumbra-se que ambas as ações, somadas às iniciativas na área de comunicação, podem atuar como indutoras da política.

A missão eminentemente política do Senado Federal foi apontada como uma das principais ameaças/fraquezas pelos participantes das entrevistas. No limite, a avaliação de desempenho dos servidores em exercício nos gabinetes parlamentares é realizada pelos seus titulares, dentro dos parâmetros desejados em sua atuação política. A experiência dos chefes de gabinete que participaram do instrumento exploratório relevou existir uma heterogeneidade de perfis laborais. Destinchando ainda mais, há colaboradores que trabalham com pautas orçamentárias, comunicação parlamentar, relacionamento com partes interessadas. Claramente, as competências requeridas para cada tipo de trabalho são distintas. Para êxito de uma metodologia de avaliação de desempenho na área-fim, recomenda-se uma maior customização do modelo, com o intento de espelhar a dinâmica dos gabinetes.

8. Manifestação da Unidade Auditada

Os achados de auditoria foram encaminhados preliminarmente à Diretoria-Geral, por meio do Ofício nº 48/2021/AUDIT/SF (NUP 00100.082661/2022-31), para fins de conhecimento e manifestação acerca das seguintes ocorrências:

1. Não realização de avaliação de desempenho para fins da GDSF, e;
2. Insuficiente implementação e formalização de política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas.

Por meio do Despacho nº 2264/2022-DGER (NUP 00100.085406/2022-40), essa Diretoria apresentou manifestação sobre os achados de auditoria.

Com relação ao primeiro item, não realização de avaliação de desempenho para fins da GDSF, a DGER informa que procede o achado de auditoria. Contudo, sustenta que desde 21 de dezembro de 2012, na forma da Resolução nº 69, de 2012, estão definidos critérios e procedimentos para a realização das avaliações de desempenho e para o pagamento da GDSF. Subsequentemente, em 26 de junho de 2013 foi publicado o Ato da Comissão





SENADO FEDERAL
Auditoria

Diretora (ATC) nº 19/2013 em que se fixou o início do primeiro período avaliativo de que trata a Resolução nº 69, de 2012, para ocorrer em 1º de julho de 2013, sendo que os períodos avaliativos deveriam se suceder continuamente, iniciando-se em 1º de janeiro e em 1º de julho.

Porém, ocorreu que, na 10ª Reunião da Comissão Diretora, de 7 de agosto de 2013, o então Presidente do Senado Federal, se manifestou contrário ao pagamento da Gratificação de Desempenho aos servidores, sob a justificativa de contenção orçamentária vivida à época, pela Casa. Assim, em 17 de setembro de 2013, foi publicado o Ato da Comissão Diretora nº 20, de 2013, que revogou o ATC nº 19/2013, considerando o quadro atual de contingenciamento de gastos em toda a Administração Pública Federal.

Quanto ao segundo achado, insuficiente implementação e formalização de política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas, a DGER informa que estão sendo adotadas práticas de avaliação objetiva de desempenho por meio dos Planos de Gestão, conforme explicitado:

A Coordenação de Políticas de Pessoal da Secretaria de Gestão de Pessoas (COPOPE/SEGP), mediante o Ofício nº 007/2022 – COPOPE esclarece que houve aumento significativo à adesão das unidades do Senado Federal ao controle de produtividade por plano de gestão.

Os planos de gestão se valem de critérios objetivos para dimensionar a equipe, estabelecer metas de eficiência e eficácia para a unidade e os servidores ali lotados, incluindo ganhos de rendimento a partir do histórico de produtividade apresentado, funcionando, destarte, como uma avaliação objetiva de desempenho de todos os envolvidos e vem sendo positivamente avaliado como um mecanismo para tal finalidade.

Acrescenta, ainda, que foi criado novo modelo de avaliação de desempenho, desvinculado de qualquer acréscimo financeiro, o qual já tem implementado um piloto na SEGP, com expectativa de expansão ainda no segundo semestre do ano corrente, uma vez que já está em andamento a programação de funcionalidade na Central de Serviços Administrativos, realizada pela SEGP em conjunto com o Prodasen. Esse modelo partiu da consultoria realizada com a Faculdade FIA de Administração e Negócios, em 2021, conforme detalhado pela COPOPE:

(...) O modelo de avaliação proposto visa ao desenvolvimento profissional de cada servidor, estimulando diálogos construtivos entre os subordinados e gestores para que, em conjunto, possam avaliar os pontos fortes e aqueles que precisam ser





SENADO FEDERAL

Auditoria

desenvolvidos para melhor exercício das atividades laborais, seja por capacitação “on the job” seja por capacitação formal.

Diferente dos outros modelos de avaliação do Senado que se concentram na atribuição de conceitos, a ferramenta avalia 6 dimensões, a partir de perguntas abertas, que deverão considerar evidências comportamentais para sustentar a avaliação do gestor no quesito analisado.

Com isso, objetiva-se que todos tenham uma melhor compreensão de como o respectivo comportamento impacta na equipe e no trabalho, de modo que, uma vez ciente de seu papel e do que se espera dele, aconteçam modificações atitudinais do avaliado. Espera-se que tal proposta avaliativa possa impactar a cultura organizacional no médio-prazo, ampliando a capacidade de avaliação de desempenho do Senado.

Neste sentido, a DGER conclui que o Senado Federal já vem adotando medidas para institucionalizar e/ou ampliar a abrangência de outras sistemáticas de avaliação de desempenho, seja pela metodologia objetiva de mensuração de métricas de eficiência e eficácia por meio dos Planos de Gestão previstos no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2017, seja pela metodologia subjetiva-comportamental do modelo desenvolvido em conjunto com a FIA.

9. Aspectos Positivos da Gestão

Cabe ressaltar, de início, que na aplicação dos testes de auditoria relacionados às avaliações de desempenho para fins de estágio probatório, promoção por mérito e para cumprimento de decisão judicial para a GDSF não foram identificadas inconformidades dentro dos critérios de análise.

Outros aspectos de destaque são a implementação dos Planos de Gestão e o projeto para criação do Plano de Desenvolvimento Individual – PDI, ação gestada com suporte da FIA/USP no ano de 2021, atualmente em etapa de automação para posterior aplicação, conforme exposto pela Administração no capítulo anterior deste relatório.

Resumidamente, os Plano de Gestão estabelecem a produtividade almejada de uma determinada unidade, conforme o dimensionamento de servidores. Já o PDI visa ao desenvolvimento profissional de cada servidor, objetivando uma compreensão de como o respectivo comportamento impacta na equipe e no trabalho, de modo que o resultado induza positivamente a cultura organizacional no médio-prazo, ampliando a capacidade de avaliação de desempenho do Senado.





SENADO FEDERAL
Auditoria

Haja vista que a avaliação de desempenho de pessoal está contida no macroprocesso da Gestão do Desempenho, que abarca definições mais amplas e estratégicas, conforme modelo apresentado na “1. Introdução”, há que se enaltecer a implementação e aperfeiçoamento da sistemática de acompanhamento com base nos OKRs (*Objectives and Key Results*), definidos por meio do Ato Conjunto da Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral nº 1, de 2020 e Ato Conjunto da Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral nº 1, de 2021.

A sistemática OKR possibilita à Casa definir os elementos estratégicos com o intuito de aumentar o foco em pontos de oportunidade e melhoria identificados, possibilitando monitorar o desempenho organizacional. Frise-se que automatizar o PDI é uma das iniciativas priorizadas por meio da referida metodologia (KR 3.6, vinculado ao objetivo “Valorizar as pessoas”).

10. Conclusão

A etapa de levantamento, que compõe o Planejamento da auditoria, revelou a complexidade do assunto, sobretudo na esfera pública. Em linhas gerais, os órgãos se limitam a realizar avaliações de desempenho apenas para fins legais, tais como estágio probatório e movimentações na carreira.

No Senado Federal, a situação é semelhante. Os testes programados de acordo com o item “5. Metodologia” transcorreram sem desvios. Ainda examinando critérios de conformidade, verificou-se a não aplicação do que prevê o plano de carreira atual, no sentido de realizar a avaliação de desempenho para pagamento de parcela variável da GDSF.

Finalmente, conciliando as boas práticas disseminadas sobre o tema e as ações atualmente realizadas pela Casa, observou-se insuficiência do modelo que está implantado. O PDI é um projeto espelhado nas melhores práticas no que concerne, principalmente, à área de Desenvolvimento, porém ainda não está formalizado. No mesmo sentido, tem sido implantados Planos de Gestão em unidades da Casa, com foco no ganho de produtividade. Compulsando as ações com o modelo de boas práticas apresentado, observa-se potencial para aperfeiçoamento e integração dos dois instrumentos.

11. Recomendações

O MANOP/AUDIT, em seus modelos de papéis de trabalho, prevê um padrão de indexação para os achados de auditoria, que é independente das seções do presente relatório. Portanto, os códigos da tabela abaixo, que também serão referenciados no decurso do





SENADO FEDERAL
Auditoria

monitoramento de auditoria, são os mesmos apresentados na matriz de achados preliminar (NUP 00100.082661/2022-31).

Em face do exposto, recomendamos a adoção das medidas abaixo mencionadas e a apresentação de plano de ação, devidamente preenchido no formulário “2022_OPER_MMANIF_Auditoria avaliação de desempenho de pessoal”, a ser encaminhado por ocasião da primeira rodada de monitoramento, que ocorrerá no primeiro semestre de 2023:

Código do Achado/Recomendação	Achado	Recomendação
3_1	Não Realização de Avaliação de Desempenho para fins da GDSF	Realizar avaliação de desempenho para fins da gratificação de desempenho do Senado Federal (GDSF), nos termos do art. 9º da Lei nº 12.300/2010
3_2	Insuficiente implementação e formalização de política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas	Avaliar a oportunidade e conveniência de se implementar política de gestão de desempenho de pessoal aderente às boas práticas

COAUDGEP, 02 de agosto de 2022.





SENADO FEDERAL
Auditoria

assinado digitalmente
MÁRCIO TAVARES SEIXAS
Auditor requisitado - Infraero

assinado digitalmente
GHEISA APARECIDA PIRES BASÍLIO
Analista Legislativo

assinado digitalmente
BRENO GOMES DA SILVA MESQUITA
Chefe do SEAUDGEP

De acordo.
À apreciação do Diretor da AUDIT.

assinado digitalmente
JOÃO VICENTE DA ROCHA PESSOA
Coordenador da COAUDGEP

De acordo.
Para conhecimento do Primeiro-Secretário e posteriores providências.

assinado digitalmente
ANDRÉ LUIS SOARES DA PAIXÃO
Auditor-Geral

