Número Interno do Documento:
AC-1200-16/14-P

Colegiado:
Plenário

Relator:
RAIMUNDO CARREIRO

Processo:
023.414/2013-8

Sumário:
RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS ALOCADAS NA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. ASPECTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS. IDENTIFICAÇÃO DE CARÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA AOS INTERESSADOS

Assunto:
Relatório de Levantamento

Número do acórdão:
1200

Ano do acórdão:
2014

Número da ata:
16/2014

Relatório:
Adoto como Relatório o excerto a seguir transcrito, da instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) (peça 847), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 848 e 849).

2. Introdução

2.1. Deliberação que originou o trabalho

6. O presente trabalho foi originado de proposta de fiscalização elaborada pela Sefti no âmbito do TC 021.076/2013-8, com fins à realização de levantamento acerca da atual estrutura de pessoal de TI nas instituições da APF.

7. Após sorteio do processo, para o qual foi designado como relator o Ministro Raimundo Carreiro, em sessão plenária realizada no dia 14/8/2013, foi proferido o Acórdão 2.189/2013-TCU-Plenário (peças 4 e 9 do TC 021.076/2013-8), autorizando a proposta formulada por esta Secretaria.

2.2. Objetivo e escopo

8. A presente fiscalização tem por objetivo elaborar um diagnóstico acerca da situação da estrutura de recursos humanos das áreas de TI das instituições públicas federais dos três poderes da República, sob os aspectos quantitativo e qualitativo. O resultado possibilitará a identificação de carências e oportunidades de melhoria que, se sanadas, podem trazer benefícios à efetividade e eficiência dessa relevante e estratégica área para a atuação governamental.

2.3. Metodologia e limitações

2.3.1. Metodologia

9. Inicialmente foi elaborada a matriz de planejamento (Anexo I) da presente fiscalização, com vistas a orientar o trabalho. De acordo com o planejado, as ações foram direcionadas em duas frentes de trabalho:

9.1. tendo em vista as recomendações exaradas no Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário ao CNJ, CNMP, MPOG e Dest, os quais são comumente denominados como órgãos governantes superiores (OGS) por esta Corte, estabeleceu-se a necessidade de visitas a essas instituições para identificar, por meio de entrevistas e análise documental, que medidas estão sendo tomadas a fim de atender às recomendações do TCU da citada decisão, em especial as contidas nos subitens 9.4.5 e 9.10, transcritos a seguir:

9.4.5. adote as medidas necessárias para prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal da estrutura organizacional e de quadro permanente de pessoal que sejam suficientes para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento daqueles setores. Deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade da criação de carreira específica, semelhante ao ocorrido com as carreiras de Especialista em Meio Ambiente e a de Analista de Infra-Estrutura;

9.10. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 5.707/2006, à Escola Nacional de Administração Pública que crie ações de capacitação voltadas para os gestores de Tecnologia da Informação da Administração Pública Federal, incluindo nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, que vão além de conhecimentos de Tecnologia da Informação;

9.2. dada a necessidade de se elaborar um diagnóstico o mais preciso possível, entendeu-se necessário aplicar questionário específico a respeito da estrutura de recursos humanos de TI nas instituições públicas federais. O questionário (Anexo II), composto de 87 questões, foi construído a fim de obter respostas específicas de cada instituição, permitindo sua classificação segundo agrupamentos previamente determinados.

Identificação do universo das instituições a serem pesquisadas

10. Visto que o objetivo do trabalho é o de fornecer um diagnóstico da situação de pessoal de TI na APF como um todo, a identificação dos componentes do universo que deveriam responder ao questionário procurou abranger o máximo de instituições. Para isso, foram observados os seguintes critérios:

10.1. inclusão das instituições que participaram do levantamento de governança de TI (iGovTI) na APF em 2012 (TC 007.887/2012-4, Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário);

10.2. acréscimo das instituições que não constavam do iGovTI mas que participaram do levantamento do perfil de governança de pessoas na APF, realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) no âmbito do TC 022.577/2012-2 (Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário);

10.3. inclusão de todas as Unidades Gestoras (UGs) constantes da Lei 12.798/2013 (Lei orçamentária de 2013 - LOA/2013). Para identificação sistematizada das UGs, foi utilizado o sistema Siga Brasil (http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil). Aquelas UGs que não constavam como instituições pesquisadas dos levantamentos de governança acima citados foram analisadas individualmente, com o propósito de verificar se possuíam estrutura operacional de TI que justificasse sua inclusão no presente levantamento. O critério preponderante para a inclusão foi a existência de site próprio na internet, aliada às funcionalidades nele dispostas, demonstrando haver serviços de TI que afetam a instituição.

11. Após a aplicação desses critérios em conjunto, foram selecionadas 382 instituições, distribuídas entre os três poderes da República e o Ministério Público (MP).

12. Com as instituições identificadas, foram enviados ofícios aos seus respectivos dirigentes solicitando a designação, em até cinco dias úteis, por meio de mensagem eletrônica, de interlocutor da instituição responsável pelo preenchimento do questionário. Anexo aos ofícios, foi remetida versão preliminar do questionário para orientação dos gestores na indicação do responsável além de e-mails para as instituições com o mesmo conteúdo dos ofícios, a fim de imprimir maior celeridade na obtenção das informações.

13. Após o primeiro contato com as instituições, constatou-se que os critérios de seleção do universo de pesquisa ainda poderiam ser aprimorados, de forma a ficar mais aderente aos objetivos do trabalho. As alterações se justificam a partir dos seguintes argumentos:

13.1. organizações de âmbito nacional em que as unidades regionais possuem estrutura e pessoal de TI com certo grau de independência. De acordo com o universo inicial, algumas dessas instituições responderiam apenas um questionário, abrangendo toda a organização. Entretanto, os órgãos centrais nem sempre dispunham das informações descentralizadas. Diante disso, optou-se por enviar questionários distintos para cada unidade regional. Foi o caso dos Tribunais Regionais Federais, que receberam questionários para cada uma de suas Seções Judiciárias, e dos Ministérios Públicos Federal e do Trabalho, os quais receberam questionários para cada uma de suas respectivas Procuradorias Regionais. Esse procedimento ampliou o universo da pesquisa em 83 instituições.

13.2. por outro lado, a Marinha do Brasil informou não ser capaz de responder a alguns questionamentos quando subdividida nos comandos navais de interesse deste levantamento, conforme relato enviado em mensagem eletrônica de sua interlocutora (peça 824). Dessa forma, as informações referentes a essa Força Armada seriam encaminhadas para dois destinatários: o Estado-Maior da Armada e outro referente ao restante da Marinha. Esse procedimento reduziu o universo do levantamento em seis instituições.

13.3. atendendo solicitação, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que, além de sua Secretaria-Executiva, responderia questionários individuais para cada uma de suas demais secretarias (Secretaria de Gestão Pública - Segep, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento - Sepac, Secretaria de Patrimônio da União - SPU e Secretaria de Orçamento Federal - SOF), ficou incumbido de responder apenas dois questionários: um relativo à SOF e outro contendo as informações do restante daquele ministério. Para solicitar essa modificação, o MPOG alegou que, à exceção da SOF, a sua estrutura de TI é compartilhada pelas demais secretarias. Essa alteração implicou a diminuição do universo do levantamento em quatro instituições.

14. Após esses ajustes, o universo do levantamento contemplou 448 instituições, elencadas no Anexo III. Para fins de organizar as informações coletadas, as organizações foram agrupadas por poder (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) e natureza jurídica (Administração Direta, Fundações e Autarquias, e Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), além de classificadas por área de atuação, permitindo a realização de análises comparativas dentro desses segmentos.

Coleta das informações

15. A equipe de fiscalização optou por fazer a coleta de informações de forma não amostral¬ por entender que a coleta por amostra aleatória estratificada¬ em um universo tão pequeno quanto o deste levantamento acarretaria a seleção de amostras quase do mesmo tamanho do próprio universo. Em outras palavras, poderiam ser encontrados problemas da seguinte natureza:

15.1. para permitir fazer extrapolações nas análises estatísticas em um universo pequeno, é necessário que a amostra selecionada seja proporcionalmente grande;

15.2. a estratificação desejada (poder, natureza jurídica e área de atuação) provocaria um considerável aumento dos tamanhos de subamostras;

15.3. o questionário possui questões com respostas não binárias¬, causando também o aumento do tamanho das subamostras.

16. Além disso, o uso de ferramenta informatizada para coleta e posterior processamento das informações viabilizou que a pesquisa fosse realizada na forma de censo. Nesse sentido, saliente-se que, para a operacionalização da pesquisa eletrônica, foi utilizado o software livre LimeSurvey (http://www.limesurvey.org/pt/) em operação dentro do ambiente tecnológico do TCU.

17. O questionário, considerando as prorrogações de prazo concedidas, ficou disponível para preenchimento no período entre 14/10/2013 a 12/11/2013 no portal do TCU. Cada interlocutor recebeu um e-mail contendo as orientações básicas sobre o seu devido preenchimento, uma cópia do teor de todas as questões do questionário e um link eletrônico único para seu preenchimento.

18. Mesmo com a indicação prévia de interlocutores pelas instituições, ocorreram sobressaltos como: (i) e-mail não recebido pelo destinatário devido a filtros anti-spam ou ao tamanho da mensagem, (ii) caixas institucionais que não foram acessadas, (iii) caixas postais cheias, (iv) interlocutores de férias sem mensagem de ausência temporária configurada, entre outras situações.

19. Devido a esses problemas foram necessários diversos reenvios de e-mails solicitando o preenchimento do questionário, sendo necessário, em alguns casos, contato telefônico. Uma das principais consequências desses reenvios foi a necessidade de sucessivas prorrogações de prazo para o recebimento das respostas ao

questionário.

20. À medida que os questionários foram sendo respondidos, algumas verificações das informações a fim de identificar respostas aparentemente inconsistentes foram realizadas. As principais inconsistências constatadas pela equipe foram:

20.1. valor do orçamento de TI informado com centavos mas sem a indicação da vírgula decimal (por exemplo, R$ 100.000,00 informado como R$ 10.000.000);

20.2. o quantitativo da questão 31 deveria ser igual ao somatório das questões 32 a 38. Entretanto, isso nem sempre ocorreu. A checagem não foi feita automaticamente porque o preenchimento da questão 32 dependia da resposta à questão 12;

20.3. casos em que a questão 11 (total de efetivos da instituição como um todo) é menor que a questão 31 (efetivo total de TI da instituição);

20.4. casos em que, na impossibilidade de responder alguma questão, o interlocutor preencheu campos com valores como "9999..." ou "1111...".

21. Para cada possível inconsistência identificada, foi enviado e-mail ao interlocutor apresentando o conteúdo potencialmente incorreto, solicitando-se esclarecimentos. Nos casos em que os interlocutores reconheceram os equívocos, a equipe do levantamento fez as alterações solicitadas, submetendo um espelho do questionário ao interlocutor para sua validação. Ao todo foram retificados 180 questionários.

22. Ao término do prazo para recebimento dos questionários, foram computados 440 questionários completamente respondidos, ou seja, 98,2% das 448 instituições objetos da pesquisa.

2.3.2. Limitações

23. Para o presente trabalho, a equipe de fiscalização vislumbrou, como limitação, o prazo para a sua conclusão. O questionário eletrônico possibilitou a coleta de uma grande quantidade de dados de muitas instituições, necessitando-se de tempo para corrigir inconsistências junto aos respondentes, consolidá-los, extrair informações e analisá-las, de modo a sustentar conclusões relevantes para a elaboração de um diagnóstico preciso da situação do pessoal de TI na APF.

24. Além da limitação temporal, os auditores participantes do levantamento defrontaram-se com dificuldades relacionadas a aspectos logísticos e tecnológicos.

25. Inicialmente, cabe registrar que a equipe de fiscalização, ao decidir pela utilização de questionário eletrônico para obter as informações referentes à estrutura de recursos humanos de TI das instituições públicas federais, que pudessem embasar significativamente as conclusões do trabalho, deparou-se com problemas de ordem tecnológica ao utilizar a solução disponibilizada por este Tribunal para a realização de pesquisas eletrônicas, o sistema Pesquisar.

26. Diante da constatação de que tal ferramenta não permitiria o alcance dos objetivos propostos para o levantamento, a equipe de fiscalização, frente às alternativas para a coleta de informações, optou pelo uso de software livre específico para elaboração de pesquisas eletrônicas. Esse software, pela facilidade de uso, mostrou-se mais apropriado aos interesses da fiscalização. Porém, sua efetiva utilização demandou tempo significativo, em atividades de instalação, configuração e disponibilização para uso externo ao Tribunal, a cargo da Secretaria de Infraestrutura de TI (Setic), trazendo novo prejuízo ao prazo de execução do levantamento.

27. Quanto ao grande número de instituições públicas a ser alcançado pelo questionário eletrônico, salienta-se que o envolvimento de 448 instituições públicas federais exigiu intenso esforço por parte dos dois componentes da equipe de fiscalização, auxiliados, em certos momentos, pelo Serviço de Administração (SA) da Sefti. Mesmo com a mobilização e precauções empreendidas na identificação dos responsáveis e endereços dessas instituições, algumas não receberam o respectivo ofício solicitando a designação do interlocutor, ocasionando retrabalho e dilação no prazo para recebimento das indicações e, em consequência, das respostas.

28. Também importa assinalar a dificuldade encontrada pelo SA desta Secretaria para enviar os 448 ofícios solicitando a designação de responsável pelo preenchimento do questionário. O módulo Comunicações do e-TCU, usado para a tarefa, não permite a geração de ofícios utilizando os recursos tecnológicos de mala direta, fato que sobrecarregou os colaboradores do SA na elaboração da grande quantidade de

correspondências. Em acréscimo, registre-se que cada um dos ofícios enviados, assim como cada um de seus respectivos avisos de recebimento (AR), tornou-se uma peça única deste processo no e-TCU, populando-o de forma não controlada com centenas de documentos. Tal fato trouxe ineficiência ao uso do sistema de processo eletrônico desta Corte de Contas devido à lentidão desnecessária para o carregamento do processo e classificação de suas peças, bem como pela dificuldade imposta para a realização de pesquisas no ambiente.

29. Em relação ao prazo inicialmente estabelecido para o preenchimento do questionário, dia 23/10/2013 (quarta-feira), concedendo-se oito dias úteis aos respondentes, deve ser observado que foi prorrogado por duas vezes. Na primeira prorrogação, o prazo foi adiado até o dia 27/10/2013 (domingo) e deveu-se à constatação da necessidade de esclarecimentos adicionais sobre o teor do questionário às instituições pesquisadas e à pequena quantidade de questionários recebidos. A segunda prorrogação decorreu do feriado do dia 28 de outubro alusivo à homenagem ao servidor público. Uma vez que a primeira prorrogação estendeu o prazo até um dia não útil, os membros da fiscalização decidiram, para a conveniência dos respondentes, postergá-lo até o dia 29/10/2013 (terça-feira).

30. Entretanto, no dia 29/10, último dia para o envio dos questionários, o acesso ao portal do TCU na internet apresentou problemas técnicos, impossibilitando que diversas instituições concluíssem o envio de seus respectivos questionários, razão pela qual a pesquisa eletrônica ficou disponível até o dia 1/11/2013 (sexta-feira). Essas recorrentes extensões de prazo ocasionaram atrasos no início da análise e consolidação das informações coletadas e, consequentemente, na elaboração deste relatório.

31. No dia 7/11/2013, o levantamento contava com 428 questionários respondidos. Considerando a ausência das respostas de apenas vinte instituições, a equipe de fiscalização decidiu, com a concordância do Secretário da Sefti, reabrir o prazo até às 18h00m do dia 12/11/2013 com o intuito de obter a resposta de todo o universo definido para a pesquisa. Essa postergação foi comunicada por e-mail às instituições restantes, cujo recebimento foi confirmado via telefônica, aos respectivos interlocutores. Entretanto, esse adiamento não interrompeu o início da atividade de elaboração deste relatório.

32. Cumpre assinalar que, acerca das respostas colhidas na pesquisa eletrônica, em diversos questionários constataram-se inconsistências, como as relativas aos quantitativos de pessoal e orçamento. Nesses casos, fez-se necessária a correção das inconsistências por meio de aviso ao responsável pelo seu preenchimento, lançamento manual das informações corretas na base de dados e posterior solicitação de confirmação pelo responsável. As correções foram feitas pela equipe, após obter informações com os interlocutores, porque, uma vez concluído o preenchimento do questionário ele ficou indisponível para o interlocutor, por questão de segurança. Tais procedimentos consumiram tempo da equipe de fiscalização, comprometendo o prazo inicialmente previsto para a conclusão do trabalho.

33. Os atrasos impostos à execução do presente trabalho, associados ao período de tempo inicialmente previsto para este levantamento, impossibilitaram o aprofundamento de algumas questões, as quais necessitariam de diligências não comportadas pelo tempo para a sua realização.

3. Visão geral do objeto

34. Os serviços e produtos de TI têm-se mostrado relevantes e estratégicos nos diversos setores da sociedade. No caso da APF, o aspecto estratégico acaba obtendo especial destaque, na medida em que as principais atividades de governo atualmente são suportadas por soluções de TI. Se por um lado o cidadão consegue acesso rápido a uma gama cada vez maior de serviços, por outro as informações sobre a execução de políticas públicas necessitam cada vez mais manter seus atributos, especialmente os relacionados à segurança.

35. Os recentes acontecimentos de espionagem eletrônica de que o Brasil foi vítima, amplamente noticiados pela mídia, e que chegaram a ser tema de pronunciamento da Sra. Presidente da República na Organização das Nações Unidas (ONU), dão uma noção da importância da TI especialmente no âmbito das comunicações governamentais.

36. Para que se tenha uma unidade de TI que agregue valor aos serviços e políticas públicos e responda, de forma segura, aos anseios da população por serviços fornecidos pelo Estado, há por certo necessidade de investimentos que permitam contratar, capacitar e manter profissionais especializados. Nesse sentido, o presente levantamento visa a conhecer e divulgar detalhes sobre o universo de pessoal envolvido com TI na APF, apontando indicadores de natureza quantitativa, sobre capacitações, políticas de contratação e retenção e deficiências de gestão, bem como a divulgação de boas práticas sobre gestão de pessoal.

4. Informações apuradas com a aplicação do questionário eletrônico

37. Essa pesquisa abrangeu 448 instituições, das quais 440 responderam (peças 883 a 841), perfazendo uma taxa de resposta de 98%. Na Tabela 1 são apresentados os quantitativos de instituições envolvidas no levantamento, estratificadas por poder, ao passo que a Tabela 2 mostra a estratificação por natureza jurídica e a Tabela 3 detalha por área de atuação.

Tabela 1 - Quantidade de questionários (por poder)

Poder Enviados (A) Respondidos (B) % (B / A)

EXE 291 284 97,6%

JUD 92 91 98,9%

LEG 3 3 100,0%

MPU 62 62 100,0%

Totais 448 440 98,2%

Tabela 2 - Quantidade de questionários (por natureza jurídica)

Natureza jurídica Enviados (A) Respondidos (B) % (B / A)

Administração direta 245 242 98,8%

Autarquias / Fundações 144 139 96,5%

EP / SEM 59 59 100,0%

Totais 448 440 98,2%

Tabela 3 - Quantidade de questionários (por área de atuação)

Área de atuação Enviados (A) Respondidos (B) % (B / A)

Advocacia 3 3 100,0%

Agricultura / Organização agrária 6 6 100,0%

Assistência / Previdência 3 3 100,0%

Ciência e tecnologia 14 14 100,0%

Comunicações 3 3 100,0%

Cultura / Desporto e lazer 15 15 100,0%

Defesa nacional 24 24 100,0%

Desenvolvimento regional 8 8 100,0%

Educação 111 106 95,5%

Essencial à justiça 60 60 100,0%

Finanças públicas e orçamento 5 5 100,0%

Financeira 7 7 100,0%

Gestão ambiental 5 4 80,0%

Indústria, comércio e serviços 15 15 100,0%

Judiciária 89 88 98,9%

Legislativa 2 2 100,0%

Minas / Energia 20 20 100,0%

Outras 1 1 100,0%

Regulação / controle 21 21 100,0%

Relações exteriores 2 2 100,0%

Saúde 9 8 88,9%

Segurança pública 4 4 100,0%

Trabalho / Cidadania 4 4 100,0%

Transporte 17 17 100,0%

Totais 448 440 98,2%

38. Ao longo deste trabalho será mencionada, com certa frequência, a expressão "pessoal que atua na área de TI", ou equivalentes. Importa dizer que nesses casos o texto estará se referindo àquelas pessoas que atuam em TI, independentemente de possuírem formação acadêmica específica em TI ou ocuparem um cargo específico de TI.

39. Segundo as informações obtidas na pesquisa eletrônica, em termos de quantitativos de pessoal efetivo, as instituições respondentes empregam em torno de 1,3 milhão de pessoas, número esse que aumenta para aproximadamente dois milhões quando são incluídos terceirizados e temporários. Observando os quantitativos de pessoal que atua na área de TI, o total corresponde a 61.946 quando considerados profissionais efetivos, requisitados, temporários, ocupantes de cargos de livre nomeação, terceirizados e estagiários. Esse número é reduzido para 38.114 quando contabilizados apenas os servidores e empregados públicos efetivos (da área de TI, de outras áreas e requisitados). Na Tabela 4 são apresentados os quantitativos de pessoal das instituições que responderam o questionário, individualizadas por poder, ao passo que a Tabela 5 mostra a estratificação por natureza jurídica e a Tabela 6 detalha por área de atuação.

Tabela 4 - Quantitativos de pessoal (por poder)

Pessoal em geral Pessoal de TI

Poder Total (A) Efetivos (B) % (B / A) Total (C) Efetivos (D) % (D / C)

EXE 1.808.604 1.152.856 63,7% 53.634 32.529 60,6%

JUD 143.003 91.443 63,9% 6.142 4.066 66,2%

LEG 31.115 9.129 29,3% 1.105 602 54,5%

MPU 30.098 21.392 71,1% 1.065 917 86,1%

Totais 2.012.820 1.274.820 63,3% 61.946 38.114 61,5%

Tabela 5 - Quantitativos de pessoal (por natureza jurídica)

Pessoal em geral Pessoal de TI

Natureza jurídica Total (A) Efetivos (B) % (B / A) Total (C) Efetivos (D) % (C / D)

Administração direta 630.816 463.331 73,4% 17.745 10.843 61,1%

Autarquias / Fundações 384.306 286.959 74,7% 9.269 5.370 57,9%

EP / SEM 997.698 524.530 52,6% 34.932 21.901 62,7%

Totais 2.012.820 1.274.820 63,3% 61.946 38.114 61,5%

Tabela 6 - Quantitativos de pessoal (por área de atuação)

Pessoal em geral Pessoal de TI

Área de atuação Total (A) Efetivos (B) % (B / A) Total (C) Efetivos (D) % (C / D)

Advocacia 22.981 12.462 54,2% 227 49 21,6%

Agricultura / Organização agrária 21.673 18.390 84,9% 394 203 51,5%

Assistência / Previdência 59.601 40.487 67,9% 235 63 26,8%

Ciência e tecnologia 20.597 15.915 77,3% 746 502 67,3%

Comunicações 3.966 2.620 66,1% 128 49 38,3%

Cultura / Desporto e lazer 10.836 5.426 50,1% 510 112 22,0%

Defesa nacional 245.705 217.772 88,6% 4.096 3.222 78,7%

Desenvolvimento regional 6.867 4.356 63,4% 177 95 53,7%

Educação 250.734 198.945 79,3% 6.930 4.284 61,8%

Essencial à justiça 29.447 21.109 71,7% 1.019 878 86,2%

Finanças públicas e orçamento 40.908 32.120 78,5% 1.376 810 58,9%

Financeira 331.118 230.033 69,5% 9.070 8.056 88,8%

Gestão ambiental 7.743 2.687 34,7% 187 39 20,9%

Indústria, comércio e serviços 164.222 155.862 94,9% 9.952 9.322 93,7%

Judiciária 141.738 91.038 64,2% 5.970 3.981 66,7%

Legislativa 27.411 6.494 23,7% 844 460 54,5%

Minas / Energia 447.786 101.503 22,7% 15.459 4.031 26,1%

Outras 1.269 0 0,0% 222 200 90,1%

Regulação / controle 27.346 17.020 62,2% 1.708 721 42,2%

Relações exteriores 8.753 3.618 41,3% 145 29 20,0%

Saúde 50.143 34.204 68,2% 830 310 37,3%

Segurança pública 27.554 25.904 94,0% 362 179 49,4%

Trabalho / Cidadania 13.073 11.501 88,0% 113 29 25,7%

Transporte 51.349 25.354 49,4% 1.246 490 39,3%

Totais 2.012.820 1.274.820 63,3% 61.946 38.114 61,5%

40. Relativamente aos valores orçamentários envolvidos, foi perguntado às instituições qual o orçamento gerido pela área de TI nos exercícios de 2012 e 2013. Nos valores informados deveriam ser computados, dentre outros, compra, aluguel e manutenção de hardware e software, bem como despesas de terceirização, a exemplo de fábrica de software (remota ou local) e helpdesk. Por outro lado, não

deveriam englobar, entre outros, recursos referentes a despesas com pessoal e despesas de apoio, como, por exemplo, energia elétrica, limpeza e conservação.

41. Tomando-se por base as declarações das instituições a respeito de qual seria o orçamento gerido pelas respectivas áreas de TI, os valores giram em torno de R$ 15,2 bilhões em 2012 e R$ 16,8 bilhões em 2013. Ressalta-se que algumas instituições informaram os valores relativos a 2013 contemplando somente a parte executada do orçamento.

42. Detalhando a informação orçamentária, a Tabela 7 apresenta os valores discriminados por poder e a Tabela 8 detalha por natureza jurídica. Nessa última, merece destaque a participação da administração indireta, com patamares acima de 70% do total. Já a Tabela 9 ilustra os valores orçamentários separados por área de atuação das instituições, com destaque para as áreas financeira, de minas e energia e de finanças públicas e orçamento, que juntas detêm percentual próximo a 70% do orçamento com TI da APF.

Tabela 7 - Orçamento gerido pela TI (por poder)

Poder em 2012 % em 2013 %

EXE 13.973.337.748 91,8% 15.704.957.523 93,3%

JUD 983.994.876 6,5% 839.383.642 5,0%

LEG 129.528.879 0,9% 164.942.792 1,0%

MPU 130.884.017 0,9% 128.361.666 0,8%

Totais 15.217.745.520 100,0% 16.837.645.622 100,0%

Tabela 8 - Orçamento gerido pela TI (por natureza jurídica)

Natureza jurídica em 2012 % em 2013 %

Administração direta 4.664.516.733 30,7% 4.898.004.440 29,1%

Autarquias / Fundações 1.846.266.912 12,1% 1.821.790.578 10,8%

EP / SEM 8.706.961.876 57,2% 10.117.850.604 60,1%

Total 15.217.745.520 100,0% 16.837.645.622 100,0%

Tabela 9 - Orçamento gerido pela TI (por área de atuação)

Área de atuação em 2012 % em 2013 %

Advocacia 243.317.656 1,6% 355.166.528 2,1%

Agricultura / Organização agrária 74.987.917 0,5% 62.540.248 0,4%

Assistência / Previdência 677.459.168 4,5% 697.737.059 4,1%

Ciência e tecnologia 112.824.080 0,7% 111.520.894 0,7%

Comunicações 30.354.056 0,2% 73.741.904 0,4%

Cultura / Desporto e lazer 69.732.660 0,5% 90.730.971 0,5%

Defesa nacional 211.869.107 1,4% 198.369.608 1,2%

Desenvolvimento regional 88.014.521 0,6% 80.054.020 0,5%

Educação 815.374.712 5,4% 859.176.389 5,1%

Essencial à justiça 127.998.722 0,8% 124.290.042 0,7%

Finanças públicas e orçamento 1.796.598.815 11,8% 2.082.899.191 12,4%

Financeira 4.450.691.432 29,2% 5.641.075.480 33,5%

Gestão ambiental 81.438.695 0,5% 53.371.637 0,3%

Indústria, comércio e serviços 772.547.109 5,1% 634.953.686 3,8%

Judiciária 790.471.961 5,2% 600.663.098 3,6%

Legislativa 99.112.799 0,7% 126.706.392 0,8%

Minas / Energia 3.419.175.427 22,5% 3.655.366.836 21,7%

Outras 30.600.000 0,2% 27.850.000 0,2%

Regulação / controle 661.390.153 4,3% 765.612.897 4,5%

Relações exteriores 24.030.000 0,2% 27.006.000 0,2%

Saúde 103.915.229 0,7% 119.658.915 0,7%

Segurança pública 100.413.736 0,7% 99.994.958 0,6%

Trabalho / Cidadania 66.135.528 0,4% 53.345.528 0,3%

Transporte 369.292.036 2,4% 295.813.341 1,8%

Total 15.217.745.520 100,0% 16.837.645.622 100,0%

43. Considerando que a taxa de resposta ao questionário foi de 98%, os dados obtidos com a pesquisa serão tratados e analisados como se representasse o universo da APF.

44. As seções seguintes apresentam aspectos relevantes da pesquisa, bem como análise dos resultados obtidos. Elas estão agrupadas de forma a relatar as conclusões relativas a cada assunto apresentado na Matriz de Planejamento (Anexo I), com exceção do assunto 7 (Em relação às recomendações do TCU, a exemplo das contidas nos acórdãos 1.603/2008-TCU-Plenário, 2.471/2008-TCU-Plenário, 1.233/2012-TCU-Plenário e 2.585/2012 -TCU-Plenário, quais as medidas foram ou estão sendo adotadas para o seu cumprimento), tratado no item 5 deste relatório.

4.1. Existência de cargos e carreiras específicos para TI

45. Inicialmente cabe destacar que a questão 12 originalmente proposta pela equipe referia-se apenas a cargos de TI, nos seguintes termos: "A instituição possui cargos próprios para a área de TI?". Com o envio da versão preliminar às instituições, começaram a surgir exemplos em que, ainda que não haja cargos, há clara delimitação em áreas ou especialidades, destinadas a TI.

46. Eram situações em que, mesmo não existindo formalmente um cargo específico de TI, havia clara separação de atribuições, bem como forma específica de seleção e provimento. Por tal motivo a questão 12 foi alterada na versão definitiva do questionário, passando a ter a seguinte redação: "A instituição possui cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?". Assim, independentemente da denominação formal utilizada, estaria contemplando o principal objetivo, que era identificar a existência, ou não, de provimento específico para a área de TI.

47. Em termos de existência de cargos específicos para exercer funções de TI, a maior parte das instituições da APF (80%) declarou possuir cargos, áreas ou especialidades próprios para a atribuição. Essa afirmação, conforme pode ser observado na Tabela 10 (linha de total), baseia-se na resposta à pergunta 12 do questionário. Na mesma tabela são apresentadas, segregadas por poder, as informações relativas à existência de cargos / áreas / especialidades.

Tabela 10 - Existência de cargos de TI, carreira e estudos quantitativos (por poder)

Cargos Carreira Estudo quantitativo

Poder Não Sim Não Sim Não Sim

EXE 27,5% 72,5% 57,1% 42,9% 45,8% 54,2%

JUD 11,0% 89,0% 37,5% 62,5% 42,9% 57,1%

LEG 0,0% 100,0% 0,0% 100,0% 100,0% 0,0%

MPU 0,0% 100,0% 6,5% 93,5% 95,2% 4,8%

Total 20,0% 80,0% 43,1% 56,9% 52,5% 47,5%

48. Conforme os dados apresentados, chama atenção o fato de o Ministério Público da União possuir baixo quantitativo de instituições que realizam estudos quantitativos de pessoal de TI, além de nenhuma das instituições do Poder Legislativo possuir os referidos estudos.

49. Já a Tabela 11 apresenta o detalhamento da existência de cargos, carreira e estudos quantitativos por natureza jurídica, enquanto a Tabela 12 os apresenta por área de atuação.

Tabela 11 - Existência de cargos de TI, carreira e estudos quantitativos (por natureza jurídica)

Cargos Carreira Estudo quantitativo

Natureza jurídica Não Sim Não Sim Não Sim

Administração direta 19,0% 81,0% 32,3% 67,7% 55,0% 45,0%

Autarquias / Fundações 18,0% 82,0% 64,6% 35,4% 46,0% 54,0%

EP / SEM 28,8% 71,2% 35,7% 64,3% 57,6% 42,4%

Total 20,0% 80,0% 43,1% 56,9% 52,5% 47,5%

Tabela 12 - Existência de cargos de TI, carreira e estudos quantitativos (por área de atuação)

Cargos Carreira Estudo quantitativo

Área de atuação Não Sim Não Sim Não Sim

Advocacia 100,0% 0,0% 0,0% 0,0% 0,0% 100,0%

Agricultura / Organização agrária 16,7% 83,3% 80,0% 20,0% 66,7% 33,3%

Assistência / Previdência 0,0% 100,0% 100,0% 0,0% 0,0% 100,0%

Ciência e tecnologia 50,0% 50,0% 57,1% 42,9% 50,0% 50,0%

Comunicações 66,7% 33,3% 0,0% 100,0% 33,3% 66,7%

Cultura / Desporto e lazer 40,0% 60,0% 100,0% 0,0% 60,0% 40,0%

Defesa nacional 0,0% 100,0% 20,8% 79,2% 8,3% 91,7%

Desenvolvimento regional 62,5% 37,5% 100,0% 0,0% 37,5% 62,5%

Educação 6,6% 93,4% 58,2% 41,8% 46,2% 53,8%

Essencial à justiça 0,0% 100,0% 5,0% 95,0% 95,0% 5,0%

Finanças públicas e orçamento 40,0% 60,0% 100,0% 0,0% 60,0% 40,0%

Financeira 28,6% 71,4% 60,0% 40,0% 28,6% 71,4%

Gestão ambiental 50,0% 50,0% 100,0% 0,0% 75,0% 25,0%

Indústria, comércio e serviços 26,7% 73,3% 63,6% 36,4% 26,7% 73,3%

Judiciária 10,2% 89,8% 37,2% 62,8% 44,3% 55,7%

Legislativa 0,0% 100,0% 0,0% 100,0% 100,0% 0,0%

Minas / Energia 30,0% 70,0% 28,6% 71,4% 70,0% 30,0%

Outras 0,0% 100,0% 100,0% 0,0% 0,0% 100,0%

Regulação / controle 47,6% 52,4% 63,6% 36,4% 47,6% 52,4%

Relações exteriores 100,0% 0,0% 0,0% 0,0% 100,0% 0,0%

Saúde 62,5% 37,5% 33,3% 66,7% 37,5% 62,5%

Segurança pública 100,0% 0,0% 0,0% 0,0% 75,0% 25,0%

Trabalho / Cidadania 50,0% 50,0% 100,0% 0,0% 75,0% 25,0%

Transporte 52,9% 47,1% 50,0% 50,0% 64,7% 35,3%

Total 20,0% 80,0% 43,1% 56,9% 52,5% 47,5%

50. Dentre os 20% (88 instituições) que responderam negativamente à questão 12, foi indagado se "15 Na opinião da instituição, a criação de cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI poderia ser elemento para melhoria da gestão e atuação da área de TI na instituição?". O Gráfico 1 mostra que 100% das instituições do Judiciário que não possuem cargos de TI veem como positiva a criação de cargos de TI. Já no Executivo o percentual favorável cai para 87,2%. Ainda que não seja a totalidade das instituições, a maioria aponta a criação de cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI como positiva.

Gráfico 1 - Concordância com a criação de cargos de TI

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

51. Tendo como base o subconjunto de instituições que responderam afirmativamente à questão 12, foi solicitado que respondessem acerca da existência de carreira: "16 Os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI são estruturados em carreira?".

52. Dos 80% (352 instituições) que afirmaram possuir cargos, 57% afirmaram que possuem carreira, o que equivale dizer que apenas 45% (80% x 57% = 45%) das instituições da APF possuem carreira para os seus cargos de TI. Merecem nota o Poder Legislativo e o Ministério Público da União, que juntos chegam a ter perto de 100% dos cargos de TI estruturados em carreira.

53. A fim de identificar a época de criação dos cargos e carreiras de TI, foi perguntado:

53.1. "13 Em que ano os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI foram criados?";

53.2. "17 Em que ano a carreira de TI foi criada?".

54. Conforme demonstrado no Gráfico 2, há uma grande concentração de criação de cargos e carreiras nas décadas de 1991 a 2010, concentrando 73% dos cargos criados e 79% das carreiras.

Gráfico 2 - Criação de cargos e carreiras (por década)

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

55. Outra pergunta relacionada ao assunto foi a 19: "A instituição possui e atualiza estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI?". Para essa indagação, constatou-se significativa diminuição de instituições com resposta afirmativa, ficando em torno de 50%, o que permite concluir que aproximadamente metade das instituições da APF não possui um estudo indicando os quantitativos de pessoal adequado à realização de suas atividades pertinentes à TI.

56. Por se tratar de uma atividade relevante para o governo federal, o TCU tem feito recomendações a órgãos da APF para que efetuem estudos quantitativos e qualitativos de pessoal de TI, como, por exemplo, os Acórdãos 111/2011-TCU-Plenário e 380/2011-TCU-Plenário, que trazem em seus subitens 9.1.2 o seguinte:

em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, com o objetivo de melhor atender às necessidades institucionais, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, PO4.12 - Pessoal de TI; (grifou-se)

57. O detalhamento das respostas à questão 19 do questionário agrupadas por poder também são apresentadas na Tabela 10.

58. Dadas essas informações, quanto à existência de cargos e carreiras voltadas para TI na APF pode-se concluir que:

58.1. a maioria das instituições (80%) possui cargos, com 57% dessas possuindo carreira, o que equivale a 45% das instituições da APF dotadas de cargos de TI estruturados em carreira. Além disso, foi observado que a maioria dos cargos e carreiras foram criados entre os anos de 1991 e 2010.

59. Já em se tratando de estudo quantitativo de pessoal necessário à execução das atividades da área de TI, conclui-se que:

59.1. 47,5% das instituições respondentes declararam possuir estudo quantitativo de pessoal necessário à execução das atividades de TI, o que significa que mais da metade das instituições da APF podem estar realizando concursos públicos ao longo dos anos sem respaldo de um estudo adequado que assegure a real necessidade do provimento e a suficiência do quantitativo de vagas com vistas à eficiente execução das atividades pertinentes à TI.

4.2. Carência de pessoal para execução das atividades de TI

60. As questões 20 a 24 procuraram identificar os quantitativos de pessoal alocados em funções comissionadas de gerenciamento e assessoramento na área de TI, além daquelas consideradas estratégicas para a TI das instituições, a exemplo de governança e segurança da informação. O desdobramento foi feito em cinco questões objetivando identificar a origem dos ocupantes das referidas funções: servidores ou empregados públicos efetivos, servidores ou empregados públicos requisitados, servidores ou empregados públicos de livre provimento ou temporários.

61. Conforme demonstrado na Tabela 13 (última linha), 93,6 % dessas funções são ocupadas por servidores / empregados públicos efetivos das próprias instituições. Ao incluir os requisitados no cálculo (2,6%) o percentual sobe para 97,2%, restando apenas 2,8% ocupados por nomeados em cargos de livre provimento e temporários. Se por um lado o percentual pode ser considerado relativamente baixo, há que se olhar que em números absolutos são 280 funções ocupadas por pessoas não pertencentes aos quadros das instituições.

Tabela 13 - Ocupação de funções estratégicas e de gestão de TI por poder

Efetivos Requisitados Livre provimento Temporários

Poder Total Qtde % Qtde % Qtde % Qtde %

EXE 8.406 7.905 94,0% 249 3,0% 248 3,0% 4 0,0%

JUD 1.239 1.123 90,6% 101 8,2% 15 1,2% 0 0,0%

LEG 149 147 98,7% 1 0,7% 1 0,7% 0 0,0%

MPU 269 246 91,4% 11 4,1% 12 4,5% 0 0,0%

Total 10.063 9.421 93,6% 362 3,6% 276 2,7% 4 0,0%

62. A Tabela 14 apresenta as quantidades de cargos de livre provimento que ocupam funções estratégicas ou de gestão agrupadas por área de atuação. Paralelamente às referidas quantidades, são apresentados

dois percentuais:

62.1. coluna "% da área": corresponde ao percentual de cargos de livre provimento ocupando funções estratégicas ou de gestão em relação ao total de funções estratégicas ou de gestão da área. Portanto, compara cada área consigo mesma. Nesse aspecto, agricultura / organização agrária; assistência / previdência; comunicações; cultura, desporto e lazer; desenvolvimento regional; trabalho / cidadania e outras são as áreas de destaque, apresentando percentuais acima de 20%;

62.2. coluna "% de livre provimento": indica o percentual de cargos de livre provimento ocupando funções estratégicas ou de gestão em relação ao total desses cargos. Logo, mostra a participação com relação às demais áreas, apresentando em quais áreas mais ocorre o fenômeno. Nota-se, nesse aspecto, que a área de indústria, comércio e serviços, com 26,4%, se destaca frente às demais.

63. Registre-se, por fim, que os quatro temporários que ocupam funções estratégicas ou de gestão atuam em instituições da área de minas e energia.

Tabela 14 - Ocupação de funções estratégicas e de gestão por cargos de livre provimento

Área de atuação Total de funções estratégicas / de gestão Ocupadas por livre provimento % da área % de livre provimento

Advocacia 21 3 14,3% 1,1%

Agricultura / Organização agrária 36 11 30,6% 4,0%

Assistência / Previdência 39 10 25,6% 3,6%

Ciência e tecnologia 58 11 19,0% 4,0%

Comunicações 26 15 57,7% 5,4%

Cultura / Desporto e lazer 57 15 26,3% 5,4%

Defesa nacional 94 15 16,0% 5,4%

Desenvolvimento regional 21 5 23,8% 1,8%

Educação 825 13 1,6% 4,7%

Essencial à justiça 255 12 4,7% 4,3%

Finanças públicas e orçamento 286 27 9,4% 9,8%

Financeira 4.449 2 0,0% 0,7%

Gestão ambiental 7 0 0,0% 0,0%

Indústria, comércio e serviços 1.538 73 4,7% 26,4%

Judiciária 1.200 15 1,3% 5,4%

Legislativa 113 1 0,9% 0,4%

Minas / Energia 580 3 0,5% 1,1%

Outras 52 14 26,9% 5,1%

Regulação / controle 188 7 3,7% 2,5%

Relações exteriores 3 0 0,0% 0,0%

Saúde 72 9 12,5% 3,3%

Segurança pública 11 0 0,0% 0,0%

Trabalho / Cidadania 10 3 30,0% 1,1%

Transporte 123 12 9,8% 4,3%

Total 10.063 276 2,7% 100,0%

64. O preenchimento de vagas com profissionais requisitados e ocupantes de cargos de livre provimento vai de encontro às recomendações contidas nos itens 9.4.5 e 9.13 a 9.18 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário. Em outras palavras, mais de 6% dos cargos (3,6% de requisitados + 2,7% de livre provimento = 6,3%) que deveriam ser ocupados por pessoal de quadro próprio, capaz de realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, continuam sendo ocupados por pessoas estranhas ao quadro permanente de pessoal das instituições da APF.

65. Acerca da força de trabalho da área de TI das instituições da APF, foi perguntado: "29 Qual o quantitativo previsto e aprovado (lotação) como força de trabalho da área de TI da instituição?". Cabe observar que das 440 instituições respondentes, 379 responderam a essa questão com valor superior a zero, podendo concluir-se que:

65.1. há indício de que em torno de 14% das instituições sequer têm um normativo interno definindo a lotação para profissionais de TI.

66. O fato da inexistência de normativo interno definindo a lotação das áreas de TI foi confirmado em conversas telefônicas entre os membros da equipe de fiscalização e alguns dos responsáveis pelo preenchimento do questionário.

67. A Tabela 15 mostra a análise efetuada tendo em vista a lotação existente (questão 29) e os quantitativos existentes em relação ao pessoal efetivo, mais especificamente as seguintes questões:

67.1. "32 Qual o quantitativo de servidores / empregados públicos efetivos dos cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI da instituição que atuam em sua área de TI?";

67.2. "33 Qual o quantitativo de servidores / empregados públicos efetivos de outros cargos / áreas / especialidades (que não de TI) da própria instituição que atuam em sua área de TI?".

68. Nota-se que a presença de pessoas de outras áreas atuando na área de TI na APF (última linha da Tabela 15) é de cerca de 22% (8.090 / 37.217 x 100). Individualmente, o Poder Judiciário é o que apresenta maior percentual, cerca de 31%, ao passo em que no Ministério Público da União não passa de 5% a presença de pessoas de outras áreas atuando na área de TI.

69. Na referida tabela (última linha) nota-se que em média há um déficit de cerca de 17% de pessoal efetivo (aí considerados os específicos de TI e os demais que atuam na área de TI) em relação à lotação definida. Ressalta-se que não se trata de déficit em relação à quantidade ideal, mas em relação a lotações já legalmente autorizadas. Considerando que 61 instituições não indicaram as suas referidas lotações, esse percentual de déficit tende a ser maior. Isso porque suas lotações não foram computadas, ao passo que seu pessoal efetivo o foi. Ainda em relação a esse comparativo, cabe destacar o Poder Judiciário, em que o déficit é próximo a apenas 2%.

Tabela 15 - Lotação x Efetivos (todas as instituições)

Efetivos da Efetivos de Total de Déficit

Poder Lotação área de TI outras áreas efetivos Qtde %

EXE 39.290 25.124 6.755 31.879 7.411 18,9%

JUD 3.919 2.644 1.192 3.836 83 2,1%

LEG 712 508 92 600 112 15,7%

MPU 1.101 851 51 902 199 18,1%

Total 45.022 29.127 8.090 37.217 7.805 17,3%

70. Para as 209 instituições que responderam afirmativamente à questão 19 "A instituição possui e atualiza estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI?" (ver Tabela 10) foi perguntado: "30 Qual o quantitativo necessário (ideal) de servidores / empregados públicos efetivos como força de trabalho da área de TI da instituição?".

71. Considerando que nenhuma das instituições do Legislativo afirmou possuir estudo quantitativo de pessoal de TI (questão 19 do questionário), não há como fazer o cotejamento entre o quantitativo ideal, a lotação e os efetivos para esse poder.

72. Quanto aos demais poderes, os quantitativos apresentados pelas instituições que responderam afirmativamente à questão 19, supostamente embasados em estudos técnicos, demonstram carência média de pessoal em torno de 46%. A maior carência é apresentada no Judiciário (67,2%), seguido do Executivo (43,4%) e do Ministério Público (36,2%).

73. Ao ser feita a comparação entre os quantitativos ideais e a quantidade de servidores / empregados públicos da área de TI e de outras áreas atuando efetivamente no setor de TI, os números apontam para carências ainda mais significativas, chegando a uma média superior a 85%. Tal fato decorre de o provimento de cargos estar bem abaixo das respectivas lotações. A Tabela 16 evidencia os números acima mencionados. É importante observar que o total de servidores / empregados públicos efetivos que atuam na área de TI (5.401) das instituições que responderam possuir estudo quantitativo corresponde somente a 14,5% do pessoal efetivo que atua na área de TI de todas as instituições que declararam possuir lotação ([5.401 / 37.217] x 100).

Tabela 16 - Ideal x Lotação x Efetivos (apenas instituições com estudo quantitativo)

Carência lotação Efetivos Carência provimento

Poder Ideal Lotação Qtde % Área TI Outras áreas Total Qtde %

EXE 34.534 19.536 14.998 43,4% 4.127 511 4.638 29.896 86,6%

JUD 4.357 1.428 2.929 67,2% 616 139 755 3.602 82,7%

MPU 177 113 64 36,2% 5 3 8 169 95,5%

Total 39.068 21.077 17.991 46,1% 4.748 653 5.401 33.667 86,2%

74. Com esses dados, verifica-se que os estudos quantitativos das 209 instituições as quais afirmaram possuí-los apontam uma necessidade de 39.068 pessoas. Isso equivale dizer que seriam necessárias 187 pessoas (39.068 / 209 = 187), em média, na área de TI de cada uma dessas instituições. À primeira vista, esse quantitativo soa incoerente, principalmente considerando que o total de pessoal efetivo dessas instituições soma a monta de 840.700 pessoas.

75. Dessa forma, pode ser levantada a hipótese de que esse quantitativo também tenha englobado pessoal destinado à execução de atividades que deveriam ser objeto de execução indireta, além daquele necessário às tarefas relativas à gestão, como planejamento, coordenação, supervisão e controle, as quais devem ser executadas diretamente pela Administração.

76. Ao agregar requisitados, nomeados em cargos de livre provimento, temporários e terceirizados à força de trabalho de TI, que denominamos "complementações" na Tabela 17, a carência de pessoal existente frente ao quantitativo ideal é reduzida de 86,2% para 43,1%.

77. Ressaltando novamente que todos os comparativos em termos de quantitativo ideal são restritos às 209 instituições que responderam afirmativamente à questão 19, nota-se que, no Ministério Público, a carência continua praticamente a mesma daquela apontada na Tabela 16. Tal fato pode indicar que o estudo quantitativo elaborado pelo MP é mais acurado.

78. Ao mesmo tempo, constata-se que nos poderes Executivo e Judiciário há elevada presença de mão de obra terceirizada, o que pode indicar a falta de acurácia dos estudos de quantitativo elaborados por suas instituições, possivelmente contemplando, em certa medida, atividades que deveriam ser terceirizadas para o cálculo do quantitativo ideal.

79. Contudo, uma vez que não foram coletados mais elementos que possam validar a suposição de que os

estudos quantitativos apresentam imprecisões acerca do nível de terceirização, eles devem ser objeto de exame mais aprofundado em circunstância oportuna.

Tabela 17 - Ideal x Efetivos x Complementações (apenas instituições com estudo quantitativo)

Complementações Déficit

Poder Ideal Efetivos Requisitados Livre prov. Temporários Terceirizados Total Qtde %

EXE 34.534 4.638 511 159 756 14.263 15.689 14.207 41,1%

JUD 4.357 755 139 3 8 938 1.088 2.514 57,7%

MPU 177 8 3 2 0 0 5 164 92,7%

Total 39.068 5.401 653 164 764 15.201 16.782 16.885 43,2%

80. Em termos da qualidade dos estudos quantitativos acerca de pessoal de TI existentes em 209 das instituições respondentes a conclusão é que:

80.1. há indícios de que os estudos quantitativos acerca de pessoal de TI necessários à execução das atividades inerentes à área abrangem, além das tarefas de gestão e tarefas estratégicas, trabalhos executivos que deveriam ser objeto de execução indireta (terceirização).

4.3. Ocupação de cargos sensíveis por profissionais que não pertencem ao quadro efetivo das instituições

81. O art. 10, §7º do Decreto-Lei 200/1967 determina que a ocupação de cargos estratégicos, bem como gerenciais, de planejamento e controle seja por pessoas dos respectivos quadros das instituições. Essa orientação também emana da própria legislação. Nesse sentido, o TCU tem feito determinações a seus jurisdicionados para que os cargos sensíveis (que executam tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) sejam ocupados por servidores públicos. Como exemplos dessas determinações tem-se, dentre outros, o subitem 9.2.3 do Acórdão 380/2011-TCU-Plenário e o subitem 9.2.2 do Acórdão 757/2011-TCU-Plenário:

em atenção às disposições contidas no Decreto-Lei 200/1967, art. 10, §7º, ocupe todos os papéis sensíveis (que executam tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) com servidores públicos; (grifou-se)

82. A determinação legal acima, bem como a jurisprudência do TCU, visam a prevenir a ocorrência de problemas em termos de segurança de informações, continuidade dos negócios suportados pela TI e ausência de imparcialidade na relação com fornecedores de soluções de TI ou prestadores de serviços.

83. Em relação à presença de servidores / empregados públicos efetivos em cargos de gestão, planejamento, coordenação, supervisão, controle ou demais atividades estratégicas (cargos sensíveis), foi perguntado às instituições quais os quantitativos desses cargos eram ocupados por efetivos, requisitados, temporários e terceirizados. As perguntas formuladas foram:

83.1. "53 Qual o quantitativo de servidores / empregados públicos efetivos da instituição que atua na área de TI desempenhando tarefas de gestão, tais como planejamento, coordenação, supervisão e controle, e/ou atividades estratégicas?";

83.2. "55 Qual o quantitativo de servidores / empregados públicos requisitados que atua na área de TI da instituição desempenhando tarefas de gestão, tais como planejamento, coordenação, supervisão e controle, e/ou atividades estratégicas?";

83.3. "57 Qual o quantitativo de servidores / empregados públicos da instituição com contrato temporário que atua na área de TI desempenhando tarefas de gestão, tais como planejamento, coordenação, supervisão e controle, e/ou atividades estratégicas?";

83.4. "58 Qual o quantitativo de terceirizados que atua na área de TI da instituição desempenhando tarefas de gestão, tais como planejamento, coordenação, supervisão e controle, e/ou atividades estratégicas?".

84. O resumo das respostas detalhado por poder consta da Tabela 18, onde pode ser observado que percentual próximo a 10% dos cargos sensíveis relacionados a TI não estão ocupados por servidores efetivos

das próprias instituições respondentes. Se for considerado o fato de aproximadamente 5% serem ocupados por requisitados (que são servidores / empregados públicos de outras instituições), o percentual que resta para temporários e terceirizados fica próximo de 4%.

85. Em números absolutos são 725 pessoas, que não pertencem àquelas instituições em que estão trabalhando, ocupando cargos sensíveis na área de TI. Os problemas decorrentes disso já foram apontados pelo TCU em trabalhos anteriores, a exemplo dos Acórdãos 380/2011-TCU-Plenário e 757/2011-TCU-Plenário. Cabe comentar a situação encontrada no Poder Legislativo, onde 9,8% dos cargos sensíveis de TI são ocupados por terceirizados.

Tabela 18 - Ocupação de papéis sensíveis na APF (por poder)

Efetivos Requisitados Temporários Terceirizados

Poder Total Qtde % Qtde % Qtde % Qtde %

EXE 6.753 6.154 91,1% 295 4,4% 239 3,5% 65 1,0%

JUD 1.031 931 90,3% 83 8,1% 0 0,0% 17 1,6%

LEG 164 148 90,2% 0 0,0% 0 0,0% 16 9,8%

MPU 230 220 95,7% 10 4,3% 0 0,0% 0 0,0%

Total 8.178 7.453 91,1% 388 4,7% 239 2,9% 98 1,2%

86. Ao estratificar a informação por natureza jurídica, conforme Tabela 19, percebe-se que o problema aqui relatado ocorre em menor proporção nas empresas públicas e sociedades de economia mista, seguidas das autarquias e fundações. A maior parte está concentrada na administração direta, com 7,2% de cargos ocupados por requisitados, 4,9% por temporários e 1,8% por terceirizados, perfazendo um total de 570 pessoas, ou 13,9% de ocupantes não integrantes do quadro de pessoal de TI permanente das instituições.

Tabela 19 - Ocupação de papéis sensíveis na APF (por natureza jurídica)

Efetivos Requisitados Temporários Terceirizados

Natureza jurídica Total Qtde % Qtde % Qtde % Qtde %

Administração direta 4.062 3.492 86,0% 294 7,2% 201 4,9% 75 1,8%

Autarquias / Fundações 1.320 1.196 90,6% 65 4,9% 38 2,9% 21 1,6%

EP / SEM 2.796 2.765 98,9% 29 1,0% 0 0,0% 2 0,1%

Total 8.178 7.453 91,1% 388 4,7% 239 2,9% 98 1,2%

87. Outra análise feita foi com relação à área de atuação das instituições e a presença de requisitados, temporários ou terceirizados desempenhando tarefas de gestão, tais como planejamento, coordenação, supervisão e controle, e/ou atividades estratégicas. Conforme ilustrado na Tabela 20, merece destaque o fato de haver uma instituição em que todos os cargos sensíveis são ocupados por servidores / empregados públicos requisitados.

88. Em termos de temporários ocupando cargos sensíveis, as maiores presenças ocorrem nas áreas de defesa nacional (196 pessoas, 11,3% dos cargos) e educação (36 pessoas, 3,8% dos cargos).

89. No caso da área de defesa nacional, a equipe de fiscalização constatou que ocorrem seleções para o serviço militar temporário destinadas a diversas áreas de conhecimento, entre as quais, TI. As referidas seleções podem estar provendo as forças armadas com pessoal temporário que ocupa cargos sensíveis. Não é possível afirmar categoricamente tal fato, pois pode haver outras formas de recrutamento de militares temporários. Ressalta-se que a seleção é realizada com base em análise curricular, sem aplicação de provas, conforme pode ser constatado no "Aviso de seleção nº 02 - SSMR/11, de 30 de julho de 2013 - Exército Brasileiro - 11ª Região Militar" (peça 825), obtido no endereço eletrônico http://www.11rm.eb.mil.br/publicar/processoseletivo2013/1chamadaavacurric OTTSTT2013.pdf em 29/11/2013.

90. Esse tipo de contratação, sem concurso público, pode ser motivo de avaliação específica pelo TCU, analisando a pertinência do instituto de seleção de temporários com base exclusivamente em análise curricular para cargos técnicos e, possivelmente, para a execução de atividades de gestão e/ou estratégicos. Ainda que se chegue à conclusão pela legalidade desse tipo de provimento, também deve ser alvo de análise a sua aderência ao princípio constitucional da moralidade, com vistas a verificar a possível existência de irregularidades, entre elas, casos de nepotismo.

91. Por seu turno, os terceirizados estão mais distribuídos, cabendo destaque para as áreas de agricultura / organização agrária, comunicações, judiciária, legislativa, regulação / controle, relações exteriores e saúde. Vale ressaltar que foram destacadas essas áreas por apresentarem quantitativos ou percentuais significativos quando comparadas com o todo, conforme mostrados na Tabela 20.

Tabela 20 - Ocupação de papéis sensíveis na APF (por área de atuação)

Efetivos Requisitados Temporários Terceirizados

Área de atuação Total Qtde % Qtde % Qtde % Qtde %

Advocacia 33 17 51,5% 16 48,5% 0 0,0% 0 0,0%

Agricultura / Organização agrária 60 28 46,7% 25 41,7% 1 1,7% 6 10,0%

Assistência / Previdência 27 12 44,4% 15 55,6% 0 0,0% 0 0,0%

Ciência e tecnologia 139 116 83,5% 19 13,7% 0 0,0% 4 2,9%

Comunicações 29 12 41,4% 6 20,7% 1 3,4% 10 34,5%

Cultura / Desporto e lazer 71 39 54,9% 31 43,7% 0 0,0% 1 1,4%

Defesa nacional 1.742 1.528 87,7% 18 1,0% 196 11,3% 0 0,0%

Desenvolvimento regional 42 32 76,2% 8 19,0% 2 4,8% 0 0,0%

Educação 957 892 93,2% 21 2,2% 36 3,8% 8 0,8%

Essencial à justiça 216 207 95,8% 9 4,2% 0 0,0% 0 0,0%

Finanças públicas e orçamento 295 271 91,9% 24 8,1% 0 0,0% 0 0,0%

Financeira 1.282 1.280 99,8% 2 0,2% 0 0,0% 0 0,0%

Gestão ambiental 19 17 89,5% 2 10,5% 0 0,0% 0 0,0%

Indústria, comércio e serviços 1.026 1.018 99,2% 7 0,7% 1 0,1% 0 0,0%

Judiciária 986 905 91,8% 64 6,5% 0 0,0% 17 1,7%

Legislativa 132 116 87,9% 0 0,0% 0 0,0% 16 12,1%

Minas / Energia 399 382 95,7% 16 4,0% 0 0,0% 1 0,3%

Outras 27 0 0,0% 27 100,0% 0 0,0% 0 0,0%

Regulação / controle 284 227 79,9% 47 16,5% 0 0,0% 10 3,5%

Relações exteriores 7 6 85,7% 0 0,0% 0 0,0% 1 14,3%

Saúde 145 114 78,6% 7 4,8% 0 0,0% 24 16,6%

Segurança pública 91 82 90,1% 9 9,9% 0 0,0% 0 0,0%

Trabalho / Cidadania 32 25 78,1% 5 15,6% 2 6,3% 0 0,0%

Transporte 137 127 92,7% 10 7,3% 0 0,0% 0 0,0%

Total 8.178 7.453 91,1% 388 4,7% 239 2,9% 98 1,2%

92. Diante dos dados apresentados, em termos de ocupação de cargos sensíveis (que executam tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) na área de TI da APF pode-se concluir que:

92.1. os cargos sensíveis ainda são, em 14% das posições, ocupados por agentes estranhos aos quadros permanentes das instituições, o que pode provocar problemas consideráveis em termos de segurança de informações, continuidade dos negócios suportados pela TI e ausência de imparcialidade na relação com fornecedores de soluções de TI ou prestadores de serviços;

92.2. na área de defesa nacional, identifica-se que há presença de temporários maior que a detectada nas demais áreas, contratados por meio de análise curricular, passíveis de estar exercendo cargos sensíveis, fato que pode ensejar para trabalho específico do TCU com o intuito de averiguar possíveis irregularidades nesse tipo de contratação.

4.4. Planejamento e ações para preenchimento contínuo de vagas de TI

93. O preenchimento contínuo de vagas em um setor estratégico como o de TI deve ser uma preocupação presente na agenda dos gestores públicos, visando manter a APF com quadro efetivo de pessoal qualificado. A fim de identificar como as instituições da APF estão tratando o tema, foi perguntado às 350 instituições que responderam afirmativamente à questão 12 (A instituição possui cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?): "59 A instituição possui planejamento objetivando o preenchimento contínuo das vagas relativas aos cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?".

94. Constatou-se, a partir da coluna "Possui planejamento" da Tabela 21, que em torno de 50% das instituições que possuem cargos / áreas / especialidades de TI fazem planejamento objetivando o preenchimento contínuo de vagas relativas à área de TI. Quando comparado com o total de instituições que responderam ao questionário, o percentual cai para 40%. O Poder que mais se destaca negativamente nesse aspecto é o Legislativo, com apenas uma instituição, correspondendo a 1/3 de seus integrantes, com planejamento para preenchimento contínuo de vagas de TI.

95. A esse subconjunto de 179 instituições que possuem planejamento para preenchimento contínuo das vagas de TI, foram feitas outras duas perguntas:

95.1. "60 O planejamento para o preenchimento contínuo das vagas relativas aos cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI é alinhado ao planejamento estratégico da instituição?"

95.2. "61 As ações decorrentes do planejamento para o preenchimento contínuo das vagas relativas aos cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI estão sendo adotadas?".

96. As respectivas respostas constam das colunas "Alinhado ao PE" e "Ações são adotadas", da Tabela 21. Nota-se que, de forma geral, a maioria das 179 instituições declarou realizar o planejamento de preenchimento das vagas alinhado ao planejamento estratégico (162 instituições) e adotar efetivamente as ações decorrentes do planejamento (164 instituições).

Tabela 21 - Planejamento e ações para preenchimento contínuo de vagas de TI

Total de Possui planejamento Alinhado ao PE Ações são adotadas

Poder Instituições Qtde % Qtde % Qtde %

EXE 205 108 52,7% 95 88,0% 97 89,8%

JUD 80 34 42,5% 31 91,2% 31 91,2%

LEG 3 1 33,3% 1 100,0% 1 100,0%

MPU 62 36 58,1% 35 97,2% 35 97,2%

Total 350 179 51,1% 162 90,5% 164 91,6%

97. Analisando de outra forma, ao selecionar as instituições que responderam simultaneamente de maneira afirmativa à questão 12 (existência e cargos / áreas / especialidades de TI), à questão 19 (existência de estudos quantitativos de pessoal de TI) e à questão 59 (existência de planejamento objetivando o preenchimento contínuo de vagas de TI), chega-se a um total de 114 instituições, conforme apresentado na Tabela 22, que detalha a informação por área de atuação, correspondendo a 25,9% das instituições respondentes.

Tabela 22 - Cargos, estudo quantitativo e planejamento alinhado ao PE

Possuem cargos, estudo e planejamento

Área de atuação Respondentes Qtde % da área % do total

Advocacia 3 0 0,0% 0,0%

Agricultura / Organização agrária 6 0 0,0% 0,0%

Assistência / Previdência 3 1 33,3% 0,2%

Ciência e tecnologia 14 3 21,4% 0,7%

Comunicações 3 1 33,3% 0,2%

Cultura / Desporto e lazer 15 2 13,3% 0,5%

Defesa nacional 24 21 87,5% 4,8%

Desenvolvimento regional 8 0 0,0% 0,0%

Educação 106 39 36,8% 8,9%

Essencial à justiça 60 2 3,3% 0,5%

Finanças públicas e orçamento 5 1 20,0% 0,2%

Financeira 7 3 42,9% 0,7%

Gestão ambiental 4 0 0,0% 0,0%

Indústria, comércio e serviços 15 7 46,7% 1,6%

Judiciária 88 24 27,3% 5,5%

Legislativa 2 0 0,0% 0,0%

Minas / Energia 20 3 15,0% 0,7%

Outras 1 1 100,0% 0,2%

Regulação / controle 21 3 14,3% 0,7%

Relações exteriores 2 0 0,0% 0,0%

Saúde 8 2 25,0% 0,5%

Segurança pública 4 0 0,0% 0,0%

Trabalho / Cidadania 4 0 0,0% 0,0%

Transporte 17 1 5,9% 0,2%

Total 440 114 25,9% 25,9%

98. Ainda na Tabela 22 são apresentadas duas colunas:

98.1. "% da área": corresponde ao percentual de instituições que possuem cargos / áreas / especialidades, estudo quantitativo e planejamento objetivando o preenchimento contínuo de vagas de TI em relação à quantidade de instituições respondentes de cada área. Percebe-se que, nesse aspecto, as áreas de assistência / previdência, comunicações, defesa nacional, educação, financeira, indústria, comércio e serviços, além da área "outras", são os destaques mais positivos, apresentando percentuais superiores a 30%;

98.2. "% do total": corresponde ao percentual de instituições que possuem cargos / áreas / especialidades, estudo quantitativo e planejamento objetivando o preenchimento contínuo de vagas de TI em relação ao total de instituições respondentes. O objetivo é mostrar como os 26,9% de instituições está distribuído entre as áreas, percebendo-se que as áreas defesa nacional, educação e Judiciária possuem maior representatividade.

99. Apresentadas tais informações, conclui-se que:

99.1. das 440 instituições respondentes, apenas 114 possuem cargos / áreas / especialidades, estudo quantitativo e planejamento objetivando o preenchimento contínuo de vagas de TI, representando cerca de 26% das respondentes, colocando sob suspeita a eficácia do planejamento para a APF como um todo.

100. Outro aspecto relacionado com o preenchimento contínuo de vagas de pessoal TI na APF diz respeito às aposentadorias em potencial. Para a referida análise foi formulada a seguinte questão: "41 Quantos servidores/empregados públicos que atuam na área de TI da instituição terão tempo para se aposentar ou transferir-se para a reserva nos anos indicados a seguir? 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018".

101. Das 440 instituições respondentes, as respostas de 23 foram desconsideradas, tendo em vista que apresentavam a inconsistência de prever quantidades de aposentadoria superiores aos quantitativos de pessoal efetivo, não tendo havido tempo hábil para o contato com as instituições e solicitação de retificação. Também foi constatado que muitas instituições responderam a referida questão com zero, deixando em dúvida se realmente não há previsão de aposentadorias ou se a informação não estava disponível. A Tabela 23 apresenta o resumo das informações obtidas, comparado com a quantidade de servidores efetivos das 417 (440 - 23) instituições respondentes consideradas nesta análise.

Tabela 23 - Previsão de aposentadorias (2014 a 2018)

Previsão de aposentadorias dos atuantes na área de TI

Poder Efetivos 2014 2015 2016 2017 2018 Total %

EXE 31.196 1.278 845 1.073 1.254 1.328 5.778 18,5%

JUD 3.831 77 39 42 49 48 255 6,7%

LEG 600 38 13 11 14 13 89 14,8%

MPU 902 4 1 0 1 1 7 0,8%

Total 36.529 1.397 898 1.126 1.318 1.390 6.129 16,8%

102. Considerando-se que algumas instituições foram excluídas da análise pelo motivo acima indicado e, também havendo a possibilidade de instituições terem subestimado os quantitativos de aposentadorias em potencial (por não disporem da informação), pode-se interpretar que o percentual de 16,8% é o mínimo de reposição que terá que ocorrer nos próximos cinco anos apenas para preencher vagas oriundas de aposentadorias ou transferências para a reserva. Os números mais baixos apresentados pelo Poder Judiciário (6,7%) e pelo Ministério Público (0,8%) devem ser analisados com parcimônia, visto estarem bem distantes da média encontrada.

103. Além do impacto deficitário no quantitativo do quadro de profissionais que atuam na área de TI, a aposentadoria pode trazer problemas de ordem comportamental aos servidores / empregados públicos que estão prestes a se aposentar. Conforme relato de um interlocutor de uma instituição respondente, a maior parte dos servidores que atua na área de TI está na iminência da aposentadoria e não possui interesse em se capacitar, atualizando ou adquirindo novos conhecimentos, o que propicia uma carência de competências técnicas e gerenciais na área.

104. Em levantamentos futuros a previsão de aposentadorias é um aspecto que deve ser melhor explorado, especialmente quanto à validação das informações obtidas. Portanto, quanto a aposentadorias em potencial, pode-se concluir que:

104.1. considerando as informações obtidas no levantamento, há possibilidade de aposentadorias de no mínimo 16,8% do quadro de profissionais de TI da APF até o ano de 2018.

4.5. Dificuldades para seleção e retenção de pessoal de TI

105. Além de ter sido constatado que o planejamento das contratações de pessoal de TI é pouco realizado pela APF, foi verificado que a seleção, bem como a retenção desses profissionais na APF, também enfrenta problemas consideráveis.

106. A análise foi feita a partir das respostas às seguintes indagações apresentadas às 350 instituições que responderam afirmativamente à questão 12 (A instituição possui cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?):

106.1. "63 A instituição encontra dificuldades para selecionar, via concurso público, profissionais para ocuparem os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?";

106.2. "65 A instituição encontra dificuldades para reter profissionais que atuam em sua área de TI, independente de seus cargos / áreas / especialidades?".

107. A Tabela 24, que está estratificada por poder, apresenta, na segunda coluna, o total de instituições com resposta afirmativa à questão 12. Nas colunas seguintes são mostradas as quantidades e os percentuais de instituições que afirmaram enfrentar problemas na seleção e/ou na retenção de pessoal. Convém ressaltar que ambas as perguntas foram feitas às 350 instituições não havendo, portanto, dependência entre os resultados das questões 63 e 65.

Tabela 24 - Ocorrência de dificuldades para seleção e retenção de pessoal de TI

Total de Dificuldade na seleção Dificuldade na retenção

Poder instituições Qtde % Qtde %

EXE 205 105 51,2% 147 71,7%

JUD 80 27 33,8% 54 67,5%

LEG 3 1 33,3% 3 100,0%

MPU 62 2 3,2% 58 93,5%

Total 350 135 38,6% 262 74,9%

108. Em termos de seleção de pessoal de TI, percebe-se que as dificuldades ocorrem em maior grau no Poder Executivo (51,2%), ao passo que instituições dos Poderes Judiciário e Legislativo declararam no conjunto enfrentar menos dificuldade (cerca de 33% cada) e o Ministério Público admite percentual muito abaixo dos demais (apenas 3,2%). Diante dessa informação passou-se à análise dos motivos causadores de tal dificuldade, que estão resumidos na Tabela 25.

109. Observa-se que a referida tabela apresenta a compilação das respostas à questão 64 (Indique as dificuldades encontradas para seleção de pessoal para os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI da instituição: [ ] Falta de recursos orçamentários para realização de concursos; [ ] Remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF; [ ] Ausência de cargo estruturado em carreira própria; [ ] Falta de estrutura física adequada da área de TI da instituição; [ ] Falta de estrutura de pessoal adequada da área de TI da instituição; [ ] Carga horária de trabalho superior à de outras instituições; [ ] Outros), em que podiam ser marcadas mais de uma opção.

Tabela 25 - Principais dificuldades apontadas para seleção de pessoal de TI

EXE JUD LEG MPU Geral

Dificuldade / Poder Qtde % Qtde % Qtde % Qtde % Qtde %

Falta de recursos orçamentários para realização de concursos 21 20,0% 6 22,2% 0 0,0% 0 0,0% 27 20,0%

Remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF 86 81,9% 18 66,7% 0 0,0% 2 100,0% 106 78,5%

Ausência de cargo estruturado em carreira própria 63 60,0% 7 25,9% 0 0,0% 0 0,0% 70 51,9%

Falta de estrutura física adequada da área de TI da instituição 16 15,2% 3 11,1% 0 0,0% 0 0,0% 19 14,1%

Falta de estrutura de pessoal adequada da área de TI da instituição 36 34,3% 11 40,7% 0 0,0% 0 0,0% 47 34,8%

Carga horária de trabalho superior à de outras instituições 10 9,5% 1 3,7% 0 0,0% 0 0,0% 11 8,1%

Outras 39 37,1% 11 40,7% 1 100,0% 1 50,0% 52 38,5%

Total de instituições com alguma dificuldade 105 27 1 2 135

110. Considerando os dados de todos os poderes em conjunto, a "remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF" foi a causa mais indicada com 78,5%, seguida da "ausência de cargo estruturado em carreira própria" com 51.9% e da "falta de estrutura de pessoal adequada da área de TI da instituição" com 34,8%. Nos poderes, quando analisados individualmente, a ordem das causas mais citadas não se altera muito, exceto no caso do Legislativo. Ressalta-se que as instituições tinham a prerrogativa de indicar mais de uma possível causa.

111. A causa "outras", apontada por 38,5% das instituições, não apresenta um único motivo para as dificuldades na seleção de pessoal, podendo ser resumida da seguinte forma: "problemas salariais quando comparados com o mercado de determinadas regiões", "instituições com sede em localidades onde há pouca oferta de profissionais qualificados de TI", "ausência de carreira" e "falta de autorização / realização de concursos públicos".

112. Nota-se que as causas "ausência de carreira" e "falta de autorização / realização de concursos públicos", de certa forma já estavam contempladas no rol pré-determinado, mas, mesmo assim, foram citadas também na opção "outras", onde a instituição podia indicar a causa. Tal fato pode demonstrar relevância dessas causas.

113. Quanto à retenção de pessoal de TI, cujos dados iniciais também constam da Tabela 24, a pesquisa mostra que se trata de um grande problema da APF, com cerca de 75% das instituições afirmando enfrentá-lo. E, ao contrário do ocorrido com a dificuldade na seleção de pessoal, a dificuldade de retenção está presente em todos os poderes, com elevados percentuais de ocorrência.

114. Na análise das principais dificuldades de retenção de pessoal de TI, avaliando todos os poderes em conjunto, novamente a "remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF" foi a causa mais indicada com 85,5%, seguida da "ausência de cargo estruturado em carreira própria, com 35,5% e da "falta de estrutura de pessoal adequada da área de TI da instituição", com 31,5%. Há também outros fatores com percentual significativo, conforme pode ser constatado na Tabela 26.

115. A exemplo da Tabela 25 - Principais dificuldades apontadas para seleção de pessoal de TI, a Tabela 26 apresenta a compilação das respostas à questão 66 (Indique as dificuldades para retenção de profissionais da área de TI da instituição. [ ] Remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF; [ ] Ausência de cargo estruturado em carreira própria; [ ] Falta de estrutura física adequada da área de TI da instituição; [ ] Falta de estrutura de pessoal adequada da área de TI da instituição; [ ] Carga horária de trabalho superior à de outras instituições; [ ] Quantidade excessiva de trabalho; [ ] Trabalho estressante; [ ] Falta de oportunidade para aperfeiçoamento profissional (treinamentos, pós-graduação, etc.); [ ] Dificuldade para ascensão profissional; [ ] Auxílios financeiros (auxílio alimentação, benefício pré-escolar, etc.) inferiores aos de outras instituições da APF; [ ] Instalações físicas da instituição precárias; [ ] Outros). Também nesta questão era possível marcar mais de uma opção.

Tabela 26 - Principais dificuldades apontadas para retenção de pessoal de TI

EXE JUD LEG MPU Geral

Dificuldade / Poder Qtde % Qtde % Qtde % Qtde % Qtde %

Remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF 126 85,7% 42 77,8% 0 0,0% 56 96,6% 224 85,5%

Ausência de cargo estruturado em carreira própria 75 51,0% 12 22,2% 0 0,0% 6 10,3% 93 35,5%

Falta de estrutura física adequada da área de TI da instituição 24 16,3% 9 16,7% 0 0,0% 14 24,1% 47 17,9%

Falta de estrutura de pessoal adequada da área de TI da instituição 41 27,9% 20 37,0% 0 0,0% 21 36,2% 82 31,3%

Carga horária de trabalho superior à de outras instituições 24 16,3% 4 7,4% 0 0,0% 33 56,9% 61 23,3%

Quantidade excessiva de trabalho 40 27,2% 28 51,9% 2 66,7% 17 29,3% 87 33,2%

Trabalho estressante 34 23,1% 25 46,3% 2 66,7% 7 12,1% 68 26,0%

Falta de oportunidade para aperfeiçoamento profissional (treinamentos, pós-graduação, etc.) 26 17,7% 6 11,1% 1 33,3% 1 1,7% 34 13,0%

Dificuldade para ascensão profissional 66 44,9% 16 29,6% 1 33,3% 6 10,3% 89 34,0%

Auxílios financeiros (auxílio alimentação, benefício pré-escolar, etc.) inferiores aos de outras instituições da APF 64 43,5% 7 13,0% 0 0,0% 4 6,9% 75 28,6%

Instalações físicas da instituição precárias 15 10,2% 4 7,4% 0 0,0% 8 13,8% 27 10,3%

Outras 39 26,5% 17 31,5% 3 100,0% 2 3,4% 61 23,3%

Total de instituições com alguma dificuldade 147 54 3 58 262

116. Individualizando a análise por poder, novamente o comportamento é parecido com o dos poderes em conjunto, sendo a "remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF" apontada como principal dificuldade para a retenção de pessoal de TI pelos órgãos da maioria dos poderes, exceto o Legislativo.

117. Como outras causas mais relevantes, no caso do Executivo, os apontamentos principais foram de "ausência de cargo estruturado em carreira própria" (51%), "dificuldade para ascensão profissional" (44,9%) e "auxílios financeiros (auxílio alimentação, benefício pré-escolar, etc.) inferiores aos de outras instituições da APF" (43,5%). Já no Judiciário "quantidade excessiva de trabalho" (51,9%) e "trabalho estressante" (46,3%) aparecem como segunda e terceira causas. Por fim, no Ministério Público a "carga horária de trabalho superior à de outras instituições" (56,9%) foi a segunda causa mais apontada.

118. No Legislativo, as três instituições informaram possuir dificuldades na retenção de pessoal de TI por motivos que não estavam elencados no rol pré-definido pela equipe do levantamento. Dessa forma, marcaram a opção "outras" e descreveram os motivos, que podem ser resumidos da seguinte forma: "outras unidades administrativas da instituição oferecem mais funções comissionadas, atraindo profissionais de TI" e "sentimento de desvalorização do pessoal de TI frente aos cargos da área fim da instituição".

119. Diante do exposto, em termos de dificuldade para seleção e retenção de pessoal de TI na APF, a análise dos dados declarados pelos respondentes permitem concluir que:

119.1. a "remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF" e "ausência de cargo estruturado em carreira própria" são as principais causas apontadas como dificuldade, tanto na seleção quanto na retenção de pessoal de TI;

120. A avaliação feita até o momento em termos de dificuldades de seleção e retenção de pessoal baseia-se na percepção das instituições, traduzida nas respostas às questões 63 a 66. Por serem questões de natureza um tanto subjetivas, foi feita também uma análise da rotatividade de pessoal da área de TI na APF, avaliando, por meio de quantitativos de ingresso e saída de pessoal, como estaria o processo de retenção dos profissionais de TI na APF. Para a análise de rotatividade foram consideradas as respostas às questões 67 e 68:

120.1. "67 Qual a quantidade de servidores / empregados públicos efetivos que ingressaram na área de TI da instituição no anos indicados a seguir? [ ] 2010; [ ] 2011; [ ] 2012";

120.2. "68 Qual a quantidade de servidores / empregados públicos da área de TI da instituição a deixaram nos anos indicados a seguir? [ ] 2010; [ ] 2011; [ ] 2012".

121. Os resultados relativos à rotatividade de pessoal entre 2010 e 2012, segregados por poder, são apresentados na Tabela 27, em que, para cada ano, são mostradas a quantidade de pessoal que ingressou na área de TI e a quantidade que saiu. A coluna "Rotat" representa a variação percentual da quantidade de saída em relação à entrada.

122. Em termos evolutivos, percebe-se que a rotatividade aumentou de 2010 para 2011 e, de 2011 para 2012 manteve-se em patamar próximo ao anterior. O Ministério Público apresentou o maior grau de rotatividade, ao passo que o Legislativo apresentou o menor, ficando o Executivo e o Judiciário com patamares bastante parecidos com os da APF em geral.

Tabela 27 - Rotatividade anual de pessoal de TI (por poder)

2010 2011 2012

Poder Entrada Saída Rotat Entrada Saída Rotat Entrada Saída Rotat

EXE 3.242 1.237 38,2% 2.044 1.172 57,3% 2.148 1.085 50,5%

JUD 339 143 42,2% 280 129 46,1% 318 170 53,5%

LEG 94 52 55,3% 75 10 13,3% 26 8 30,8%

MPU 74 42 56,8% 60 49 81,7% 89 74 83,1%

Total 3.749 1.474 39,3% 2.459 1.360 55,3% 2.581 1.337 51,8%

123. A mesma análise temporal foi feita em relação às áreas de atuação das instituições, cujos dados constam da Tabela 28. Não foram poucas as áreas a apresentarem rotatividade superior a 100%. Ou seja, a quantidade de servidores / empregados públicos que saíram foi superior à quantidade que entrou. Note-se que há casos em que essa situação ocorreu nos três exercícios consecutivos: advocacia e comunicações; ou em dois dos três: agricultura / organização agrária, cultura / desporto e lazer, gestão ambiental e segurança pública.

Tabela 28 - Rotatividade anual de pessoal de TI (por área de atuação)

2010 2011 2012

Área de atuação Entr Saída Rotat Entr Saída Rotat Entr Saída Rotat

Advocacia 4 7 175,0% 1 8 800,0% 6 11 183,3%

Agricultura / Organização agrária 12 9 75,0% 1 6 600,0% 3 5 166,7%

Assistência / Previdência 14 4 28,6% 2 1 50,0% 0 6 ---

Ciência e tecnologia 38 9 23,7% 27 6 22,2% 19 7 36,8%

Comunicações 1 4 400,0% 2 5 250,0% 7 11 157,1%

Cultura / Desporto e lazer 50 11 22,0% 10 17 170,0% 11 22 200,0%

Defesa nacional 275 68 24,7% 448 84 18,8% 346 131 37,9%

Desenvolvimento regional 16 11 68,8% 8 8 100,0% 8 13 162,5%

Educação 810 133 16,4% 545 139 25,5% 493 169 34,3%

Essencial à justiça 71 41 57,7% 42 44 104,8% 77 70 90,9%

Finanças públicas e orçamento 6 1 16,7% 18 3 16,7% 22 11 50,0%

Financeira 909 598 65,8% 326 304 93,3% 462 265 57,4%

Gestão ambiental 2 2 100,0% 1 1 100,0% 2 3 150,0%

Indústria, comércio e serviços 644 214 33,2% 346 405 117,1% 285 203 71,2%

Judiciária 338 143 42,3% 279 128 45,9% 309 170 55,0%

Legislativa 75 51 68,0% 67 4 6,0% 12 3 25,0%

Minas / Energia 119 71 59,7% 148 76 51,4% 306 89 29,1%

Outras 21 16 76,2% 19 9 47,4% 20 21 105,0%

Regulação / controle 86 25 29,1% 66 33 50,0% 94 36 38,3%

Relações exteriores 7 1 14,3% 1 1 100,0% 4 2 50,0%

Saúde 37 7 18,9% 19 3 15,8% 26 7 26,9%

Segurança pública 36 28 77,8% 29 34 117,2% 36 37 102,8%

Trabalho / Cidadania 21 1 4,8% 3 1 33,3% 4 6 150,0%

Transporte 157 19 12,1% 51 40 78,4% 29 39 134,5%

Total 3.749 1.474 39,3% 2.459 1.360 55,3% 2.581 1.337 51,8%

124. Tendo em vista a ocorrência significativa de percentuais anuais de rotatividade próximos ou superiores a 100%, foi feita outra análise, na qual os quantitativos foram comparados levando-se em conta os números acumulados de entradas e saídas de pessoal de TI nos três anos: 2010, 2011 e 2012. Os dados, estratificados por poder, são apresentados no Gráfico 3, formado por colunas que demonstram o percentual de entradas, saídas e retenção (saldo de entradas menos saídas).

Gráfico 3 - Retenção de pessoal de TI - 2010 a 2012 (por poder)

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

125. Análise semelhante, estratificada por área de atuação, foi feita por meio do Gráfico 4. Nota-se que, conforme já comentado, há áreas em que o percentual de rotatividade foi superior a 100% nos três anos ou em dois deles. Essas áreas acabam mostrando uma retenção negativa no acumulado dos três anos: advocacia, agricultura / organização agrária, comunicações e gestão ambiental. Há também áreas com percentual de retenção nos três anos inferior a 40% quando comparado com o total de entradas: assistência / previdência, cultura / desporto e lazer, essencial à justiça, financeira, indústria / comércio e serviços, segurança pública e outras.

126. As áreas financeira e indústria / comércio e serviços chamam a atenção por serem áreas onde os quantitativos absolutos de pessoal são elevados, quando comparados com as demais áreas. E ainda assim apresentaram uma baixa retenção no acumulado dos três anos avaliados: 31,2% e 35,5%, respectivamente.

127. A rotatividade de pessoal, em certos níveis, é natural. Entretanto, os percentuais que os profissionais de TI da APF apresentam são preocupantes. As instituições da APF mantiveram seu quadro de pessoal de TI pouco mais de 50% daqueles que ingressaram entre 2010 e 2012, considerando tanto novos servidores, quanto servidores transferidos de outras áreas da instituição que trabalhavam com TI. Conforme a metodologia da pesquisa, parte desses profissionais que saíram pode ter ido para outras áreas da própria instituição ou para outras instituições da APF. De todo modo, a saída de quase 50% das instituições de origem significa descontinuidade de projetos, investimentos em capacitação potencialmente perdidos, dificuldades em continuar atendendo às demandas, perda de conhecimento da instituição, entre outros problemas de ordem gerencial. Assim, é fundamental que a APF promova ações no sentido de combater as causas dessa rotatividade, fazendo com que haja mais estabilidade nos quadros de pessoal de TI, de forma a alcançar o atendimento às demandas cada vez mais crescentes e melhorar a efetividade dos serviços de TI.

Gráfico 4 - Retenção de pessoal de TI - 2010 a 2012 (por área de atuação)

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

128. Diante do exposto, em termos de nível de retenção de pessoal de TI na APF, os dados declarados pelos respondentes permitem concluir que:

128.1. o nível de retenção de pessoal de TI nos anos de 2010 a 2012, analisados isoladamente ou de forma cumulativa, é baixo, havendo, inclusive, áreas de atuação da APF em que a retenção foi negativa (quantidade de saídas maior que a de entradas).

4.6. Políticas de qualificação de pessoal de TI

129. A respeito da formação acadêmica dos profissionais que atuam na área de TI, foi realizado o seguinte questionamento: "72 Em termos de formação acadêmica, qual o quantitativo de servidores / empregados públicos que atuam na área de TI da instituição e possuem: [ ] apenas nível médio; [ ] apenas nível superior na área de TI; [ ] pós-graduação lato sensu (especialização) na área de TI; [ ] pós-graduação stricto sensu (mestrado ou doutorado) na área de TI; [ ] certificações na área de TI (e.g. PMBOK, ITIL, Oracle, Microsoft)".

130. Considerando as informações prestadas pelas instituições respondentes, a qualificação do pessoal de TI da APF pode ser considerada satisfatória. Conforme se percebe no Gráfico 5, menos de 20% de todo o pessoal que atua com TI na APF possui apenas nível médio. Com esse nível de formação acadêmica a maior concentração é no Executivo, ao passo que a menor é no Legislativo, com 5% dos profissionais tendo essa formação. O Legislativo é também o poder que declarou apresentar os maiores percentuais de servidores com especialização em TI e mestrado / doutorado em TI: 47% e 16%, respectivamente. Em termos de certificações em TI, o melhor desempenho declarado é o das instituições do Poder Judiciário, com cerca de 15%, seguido do Poder Executivo e do Ministério Público, com aproximadamente 10% cada.

Gráfico 5 - Formação acadêmica do pessoal que atua com TI na APF

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

131. Sendo a TI uma área de conhecimento muito dinâmica, a qualificação permanente de seu pessoal é fator preponderante e necessário, quando se trata de prestar serviços adequados à instituição e à sociedade. Com objetivo de analisar de que forma a APF enfrenta a questão de qualificação de seu pessoal de TI, foram formuladas, a todas as instituições, as perguntas seguintes, cujo resumo das respostas obtidas é apresentado na Tabela 29:

131.1. "69 A instituição identifica e mantém atualizado o portfólio das competências técnicas necessárias para os servidores / empregados públicos que atuam na área de TI da instituição?";

131.2. "70 A instituição identifica e mantém atualizado o portfólio das competências gerenciais necessárias para os servidores / empregados públicos que atuam na área de TI desempenhando papeis de direção?";

131.3. "71 A instituição oferece treinamentos regulares para os servidores / empregados públicos que atuam na área de TI de forma a capacitá-los ou mantê-los atualizados?";

131.4. "73 A instituição oferece incentivo financeiro (parcial / total) para que servidores / empregados públicos efetivos da instituição, atuantes de sua área de TI, participem de treinamentos, palestras, seminários, congressos e afins ou frequentem cursos técnicos, pós-graduação ou, ainda, obtenham certificações e afins na área de TI correlatos à sua área de atuação?";

131.5. "74 A instituição oferece adicional remuneratório (por exemplo, adicional de qualificação ou especialização) aos seus servidores / empregados públicos efetivos, atuantes de sua área de TI, que possuam ou concluam cursos (graduação, 2ª graduação, especialização, mestrado, doutorado) ou, ainda, que obtenham certificações?"

131.6. "77 A instituição oferece incentivo NÃO financeiro (dispensa de ponto, licença capacitação, etc.) para que servidores / empregados públicos, atuantes de sua área de TI, participam de palestras, seminários, congressos e afins ou frequentem cursos técnicos, pós-graduação ou, ainda, obtenham certificações e afins na área de TI?"

Tabela 29 - Políticas de qualificação do pessoal de TI (por poder)

Respon-dentes Questão 69 Questão 70 Questão 71 Questão 73 Questão 74 Questão 77

Poder Qtde % Qtde % Qtde % Qtde % Qtde % Qtde %

EXE 284 102 35,9% 88 31,0% 227 79,9% 199 70,1% 137 48,2% 243 85,6%

JUD 91 31 34,1% 31 34,1% 72 79,1% 68 74,7% 87 95,6% 81 89,0%

LEG 3 2 66,7% 2 66,7% 2 66,7% 3 100,0% 2 66,7% 3 100,0%

MPU 62 17 27,4% 2 3,2% 57 91,9% 56 90,3% 62 100,0% 58 93,5%

Total 440 152 34,5% 123 28,0% 358 81,4% 326 74,1% 288 65,5% 385 87,5%

Legenda das questões:

69 Identifica e mantém atualizado o portfólio das competências técnicas?

70 Identifica e mantém atualizado o portfólio das competências gerenciais?

71 Oferece treinamentos regulares?

73 Oferece incentivo financeiro para qualificação?

74 Oferece adicional remuneratório por qualificação?

77 Oferece incentivo não financeiro para qualificação?

132. Percebe-se que as colunas relativas à questão 69 e à questão 70 são notadamente relacionadas com o planejamento das competências necessárias para a operação da TI. Ou seja, o que se buscou nessas questões foi entender o quanto as instituições identificam as áreas de conhecimento, sejam elas técnicas (questão 69) ou gerenciais (questão 70), que devem ser priorizadas nos treinamentos ou incentivos ao treinamento. Os números mostram uma baixa preocupação com esses aspectos por parte das instituições, com 34,5% de respostas afirmativas para competências técnicas e 28,0% para competências gerenciais. O Legislativo apresenta situação consideravelmente melhor que os demais, ao passo que o Ministério Público é o que apresenta pior situação em termos de planejamento de ações de qualificação de pessoal de TI, especialmente em relação às competências gerenciais.

132.1. A respeito de capacitação gerencial das pessoas alocadas na área de TI das instituições da APF, o Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário fez recomendação aos OGSs (CNJ, CNMP, MPOG e Dest) e também aos componentes do Poder Legislativo no sentido de que a capacitação de gestores de TI fosse multidisciplinar, ou seja, com conteúdo além dos conhecimentos específicos de TI:

9.10. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 5.707/2006, à Escola Nacional de Administração Pública que crie ações de capacitação voltadas para os gestores de Tecnologia da Informação da Administração Pública Federal, incluindo nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, que vão além de conhecimentos de Tecnologia da Informação;

133. A recomendação do subitem retro mencionado consta também nos subitens 9.13 a 9.18, de forma a abranger a todos os OGSs e também as instituições do Poder Legislativo.

134. No mesmo sentido, por meio do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, o TCU fez as seguintes recomendações:

9.4. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.4.1. em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 5º, § 2º, c/c o art. 1º, III, discipline a forma de acesso às funções de liderança nos setores de Tecnologia da Informação, considerando as competências multidisciplinares necessárias para estas funções, que incluem, mas não se limitam a conhecimentos em TI (subitem II.3).

135. Os subitens 9.11.3, 9.13.2 e 9.15.5 do referido acórdão fazem a mesma recomendação,

respectivamente, para a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), ao CNJ e ao CNMP.

136. Se por um lado as respostas demonstram que o planejamento de ações de qualificação do pessoal de TI é muito pequeno na APF, o mesmo não ocorre quando as respostas são acerca do oferecimento de treinamentos e demais incentivos à qualificação. Essa é a conclusão a que se chega analisando as colunas relativas às questões 71, 73, 74 e 77, da Tabela 29, onde 81,4% das instituições afirmam oferecer treinamentos sobre TI regulares, 74,1% oferecem incentivos financeiros, 65,5% oferecem adicional remuneratório por qualificação e 87,5% oferecem incentivos não financeiros. Os quantitativos, quando analisados por poder, apresentam algumas variações, mas em termos de tendência não se modificam significativamente.

137. Dessa forma, conclui-se que:

137.1. quanto à qualificação do pessoal de TI, no geral, as instituições declararam estar investindo recursos consideráveis, mas a relação entre os treinamentos oferecidos e o que realmente a APF poderia vir a demandar é, no mínimo, discutível, tendo em vista que a grande maioria das ações é realizada sem que haja planejamento das competências necessárias que justifiquem as ações de capacitação.

138. Também foi solicitado às instituições que informassem os quantitativos de pessoal que receberam incentivos financeiros, não financeiros ou adicional de qualificação entre os anos de 2010 e 2012. As perguntas formuladas foram:

138.1. "78 Quantos servidores / empregados públicos efetivos da instituição, que atuam em sua área de TI, receberam incentivo financeiro (total ou parcial) para participarem de treinamentos, palestras, seminários, congressos e afins, frequentarem cursos técnicos e pós-graduação ou obterem certificações e afins na área de TI?",

138.2. "80 Quantos servidores / empregados públicos efetivos da instituição, que atuam em sua área de TI, receberam adicional remuneratório (por exemplo, adicional de qualificação ou especialização)?"

138.3. "81 Quantos servidores / empregados públicos efetivos da instituição, que atuam em sua área de TI, receberam incentivos NÃO financeiros (dispensa de ponto, licença capacitação, etc.) para participarem de palestras, seminários, congressos e afins ou frequentarem cursos técnicos, pós-graduação ou obterem certificações e afins na área de TI?".

139. A Tabela 30 apresenta o resumo das informações obtidas na análise das respostas às questões 78, 80 e 81 de forma comparativa com as questões 32, 33, 73, 74 e 77 (ver legenda da referida tabela a respeito do conteúdo dessas questões).

Tabela 30 - Incentivos concedidos para qualificação do pessoal de TI - 2010 a 2012

Incentivos financeiros Adicional por qualificação Incentivos não financeiros

Poder Tot (A) Incent (B) B / A Tot (C) Adic (D) D / C Tot (E) Incent (F) F / E

EXE 25.220 7.338 29,1% 8.402 2.018 8,0% 27.059 10.458 41,5%

JUD 3.001 1.985 66,2% 3.810 2.348 78,2% 3.406 605 20,2%

LEG 600 101 16,8% 458 298 49,7% 600 181 30,2%

MPU 878 102 11,6% 902 718 81,8% 883 86 9,8%

Total 29.699 9.526 32,1% 13.572 5.382 18,1% 31.948 11.331 38,2%

Legenda:

Tot (A): total de servidores / empregados públicos efetivos que atuam na área de TI das instituições que afirmaram oferecer incentivo financeiro para qualificação

Incent (B): média anual da quantidade de servidores / empregados públicos que receberem incentivos financeiros para qualificação

Tot (C): total de servidores / empregados públicos efetivos que atuam na área de TI das instituições que afirmaram oferecer adicional por qualificação

Adic (D): média anual da quantidade de servidores / empregados públicos que receberem adicional por qualificação

Tot (E): total de servidores / empregados públicos efetivos que atuam na área de TI das instituições que afirmaram oferecer incentivo não financeiro para qualificação

Incent (F): média anual da quantidade de servidores / empregados públicos que receberem incentivos não financeiros para qualificação

140. Entre os poderes foi constatado não haver uniformidade nos números. Em termos de incentivos financeiros o Judiciário é quem mais os concede, com mais de 65% dos seus servidores de TI tendo recebido. O Executivo se aproxima de 30% no mesmo quesito, ao passo que o Legislativo e o Ministério Público mostram percentuais mais módicos.

141. Quanto ao adicional por qualificação os destaques são o Ministério Público e, novamente, o Judiciário (ambos com percentuais em torno de 80%). O Legislativo também apresenta número considerável (próximo a 50%). A participação de menor destaque fica com o Executivo: 8%.

142. Em incentivos não financeiros a situação se inverte, com o Executivo informando que mais de 80% de seus servidores de TI receberam algum incentivo não financeiro, notadamente dispensa do ponto nos dias de treinamento, anualmente, entre 2010 e 2012. Em seguida aparece o Legislativo, com 30% e o Judiciário, com 20%. A menor concessão de benefícios não financeiros foi informada pelo Ministério Público, com menos de 10% de média anual.

143. Os dados apresentados pelas instituições respondentes permitem concluir que:

143.1. não há uniformidade na área de TI da APF em termos de concessão de incentivos financeiros, não financeiros ou adicional de especialização, notando-se predominância do Poder Judiciário em termos de incentivos financeiros e adicional por qualificação (acompanhado do Ministério Público nesse último), enquanto o Poder Executivo lidera a concessão de incentivos não financeiros, com ocorrência em mais de 80% de suas instituições.

4.7. Boas práticas para seleção e retenção de pessoal de TI

144. Todas as instituições que responderam afirmativamente à questão 12 (A instituição possui cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?) foram questionadas também a respeito de boas práticas para seleção e retenção de pessoal. O Gráfico 6 mostra como as 350 instituições que afirmaram possuir cargos / áreas / especialidades responderam à seguinte pergunta: "83 A instituição possui boas práticas para seleção dos servidores / empregados públicos que irão ocupar os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?". Percebe-se, da análise dos números, que pouco mais da metade afirmou possuir boas práticas de seleção de pessoal.

Gráfico 6 - Boas práticas de seleção de pessoal de TI

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

145. As respostas à questão "84 De forma sucinta, cite as boas práticas adotadas pela instituição para a seleção dos servidores / empregados públicos que irão ocupar os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI", que foi aplicada aos que responderam possuir boas práticas, permitem concluir que, de forma geral, as boas práticas adotadas pela APF são: seleção via concurso público com conteúdo programático direcionado para o cargo, inclusão de disciplinas de gestão no conteúdo programático dos concursos, adoção de plano de cargos e salários e ampla divulgação dos processos seletivos ou concursos públicos.

146. Ao confrontar as boas práticas que vêm sendo adotadas pela APF com as informações demonstradas no item 4.5 do presente levantamento, especialmente a Tabela 25 - Principais dificuldades apontadas para seleção de pessoal de TI, percebe-se que a administração não tem atacado as principais causas declaradas

para a dificuldade de seleção de pessoal: baixa remuneração quando comparado com outros cargos da APF e ausência da carreira estruturada que permita a progressão do servidor ao longo dos anos. Ainda que o Legislativo e o Ministério Público não apresentem estas dificuldades ou as apresente em menor grau, remuneração e carreira são, sem dúvidas, relevantes entraves à boa seleção de pessoal, objetivando a formação de quadro de pessoal de TI mais estável, com menor rotatividade.

147. Portanto, conclui-se que:

147.1. as boas práticas para a seleção de pessoal citadas pelas instituições respondentes não estão indo ao encontro das principais dificuldades encontradas para a seleção, fazendo com que, apesar de serem boas iniciativas, não tragam, necessariamente, o retorno desejado.

148. Passando à análise da retenção de pessoal de TI, o Gráfico 7 contém as respostas à questão "85 A instituição possui boas práticas para retenção dos servidores / empregados públicos que ocupam os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI?". Nota-se que o percentual de respostas afirmativas cai consideravelmente quando comparado com a questão 83, que trata de práticas para a seleção de profissionais (de 55% para 39%). Interessante notar que as respondentes informaram encontrar maiores dificuldades na retenção que na seleção de pessoal (ver item 4.5 deste levantamento, notadamente a Tabela 24 - Ocorrência de dificuldades para seleção e retenção de pessoal de TI).

Gráfico 7 - Boas práticas de retenção de pessoal de TI

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

149. Na questão 86 foi solicitado que as instituições indicassem as principais boas práticas por elas adotadas na retenção de pessoal: "86 De forma sucinta, cite as boas práticas adotadas pela instituição para a retenção dos servidores / empregados públicos que ocupam os cargos / áreas / especialidades próprios para a área de TI".

150. O relacionamento entre as principais dificuldades encontradas para retenção de pessoal (ver Tabela 26 - Principais dificuldades apontadas para retenção de pessoal de TI) e as boas práticas que as instituições declararam estar praticando está apresentado na Tabela 31. Ressalta-se que 262 instituições declararam encontrar pelo menos uma dificuldade, ao passo que 107 afirmaram possuir pelo menos uma boa prática.

Tabela 31 - Principais dificuldades para retenção de pessoal de TI e boas práticas adotadas

Dificuldade Qtde % Boa prática adotada Qtde %

Remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF 224 85,5% Salários acima da média praticada no mercado 8 7,5%

Ausência de cargo estruturado em carreira própria 93 35,5% Estruturação dos cargos em carreira 18 16,8%

Dificuldade para ascensão profissional 89 34,0%

Quantidade excessiva de trabalho 87 33,2%

Falta de estrutura de pessoal adequada da área de TI da instituição 82 31,3%

Auxílios financeiros (auxílio alimentação, benefício pré-escolar, etc.) inferiores aos de outras instituições da APF 75 28,6%

Trabalho estressante 68 26,0%

Carga horária de trabalho superior à de outras instituições 61 23,3%

Outras 61 23,3%

Falta de estrutura física adequada da área de TI da instituição 47 17,9%

Falta de oportunidade para aperfeiçoamento profissional (treinamentos, pós-graduação, etc.) 34 13,0%
Incentivos à capacitação e ao aperfeiçoamento 85 79,4%

Instalações físicas da instituição precárias 27 10,3%

Melhoria de qualidade de vida 18 16,8%

Aprimoramento do clima organizacional 17 15,9%

Total de instituições que indicaram pelo menos uma dificuldade 262 Total de instituições que indicaram pelo menos uma boa prática 107

151. Percebe-se que a boa prática "Incentivos à capacitação e ao aperfeiçoamento" foi citada como resposta por 79,4% das instituições. Além dessa, foram mencionadas ainda as relacionadas à melhoria da qualidade de vida e estruturação dos cargos em carreira (ambas com 16,8%), aprimoramento do clima organizacional (15,9%) e salários acima da média praticada no mercado (7,5%).

152. Analisando as linhas em que para uma dada dificuldade foi também citada uma boa prática, percebe-se que as boas práticas não estão em sintonia com as dificuldades. É o caso ocorrido principalmente com a dificuldade "remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF" apontada por 85,5% das instituições, quando comparada com a boa prática "salários acima da média praticada no mercado", declarada por apenas 7,5% das instituições. Em sentido inverso, a boa prática "Incentivos à capacitação e ao aperfeiçoamento" foi declarada por 79,4%, ao passo que apenas 13,0% declararam "Falta de oportunidade para aperfeiçoamento profissional (treinamentos, pós-graduação, etc.)" como uma dificuldade para retenção de pessoal de TI na APF.

153. O caráter de complementaridade entre as dificuldades e as boas práticas acima mencionadas podem ser um indicativo de que ações devem ser mantidas como boas práticas e quais devem ser implementadas a fim de reduzir os problemas de retenção de pessoal.

154. Portanto, com relação ao que as instituições indicam como boas práticas para seleção e retenção de pessoal de TI na APF pode-se concluir que:

154.1. apesar de as principais causas de rotatividade de pessoal serem a baixa remuneração quando comparada com a de outros cargos da APF e a ausência da carreira estruturada que permita desenvolvimento, as principais ações adotadas para a retenção de pessoal de TI são voltadas para o incentivo à qualificação, demonstrando falta de sintonia entre o problema existente e a solução apresentada.

4.7. Análise conjunta dos resultados da pesquisa eletrônica e o índice de governança de TI 2012 (iGovTI2012) das instituições participantes

155. A fim de avaliar a situação das instituições em relação aos recursos humanos de TI de maneira abrangente, foi realizada uma análise comparativa entre os dados obtidos na pesquisa eletrônica deste levantamento e os índices de governança de TI de 2012 (iGovTI2012) associados a cada instituição, obtidos do TC 007.887/2012-4. Esse processo, que tratou de levantamento com vistas à avaliação da governança de TI na Administração Pública Federal e que resultou no Acórdão 2585/2012-TCU-Plenário, definiu o índice de governança de TI (iGovTI) como uma referência e instrumento de avaliação em governança e gestão de TI.

156. Cumpre observar que, das 440 instituições que responderam a pesquisa eletrônica desta fiscalização, somente 320 constam do levantamento de governança realizado em 2012, que subsidiou o cálculo do iGovTI2012. Dessa forma, a comparação realizada a seguir está restrita a 320 instituições que possuem o índice de governança de TI calculado no ano de 2012.

157. Inicialmente, destaca-se que a distribuição entre as faixas de iGovTI2012 considerando as instituições analisadas, em termos percentuais, é a que consta da Tabela 32 - Quantidade de instituições por faixa de iGovTI2012.

Tabela 32 - Quantidade de instituições por faixa de iGovTI2012

Faixas do iGovTI2012 Qtd. Instituições

1-Inicial 32,20%

2-Intermediário 50,90%

3-Aprimorado 16,90%

Total Geral 100,00%

158. Em termos orçamentários, observa-se que a grande maioria dos recursos do orçamento de TI para 2013 (71%) estão alocados a instituições pertencentes à faixa aprimorada do iGovTI2012. Do restante, 22,3% e 6,8% do total do orçamento das instituições analisadas estão alocados, respectivamente, para aquelas que pertencem à faixa intermediária e inicial, como se observa na Tabela 33 - Distribuição dos orçamentos de TI de 2013 por faixa de iGovTI 2012.

Tabela 33 - Distribuição dos orçamentos de TI de 2013 por faixa de iGovTI 2012

Faixas do iGovTI2012 Distribuição do orçamento de TI 2013

1-Inicial 6,8%

2-Intermediário 22,3%

3-Aprimorado 71,0%

Total Geral 100,0%

159. A análise comparativa ainda mostra que a maioria das instituições de todas as faixas de maturidade em governança possuem cargos / áreas / especialidades relacionados à área de TI. Aproximadamente 68,9% das instituições da faixa inicial, 80,4% da intermediária e 87% da aprimorada declararam possuir tais cargos. Importante observar que o percentual de respondentes que possuem cargos ou afins relacionados à TI é maior nas faixas de maior maturidade do iGovTI2012, conforme se observa na Tabela 34 - Existência de cargos/áreas/especialidades por faixas de iGovTI2012.

Tabela 34 - Existência de cargos/áreas/especialidades por faixas de iGovTI2012

Faixas do iGovTI2012 Não Sim Total Geral

1-Inicial 31,1% 68,9% 100,0%

2-Intermediário 19,6% 80,4% 100,0%

3-Aprimorado 13,0% 87,0% 100,0%

Total Geral 22,2% 77,8% 100,0%

160. A mesma situação não pôde ser verificada quando se analisou em conjunto o fato de as instituições possuírem carreira própria de TI e sua situação em governança de TI. Nesse caso, a maioria das instituições de nível inicial e intermediário do iGovTI2012 não possuem carreira de TI. No nível inicial, 62,9% do universo analisado declararam não possuir carreira de TI. Para as instituições de nível intermediário, a situação é equilibrada, pois 50,4% destes declararam não possuir carreira de TI, enquanto que das instituições presentes na faixa aprimorada, 63,8% delas declararam possuir carreira de TI. Descrição detalhada consta da Tabela 35 - Existência de carreiras de TI por faixa do iGovTI2012.

161. Cabe destaque para os números aqui apresentados, uma vez que a existência de carreira de TI pode influenciar na existência de controles de governança e gestão de TI, elementos utilizados no cálculo do iGovTI. Embora uma análise específica não tenha sido objeto do presente trabalho, é razoável imaginar que a existência de carreira de TI faz com que as instituições tenham mais condições de estruturar suas áreas de TI, implantar efetivamente controles de governança e gestão, e gerar mais resultados para a organização, fatos que se refletem no cálculo do iGovTI.

Tabela 35 - Existência de carreiras de TI por faixa do iGovTI2012

Faixas do iGovTI2012 Não Sim Total Geral

1-Inicial 62,9% 37,1% 100,0%

2-Intermediário 50,4% 49,6% 100,0%

3-Aprimorado 36,2% 63,8% 100,0%

Total Geral 51,2% 48,8% 100,0%

162. Ao avaliar o quantitativo de funções estratégicas e de gestão ocupadas por servidores / empregados públicos efetivos, correlação ainda mais forte com as faixas do iGovTI2012 podem ser inferidas. Conforme os dados apresentados na Tabela 36 - Ocupação de funções estratégicas e de gestão por faixas de iGovTI2012, do total de 9.014 dessas funções no universo analisado, 6.908 (76,6% do total) estão alocadas em instituições cujo iGovTI2012 encontra-se na faixa aprimorada. Do restante, 1.493 dessas funções ocupadas por efetivos (16,6%) encontram-se em instituições de nível de maturidade intermediário e somente 613 em instituições de nível inicial, o que equivale a 6,8% do total de funções de gestão de TI ocupadas por servidores efetivos.

163. Quando se analisa a quantidade de funções de gestão ocupadas por servidores / empregados públicos requisitados, a distribuição proporcional se altera drasticamente. Do total de 298 funções dessa natureza, 75 delas estão alocadas em instituições de nível inicial, 147 naquelas cujo iGovTI2012 encontra-se na faixa intermediária e 76 nas de nível aprimorado. Em termos proporcionais, são aproximadamente 25% das funções em instituições do nível inicial, 49% do nível intermediário e 25% do nível aprimorado (Tabela 36). Nota-se ainda que, em termos quantitativos, os números são bastante inferiores àqueles em que as funções de gestão são ocupadas por servidores / empregados públicos efetivos, o que não elimina o interesse em se analisar os percentuais de distribuição desse tipo de profissional.

164. Sobre as funções de gestão preenchidas por ocupantes de cargos de livre nomeação, têm-se o que se segue: do total de 224 funções dessa natureza, 58 delas estão alocadas em instituições de nível inicial, 76 naquelas cujo iGovTI2012 encontra-se na faixa intermediária e 90 nas de nível aprimorado, o que proporcionalmente equivale a 25,9%, 33,9% e 40,2% do total, respectivamente (Tabela 36).

165. Por fim, embora em termos absolutos o número seja baixo, o fato em si demanda atenção. A pesquisa eletrônica deste levantamento obteve a informação de que 4 funções de gestão do universo ora analisado estão ocupadas por servidores temporários. Todos os casos ocorrem em instituições com faixa inicial de maturidade do iGovTI2012.

Tabela 36 - Ocupação de funções estratégicas e de gestão por faixas de iGovTI2012

Ocupação de funções de gestão 1-Inicial 2-Intermediário 3-Aprimorado Total Geral

Funções de gestão ocupadas por efetivos 613 1.493 6.908 9.014

Funções de gestão ocupadas por requisitados 75 147 76 298

Funções de gestão ocupadas por livre nomeação 58 76 90 224

Funçoes de gestão ocupadas por temporários 4 0 0 4

Total Geral 750 1.716 7.074 9.540

Total Geral (%) 7,9% 18,0% 74,2% 100,0%

166. Ao avaliar o quantitativo de funções sensíveis desempenhadas por servidores / empregados públicos efetivos, números similares aos anteriores são obtidos. Do total 5.593 dessas funções no universo analisado, 3.205 (57,3% do total) estão alocadas em órgãos cujo iGovTI2012 encontra-se na faixa aprimorada. Do restante, 1.645 dessas funções ocupadas por efetivos (29,4%) encontram-se em instituições de nível de maturidade intermediário e 743 em instituições de nível inicial, o que equivale a 13,3% do total de funções sensíveis de TI ocupadas por servidores efetivos (Tabela 37 - Ocupação de papéis sensíveis por faixas de iGovTI2012).

167. Quando se analisa a quantidade de funções sensíveis de TI ocupadas por servidores /empregados públicos requisitados, a distribuição proporcional também se altera. Do total de 331 funções dessa natureza, 78 delas estão alocadas em instituições de nível inicial, 187 naquelas cujo iGovTI2012 encontra-se na faixa intermediária e 66 nas de nível aprimorado. Em termos proporcionais, são aproximadamente 23% das funções em instituições do nível inicial, 56% do nível intermediário e 20% do nível aprimorado

(Tabela 37). Nota-se ainda que, em termos quantitativos, os números são bastante inferiores àqueles em que as funções sensíveis são ocupadas por servidores efetivos, o que não elimina o interesse em se analisar os percentuais de distribuição dessa função ocupada por outros profissionais que não os efetivos.

168. Sobre a ocupação de papéis sensíveis desempenhados por servidores / empregados temporários, têm-se o que se segue: do total de 47 papéis com messa característica, 5 delas estão alocadas em instituições de nível inicial, 40 naquelas cujo iGovTI2012 encontra-se na faixa intermediária e somente 2 nas de nível aprimorado, o que proporcionalmente equivale a 10,6%, 85,1% e 4,3% do total, respectivamente (Tabela 37).

169. Por fim, embora em termos absolutos o número seja baixo, a situação em que os profissionais de TI terceirizados têm desempenhado papéis sensíveis demanda atenção. Por meio da pesquisa eletrônica deste levantamento, obteve-se a informação de que 91 profissionais terceirizados do universo ora analisado desempenham papéis sensíveis. Destes, 34 deles (37,4%) estão em instituições com iGovTI2012 em nível inicial, 46 deles em instituições com iGovTI2012 em nível intermediário (50,5%) e 11 deles naquelas cujo iGovTI se encontra na faixa aprimorada (12,1%). Essas informações constam da tabela apresentada a seguir.

Tabela 37 - Ocupação de papéis sensíveis por faixas de iGovTI2012

Ocupação de papéis sensíveis 1-Inicial 2-Intermediário 3-Aprimorado Total Geral

Efetivos desempenhando papéis sensíveis 743 1.645 3.205 5.593

Requisitados desempenhando papéis sensíveis 78 187 66 331

Temporários desempenhando papéis sensíveis 5 40 2 47

Terceirizados desempenhando papéis sensíveis 34 46 11 91

Total Geral 860 1.918 3.284 6.062

Total Geral (%) 14,2% 31,6% 54,2% 100,0%

170. Nota-se, portanto, que há, em termos absolutos e relativos, uma maior quantidade de funções sensíveis sendo desempenhadas por servidores / empregados públicos efetivos em instituições cuja maturidade calculada pelo iGovTI2012 encontra-se na faixa aprimorada. A mesma situação se confirma, quando analisados os números relacionados à distribuição das funções de gestão ocupadas por servidores / empregados públicos efetivos. Desse modo, é possível inferir que, embora uma análise específica não tenha sido objeto do presente trabalho, o fato de servidores / empregados públicos efetivos ocuparem funções de gestão de TI e papéis sensíveis na organização pode possibilitar que as instituições tenham mais condições de estruturar suas áreas de TI, implantar efetivamente controles de governança e gestão, e gerar maiores resultados para a organização, fatos que se refletem no cálculo do iGovTI.

171. Por fim, observa-se ainda a distribuição das instituições que declararam possuir dificuldades de seleção e de retenção do pessoal de TI por faixas de iGovTI2012. Observou-se, a partir dos dados da Tabela 38 - Instituições com dificuldades de seleção e de retenção de pessoal de TI por faixa de IGovTI2012 que, do total do universo analisado nessa seção, 78 instituições declararam possuir dificuldades de seleção de pessoal. Dessas, 20 são instituições cujo iGovTI2012 situa-se na faixa aprimorada, 36 na intermediária e 22 na inicial, o que representam respectivamente 25,6%, 46,2% e 28,2%, merecendo destaque o fato de as dificuldades de seleção de pessoal de TI terem sido declaradas majoritariamente por instituições cujo iGovTI2012 encontra-se na faixa intermediária (Tabela 38).

172. Situação distinta ocorre quando se analisa os números associados à dificuldade de retenção do pessoal de TI. Do total de 98 instituições analisadas que declararam ter essa dificuldade, apenas 11 delas (11,2% do total) pertencem ao grupo aprimorado. Em contrapartida, 53 instituições (54,1%) que afirmaram ter dificuldade na retenção de pessoal de TI pertencem à faixa intermediária, enquanto que 34 delas (34,7%) encontram-se no nível inicial (Tabela 38). Portanto, observa-se que daquelas que afirmaram possuir dificuldades de retenção de pessoal, apenas 11% possuem iGovTI2012 aprimorado, permitindo inferir que altos índices de iGovTI podem reunir nas organizações condições tais que mitiguem o risco de perda de profissionais de TI, entre elas, a oferta de carreira com bons vencimentos, bem como boas condições de trabalho.

Tabela 38 - Instituições com dificuldades de seleção e de retenção de pessoal de TI por faixa de

IGovTI2012

1-Inicial 2-Intermediário 3-Aprimorado Total geral

Dificuldades de seleção 22 36 20 78

Dificuldades de retenção 34 53 11 98

173. Diante da riqueza das informações obtidas e da relevância da análise empreendida, julga-se importante que os próximos levantamentos de governança de TI realizados por este Tribunal considerem as informações aqui obtidas. Análises e correlações futuras entre os vários indicadores de mensuração de aspectos de governança e de TI (estrutura de pessoal, nesse caso) não são somente possíveis, como desejáveis, no intuito de melhor descrever o cenário real, prover parâmetros de comparação e de melhoria entre as instituições públicas e, principalmente, fomentar a discussão de alternativas para a resolução dos problemas relacionados à TI na APF.

174. Desse modo, propor-se á recomendação para que Sefti considere, no quer for aplicável, os resultados detalhados obtidos neste levantamento em futuros trabalhos de avaliação de aspectos de governança e gestão de TI, especialmente aqueles que resultarão na atualização do iGovTI para os órgãos e entidades da APF.

5. Ações adotadas pelos OGS para estruturação das áreas de TI da APF quanto aos recursos humanos

175. Nas últimas décadas, a interpretação equivocada de dispositivos legais, como o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, o qual dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, e o art. 1º do Decreto 2.271/1997, que trata sobre a contratação de serviços pela APF direta, autárquica e fundacional, levou a um esvaziamento do quadro de pessoal, afetando diversas áreas das instituições públicas federais. Uma dessas áreas foi a de tecnologia da informação, que perdeu, em grande proporção, a competência e a capacidade para realizar as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle, na contramão do preconizado por aquele decreto-lei.

176. O esvaziamento de recursos humanos é uma das causas das recorrentes irregularidades encontradas em contratações públicas concernentes à TI nos últimos anos em várias fiscalizações realizadas por este Tribunal, o que tem gerado desperdício de recursos públicos, ineficiência e o não atendimento do interesse público.

177. Atento a tal fato, o TCU tem demonstrado crescente preocupação com o tema em muitas de suas deliberações, sendo uma das mais significativas a constante do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário.

178. Nesse acórdão, esta Corte de Contas exarou, entre outras, recomendações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas (Dest), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para que adotassem medidas necessárias ao provimento dos setores de informática das instituições sob seu alcance com estrutura organizacional e quadro permanente de pessoal suficientes para realizar, de forma independente de terceiros, as atividades inerentes à gestão de TI, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o seu funcionamento, avaliando, inclusive, a conveniência e a oportunidade da criação de carreira específica voltada para a tecnologia da informação (subitens 9.4, 9.13, 9.14 e 9.15). Em adição, também foi recomendada a criação de ações de capacitação multidisciplinares voltadas para os gestores de TI e necessárias ao exercício de suas atribuições (subitem 9.10).

179. Diante do teor dessas recomendações e dada sua pertinência com o objeto deste levantamento, fez-se conveniente verificar o andamento das ações a fim de atendê-las, bem como os resultados obtidos até então. Cabe enfatizar que o presente trabalho não se constituiu em acompanhamento do citado acórdão, que se deu, efetivamente, no âmbito no TC 028.772/2010-5, originando o Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

180. Uma das ações adotadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão resultantes das recomendações exaradas em vários acórdãos desta Corte de Contas, entre eles o Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, foi a criação de 350 cargos de Analistas em Tecnologia da Informação (ATIs) no âmbito de seu quadro de pessoal no ano de 2009. Na condição de Órgão Central do Sistema de Administração dos

Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), a Secretaria de Logística e de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), promoveu a iniciativa da criação desse cargo com vistas a fortalecer as áreas de TI dos órgãos integrantes do Sisp, conforme informações constantes no sítio eletrônico daquela pasta (peça 816).

181. A criação do cargo de ATI ocorreu por meio da publicação da Lei 11.907, de 2/2/2009, a qual deu nova redação à Lei 11.357, de 19/10/2006.

182. A Lei 11.357/2006 dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), o qual inicialmente era composto por cargos efetivos de nível superior, intermediário e auxiliar não integrantes de carreiras específicas, planos especiais de cargos ou planos de carreiras instituídos por leis específicas e voltados ao exercício de atividades técnicas, técnico-administrativas e de suporte, no âmbito dos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional.

183. Posteriormente, com a publicação da Lei 11.907/2009, outros cargos passaram a integrar o PGPE, entre eles o ATI, cujas atribuições são estabelecidas no inciso IV do parágrafo único do art. 1º da Lei 11.357/2006:

IV - Analista em Tecnologia da Informação, de nível superior, com atribuições voltadas às atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle dos recursos de tecnologia da informação relativos ao funcionamento da administração pública federal, bem como executar análises para o desenvolvimento, implantação e suporte a sistemas de informação e soluções tecnológicas específicas; especificar e apoiar a formulação e acompanhamento das políticas de planejamento relativas aos recursos de tecnologia da informação; especificar, supervisionar e acompanhar as atividades de desenvolvimento, manutenção, integração e monitoramento do desempenho dos aplicativos de tecnologia da informação; gerenciar a disseminação, integração e controle de qualidade dos dados; organizar, manter e auditar o armazenamento, administração e acesso às bases de dados da informática de governo; e desenvolver, implementar, executar e supervisionar atividades relacionadas aos processos de configuração, segurança, conectividade, serviços compartilhados e adequações da infra-estrutura da informática da Administração Pública Federal; (grifou-se)

184. Segundo informação constante no Edital 2/2013, de 26/4/2013 (peça 829, p. 1), o qual regeu o segundo concurso para provimento dos cargos de ATI, a remuneração dos ocupantes do cargo de ATI, atualmente, pode alcançar R$ 7.838,22 após o primeiro ciclo de avaliação. Esse valor é composto pelo vencimento básico, pela gratificação de desempenho do PGPE e pela Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (GSISP), como se observa do Quadro 1:

Quadro 1 - Remuneração do cargo de ATI

Componente da Remuneração Antes do Primeiro Ciclo de Avaliação Após o Primeiro Ciclo de Avaliação

Valor Participação no Total Valor Participação no Total

Vencimento básico R$ 1.990,22 27% R$ 1.990,22 25%

GDPGPE R$ 1.990,40 27% R$ 2.488,00 32%

GSISP R$ 3.360,00 46% R$ 3.360,00 43%

Total R$ 7.340,62 100% R$ 7.838,22 100%

185. Em 2013, com a publicação da Lei 12.823, foram criados novos quinhentos cargos de ATI, totalizando a criação de 850 cargos. O primeiro concurso público realizado pelo MPOG para esse cargo, com previsão orçamentária para o provimento de 345 vagas, ocorreu em outubro/2009. Em novembro/2013, findou-se o segundo concurso, dessa vez visando ao preenchimento de duzentas vagas.

186. Embora integre o PGPE, o cargo de ATI tem características de transversalidade, isto é, os servidores ocupantes desse cargo podem exercer as atividades centralizadas na SLTI, bem como podem atuar de forma descentralizada nos diversos órgãos integrantes do Sisp, como no Órgão Central, nos Órgãos Setoriais, constituídos pelos ministérios e órgãos da Presidência da República, nos Órgãos Seccionais, constituídos pelas autarquias e fundações, além dos Órgãos Correlatos, os quais consistem de unidades desconcentradas e formalmente constituídas dos recursos de TI nos Órgãos Setoriais e Seccionais (peça 816).

187. Nesse sentido, para maior clareza, transcreve-se o art. 3º do Decreto 7.579, de 11/10/2011, o qual dispõe sobre o Sisp:

Art. 3º Integram o SISP:

I - como Órgão Central, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

II - como Órgãos Setoriais, representadas por seus titulares, as unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República;

III - a Comissão de Coordenação, formada pelos representantes dos Órgãos Setoriais, presidida por representante do Órgão Central;

IV - como Órgãos Seccionais, representadas por seus titulares, as unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação das autarquias e fundações; e

V - como Órgãos Correlatos, representados pelos seus titulares, as unidades desconcentradas e formalmente constituídas de administração dos recursos de tecnologia da informação nos Órgãos Setoriais e Seccionais.

Parágrafo único. Poderão colaborar com o SISP, mediante acordos específicos com o Órgão Central, outras entidades do Poder Público e entidades da iniciativa privada interessadas no desenvolvimento de projetos de interesse comum.

188. Sobre a GSISP, essa gratificação, também instituída pela Lei 11.907/2009, tem por objetivo, segundo o MPOG, integrar o conjunto de ações que visa a fortalecer as áreas de TI dos órgãos integrantes do Sisp. Os artigos 287 a 291 da referida lei, transcritos a seguir por conveniência, estabelecem o quantitativo de gratificações criadas, as diretrizes para sua distribuição, concessão e manutenção, bem como relacionam as atividades a serem desempenhadas pelos beneficiários da GSISP:

Art. 287. Fica instituída a Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - GSISP, devida aos titulares de cargos de provimento efetivo que se encontrem em exercício no órgão central e nos órgãos setoriais, seccionais e correlatos do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, organizado conforme disposto nos arts. 30 e 31 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e na alínea g do inciso XVII do caput do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, enquanto permanecerem nesta condição.

§ 1o O quantitativo máximo de servidores que poderão perceber a GSISP será de 750 (setecentos e cinqüenta), respeitadas as condições estabelecidas no caput deste artigo, independentemente do número de servidores em exercício no órgão central e nos órgãos setoriais, seccionais e correlatos do SISP, sendo:

I - 450 (quatrocentos e cinqüenta) titulares de cargos de nível superior; e

II - 300 (trezentos) titulares de cargos de nível intermediário.

§ 2o Os quantitativos por unidade organizacional do SISP serão fixados em ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que disporá ainda sobre as condições para concessão e manutenção da GSISP.

§ 3o Respeitado o limite global estabelecido no § 1o deste artigo, poderá haver alteração dos quantitativos fixados para cada nível, mediante ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde que haja compensação numérica de um nível para outro e não acarrete aumento de despesa.

Art. 288. Os valores da GSISP são os constantes do Anexo CLIX desta Lei.

§ 1o A gratificação a que se refere o caput deste artigo será paga em conjunto com a remuneração devida pelo exercício de cargo ou função comissionada e com a gratificação de desempenho a que o servidor faça jus em virtude do Plano de Cargos ou Carreiras ao qual pertença e não servirá de base de cálculo para quaisquer outros benefícios ou vantagens.

§ 2o O valor da GSISP será ajustado para cada servidor que a ela fizer jus, de modo que a soma da GSISP com a remuneração total do servidor de que trata o caput do art. 287 desta Lei, excluídas as vantagens pessoais e a retribuição devida pelo exercício de cargo ou função comissionada, não seja superior ao valor

estabelecido no Anexo CLX desta Lei.

§ 3o A GSISP não poderá ser percebida cumulativamente com as gratificações de que tratam o art. 15 da Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, e o art. 292 da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.(Redação dada pela Lei nº 12.702, de 2012)

§ 4o A GSISP não integrará os proventos da aposentadoria e as pensões.

Art. 289. O servidor titular de cargo de provimento efetivo, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pertencente aos quadros de pessoal de órgãos e entidades da administração pública federal poderá ser cedido para exercício nas unidades organizacionais do SISP, independentemente do exercício de cargo em comissão ou função de confiança, observada a legislação específica aplicável ao cargo.

§ 1o Na hipótese de cessão sem exercício de cargo em comissão ou função de confiança, o servidor:

I - fará jus à GSISP, respeitados os quantitativos máximos previstos no § 1o do art. 287 desta Lei; e

II - perceberá a gratificação de desempenho a que faria jus em virtude da titularidade de seu cargo efetivo calculada com base nas regras aplicáveis como se estivesse em efetivo exercício no respectivo órgão ou entidade de lotação.

§ 2o Ao servidor cedido para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança que deixe de fazer jus ao pagamento da gratificação de desempenho do seu respectivo Plano ou Carreira, por força da cessão, aplica-se o disposto no inciso I do § 1o deste artigo.

Art. 290. A continuidade da percepção da GSISP pelo servidor estará condicionada à obtenção de desempenho satisfatório em avaliação de desempenho periódica e ao efetivo exercício no Órgão Central e nos Órgãos Setoriais, Seccionais e correlatos do SISP.

Parágrafo único. Os critérios e procedimentos para a avaliação referida no caput deste artigo serão definidos em ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 291. Sem prejuízo das atribuições do respectivo cargo, são atividades a serem desempenhadas pelos beneficiários da GSISP:

I - cumprir e fazer cumprir as políticas, diretrizes e normas emanadas pelo SISP;

II - fornecer subsídios para a definição e elaboração de políticas, diretrizes e normas relativas ao SISP;

III - coordenar, planejar, articular e controlar os recursos de informação e informática no âmbito do SISP;

IV - participar dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados com o SISP;

V - participar na elaboração e implantação de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área de abrangência do SISP;

VI - incentivar ações prospectivas, visando a acompanhar as inovações técnicas da área de informática, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços no âmbito do SISP; e

VII - promover a disseminação das informações disponíveis de interesse do SISP. (grifou-se)

189. A criação da GSISP, em complemento à criação dos cargos de ATI, também pode ser vista como medida adotada pelo MPOG para o atendimento às recomendações deste Tribunal, em especial as constantes do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário.

190. Tendo em vista a criação do cargo de ATI pelo MPOG como uma das respostas às recomendações exaradas no Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, a equipe de fiscalização reuniu-se com representantes dessa pasta em 24/10/2013, tendo como pauta esse novo cargo, discutindo-se os impactos positivos causados pelos ATIs na estruturação das áreas de informática dos órgãos integrantes do Sisp, os problemas já apresentados quanto ao cargo recém-criado, como a evasão, sobretudo devido à baixa renumeração e falta de carreira, e as ações tomadas pelo MPOG com o intuito de resolvê-los.

191. Saliente-se que, previamente à reunião, foi enviado ao ministério o Ofício de Comunicação 717/2013-TCU/Sefti, de 8/10/2013, solicitando os seguintes documentos e informações:

191.1. estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI nos órgãos integrantes do SISP;

191.2. relação das instituições integrantes do SISP, respectivo número de vagas de ATIs a elas destinadas, conforme inciso I do art. 2º da Portaria SLTI 4/2012 e, ainda, o respectivo quantitativo de vagas ocupadas por ATIs em cada instituição;

191.3. em relação ao Concurso para Analista em Tecnologia da Informação (ATI), regulado pelo Edital 2, de 18/8/2009:

191.3.1. relação de ATIs nomeados e em exercício, contendo nome completo, data da posse, data de entrada em exercício e instituição na qual foi alocado;

191.3.2. relação de ATIs exonerados, contendo nome completo, data da posse, data de entrada em exercício, data de exoneração e instituição na qual estava alocado;

191.3.3. relação de ATIs nomeados e cedidos a outras instituições, contendo nome completo, data da posse, data de entrada em exercício, data de cessão, instituição na qual foi alocado antes da cessão e órgão cessionário;

191.3.4. quantidade de candidatos que renunciaram ao cargo antes da nomeação;

191.4. relação dos integrantes do SISP que devolveram ATIs e respectivas justificativas;

191.5. relação das dificuldades encontradas para a seleção e retenção dos ATIs em seu quadro de pessoal;

191.6. boas práticas adotadas para a seleção e retenção dos ATIs;

191.7. medidas a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que estão sendo adotadas para a retenção dos ATIs em seu quadro de pessoal.

192. Nessa esteira, no mesmo dia da reunião, foi protocolado neste Tribunal o Ofício 52/2013-AECI/MP (peça 786, p. 1), de 23/10/2013, encaminhando cópia da Nota Técnica 248/DSR/SLTI-MP (peça 786, p. 2-26), de 16/10/2013, elaborada pela SLTI com vistas a apresentar esclarecimentos relacionados à correspondência da Sefti.

193. Quanto ao estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI no âmbito dos órgãos do Sisp, primeira informação solicitada no anexo I do Ofício 717/2013-TCU/Sefti, a SLTI informou que, em seu papel de Órgão Central e no intuito de colaborar com as áreas de TI dos órgãos setoriais do Sistema, iniciou, em 2012, em articulação com o Departamento de Gestão dos Sistemas e Informações das Estruturas e Força de Trabalho da Secretaria de Gestão Pública do MPOG (Desin/Segep), projeto para realização de diagnóstico do cenário das áreas de TI dos órgãos integrantes do Sisp, além da elaboração de metodologia de planejamento da estrutura organizacional e do quadro de pessoal de TI, a ser aplicada em seus órgãos setoriais (peça 786, p. 2).

194. Contudo, a SLTI noticiou que a falta de pessoal dotado do conhecimento técnico necessário à produção de informações relativas à gestão de pessoal, aliada à evasão de ATIs que integravam o grupo de trabalho, prejudicou consideravelmente o andamento das atividades do projeto (peça 786, p. 2-3). Enfrentando tal empecilho, a SLTI optou pela elaboração de projeto básico (peça 786, p. 30-56) para a contratação de empresa capaz de realizar o diagnóstico proposto (peça 786, p. 3). Porém, como essa Secretaria posteriormente descobriu que o próprio Desin/Segep estaria conduzindo projeto semelhante, em maior amplitude, voltado a todas as carreiras e cargos, a SLTI resolveu aguardar a conclusão desse projeto para aplicá-lo nas áreas de TI dos órgãos do Sisp (peça 786, p. 3).

195. Acerca da relação das instituições integrantes do SISP com os respectivos quantitativos de ATIs a elas destinadas e as vagas efetivamente ocupadas, item 2 do ofício de comunicação desta Sefti, a SLTI anexou à nota técnica a tabela constante nas páginas 8 e 9 da peça 786 deste processo, contabilizando que, após a convocação de todos os candidatos aprovados no primeiro concurso público para o cargo de ATI, dos 345 cargos inicialmente providos, somente 264 encontravam-se ocupados à época da elaboração da Nota Técnica 248 (peça 786, p. 8-9).

196. Em relação às informações solicitadas por meio do item 3 do anexo I do Ofício de Comunicação 717/2013-TCU/Sefti relativas ao concurso de ATI de 2009, a SLTI apresentou as tabelas constantes nas

páginas 10 a 23 da peça 786 deste processo.

197. Especificamente quanto à quantidade de candidatos que renunciaram ao cargo antes da nomeação, item 3.4 do ofício de comunicação, em acréscimo à tabela contida nas páginas 21 a 23 da peça 786, a SLTI apresentou o histórico da autorização para o provimento do cargo de ATI, noticiando que, por meio da Portaria GM/MP 338, de 21/7/2010, o quantitativo de vagas a serem providas alcançou o total de 345, tendo sido nomeados 440 candidatos homologados, dos quais 97, ou 22,05%, desistiram do concurso (peça 786, p. 4).

198. Sobre a devolução dos ATIs pelos órgãos do Sisp nos quais eles foram alocados (item 4 do ofício de comunicação), a SLTI explicou que as regras de alocação e exercício descentralizado dos servidores ocupantes do cargo de ATI constam da Portaria SLTI/MP 42, de 17/10/2012, modificada pela Portaria 26, de 29/8/2013. Segundo essa norma, para que seja viabilizada a realocação do ATI, o Coordenador-Geral de TI, ou equivalente, do órgão recebedor do servidor deve preencher um documento autorizando-o a retornar ao MPOG, a quem compete realocar o ATI. Aos seus esclarecimentos, a SLTI anexou a tabela constante nas páginas 24 e 25 da peça 786, contendo a lista dos órgãos integrantes do Sisp que devolveram ATIs.

199. Em termos das dificuldades encontradas para a seleção e retenção dos ATIs no quadro de pessoal do MPOG, a SLTI destacou os processos legais necessários à viabilização da seleção, como a disponibilidade orçamentária para a realização de concurso público e nomeação dos novos servidores, criação de novas vagas para o cargo, criação das gratificações GSISP necessárias às novas vagas e seleção da instituição organizadora do concurso. Quanto ao concurso de 2013, a SLTI relatou que a única dificuldade presente foi o quantitativo de candidatos aprovados para a fase classificatória de títulos (190) inferior ao número de vagas (200) (peça 786, p. 5).

200. No que tange às dificuldades encontradas para a retenção de ATIs, a SLTI destacou que, dadas as características transversais do cargo e as áreas de formação diversificadas dos seus ocupantes, há o interesse por parte dos ATIs em realizar outros concursos, até mesmo com áreas de atuação distintas de TI. Esse fato, segundo a SLTI, proporciona a evasão dos ATIs para outros cargos e carreiras (peça 786, p. 5).

201. Quanto às boas práticas adotadas para a seleção e retenção dos ATIs, a SLTI identificou a observância de outros editais de concursos já realizados para o cargo de TI como forma de orientar e enriquecer a discussão no decorrer do processo de formulação do edital do concurso de 2013. Nesse sentido, a SLTI informou que esse certame abrangeu as principais disciplinas de TI, possibilitando a seleção de candidatos com perfis mais generalistas e aliados às finalidades do Sisp (peça 786, p. 5).

202. Com relação às boas práticas para a retenção dos ATIs, a SLTI revelou que busca oferecer capacitações para ampliar o conhecimento desses servidores e fortalecer sua atuação nos órgãos do Sisp, anexando as principais capacitações realizadas aos seus esclarecimentos (peça 786, p. 5-6 e 26). Em adição, também registrou que facilita a realocação dos servidores de forma a tentar suprir as necessidades dos servidores e órgãos integrantes do Sisp (peça 786, p. 5-6).

203. Além dessas práticas, a SLTI noticiou que alterou, no corrente ano, a Portaria 42/2012, por meio da publicação da Portaria 26/2013, viabilizando o preenchimento dos cargos em comissão ou funções do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), de níveis 4, 5 ou 6, ou equivalentes, por servidor ocupante do cargo de ATI. Em complemento, a SLTI assinalou que, dos 264 ATIs em exercício, 79 servidores ocupavam cargo em comissão ou funções DAS à época da elaboração da Nota Técnica 248/DSR/SLTI-MP (peça 786, p. 6).

204. Por fim, sobre as medidas a cargo do MPOG que estão sendo adotadas para a retenção dos ATIs em seu quadro de pessoal, item 7 do Ofício de Comunicação 717/2013-TCU-Sefti, a SLTI citou que uma delas foi a criação de um grupo de trabalho, formalizado pela Portaria 5, de 8/2/2011, cujo objetivo era a elaboração de uma proposta de carreira de TI para o Sisp. Essa proposta, anexada às páginas 86 a 127 da peça 786 deste processo, encontra-se em análise pela Secretaria de Gestão Pública (Segep) daquele ministério (peça 786, p. 6).

205. Face à necessidade de complementação de algumas informações prestadas e de obtenção de novos esclarecimentos oriundos de dúvidas suscitadas durante a reunião com os representantes do MPOG, a equipe de fiscalização enviou o Ofício de Requisição 2-628/2013-Sefti, de 12/11/2013, solicitando o seguinte (peça 803):

205.1. relação de todos os integrantes do SISP, independentemente da alocação de vagas de ATIs;

205.2. normativos em vigor que regulamentam a GSISP, desde sua criação;

205.3. relação das instituições integrantes do SISP com o respectivo quantitativo das GSISPs a elas alocadas;

205.4. tendo em vista a resposta ao item 1 do Ofício 717/2013-TCU/Sefti, indicar os critérios que vêm sendo utilizados pela SLTI para alocação de ATIs em cada um dos integrantes do SISP;

205.5. considerando a existência de órgãos integrantes do SISP fora da Capital Federal, motivação legal que impeça a alocação de ATIs fora do Distrito Federal;

205.6. considerando a existência de ATIs atuando de forma permanente em cidades diferentes da Capital Federal, motivação legal que impeça a percepção da GSISP pelos mesmos;

205.7. índice de evasão nos anos de 2010 a 2013 dos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Analista de Planejamento e Orçamento (APO), ambos com características de transversalidade e geridos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

206. A resposta às novas informações solicitadas, contida na Nota Técnica 273/DSR/SLTI-MP (peça 817, p. 2-11), foi encaminhada pelo Ofício 63/2013-AECI/MP (peça 817) elaborado pela Assessoria Especial de Controle Interno do MPOG.

207. Quanto à relação de todos os integrantes do Sisp, foi explicado que o art. 3º do Decreto 7.579, de 11/10/2011, define quais órgãos o integram. Em anexo, o MPOG apresentou relação extraída do Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal (Siorg) contendo 220 integrantes do Sisp (peça 817, p. 8-11).

208. Em relação aos normativos que regulamentam a GSISP, a nota técnica informou que eles estão disponíveis na página eletrônica http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/ nucleo-de-gestao-de-pessoas/GSISP e consistem dos seguintes (peça 817, p. 3-4):

208.1. Lei 11.907, de 2/2/2009, que instituiu a gratificação em evidência;

208.2. Portaria GM/MPOG 89, de 23/4/2009, que regulamentou a GSISP e as distribuiu entre os órgãos do Sistema;

208.3. Portarias GM/MPOG 17, 150, 402 e 449, de 8/1/2010, 31/3/2010, 10/9/2010 e 24/10/2011, respectivamente, que redistribuíram as gratificações entre os órgãos do Sisp;

208.4. Portaria SLTI/MPOG 25, de 9/11/2010, que definiu os critérios e alterou os procedimentos específicos para a realização da avaliação de desempenho individual para a manutenção da GSISP;

208.5. Portaria SLTI/MPOG 32, de 30/11/2010, que criou e designou os servidores componentes da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho Individual (CAADI);

208.6. Portaria SLTI/MPOG 1, de 24/1/ 2013, que designou servidores integrantes da CAADI.

209. Em acréscimo, a Nota Técnica 273 revelou que a Portaria GM/MPOG 449 contém a relação das instituições integrantes do SISP com o respectivo quantitativo das GSISPs a elas alocadas, atendendo ao item 3 do ofício de requisição (peça 817, p. 4).

210. Sobre os critérios que vêm sendo utilizados pela SLTI para alocação de ATIs nos integrantes do Sisp, a SLTI informou que a distribuição inicial das 345 vagas seguiu os mesmos critérios utilizados na distribuição das GSISPs, os quais foram baseados nas respostas apresentadas no autodiagnóstico por ela realizado, e considerando-se quatro fatores: quantidade de estações de trabalho, equipamentos servidores, sistemas informatizados em produção ou em desenvolvimento e a proporção entre servidores e terceirizados do órgão. Além disso, a SLTI registrou que nas redistribuições posteriores, também foram consideradas as solicitações por servidores encaminhadas pelos órgãos integrantes do Sisp e os seus projetos estratégicos (peça 817, p. 4).

211. Em relação à existência de motivação legal que impeça a alocação de ATIs fora do Distrito Federal, uma vez que vários órgãos integrantes do Sisp estão distribuídos geograficamente por todo o território nacional, a SLTI informou não haver impedimento legal para isso. Ainda assinalou que, como servidores

públicos federais e integrantes do PGPE, os ATIs devem seguir as Leis 8.112/1990 e 11.357/2006 (peça 817, p. 4-5).

212. Acerca da motivação legal que impeça a percepção da GSISP por ATIs atuando em localidades diferentes da Capital Federal, situação revelada na reunião, a SLTI informou que a restrição normativa referente à percepção dessa gratificação em localidade distinta de Brasília/DF é tratada na Portaria GM/MP 89/2009, que em seus arts. 5º e 6º define (peça 817, p. 5):

Art. 5º Fica autorizada a realização de processo seletivo para atender as finalidades constantes do art. 2º e mais particularmente selecionar trezentos e cinqüenta servidores titulares de cargos de provimento efetivo, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, para ter exercício no Órgão Central e nos Órgãos Setoriais, Seccionais e correlatos do SISP, distribuídos da seguinte forma:

I - cento e cinqüenta servidores titulares de cargos de provimento efetivo de nível superior; e

II - duzentos servidores titulares de cargos de provimento efetivo de nível intermediário.

Art. 6º O exercício dos servidores aprovados no processo seletivo de que trata o art. 5º se dará em Brasília/DF no Órgão Central e nos Órgãos Setoriais, Seccionais e correlatos do SISP. (grifo no original)

213. Em adição, a SLTI transcreveu o art. 4º da mesma norma, o qual trata das fases do processo seletivo interno para a concessão da GSISP e dos servidores do cargo de ATI (peça 817, p. 5):

Art. 4º O processo de seleção será constituído de duas fases:

I - prova escrita de natureza classificatória e eliminatória;

II - prova de títulos de natureza classificatória.

Parágrafo único. Excepcionalmente, no caso específico dos servidores titulares do cargo efetivo de Analista de Tecnologia da Informação, os resultados obtidos na prova escrita do concurso público para ingresso no cargo poderão ser considerados no processo de seleção como os resultados referentes à primeira fase do processo de seleção para fins de atribuição da GSISP. (grifo no original).

214. Segundo a SLTI, tal condição foi informada aos candidatos a ATIs no âmbito do primeiro concurso para o provimento desse cargo, regido pelo Edital 2/2009 (peça 817, p. 5-6):

2.4.1. A nota final da 1a fase dos candidatos nomeados será considerada como a prova escrita do processo de seleção para percepção da GSISP, conforme o disposto no art. 4º da Portaria nº 89, de 2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.4.2. O resultado final da avaliação de títulos dos candidatos nomeados será considerado como prova de títulos do processo de seleção para percepção da GSISP, conforme o disposto no art. 4º da Portaria nº 89, de 23 de 2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

215. Dessa forma, a SLTI assinalou que, interpretando em conjunto os arts. 4º e 6º da Portaria GM/MP 89/2009, tem-se a definição de que os ATIs devem cumprir todos os requisitos definidos na norma para a manutenção da GSISP, incluindo o exercício na cidade de Brasília/DF (peça 817, p. 6).

216. Quanto ao último item do ofício de requisição, índices de evasão nos anos de 2010 a 2013 dos cargos de EPPGG e APO, a Segep, gestora do cargo de EPPGG, por meio do Memorando 198/CGCAT/Degep/Segep-MP (peça 826, p. 2), de 22/11/2013, apresentou somente o quantitativo de servidores que deixaram o quadro naquele período, não atendendo à solicitação da equipe de fiscalização.

217. Por sua vez, a SOF, co-gestora do cargo de APO, por meio do Protocolo 3100.001810/2013-76 (peça 826, p. 3), apresentou as informações requeridas de forma precisa.

Análise

218. A criação dos cargos de ATI pode ser considerada um dos passos mais importantes dado nos anos recentes em direção à reestruturação das áreas de informática dos diversos órgãos integrantes do Sisp, instituições nas quais esses servidores devem desempenhar suas atribuições. O provimento dos cargos de ATI, juntamente com a criação e concessão da GSISP, segundo informações da SLTI, iniciaram um relevante processo de melhoria no quantitativo dos recursos humanos especializados em TI em vários órgãos do Sisp.

219. O resultado positivo dessa iniciativa, destacado no documento Proposta de Carreira de TI para o Sisp (peça 786, p. 86-127), de 18/11/2011, encaminhado pela SLTI a esta unidade técnica, relaciona-se a aspectos concernentes à economia e à eficiência decorrentes do desempenho das atividades dos ATIs nos órgãos central, setoriais e seccionais do Sisp (peça 786, p. 99-102).

220. No Órgão Central do Sisp, a SLTI destacou as seguintes atividades de relevo desempenhadas pelos ocupantes do cargo de ATI (peça 786, p. 99):

220.1. operacionalização do C3S com prestação de consultorias para a comunidade do Sisp;

220.2. participação na elaboração de padrões de governo eletrônico;

220.3. desenvolvimento de ações relacionadas ao Software Público Brasileiro (SPB);

220.4. promoção dos dados abertos e operacionalização da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda);

220.5. realização de contratações conjuntas de soluções de TI.

221. Cabe registrar que a Central de Serviços e Suporte do SISP (C3S) é uma estrutura criada na SLTI destinada a oferecer suporte aos órgãos integrantes do SISP, buscando dirimir dúvidas, responder aos questionamentos referentes às matérias abordadas no Sistema e coordenar o processo de atendimento in loco. A C3S possui uma estrutura de atendimento em três níveis:

221.1. no primeiro nível, as respostas são encaminhadas diretamente pela C3S, utilizando sua base de conhecimentos;

221.2. no segundo nível, os grupos de consultores da SLTI elaboram as respostas;

221.3. no terceiro nível de atendimento da C3S, grupos de consultores da SLTI são alocados nos órgãos do SISP para atuar por meio de projetos com cronograma e escopo previamente definidos.

222. Os grupos consultores estão organizados em oito eixos temáticos relacionados aos serviços oferecidos pela C3S, segundo o Catálogo de Serviços de Consultoria (peça 830):

222.1. governança de TI;

222.2. contratação de TI;

222.3. software público brasileiro;

222.4. padronização tecnológica;

222.5. governo eletrônico;

222.6. serviços de rede;

222.7. segurança da informação;

222.8. interoperabilidade e dados abertos.

223. Além da prestação de serviços de consultoria, o C3S também promove cursos, palestras e apresentações.

224. Nos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sisp, os ATIs estão realizando atividades relacionadas, principalmente, à definição das soluções de TI, bem como planejamento e gestão de contratos de TI, destacando-se as seguintes ações (peça 786, p. 101):

224.1. planejamento das ações de TI;

224.2. planejamento e gerenciamento de contratos de soluções de TI;

224.3. implantação e participação em escritórios de projetos de TI;

224.4. coordenação da área de TI e suas subdivisões;

224.5. prospecções de soluções e inovação tecnológica;

224.6. promoção da segurança da informação e comunicações.

225. Nesse contexto, o cargo de ATI e a GSISP dominaram a pauta deste levantamento em relação ao MPOG, cuja análise sobre as informações e documentos solicitados pelos ofícios de comunicação de fiscalização e de requisição, bem como sobre as informações obtidas na reunião é apresentada a seguir.

226. Acerca do estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI no âmbito dos órgãos do Sisp, embora a SLTI tenha declarado não possuí-lo, cabe ressaltar que, no documento Proposta de Carreira de TI para o Sisp, consta seção dedicada a esse assunto (peça 786, p. 112-113). Segundo essa proposta, o quantitativo ideal de servidores ocupantes do cargo de ATI, necessários à execução das tarefas de gestão de TI dos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sisp, seria de 1.160, dividido em cinco perfis de conhecimentos específicos (peça 786, p. 113):

226.1. gestão de sistemas de informação (413);

226.2. gestão de infraestrutura (257);

226.3. gestão estratégica e governança de TI (257);

226.4. gestão da segurança da informação (103);

226.5. gestão e governança do Sisp (130).

227. Esse quantitativo ideal foi calculado com informações do autodiagnóstico de 2010. O autodiagnóstico consistia de um documento, até então, preenchido anualmente pelos gestores de TI dos órgãos do Sisp conforme as orientações emanadas pela SLTI. Posteriormente, as informações obtidas por meio do autodiagnóstico foram refinadas com os limites estabelecidos em estudo de 2005 realizado pelo Gartner Group, acerca do tamanho ideal das equipes de TI, e as informações sobre o tamanho do órgão extraídas do referido autodiagnóstico (quantidade de estações de trabalho, servidores e contratações de TI realizadas em 2010).

228. Embora de grande valia, saliente-se que esse estudo, que não abrangeu os Órgãos Correlatos do Sisp, correspondentes a cerca de 13% de seus integrantes, não sofreu atualizações no decorrer dos últimos anos de forma a refletir as novas necessidades da APF, sobretudo às relacionadas à segurança da informação, cujas fragilidades foram expostas pelas recentes denúncias de espionagem internacional.

229. Além disso, cabe avaliar a confiabilidade das informações obtidas por meio do autodiagnóstico. Conforme a pesquisa eletrônica realizada neste levantamento, das 205 instituições que declararam integrar o Sisp, somente 118 (57%) afirmaram possuir e atualizar estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução de suas atividades de TI. Somando os valores informados por essas instituições em resposta à questão 47 do questionário, ("Qual o quantitativo de ATIs que seria necessário para apoiar a gestão de TI da instituição?"), encontra-se a necessidade de 1.595 ATIs nas instituições do Poder Executivo integrantes do Sisp. Esse fato indica possível defasagem do estudo citado na Proposta de Carreira de TI para o Sisp, além de não considerar possíveis necessidades das demais 87 instituições, aquelas que não possuem o referido estudo quantitativo.

230. Diante do exposto, conclui-se que:

a SLTI não possui estudo atualizado acerca do real quantitativo de ATIs necessários para atender às demandas dos órgãos integrantes do Sisp.

231. Quanto à distribuição dos cargos de ATI criados no âmbito do quadro de pessoal do MPOG, esse assunto foi objeto da Lei 11.907/2009, que deu nova redação à Lei 11.357/2006. Segundo o § 1º do art. 1º-A da lei modificada, compete ao MPOG a redistribuição desses cargos para os órgãos e entidades da APF, conforme transcrição a seguir:

Art. 82. A Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

"Art. 1º-A. Ficam criados no Quadro de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

I - 2.795 (dois mil setecentos e noventa e cinco) cargos de Analista Técnico-Administrativo;

II - 3.600 (três mil e seiscentos) cargos de Assistente Técnico-Administrativo; e

III - 350 (trezentos e cinqüenta) cargos de Analista em Tecnologia da Informação.

§ 1º Os cargos de que trata o caput deste artigo serão redistribuídos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para órgãos e entidades da administração pública federal ou neles colocados em exercício, conforme o caso, de acordo com as necessidades de recomposição de seus quadros de pessoal, devidamente justificadas. (grifou-se)

232. A Nota Técnica 248/DSR/SLTI-MP, de 15/10/2013, noticiou que os 345 cargos inicialmente autorizados foram distribuídos entre 55 órgãos integrantes dos Sisp. Desses 345 cargos, 114 foram alocados ao Órgão Central do Sisp (SLTI) e 35 ao MPOG, totalizando 149 ATIs destinados a essa pasta. O restante dos 196 coube a outros 53 órgãos setoriais, seccionais e correlatos daquele sistema (peça 786, p. 8-9).

233. Entretanto, devido à evasão de muitos dos servidores ocupantes do cargo de ATI no curto período de três anos, destinação de quatro deles para ocupação de cargos vinculados a gratificações de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), cessão de dois servidores para a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal e para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e afastamento de um ATI por motivo de licença, somente 263 ATIs encontravam-se efetivamente em exercício do cargo em outubro/2013, atendendo somente a 49 órgãos do Sisp, além da própria SLTI e do MPOG (peça 786, p. 8-9, 20).

234. Confrontando o quantitativo de órgãos inicialmente atendidos pela distribuição dos cargos de ATI (55) com o quantitativo de órgãos integrantes do Sisp (223), conforme relação apresentada em resposta ao Ofício de Requisição 2-826/2013-Sefti (peça 817, p. 8-11), tem-se que somente 24,6% (55 / 223 x 100) do Sisp foram contemplados com os novos servidores. Quando feito o mesmo cálculo com os ATIs ainda em exercício da função nos 51 órgãos informados, tem-se 22,8% (51 / 223 x 100). Cabe ressalvar que à lista de órgãos integrantes do Sisp fornecida pela SLTI foram acrescidos três órgãos, pois a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) e a Secretaria Especial de Portos (SEP), embora constantes da lista de órgãos do Sisp aos quais foram destinados cargos de ATI, não constavam da relação de integrantes do Sisp. Também cabe registro o fato de que, quando convidada a responder à pesquisa eletrônica, a Seppir informou não poder respondê-la em virtude de não possuir estrutura de TI própria.

235. Quando examinada a distribuição geográfica dos órgãos do Sisp, verifica-se que esse Sistema tem abrangência em todo o território nacional, estando presentes em todas as unidades da federação brasileira. A maior concentração é observada no Distrito Federal (DF), Rio de Janeiro (RJ) e Minas Gerais (MG), conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Distribuição do Sisp no Brasil

Unidade Federativa Quantidade Participação no Total

AC 2 0,90%

AL 2 0,90%

AM 4 1,79%

AP 2 0,90%

BA 4 1,79%

CE 4 1,79%

DF 89 39,91%

ES 2 0,90%

GO 3 1,35%

MA 2 0,90%

MG 19 8,52%

MS 3 1,35%

MT 2 0,90%

PA 6 2,69%

PB 3 1,35%

PE 7 3,14%

PI 2 0,90%

PR 4 1,79%

RJ 31 13,90%

RN 3 1,35%

RO 2 0,90%

RR 2 0,90%

RS 9 4,04%

SC 4 1,79%

SE 2 0,90%

SP 8 3,59%

TO 2 0,90%

Total 223 100,00%

Gráfico 8 - Distribuição do Sisp nas regiões brasileiras

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

236. Apesar da abrangência geográfica nacional do Sisp, da resposta da SLTI constata-se que somente órgãos sediados na cidade de Brasília/DF foram contemplados com os ATIs.

237. Nesse contexto, em virtude de recorrentes indagações ocorridas no decorrer da aplicação da pesquisa eletrônica aos membros da equipe deste levantamento sobre a possibilidade de alocação de tais servidores em outras localidades distintas da Capital Federal, sobretudo por instituições educacionais, como universidades e institutos federais de educação que, juntos, somam 44% dos órgãos integrantes do Sisp, por meio do item 5 do ofício de requisição, a SLTI foi formalmente questionada sobre o impedimento legal que não permitiria tal prática (peça 803, p. 1).

238. Sobre esse assunto, registre-se que, na reunião realizada com representantes do MPOG, a equipe de fiscalização foi informada taxativamente que o objetivo dos ATIs seria estruturar as áreas de TI da Esplanada dos Ministérios, sendo que caberia ao Ministério da Educação (MEC) as diretrizes para a estruturação das áreas de informática das instituições de ensino federais. Apesar dessas afirmações, é constatado que órgãos do Sisp que não ministérios também receberam ATIs, inclusive instituições de ensino, como a Fundação Universidade de Brasília (UnB) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFBSB). Até setembro/2013, a UnB possuía um ATI alocado, o qual foi realocado na Presidência da República, segundo informação da interlocutora dessa universidade.

239. Os esclarecimentos apresentados pela SLTI na Nota Técnica 273/DSR/SLTI-MP sobre a questão são

conflitantes.

240. Ao responder à questão sobre a existência de motivação legal que impeça a alocação de ATIs em localidades distintas do Distrito Federal, aquela Secretaria informou não haver impedimentos legais (peça 817, p. 4).

241. Entretanto, analisando sob a perspectiva financeira relacionada à remuneração do servidor ocupante do cargo de ATI, percebem-se complicações impostas pelo MPOG ao regulamentar a Lei 11.907/2009.

242. A GSISP integra a remuneração do ATI, tendo participação no seu salário que varia entre 43% a 46%, conforme demonstra o Quadro 5. De acordo com as informações trazidas pela SLTI (peça 817, p. 5-6) e conforme a Portaria GM/MPOG 89/2009 (peça 821), a qual regulamenta a GSISP, a concessão dessa gratificação é realizada por meio de processo seletivo composto por provas escrita, de natureza classificatória e eliminatória, e de títulos, de natureza classificatória. No caso dos ATIs, os resultados do concurso público para ingresso no cargo são considerados para a atribuição da GSISP.

243. Ainda, conforme o art. 6º da referida portaria, o exercício dos servidores beneficiários da GSISP deve se dar na cidade de Brasília/DF nos órgãos Central, Setoriais, Seccionais e Correlatos do Sisp. Essa restrição, na prática, impede que servidores investidos no cargo de ATI possam ser alocados em órgãos integrantes daquele Sistema em localidades diferentes da Capital Federal, uma vez que perderiam parcela significativa de suas remunerações.

244. Em relação às informações obtidas sobre o primeiro concurso para provimento dos cargos de ATI, regulado pelo Edital 2, de 18/8/2009, é possível fazer uma análise sobre a evasão do cargo ocorrida a partir de 2010, ano em que os primeiros ATIs foram nomeados.

245. Inicialmente, cabe lembrar que, conforme a relação entregue pela SLTI (peça 786, p. 8-9), atualmente, somente 264 das 345 vagas de ATIs inicialmente disponibilizadas em virtude de autorização orçamentária encontram-se ocupadas, atingindo 76,5 % (264 / 345 x 100) de taxa de ocupação do cargo. Quando subtraídos dois ATIs cedidos a outros órgãos, quatro ATIs exercendo a função de cofiança DAS e um ATI de licença, o percentual de servidores efetivamente exercendo o cargo de ATI sofre ligeira redução, ficando em 74,5% (257 / 345 x 100).

246. Sobre a evasão propriamente dita, de acordo com as informações obtidas, verifica-se que, dos servidores que efetivamente entraram em exercício, 89 ATIs pediram exoneração do cargo (peça 786, p. 17 -19), obtendo-se uma taxa de 25,21% (89 / 345 x 100) referente à evasão do cargo desde 2010.

247. Quando observado que, dos candidatos aprovados e homologados no primeiro concurso (440), 88 desistiram do cargo antes da nomeação e nove não tomaram posse após a respectiva nomeação, totalizando 97 desistências (peça 786, p. 21-23), somando-se os servidores e os candidatos desistentes, constata-se que a taxa de desistência do cargo de ATI (anterior ou posterior à posse) no primeiro concurso alcança 42,3% ([87 + 97] / 440 x 100).

248. A propósito, a alta taxa de evasão dos ATIs já havia sido mencionada no âmbito do TC 007.887/2012-4 que resultou no Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário (peça 818, p. 34-36). Essa fiscalização tratou de levantamento acerca de avaliação da governança de tecnologia da informação na APF.

249. A fim de avaliar a hipótese de normalidade da alta taxa de evasão em cargos de atribuições de complexidade similar (Quadro 3) e com grandes diferenças salariais (item 261 deste relatório), a equipe de fiscalização pretendeu fazer comparações entre a evasão dos ATIs com a dos cargos de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), uma vez que são cargos transversais também geridos pelo MPOG.

Quadro 3 - Atribuições dos cargos de ATI, APO e EPPGG

Cargo Atribuição

ATI Analista em Tecnologia da Informação, de nível superior, com atribuições voltadas às atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle dos recursos de tecnologia da informação relativos ao funcionamento da administração pública federal, bem como executar análises para o desenvolvimento, implantação e suporte a sistemas de informação e soluções tecnológicas específicas; especificar e apoiar a formulação e acompanhamento das políticas de planejamento relativas aos recursos de tecnologia da informação; especificar, supervisionar e acompanhar as atividades de desenvolvimento, manutenção, integração e monitoramento do desempenho dos aplicativos de tecnologia da informação; gerenciar a

disseminação, integração e controle de qualidade dos dados; organizar, manter e auditar o armazenamento, administração e acesso às bases de dados da informática de governo; e desenvolver, implementar, executar e supervisionar atividades relacionadas aos processos de configuração, segurança, conectividade, serviços compartilhados e adequações da infra-estrutura da informática da Administração Pública Federal. (Lei 11.357/2006, art. 1 º, inciso IV)

APO Atividades de nível superior, de complexidade e responsabilidade elevadas, compreendendo direção superior da administração orçamentária, assessoramento especializado, inclusive na área internacional, orientação e supervisão de auxiliares, abrangendo estudo, pesquisa, análise e interpretação da legislação econômico-fiscal, orçamentária, de pessoal e encargos sociais, com vistas à adequação da política orçamentária ao desenvolvimento econômico; supervisão, coordenação e execução dos trabalhos referentes à elaboração, acompanhamento e revisão do orçamento; desenvolvimento dos trabalhos de articulação entre o planejamento e os orçamentos governamentais, modernização e informatização do sistema orçamentário da União. (peça 832, p. 2)

EPPG Aos titulares dos cargos de provimento efetivo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG compete o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia. (Decreto 5.176 de 10/8/2004, art. 1º)

250. Entretanto, uma vez que a Segep, órgão responsável pela gestão do cargo de EPPGG, não forneceu informações suficientes para a referida análise, a comparação limitou-se aos cargos de ATI e APO, como se vê a seguir.

251. O Quadro 4 mostra as taxas de evasão dos cargos de APO e ATI entre 2010 e 2013, onde se verifica que, enquanto o cargo de ATI apresenta taxa de evasão de 25,21%, a evasão do cargo de APO é 14%, (92 / 652 x 100), onde 92 correspondem ao total de saídas e 652 ao total de entradas no período (peça 826, p. 3).

Quadro 4 - Comparativo entre as taxas de evasão dos cargos de ATI e APO entre 2010 e 2013

Cargo Servidores investidos no cargo entre 2010 e 2013 Servidores que deixaram o cargo entre 2010 e 2013 Taxa de Evasão

ATI 345 89 25,21%

APO 652 92 14,11%

252. Registre-se que entre os 89 casos de servidores que deixaram o cargo de ATI consistem inteiramente de exonerações e pedidos de vacância, ao passo que entre os servidores que deixaram o cargo de APO no período analisado, encontram-se casos de aposentadorias, falecimentos, pedidos de vacância e exonerações, fato que diminuiria ainda mais a taxa de evasão dos APOs caso fossem considerados somente as exonerações e os pedidos de vacância.

253. Essas informações conflitam com o relato realizado na reunião, ocasião em que foi afirmado por representante do MPOG que a taxa de evasão de cargos como o EPPGG e o APO pouco divergiam do cargo de ATI, podendo-se concluir que:

253.1. a taxa de evasão dos servidores ocupantes do cargo de ATI é elevada quando comparada com cargos de atribuições e níveis de responsabilidade semelhantes, contudo com remuneração mais elevada.

254. A elevada evasão dos ATIs, além dos óbvios prejuízos causados aos recursos humanos especializados do Sisp, também caracteriza forte dano pecuniário à Administração quando considerados os esforços de seleção e capacitação despendidos com os servidores que deixaram o cargo.

255. Acerca do alto índice de evasão dos ATIs, pode-se afirmar que, diante das evidências, a justificativa apresentada pela SLTI quanto à dificuldade de retenção dos servidores empossados no cargo de ATI ser oriunda das características de transversalidade do cargo, não se sustenta.

256. A principal razão verificada neste trabalho para as elevadas taxas de evasão e desistência do cargo de ATI está relacionada à falta de vinculação do cargo a uma carreira própria associada a uma remuneração compatível às atribuições do cargo definidas na Lei 11.357/2006, e não às características de transversalidade do cargo. Esse problema, de forma geral, foi identificado segundo os dados obtidos por

meio da pesquisa eletrônica, detalhados no item 4.5 do presente relatório.

257. No documento Proposta de Carreira de TI para o Sisp, esse fato é colocado pela SLTI, que expõe a preocupação com o "esvaziamento" dos cargos de ATI, "devido à fragilidade dos cargos da área de TI, frente à baixa remuneração e à falta de uma carreira específica", motivação que levou aquela Secretaria a produzir o estudo consignado no referido documento, elaborado em novembro/2011 (peça 786, p. 93).

258. A mesma razão está documentada na proposta de carreira elaborada pela Associação Nacional dos Analistas em TI (Anati), entidade criada para congregar e representar os servidores públicos federais ingressos no cargo de ATI do quadro efetivo do MPOG (peça 823, p. 15-18). Esse mesmo documento traz comparativos entre as taxas de evasão dos cargos de APO e EPPG com ATI, relacionando as baixas taxas dos dois primeiros cargos aos salários superiores ao do último (peça 823, p. 15).

259. De forma exemplificativa, é oportuno realizar comparações salariais entre os cargos de ATI com os cargos de APO e EPPGG.

260. Segundo a Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, de março/2013, elaborada pela Segep do MPOG, os cargos de APO e EPPGG são estruturados em carreira, dividida em quatro classes e treze padrões remuneratórios. A remuneração dá-se por subsídio, sendo que a inicial é fixada em R$ 13.608,81 (classe A, padrão I), ao passo que a final em R$ 19.402,37 (classe Especial, padrão IV) (peça 822, p. 62).

261. Isso significa que o salário do servidor recém-investido no cargo de APO ou de EPPGG é 85% superior ao salário do ATI recém-ingressado. Quando a comparação é feita com o salário dos APOs e EPPGGs em final de carreira com o do ATI que passou pelo primeiro ciclo de avaliação, a diferença alcança 159%.

Quadro 5 - Comparativo entre as remunerações dos cargos de APO e EPPGG com o de ATI

Cargo Inicial Final Diferença (R$) Diferença (%)

EPPGG/APO R$ 13.608,81 R$ 19.402,37 6.268,19 85%

ATI R$ 7.340,62 R$ 7.838,22 11.564,15 147%

262. A Anati, em sua proposta de plano de carreira, além de realizar comparações dos salários dos ATIs com outros cargos públicos federais geridos pelo próprio MPOG e com atribuições tão complexas quanto aos de ATI, realizou estudo salarial comparativo com empregos de gestão do setor privado. Com informações do ano de 2012, a Anati verificou que os níveis de remuneração já eram significativamente maiores que os de ATI, obtendo-se uma média salarial para os profissionais de nível inicial de R$ 11.124,70, enquanto para os de maior experiência, uma média de R$ 17.187,90. Com essas informações, a Anati fez um alerta pertinente quanto à possível evasão dos ATIs também para posições de trabalho em instituições privadas (peça 823, p. 16-17).

263. Os problemas de evasão causados pela ausência de carreira específica e devido à baixa remuneração do cargo já foram observados no segundo concurso realizado pelo MPOG para provimento de duzentos cargos de ATI. A primeira fase do certame teve 36,2% de abstenção e obteve somente 190 candidatos aprovados, tendo-se um déficit inicial de 10 ocupantes (peças 786, p. 5 e 823, p. 14). Entretanto, esse déficit pode aumentar ainda mais, pois, segundo levantamento realizado pela Anati, 54 dos 190 candidatos classificados no concurso já estão aprovados em outros concursos para cargos com melhor remuneração ou condição de trabalho mais atrativa (peça 823, p. 14).

264. Face à análise realizada, pode-se concluir que:

264.1. a principal razão para a elevada taxa de evasão dos ocupantes do cargo de ATI reside na baixa remuneração desse cargo quando comparada às remunerações de cargos públicos federais com atribuições de nível de complexidade semelhantes, entre eles os cargos de APO e EPPGG, assim como aos de empregos em instituições da iniciativa privada com competências análogas.

265. Quanto à tramitação da proposta de carreira de TI para o Sisp, elaborada pela SLTI, apesar da vital importância alardeada nesse documento acerca da necessidade de criação de carreira específica para o cargo de ATI com vistas a diminuir a evasão dos servidores, importa lembrar que a mesma é datada de 18/11/2011 e até 8/11/2013, data da emissão da Nota Técnica 248/DSR/SLTI-MP, ainda encontrava-se em tramitação na Segep do MPOG.

266. Sobre esse assunto, ainda deve ser registrado que a Anati tem empregado esforços para a criação da carreira de ATI, como se observa das informações constantes em seu sítio eletrônico (www.anati.org.br/index.php/anati-news/175-ii-reuniao-slti-criacao-carreira).

267. Em 27/9/2013, a associação profissional reuniu-se com a SLTI para discutir e avaliar uma exposição de motivos para a criação da carreira no âmbito do Poder Executivo Federal. Posteriormente, em 31/10/2013, a Anati entregou e protocolou naquela Secretaria o documento Proposta de Carreira de Analista em Tecnologia da Informação (peça 823). No seu sítio eletrônico, ainda é informado que após a entrega da proposta, a SLTI estaria incumbida da elaboração de uma nota técnica a ser encaminhada à Segep, a quem caberá estudar e avaliar a oportunidade e conveniência da criação da carreira para a APF.

268. Cotejando esses fatos, conclui-se que:

268.1. uma vez que a Segep estaria analisando a proposta elaborada pela SLTI ainda em 2011, as ações da Anati, inclusive entregando nova proposta de carreira de TI em 2013, são indícios de que análise da Secretaria de Gestão Pública sobre o assunto não possui a celeridade necessária, principalmente quando considerados a alta taxa de evasão do cargo e a possível perda de aproximadamente 50 candidatos do novo concurso interessados em assumir cargos distintos em virtude de melhores remunerações, conforme alertado por aquela associação.

269. Na tentativa de reter os ocupantes do cargo de ATI, a SLTI alterou normativo interno proporcionando que ATIs possam ocupar cargos em comissão ou funções DAS, de livre nomeação. Essa alteração, além de consistir em uma forma paliativa para enfrentar o problema salarial, pode colocar os ocupantes do cargo em situações desconfortáveis ou constrangedoras, como ameaças de perda do cargo em comissão ou da função caso não façam o que o superior hierárquico determinar, situações relatadas à equipe de fiscalização no decorrer do presente levantamento.

270. Acerca das capacitações oferecidas pela SLTI aos ATIs, ação também citada como forma de reter esses profissionais, de forma semelhante, não podem ser vistas como forma de solucionar o problema de retenção dos ATIs, especialmente quando se constata que a origem da evasão passa ao largo de treinamentos e cursos, mas reside na baixa remuneração do cargo quando comparada a carreiras da APF com características e atribuições assemelhadas.

271. Além da evasão dos ocupantes do cargo de ATI e da desistência de candidatos, muitos mesmo antes da nomeação, cumpre observar que a cessão de ATIs a outros órgãos da Administração Pública, inclusive de esfera equiparada à estadual, enfraquece ainda mais o quadro de profissionais especialistas em TI que deveria estar atuando em prol das instituições integrantes do Sisp. Embora a cessão esteja amparada pelo art. 93 da Lei 8.112/1990 e regulamentada por meio do Decreto 4.050/2001, há de se considerar a possível colisão entre os atos de cessão nesse contexto e o princípio constitucional da eficiência no âmbito dos órgãos integrantes do Sisp.

272. O mesmo raciocínio pode ser utilizado em relação aos quatro ATIs ocupando cargos de livre nomeação do tipo DAS. Segundo o quadro apresentado pela SLTI (peça 786, p. 8-9), pode-se inferir que esses servidores não estão no exercício das atribuições do cargo de ATI, diminuindo ainda mais o efetivo de servidores exercitando atribuições necessárias à estruturação do Sisp.

273. Dessa forma, conclui-se que:

273.1. o quadro permanente de ATIs do MPOG, além de ser enfraquecido pela evasão de seus ocupantes, também é fragilizado pela cessão de servidores para outros órgãos da Administração Pública e para a ocupação de funções comissionadas DAS sem vinculação com o desempenho das atribuições do cargo.

274. Diante do exposto, pode-se afirmar que a criação do cargo de ATI foi um importante passo dado para a reestruturação da área de TI dos órgãos integrantes do Sisp. Entretanto, a carreira está enfraquecida pela alta taxa de evasão do cargo, em razão da baixa remuneração, quando comparada a carreiras da APF com características e atribuições assemelhadas, bem como pela cessão de servidores que optam por condições de trabalho mais atrativas para desempenhar atividades não relacionadas ao cargo e, às vezes, em órgãos não integrantes do Sisp.

Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest)

275. A origem do Dest remonta ao final da década de 1970, quando foi criada a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest) por meio do Decreto 84.128, de 29/10/1979. A Sest atuava como órgão central do subsistema de controle de recursos e dispêndios de empresas estatais, no âmbito do Sistema de

Planejamento Federal, e seu objetivo era coordenar e monitorar a atuação das empresas estatais, de forma a garantir a qualidade dos investimentos, em convergência com as diretrizes políticas, econômicas e sociais estabelecidas pelo Governo Federal.

276. Da sua criação até os dias atuais, a Sest passou por muitas modificações, sendo transformada em Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), com a publicação do Decreto 6.929, de 6/8/2009, como reflexo da ampliação de sua atuação como indutor de boas práticas de gestão e instituição de referência em governança corporativa para o setor público, além de seu papel de controlador das receitas e dispêndios das empresas estatais.

277. À época do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, segundo o inciso IX do art. 6º do Decreto 6.081/2006, transcrito a seguir, uma das competências do Dest era contribuir para o aumento da eficiência e transparência das empresas estatais:

Decreto 6.081/2006

Art. 6º Ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais compete:

(...)

IX - contribuir para o aumento da eficiência e transparência das empresas estatais, o aperfeiçoamento e integração dos sistemas de monitoramento econômico-financeiro, bem como para o aperfeiçoamento da gestão dessas empresas;

278. Na esfera dessa competência, o TCU, por intermédio daquele acórdão, teceu ao Dest diversas recomendações, das quais se destacam no contexto deste trabalho:

278.1. a adoção de medidas necessárias para dotar os setores de informática das empresas estatais de estruturas organizacional e de pessoal suficientes para realizar as atividades inerentes à gestão de TI com independência de terceiros;

278.2. a criação de ações de capacitação multidisciplinar voltadas para os gestores de TI.

279. Haja vista a importância dessas recomendações para este levantamento, a equipe de fiscalização reuniu-se com representante do Dest e com o Assessor Especial de Controle Interno do MPOG em 24/10/2013 visando discutir a propriedade das recomendações exaradas e as ações até então tomadas objetivando atendê-las. Previamente à reunião, solicitou-se com o Ofício de Comunicação 721/2013-TCU/Sefti, de 9/10/2013, as seguintes informações e documentos (peça 750, p. 3):

279.1. medidas adotadas com vistas a dar cumprimento à recomendação desta Corte de Contas destinada a esse Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais no âmbito do subitem 9.13 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, em especial aos subitens 9.4.5 e 9.10.

279.2. caso exista, estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI nas empresas estatais da União;

279.3. caso exista, relação das dificuldades encontradas para a seleção e retenção de profissionais de TI nas empresas estatais da União;

279.4. caso existam, boas práticas adotadas para a seleção e retenção de profissionais de TI nas empresas estatais da União;

279.5. caso existam, medidas a cargo do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais que estão sendo adotadas para a retenção de profissionais de TI nas empresas estatais da União.

280. Em resposta, o Dest enviou o Ofício 1.536/MP/SE/Dest (peça 791), de 31/10/2013, contendo os esclarecimentos à requisição acompanhados de cópia do Ofício 716/Dest-MP e da Nota Técnica 301/2012/CGORI/Dest/MP (peça 791, p. 4 e 5-13, respectivamente), ambos de 7/8/2012. Os esclarecimentos apresentados no citado ofício de resposta basicamente continham as mesmas explicações dadas aos auditores desta Secretaria na reunião ocorrida em 24/10/2013.

281. Na manifestação oficial, inicialmente o Dest afirmou que, no seu papel de supervisor e no cumprimento de seus deveres, tem empregado esforços e orientado as estatais federais a adotarem providências para o cumprimento das recomendações emanadas desta Corte. Contudo, quanto ao

provimento dos setores de informática das empresas estatais de estrutura organizacional e de quadro de pessoal nos termos do subitem 9.4.5 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, o Dest informou que encontra limitações institucionais, legais e operacionais (peça 791, p. 2).

282. Acerca dessas limitações, o Departamento explicou que as empresas estatais são dotadas de autonomia administrativa, operacional e financeira, além de flexibilidade para que possam desempenhar com êxito sua função empresarial, conforme previsto no Decreto-Lei 200/1967. Dessa forma, por ato de gestão, elas são autorizadas a gerenciar seus respectivos quadros de pessoal (peça 791, p. 2).

283. Em contrapartida, o esclarecimento noticia que a atribuição do Dest é aprovar e fixar o número de empregados das estatais caso a caso, conforme a demanda da empresa, possuindo o Departamento a competência regimental de aprovar a estrutura organizacional, o quadro de pessoal e a fixação do quantitativo de pessoal das empresas estatais de acordo com a proposta por elas formuladas, devidamente fundamentada, na qual é necessário apresentar uma série de informações, como o impacto financeiro sobre a folha de pessoal e a necessidade da ampliação (peça 791, p. 3).

Análise

284. A princípio, cabe explicar que o Ofício 716/Dest/MP, de 7/8/2012, foi remetido à Sefti com o intuito de apresentar considerações do Dest acerca das recomendações e determinações exaradas nos Acórdãos 2.471/2008, 1.145/2011 e 1.233/2012, todos do Plenário deste TCU. A esse ofício foi anexada a Nota Técnica 301/2012/CGORI/Dest/MP que, por sua vez, continha a exposição das ações do Dest para dar cumprimento às deliberações do TCU (peça 791, p. 4-5).

285. A referida nota técnica revelou que, no âmbito do cumprimento das recomendações do Acórdão 2.471/2008, o Dest expediu orientação formal a todas as empresas estatais por meio do Ofício 20/2009/MP/SE/Dest, tendo recebido as respostas das empresas acerca das situações particulares e providências adotadas. O TCU, contudo, discordou desse procedimento, considerando-o de alcance limitado, mencionando que a recomendação prolatada deveria ser cumprida por meio de publicação de ato normativo ou realização de evento para a orientação das empresas, no âmbito do Acórdão 1.145/2011-TCU -Plenário (peça 791, p. 8).

286. Outra relevante informação constante da Nota Técnica 301/2012/CGORI/Dest/MP refere-se à notícia de que o Dest estava elaborando questionário de avaliação da governança de TI das empresas estatais (peça 791, p. 5, § 4º).

287. Quanto ao normativo que pautou a recomendação do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário ao Dest, o Decreto 6.081/2006, é relevante registrar a sua substituição pela edição de sucessivos decretos entre os anos de 2007 e 2012. Atualmente, o Decreto 7.675/2012, o qual aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do MPOG, é o normativo vigente que estabelece a competência do Dest. Apesar das mudanças sofridas ao longo do tempo, a previsão contida no inciso IX do antigo Decreto 6.081/2006 continua vigendo no inciso XI do art.6º do novo Decreto 7.675/2012. Dessa forma, verifica-se que as recomendações do referido acórdão permanecem apropriadas.

288. Em relação às alegadas limitações do Dest para prover as áreas de informática das estatais com estrutura adequada à gestão de TI, em que pese a autonomia e flexibilidade dessas empresas estabelecidas pelo Decreto-Lei 200/1967, convém observar que, na esfera de sua competência de contribuir para o aumento da eficiência das empresas estatais, a expedição de norma orientadora do Departamento acerca da estruturação das áreas de TI poderia auxiliá-las, principalmente aquelas recém-criadas.

289. Entretanto, para a elaboração de um normativo de adequada utilidade, seria salutar a realização prévia de diagnóstico das empresas estatais quanto à governança de TI, englobando aspectos como estrutura de recursos humanos e capacitação. Nesse sentido, embora a Nota Técnica 301, de 7/8/2012, noticie que se encontrava em curso a elaboração de questionário de avaliação da governança de TI das empresas estatais, não foram encaminhadas evidências que comprovem a adoção dessa medida até o momento.

290. Portanto, face à situação encontrada pela equipe de fiscalização, conclui-se que:

290.1. as ações tomadas pelo Dest com o intuito de prover as áreas de informática das instituições sob sua orientação com estrutura adequada, sobretudo de recursos humanos, não têm tido o vigor necessário para atender as recomendações do TCU emanadas pelo Acórdão 2.471/2008.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

291. Até abril/2004, conforme a Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário brasileiro compunha-se do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e Juízes Federais, dos Tribunais e Juízes do Trabalho, dos Tribunais e Juízes Eleitorais, dos Tribunais e Juízes Militares e dos Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

292. Com o objetivo de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente em relação ao controle e à transparência administrativa e processual, por meio da promulgação da Emenda Constitucional 45, de 30/12/2004, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão integrante do Poder Judiciário.

293. Entre as ações tomadas pelo CNJ com vistas ao aprimoramento do sistema judiciário brasileiro, consta a publicação da Resolução 90 (peça 806), de 29/9/2009, a qual dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário. Esse normativo revelou-se de especial interesse para os trabalhos deste levantamento, haja vista que traz em seu conteúdo elementos que visam atender às recomendações do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, algumas das quais se constituem em objeto deste levantamento.

294. A Resolução CNJ 90/2009, no capítulo "Quadro de pessoal de tecnologia da informação e comunicações - TIC", aborda, com certo grau de detalhe, como devem ser estruturados os quadros de pessoal permanente de profissionais da área de TIC dos tribunais, definindo suas atribuições e estabelecendo quantitativos mínimos da força de trabalho.

295. Nesse sentido, seu art. 2º define que cada tribunal deve constituir quadro de pessoal permanente de profissionais da área de TIC e estabelece que as funções gerenciais e as atividades estratégicas da área de TIC (governança de TIC, gerenciamento de projetos de TIC, análise de negócio, segurança da informação, gerenciamento de infraestrutura e gestão dos serviços terceirizados de TIC) devem ser executadas, preferencialmente, por servidores efetivos do quadro permanente, substituindo-se gradualmente a força de trabalho terceirizada que as realize (peça 806, p. 1).

296. Quanto ao quadro de pessoal permanente, ao qual deve ser definida e aplicada política de gestão de pessoas que promova a fixação de recursos humanos na área da TIC, o normativo em questão determina que os tribunais devem manter quadro de pessoal permanente de TIC compatível com a demanda e o porte. Entre os critérios adotados para fixar o quantitativo necessário estão, entre outros, o número de usuários internos de recursos de TIC, o grau de informatização, o número de estações de trabalho, o desenvolvimento de projetos na área de TIC e o esforço necessário para o alcance das metas do planejamento estratégico, tomando como referencial mínimo para a força de trabalho os seguintes quantitativos recomendados (peça 806, p. 2 e 6):

Quadro 6 - Anexo I da Resolução CNJ 90/2009

Total de Usuários de recursos de TIC % mínimo da força de trabalho de TIC (efetivos, comissionados e terceirizados) Mínimo necessário de profissionais do quadro permanente

Até 500 7,00% 15

Entre 501 e 1.500 5,00% 35

Entre 1.501 e 3.000 4,00% 75

Entre 3.001 e 5.000 3,00% 120

Entre 5.001 e 10.000 2,00% 150

Acima de 10.000 1,00% 200

297. Acerca da capacitação, o art. 3º da Resolução CNJ 90/2009 definiu que deve ser elaborado e implantado plano anual de capacitação para desenvolver as competências necessárias à operacionalização e gestão dos serviços de TIC, promovendo e suportando, de forma contínua, o alinhamento das competências técnicas e gerenciais do quadro de pessoal de TIC às melhores práticas de governança, bem como sua atualização tecnológica (peça 806, p. 2)

298. Para discutir acerca da citada norma, a equipe de fiscalização agendou reunião com o CNJ solicitando, previamente, por intermédio do Ofício 718/2013-TCU/Sefti, de 8/10/2013, os seguintes

documentos e informações:

298.1. estudos que embasaram a Resolução CNJ 90/2009, incluindo a tabela contida no seu Anexo I;

298.2. relação das dificuldades encontradas para a seleção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário;

298.3. relação das dificuldades encontradas para a retenção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário;

298.4. boas práticas adotadas para a seleção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário;

298.5. boas práticas adotadas para a retenção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário;

298.6. medidas a cargo do CNJ que estão sendo adotadas para a retenção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário;

298.7. medidas a cargo do CNJ que estão sendo adotadas para aferir o cumprimento da Resolução CNJ 90/2009 pelos órgãos integrantes do Poder Judiciário.

299. Nessa esteira, em 22/10/2013, os membros da equipe fiscalização reuniram-se com dois representantes da área de TI do CNJ, os quais foram destacados para prestar as informações requeridas e os esclarecimentos julgados necessários. Cabe ressaltar que as respostas ao Ofício 718/2013-TCU/Sefti foram apresentadas por meio da mensagem eletrônica do Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) do CNJ constante da peça 807 deste processo.

300. Quanto ao primeiro tópico do ofício, foi informado que o CNJ criou, por meio da Portaria 361, de 28/8/2008, o Comitê Nacional de Gestão dos Sistemas Informatizados do Poder Judiciário, com o objetivo geral de diagnosticar a situação de toda a rede informatizada do Poder Judiciário e apresentar sugestões no sentido de sua uniformização e padronização, sendo um de seus trabalhos a elaboração da minuta de documento que originou a Resolução CNJ 90/2009 (peça 807, p. 1).

301. Segundo os esclarecimentos prestados, o quantitativo mínimo recomendado para TIC foi tema de um dos subgrupos criados à época e baseou-se em estudo realizado por GOMOLSKI B., STANLEY C. e MORELLO D., que tratava do tamanho ideal de uma equipe de TI. Em 23/3/2009, esse estudo, referenciado no Plano Nacional de Capacitação de TIC do Poder Judiciário (peça 807. p. 4), encontrava-se disponível na página eletrônica http://info.abril.com.br/corporate/gartner/ qual-e-o-tamanho-ideal-de-umaequipe-de-ti.shtml (peça 807, p. 1).

302. Com relação às dificuldades encontradas para a seleção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário, o Diretor do DTI informou que foi realizado levantamento nos tribunais que compõem o Poder Judiciário (peça 811), encontrando-se situações muito díspares, mas basicamente verifica-se certa predominância da falta de carreira específica para a área de TI no Judiciário Estadual e baixos salários, principalmente se comparados a outros órgãos da Administração Pública (peça 807, p. 1).

303. De modo semelhante, obteve-se no levantamento apresentado pelo Diretor do DTI, no tocante às dificuldades encontradas para a retenção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário, as seguintes razões: baixos salários, principalmente se comparados a outros órgãos da Administração Pública; falta de plano de carreira; trabalho estressante e falta de possibilidade de crescimento em virtude da pequena quantidade de funções para a área de TI (peça 807, p. 2).

304. No que concerne ao objeto do item 4 do Ofício 718/2013-TCU/Sefti, foi relatado que a melhor prática adotada para a seleção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário é a realização de concurso público de provas e títulos, enquanto as boas práticas citadas para a retenção desses profissionais (item 5 do referido ofício) são o plano de capacitação de TIC, o adicional de qualificação e as bolsas de estudo (peça 807, p. 2).

305. Acerca da resposta ao item 6 do Ofício 718/2013-TCU/Sefti, o qual questionou sobre as medidas a cargo do CNJ que estão sendo adotadas para a retenção de profissionais de TI no âmbito do Poder Judiciário, o Diretor do DTI informou que uma eficiente forma de retenção dos profissionais de TIC é o investimento em capacitação, provida pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJud). O CEAJud tem por missão promover a educação colaborativa e o desenvolvimento das competências necessárias ao aperfeiçoamento dos servidores do Poder Judiciário, oferecendo treinamentos à distância em várias áreas do conhecimento, inclusive específicos para as áreas de TIC (peça

807, p. 2).

306. Quanto às medidas a cargo do CNJ que estão sendo adotadas para aferir o cumprimento da Resolução CNJ 90/2009 pelos órgãos integrantes do Poder Judiciário (item 7 do Ofício 718/2013-TCU/Sefti), o Diretor do DTI revelou que, anualmente, é aplicado um questionário de governança de TIC em todos os tribunais do país (peça 812), objetivando identificar suas situações nos seguintes aspectos: aplicativos, capacitação, comunicação de dados, equipamentos, governança de TIC, infraestrutura tecnológica, pessoal de TIC, processo eletrônico, segurança da informação e telefonia (peça 807, p. 2).

307. Segundo aquele Diretor, as informações obtidas subsidiam a elaboração de estudos que permitem identificar o porte do tribunal, baseando-se em automação, capacitação, governança de TIC, tecnologia e força de trabalho total mínima. Esses estudos são utilizados pelo CNJ no estabelecimento de suas diretrizes voltadas à tecnologia da informação e ao direcionamento de recursos aos Tribunais de Justiça Estaduais, ressaltando-se que o CNJ dispõe de ação orçamentária destinada ao nivelamento de TIC dos tribunais de justiça estaduais (peça 807, p. 2-3).

308. Como outras medidas para aferir o cumprimento da Resolução CNJ 90/2009, o Diretor do DTI destacou as inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional de Justiça nos tribunais do país em que os aspectos relacionados à força de trabalho mínima de TIC são verificados, dando origem a determinações e sugestões para que os tribunais se adequem aos parâmetros mínimos do normativo em questão.

Análise

309. Inicialmente, cabe assinalar que a Resolução CNJ 90/2009 constitui-se em um mecanismo para o nivelamento dos setores de tecnologia da informação dos tribunais brasileiros, que possuem situações diversas, sobretudo quando considerado o Poder Judiciário nos Estados da Federação.

310. Acerca da força de trabalho mínima dos profissionais de TIC recomendada nessa norma, importa dizer que o estudo citado pelo Diretor do DTI não se encontra mais disponível no endereço eletrônico indicado. Entretanto, observando o Plano Nacional de Capacitação de TIC do Poder Judiciário (peça 807. p. 4) e outra fonte encontrada em pesquisa na internet pela equipe de fiscalização (peça 809), ambos referenciando o citado estudo, é possível verificar que vários fatores podem influenciar o tamanho do quadro de pessoal de TIC, entre eles:

310.1. nível de terceirização da organização;

310.2. perfil de adoção de tecnologia;

310.3. grau de centralização de TIC;

310.4. nível de padronização com a arquitetura;

310.5. níveis de serviço oferecidos;

310.6. nível de recursos financeiros da companhia disponibilizados para TIC.

311. Além desses fatores, ainda podem ser acrescidos muitos outros, como as tecnologias empregadas no parque tecnológico da instituição, fator que influencia a quantidade de profissionais necessários para gerenciá-las e operá-las.

312. Na resposta apresentada pelo Diretor do DTI não constam evidências de que foi realizado diagnóstico prévio para avaliar o impacto desses fatores no quantitativo e na qualificação dos profissionais de TI que atuam nas áreas de informática de todos os tribunais brasileiros, de forma a definir objetivamente os patamares mínimos do quantitativo de mão de obra de TIC.

313. Além disso, verifica-se do anexo I da Resolução CNJ 90/2009 que, na maioria das faixas estipuladas por total de usuários de TIC (Quadro 6), os quantitativos mínimos recomendados, incluindo servidores efetivos, comissionados e terceirizados, não alcançam o percentual médio de 5% mencionado no estudo no qual o CNJ revelou ter se baseado. Tal estudo afirma que, de uma maneira geral e em todos os segmentos de empresas, a relação média entre técnicos de TIC e o total de funcionários da empresa é de 5,1 por 100, possuindo a maioria das organizações a taxa entre 5 e 7 por 100 funcionários (peça 810, p. 4).

314. Em acréscimo, considerando que do total de pessoal de TIC, 82% seja do quadro permanente (peça 809, p. 3), verifica-se que o quantitativo "mínimo necessário de profissionais do quadro permanente"

disposto na Resolução CNJ 90/2009 está aquém desse quantitativo, conforme exposto no Quadro 7.

Quadro 7 - Diferença entre quantitativos definidos no estudo e na Resolução CNJ 90/2009

Total de Usuários de recursos de TIC % mínimo da força de trabalho de TIC (efetivos, comissionados e terceirizados) Resolução CNJ 90/2009 (A) Mínimo necessário de profissionais do quadro permanente Resolução CNJ 90/2009 (B) 82% da força de trabalho é do quadro permanente Estudo - (C=A*82/100) Diferença (B-C)

Até 500 7% 35 15 29 -14

Entre 501 e 1.500 5% 75 35 62 -27

Entre 1.501 e 3.000 4% 120 75 98 -23

Entre 3.001 e 5.000 3% 150 120 123 -3

Entre 5.001 e 10.000 2% 200 150 164 -14

Acima de 10.000 1% - - - -

315. Por fim, deve-se registrar que os quantitativos mínimos determinados pela Resolução CNJ 90/2009 podem causar distorções no quadro de recursos humanos de TIC dos tribunais. Observando, por exemplo, os quantitativos de servidores efetivos do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 535 e 489, respectivamente, segundo informações obtidas por meio do questionário eletrônico aplicado no âmbito deste levantamento, verifica-se que, no primeiro tribunal, embora possua apenas 46 servidores a mais do que o segundo, podem ser alocados 35 servidores efetivos do quadro permanente, enquanto no outro, somente 15. Uma diferença substancial de vinte servidores. Se considerados os terceirizados e comissionados, essa diferença aumenta para 40 pessoas (75 - 35).

316. Portanto, diante da análise empreendida, constata-se que:

316.1. os quantitativos mínimos referenciais recomendados na Resolução CNJ 90/2009, embora possibilitem orientar os órgãos integrantes do Poder Judiciário, podem não refletir as reais necessidades de cada tribunal, bem como trazer relevantes distorções na força de trabalho mínima da área de informática entre tribunais com número semelhante de usuários de recursos de TIC.

317. Quanto às demais informações obtidas pelas respostas ao Ofício 718/2013-TCU/Sefti, verifica-se que o CNJ está empenhado em estruturar as áreas de TI dos tribunais brasileiros. Por meio da realização anual de diagnóstico de governança de TIC, iniciativa instituída em 2010 por força do art. 17 da Resolução CNJ 90/2009 (peça 806, p. 5-6), o CNJ identifica de forma objetiva e acurada a situação das áreas de TI dos tribunais, classificando-os em seis níveis de maturidade: excelência, aprimorado, satisfatório, médio, baixo e crítico.

318. Conforme demonstra o documento Resultado dos Portes dos Tribunais em Tecnologia da Informação e Comunicação - 2013 Compacto (peça 813), disponível no sítio eletrônico do Conselho, essa classificação, baseada no art. 17 da Resolução CNJ 90/2009, é realizada de acordo com a avaliação dos tribunais quanto aos seus respectivos portes baseados em cinco aspectos:

318.1. automação;

318.2. capacitação;

318.3. governança de TI;

318.4. tecnologia;

318.5. força de trabalho mínima recomendada para TIC.

319. A seguir, esses diagnósticos são utilizados pelo CNJ na elaboração de diretrizes relacionadas à TIC no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, destinando-se recursos ou oferecendo apoio técnico aos tribunais com maior carência, visando aos seus nivelamentos tecnológicos. A equipe de fiscalização solicitou ao Diretor da DTI evidências da relação entre os diagnósticos e as diretrizes, contudo não obteve resposta.

320. Além de proporcionar uma avaliação objetiva dos tribunais brasileiros, os diagnósticos de governança de TIC também se constituem em importante mecanismo para avaliar o impacto das diretrizes adotadas pelo CNJ na evolução dos tribunais brasileiros, conforme se verifica no documento Evolução do Nivelamento de Tecnologia da Informação e Comunicação 2010 a 2013 (peça 814), que consiste em consolidação comparativa dos diagnósticos efetuados nesse período.

321. Da análise desse documento, constata-se, de forma global, uma melhora na evolução da quantidade dos tribunais classificados como aprimorados. Enquanto em 2010 somente 7,69% dos tribunais encontravam -se nesse estágio, em 2013, 14,29% dos tribunais foram classificados como aprimorados. De forma semelhante, o quantitativo de tribunais classificados como satisfatórios subiu de 15,38%, em 2010, para 50,55% em 2013, enquanto a quantidade de tribunais com classificação média diminui de 76,92% em 2010 para 35,16% em 2013 (peça 814, p. 2).

322. Quando observado somente o aspecto "força de trabalho total mínima de TIC" de forma consolidada, considerando todos os tribunais, verifica-se leve piora nos indicadores medidos. Enquanto em 2010 existiam dezoito tribunais atendendo o quantitativo mínimo estabelecido pela Resolução CNJ 90/2009, em 2013 foram contabilizados somente quatorze (peça 814, p. 9-10). Analisando os indicadores por tipos de tribunais, verifica-se que os que mais contribuíram para essa redução foram os tribunais eleitorais e os tribunais de justiça estaduais (peça 814, p. 25-26 e 33-34). Quanto a tal fato, deve ser lembrado que, segundo o Diretor do DTI, no levantamento do CNJ junto aos tribunais brasileiros, os tribunais estaduais apontaram os baixos salários, principalmente se comparados a outros órgãos da Administração Pública, como uma das dificuldades para seleção e retenção de pessoal, o que pode justificar a evasão de pessoal.

323. Por outro lado, sob o aspecto "capacitação", percebem-se melhorias na evolução do quantitativo de tribunais com níveis mais elevados, quando comparados os dados de 2010 com os de 2013 (peça 814, p. 9-10). Quanto a esse assunto, cabe salientar que o Diretor do DTI encaminhou, anexo aos seus esclarecimentos, o documento Plano Nacional de Capacitação de Profissionais de TIC, elaborado em março/2009 (peça 831). Ele foi indagado acerca da atualização desse plano, contudo não enviou resposta.

324. Dessa forma, frente às informações examinadas, conclui-se que:

324.1. a estrutura de TIC dos tribunais brasileiros vem evoluindo, demonstrando o provável êxito das ações estruturantes providas pelo CNJ;

324.2. quanto ao provimento das áreas de TIC com os quantitativos mínimos de recursos humanos dispostos na Resolução CNJ 90/2009, evidencia-se a necessidade de fortalecimento das medidas até então tomadas.

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)

325. O Ministério Público brasileiro abrange, conforme estabelecido no art. 128 da Constituição Federal:

325.1. o Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

325.2. os Ministérios Públicos dos Estados.

326. Por sua vez, o CNMP, com sede em Brasília, foi criado em 30/12/2004 por meio da Emenda Constitucional 45. Entre as prerrogativas atribuídas ao Conselho, coube a orientação e fiscalização de todos os ramos do Ministério Público brasileiro.

327. Considerando a esfera de sua atribuição orientadora, a equipe de fiscalização reuniu-se com representantes do CNMP no dia 22/10/2013, solicitando, previamente, as informações contidas no anexo I do Ofício 720/2013-TCU/Sefti (peça 751), de 9/10/2013, a saber:

327.1. medidas adotadas com vistas a dar cumprimento à recomendação desta Corte de Contas destinada a esse Conselho no âmbito do subitem 9.15 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, em especial aos subitens 9.4.5 e 9.10;

327.2. caso exista, estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI nos órgãos jurisdicionados ao CNMP;

327.3. caso exista, relação das dificuldades encontradas para a seleção e retenção de profissionais de TI no âmbito do Ministério Público;

327.4. caso existam, boas práticas adotadas para a seleção e retenção de profissionais de TI no âmbito do Ministério Público;

327.5. caso existam, medidas a cargo do CNMP que estão sendo adotadas para a retenção de profissionais de TI no âmbito do Ministério Público.

328. O CNMP, por intermédio do Ofício 363/2013/SG-CNMP (peça 795), de 20/10/2013, apresentou as respostas às informações requeridas.

329. Quanto às medidas adotadas com vistas a dar cumprimento às recomendações contidas nos subitens 9.4.5 e 9.10 exaradas no Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, o CNMP destacou a minuta de resolução (peça 796), elaborada pelo Comitê de Políticas de Tecnologia da Informação (CPTI) (peça 795, p. 1). A Portaria CNMP-SG 8, de 24/9/2009, que criou esse comitê, também estabeleceu que sua composição contaria com os dirigentes da área de TI de cada uma das unidades dos Ministérios Públicos da União (MPU) e dos Estados (peça 801, p. 1).

330. Segundo os esclarecimentos trazidos, a minuta da citada resolução prevê uma estrutura mínima de quantitativo de recursos humanos de TI que deve ser compatível com a demanda e o porte do órgão, adotando-se como critérios para fixar o quantitativo mínimo necessário de servidores de TI, entre outros, o número de usuários internos de recursos de TI, o grau de informatização, o número de estações de trabalho, o desenvolvimento de projetos na área de TI e o esforço necessário para o alcance das metas do planejamento estratégico. À época da resposta, os gestores declararam que a minuta encontrava-se em discussão no Comitê para, posteriormente, ser apreciada pelo plenário do Conselho (peça 795, p. 1).

331. Além disso, o documento também estabelece que as funções gerenciais e estratégicas da área de TI (governança, planejamento, gerenciamento de projetos, análise de negócio e definição de requisitos de sistemas, administração de dados, administração de banco de dados, gestão dos serviços terceirizados de TI e fiscalização de contratos de TI) devem ser executadas por servidores efetivos do quadro permanente ou ocupantes de cargo comissionado, prevendo que a força de trabalho terceirizada que eventualmente realize essas atividades seja gradualmente substituída (peça 795, p. 1-2).

332. Quanto à capacitação, objeto do subitem 9.10 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, o CNMP destacou que promove desde 2011 a Mostra de Tecnologia da Informação do Ministério Público, cujo objetivo é proporcionar o intercâmbio de experiências entre os ramos e esferas dos Ministérios Públicos, disseminar boas práticas e apresentar sistemas ou soluções de TI bem sucedidos. Também foi citado o Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, o qual conta com uma grade de temas significativos relacionados à TI (peça 795, p. 2).

333. Acerca da capacitação dos servidores propriamente dita, o CNMP citou a recente Portaria CNMP-Presi 221 (peça 797), de 31/7/2013. Esse normativo criou a Unidade de Capacitação do Ministério Público (UCMP), cuja função é auxiliar na identificação e articulação de oportunidades de capacitação conjunta de membros do Ministério Público brasileiro, que deverá atuar em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com o CNJ e a Escola Superior do MPU (peça 795, p. 2).

334. Em relação à existência de estudo de quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades da área de TI nos órgãos jurisdicionados ao CNMP, objeto do item 2 do anexo I do Ofício 720/2013-TCU/Sefti, a resposta do Conselho citou novamente a minuta de resolução, informando que seu anexo I quantificará o mínimo necessário de profissionais do quadro permanente para o desempenho das atividades inerentes à TI (peça 795, p. 2).

335. Quanto às dificuldades encontradas para a seleção e retenção de profissionais de TI no âmbito do MP, alvo do item 3 do anexo I do Ofício 720/2013-TCU/Sefti, o CNMP revelou não possuir um levantamento sistematizado sobre o tema, havendo planos de realizar um estudo no âmbito do CPTI. Entretanto, tratando-se do MP em âmbito nacional, União e Estados, observou que a heterogeneidade da estrutura de cada órgão, além da questão salarial, que é um tanto diversa, pode representar um elemento que dificulte a retenção dos profissionais considerando-se as especificidades de cada região do Brasil (peça 795, p. 2-3).

336. No tocante às boas práticas adotadas para a seleção e retenção de profissionais de TI no âmbito do Ministério Público, o CNMP informou que naquele Conselho e no Ministério Público da União existe a Gratificação de Projeto destinada a profissionais em geral, inclusive de TI, que desenvolvem e implementam projetos de especial interesse da Administração. Além disso, a resposta do CNMP destacou o programa de financiamento de pós-graduação para servidores, considerado-o como um mecanismo de retenção de profissionais e de qualificação (peça 795, p. 3).

337. No âmbito do MP brasileiro, considerando os Ministérios Públicos dos Estados, o CNMP citou a existência de algumas iniciativas relativas a custeio parcial de cursos técnicos, graduação e pós-graduação que podem ser encontradas no Banco Nacional de Projetos (BNP). Esse Banco é um sistema criado pelo Conselho com o objetivo de coletar e disseminar os projetos bem sucedidos, facilitando a replicação nas demais unidades do MP em todo o país (peça 795, p. 3).

338. Entre as frentes temáticas do BNP constam Tecnologia da Informação e Profissionalização da Gestão, as quais contam com iniciativas de capacitação, gestão de clima organizacional, qualidade de vida, entre outros, que estão aptas a serem reproduzidas nas demais unidades do MP (peça 795, p. 3).

339. No que concerne às medidas a cargo do CNMP que estão sendo adotadas para a retenção de profissionais de TI no âmbito do Ministério Público, item 4 do anexo I do Ofício 720/2013-TCU/Sefti, o Conselho citou que a minuta de resolução que trata dos quantitativos mínimos das áreas de TI das unidades do MP também prevê que sejam elaboradas e mantidas políticas de gestão de pessoas que promova a fixação de recursos humanos em suas respectivas áreas de informática (peça 795, p. 3).

Análise

340. Inicialmente, acerca da recomendação de criação de cargos específicos para a área de TI, no âmbito do Ministério Público da União, importa observar que a Lei 8.428 (peça 793), de 29 de maio de 1992, criou a carreira de Apoio Técnico-Administrativo, constituída dos cargos de Técnico (nível superior), Assistente (nível médio) e Auxiliar (ensino fundamental). Posteriormente, a Lei 8.628 (peça 794), de 19 de fevereiro de 1993, regulamentou essa carreira, estabelecendo, em seu art. 2º, áreas de concentração específicas, entre elas, Informática para os cargos de Técnico e Assistente. Portanto, verifica-se que, na esfera federal, a recomendação de criação de carreira específica voltada para a TI no âmbito do Ministério Público já se encontrava previamente atendida.

341. No âmbito estadual, por meio do Ofício de Requisição 1-628/2013-Sefti (peça 802), de 11/11/2013, solicitou-se ao CNMP, de forma sucinta, o panorama atual da situação do pessoal de TI nos Ministérios Públicos dos Estados por meio das seguintes informações:

341.1. acerca da carreira de tecnologia da informação (TI) nos Ministérios Públicos dos Estados:

341.1.1. relação dos estados que possuem a carreira em epígrafe, contendo:

341.1.2. normativo instituidor;

341.1.3. denominação dos cargos, indicando o requisito de escolaridade para sua investidura;

341.1.4. quantitativo das vagas criadas para cada cargo;

341.1.5. quantitativo de servidores atualmente em exercício em cada cargo.

341.2. acerca das áreas de tecnologia da informação (TI) dos Ministérios Públicos dos Estados, relação contendo, ao menos:

341.2.1. quantitativo de servidores necessários para nela atuarem, desempenhando as atividades inerentes à gestão de TI de forma independente de terceiros;

341.2.2. quantitativo de servidores que nela atuam;

341.2.3. quantitativo de terceirizados que nela atuam.

342. Em atendimento, o CNMP remeteu a esta Secretaria o Ofício 391/2013/SG-CNMP (peça 808), constando informações com as quais se conclui que esse órgão não possui diagnóstico preciso da situação dos Ministérios Públicos dos Estados acerca do pessoal de TI. O CNMP, por exemplo, sequer detém a informação de quais estados possuem a carreira de tecnologia da informação ou quantos servidores são necessários para a realização de atividades relativas à gestão de TI em cada Ministério Público Estadual.

343. Dessa forma, pode-se concluir que:

343.1. quanto às ações adotadas pelo CNMP voltadas para dotar as instituições sob sua jurisdição com estrutura organizacional e quadro permanente de pessoal suficientes para o desempenho das atividades de gestão de TI, garantindo a autoridade e o controle pelas unidades do MP, cumpre dizer que a minuta de

portaria, embora elaborada pelo CPTI, não foi fundamentada em estudos avaliativos das áreas de TI das unidades do MPU e dos Estados, incluindo os respectivos recursos humanos existentes.

344. A ausência de estudos quantitativos de pessoal necessário para a execução das atividades de TI das unidades sob o alcance do CNMP e o desconhecimento das eventuais dificuldades em selecionar e manter profissionais de TI demonstram que esse órgão de controle não realizou diagnóstico prévio à elaboração do normativo com vistas à estruturação dos setores de informática do Ministério Público brasileiro. A inexistência desse diagnóstico foi revelada na reunião realizada entre os representantes do CNMP e esta equipe de fiscalização e ratificada por meio do conteúdo da resposta ao Ofício de Requisição 1-628/2013-Sefti.

345. Uma vez que as diversas unidades do MP brasileiro possuem grande heterogeneidade, além de, entre outros aspectos, gozarem de alto grau de autonomia e serem acometidos por problemas de ordem financeira, sobretudo na esfera estadual, conforme informações dos representantes do CNMP, a elaboração de um diagnóstico técnico seria salutar para a construção de um normativo adequado capaz de estruturar de forma devida as relevantes áreas de TI dos órgãos jurisdicionados do CNMP. Tal diagnóstico deveria contemplar informações quantitativas e qualitativas referentes aos corpos técnicos das áreas de informática do MP, identificando carências de pessoal e de qualificação, tanto de ordem técnica quanto gerencial; englobar estudos de formas de cálculos de pessoal necessário para a realização de atividades de TI; e compreender inclusive estudos comparativos com órgãos congêneres.

346. Nesse sentido, observou-se a ausência de embasamento para alguns elementos da minuta de resolução apresentada. Em seu § 4º do art. 6º, são estabelecidos os critérios para a definição do quantitativo de pessoal de TI que cada uma das unidades do MP deve possuir em suas áreas de TI (peça 796, p. 3-4). Entretanto, não há sustentação técnica para correlacioná-los às necessidades de pessoal ou considerá-los necessários e suficientes para o propósito determinado. Em adição, verifica-se que inexiste conceituação de "grau de informatização" (peça 796, p. 3), um dos critérios definidos, e, tampouco, de que maneira as diversas unidades do MP devem proceder a fim calculá-lo e qual o seu impacto na mão de obra necessária para prover os serviços de gestão de TI de forma adequada e independente de terceiros.

347. Dessa forma, a inexistência de um estudo desse tipo, que deveria dar amplo conhecimento das condições existentes nas áreas de TI no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, balizando as ações do CNMP, pode implicar o não cumprimento dos termos da resolução em gestação, podendo torná-la letra morta.

348. Sobre o assunto ainda deve ser assinalado que, quando cotejada a minuta de resolução do CNMP e a Resolução CNJ 90/2009, encontra-se grande semelhança entre os dois documentos, como visto no Quadro 8. Dos 18 artigos da minuta de resolução do CNMP, 61% possuem teor semelhante ou idêntico ao do documento do CNJ.

Quadro 8 - Comparativo entre a minuta de resolução do CNMP com a Resolução 90/2009

Minuta de resolução do CNMP	Resolução CNJ 90/2009
Art. 1º. As unidades do Ministério Público brasileiro deverão manter serviços de TI necessários à adequada prestação de suas atribuições observando os referenciais estabelecidos nesta Resolução.	Art. 1º Os Tribunais deverão manter serviços de tecnologia da informação e comunicação - TIC necessários à adequada prestação jurisdicional, observando os referenciais estabelecidos nesta Resolução.
Art. 3º. As unidades do Ministério Público deverão elaborar e manter um Planejamento Estratégico de TI - PETI -, aprovado pelo Comitê Estratégico de TI - CETI -, alinhado às diretrizes estratégicas institucionais e nacionais.	Art. 11. O Tribunal deve elaborar e manter um Planejamento Estratégico de TIC - PETI, alinhado às diretrizes estratégicas institucionais e nacionais.
Art. 4º. As aquisições de equipamentos e soluções de TI devem atender aos padrões recomendados pelo Comitê de Políticas de TI do Ministério Público - CPTI-MP - além de observar as disposições contidas na Resolução CNMP ___/2013.	Art. 14. As aquisições de equipamentos e contratação de serviços na área de TIC devem atender aos padrões recomendados pelo Comitê Nacional de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário e aprovado pela Comissão de Tecnologia e Infraestrutura do CNJ.
Art. 6º Cada uma das unidades do Ministério Público deverá constituir quadro de pessoal permanente de profissionais da área de TI.	

§ 1º As funções gerenciais e as atividades estratégicas da área de TI deverão ser executadas por servidores efetivos do quadro permanente ou ocupante de cargo comissionado.

§ 2º São atividades estratégicas:

I - governança de TI;

(...)

III - gerenciamento de projetos de TI;

(...)

VI - gestão dos serviços terceirizados de TI;

§ 3º A força de trabalho terceirizada que realize as funções e atividades descritas nos parágrafos anteriores deve ser gradualmente substituída conforme cronograma descrito no art. 15 desta Resolução.

§ 4º O quadro de pessoal permanente de que trata o caput deverá ser compatível com a demanda e o porte, adotando como critérios para fixar o quantitativo necessário, dentre outros, o número de usuários internos de recursos de TI, o grau de informatização, o número de estações de trabalho, o desenvolvimento de projetos na área de TI e o esforço necessário para o atingimento das metas do planejamento estratégico, tomando como referencial a tabela descrita no Anexo I desta Resolução.

§ 5º As unidades do Ministério Público deverão elaborar e manter política de gestão de pessoas que promova a fixação de recursos humanos na área da TI. Art. 2º O Tribunal deve constituir quadro de pessoal permanente de profissionais da área de TIC.

§ 1º As funções gerenciais e as atividades estratégicas da área de TIC devem ser executadas, preferencialmente, por servidores efetivos do quadro permanente.

§ 2º São atividades estratégicas:

I - governança de TIC;

II - gerenciamento de projetos de TIC;

(...)

VI - gestão dos serviços terceirizados de TIC.

§ 3º A força de trabalho terceirizada que realize as funções e atividades descritas nos parágrafos anteriores deve ser gradualmente substituída.

§ 4º O Tribunal deverá manter quadro de pessoal permanente de que trata o caput compatível com a demanda e o porte, adotando como critérios para fixar o quantitativo necessário, dentre outros, o número de usuários internos de recursos de TIC, o grau de informatização, o número de estação de trabalho, o desenvolvimento de projetos na área de TIC e o esforço necessário para o atingimento das metas do planejamento estratégico, tomando como referencial mínimo o Anexo I.

§ 5º O Tribunal deverá definir e aplicar política de gestão de pessoas que promova a fixação de recursos humanos na área da TIC.

Art. 7º. Deverão ser elaborados e implantados planos anuais de capacitação para desenvolvimento das competências necessárias à operacionalização e gestão de TI.

Parágrafo único. O plano anual de capacitação deverá promover e suportar, de forma contínua, o alinhamento das competências técnicas e gerenciais do quadro de pessoal de TI às melhores práticas de governança, bem como sua atualização tecnológica. Art. 3º Deve ser elaborado e implantado plano anual de capacitação para desenvolver as competências necessárias à operacionalização e gestão dos serviços de TIC.

Parágrafo único. O plano anual de capacitação deverá promover e suportar, de forma contínua, o alinhamento das competências técnicas e gerenciais do quadro de pessoal de TIC às melhores práticas de

governança, bem como sua atualização tecnológica.

Art. 8º. As unidades do Ministério Público deverão desenvolver ou contratar o desenvolvimento de sistemas de informação obedecendo aos requisitos estabelecidos nesta Resolução.

§ 1º As unidades do Ministério Público deverão definir e dar publicidade aos processos de desenvolvimento e manutenção de sistemas adaptados às suas necessidades e baseados, quando possível, em metodologias conhecidas de desenvolvimento de sistemas.

§ 2º Optando pela contratação do desenvolvimento, a respectiva unidade do Ministério Público deverá fazer constar no instrumento contratual:

I - cópia do processo de desenvolvimento de sistemas de que trata o parágrafo primeiro deste artigo.

II - cláusula que determine que a propriedade intelectual dos códigos-fonte é da pessoa de direito público contratante, inclusive os referentes ao fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção, manutenção e atualizações. Art. 4 º (...)

Parágrafo único. Optando pela contratação, o Tribunal deverá fazer constar no instrumento contratual cláusula que determine que a propriedade intelectual dos códigos-fonte é da pessoa de direito público contratante, inclusive os referentes ao fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção, manutenção e atualizações.

Art. 9º. Na contratação de sistemas de informação em que a propriedade intelectual não é da pessoa de direito público contratante, as unidades do Ministério Público deverão fazer constar no instrumento contratual cláusula que determine o depósito do código-fonte junto à autoridade brasileira que controla a propriedade intelectual de softwares para garantia da continuidade dos serviços em caso de rescisão contratual ou encerramento das atividades da contratada Art. 5º Na contratação de sistemas de informação em que a propriedade intelectual não é da pessoa de direito público contratante, o Tribunal deverá fazer constar no instrumento contratual cláusula que determine o depósito do código-fonte junto à autoridade brasileira que controla a propriedade intelectual de softwares para garantia da continuidade dos serviços em caso de rescisão contratual ou encerramento das atividades da contratada.

Art. 10. Os sistemas de informação deverão atender a padrões de desenvolvimento, suporte operacional, segurança da informação, gestão documental, interoperabilidade e outros que venham a ser recomendados pelo Plenário do CNMP ou pelo CPTI-MP.

§ 1º Os novos sistemas de informação para a atividade fim do Ministério Público desenvolvidos após a publicação desta Resolução deverão:

I - seguir os padrões de interoperabilidade definidos no Modelo Nacional de Interoperabilidade - MNI - instituído pela Resolução Conjunta CNMP-CNJ 3/2013;

II - manter documentação atualizada;

III - ser formalmente homologados pelas áreas gestoras antes da entrada em produção;

IV - quando aplicável oferecer suporte para assinatura digital baseado em certificado emitido por Autoridade Certificadora credenciada na forma da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP Brasil;

V - seguir o Caderno de Requisitos para Sistemas de Informação da Área Fim definido pelo CPTI-MP. Art. 6º Os sistemas de automação deverão atender a padrões de desenvolvimento, suporte operacional, segurança da informação, gestão documental, interoperabilidade e outros que venham a ser recomendados pelo Comitê Nacional de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário e aprovados pela Comissão de Tecnologia e Infraestrutura do CNJ.

§ 1º As novas aplicações de sistemas de automação de procedimentos judiciais deverão:

I - ser portáveis e interoperáveis;

II - manter documentação atualizada;

III - ser homologadas antes de entrar em produção;

IV - oferecer suporte para assinatura baseado em certificado emitido por Autoridade Certificadora credenciada na forma da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP Brasil;

V - o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Acompanhamento e Gestão de Processos e de Documentos Eletrônicos da Justiça aprovado pelo CNJ; e

VI - os padrões de interoperabilidade do Governo Federal - e-PING.

Art. 11. As unidades do Ministério Público deverão manter parque tecnológico com especificações e tempos de utilização compatíveis com as necessidades do serviço, levando-se em consideração, entre outros fatores, quantidade e tipos de postos de trabalho que exijam uso de recursos de tecnologia da informação.

Parágrafo único. Para fins desta Resolução, em aderência à Resolução CNMP 74/2011, sugere-se que os tempos máximos de utilização levem em consideração os seguintes prazos:

(...)

Art. 12. Deverão ser definidos e formalizados processos para gestão dos ativos de infraestrutura de TI de acordo com as melhores práticas preconizadas por padrões e normas nacionais e internacionais, notadamente no que tange ao monitoramento, registro e acompanhamento da localização de cada equipamento. Art. 9º (...)

§ 1º As especificações do parque tecnológico devem ser compatíveis com as necessidades dos serviços.

§ 2º Deverão ser definidos processos para gestão dos ativos de infraestrutura de TIC do Tribunal, de acordo com as melhores práticas preconizadas pelos padrões nacionais e internacionais, notadamente no que tange ao registro e acompanhamento da localização de cada equipamento.

Art. 15. Deverá ser enviado ao CNMP um plano de trabalho e respectivo cronograma de atendimento aos critérios de nivelamento estabelecidos nesta Resolução, no prazo de 180 dias após a publicação.

Parágrafo único. O cronograma referido no caput deste artigo deverá prever o atendimento total dos critérios até quatro anos após sua publicação, contemplando, a cada ano, no mínimo 25% de cada uma das obrigações determinadas. Art. 16. Deve ser enviado ao CNJ um plano de trabalho e respectivo cronograma de atendimento aos critérios de nivelamento estabelecidos nesta Resolução, no prazo de 120 dias após a publicação.

Parágrafo único. O cronograma referido no caput deste artigo deverá prever o atendimento total dos critérios até dezembro de 2014, contemplando, a cada ano, no mínimo 20% de cada uma das obrigações determinadas.

Art. 16. As unidades do Ministério Público serão classificadas conforme o porte, com base nos critérios definidos no Anexo I. Art. 18. Os Tribunais serão classificados conforme o porte, com base nos critérios estabelecidos pelo Comitê Nacional de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário e aprovados pela Comissão de Tecnologia e Infraestrutura do CNJ.

Anexo I

FORÇA DE TRABALHO MÍNIMA DE REFERÊNCIA PARA AS ÁREAS DE TIC

Total de Usuários de recursos de TI Mínimo necessário de profissionais do quadro permanente Orçamento Mínimo para o Setor de TI

Até 750 15 5,00%

Entre 751 e 1.500 35 4,00%

Entre 1.501 e 3.000 75 3,00%

Entre 3.001 e 5.000 120 2,50%

Mais de 5.000 150 2,00%

Anexo I

FORÇA DE TRABALHO TOTAL MÍNIMA RECOMENDADA PARA TIC

Total de Usuários de recursos de TIC % mínimo da força de trabalho de TIC (efetivos, comissionados e terceirizados) Mínimo necessário de profissionais do quadro permanente

Até 500 7,00% 15

Entre 501 e 1.500 5,00% 35

Entre 1.501 e 3.000 4,00% 75

Entre 3.001 e 5.000 3,00% 120

Entre 5.001 e 10.000 2,00% 150

Acima de 10.000 1,00% 200

349. Desse fato, pode-se concluir que:

349.1. a semelhança em 61% dos artigos da minuta do CNMP quando comparada com a Resolução CNJ 90/2009, sugere que o documento elaborado pelo CNMP não foi fruto de consenso do CPTI, mas somente réplica da norma emanada por aquele Conselho Nacional de Justiça.

350. No tocante à capacitação dos profissionais da área de TI, os eventos relatados pelo CNMP (item 332) constituem-se em ocasiões propícias para intercâmbio de conhecimento e não em oportunidades para qualificação dos recursos humanos. Por sua vez, percebe-se do art. 5º da Portaria CNMP-Presi 221/2013, a qual estabelece a atribuição da Unidade de Capacitação do Ministério Público (peça 797, p. 2), que essa unidade de apoio do CNMP não tem por objetivo realizar a capacitação dos servidores dos Ministérios Públicos brasileiros, mas tão somente de seus membros, quais sejam os procuradores da República:

Art. 5 Cabe à unidade de Capacitação do Ministério Público auxiliar a Presidência na identificação e na articulação de oportunidades de capacitação conjunta dos membros do Ministério Público brasileiro. (grifo nosso)

351. Contudo, cabe assinalar que, no MPU, o programa de financiamento de pós-graduação para servidores consiste em relevante mecanismo para capacitar os profissionais da área de TI que busquem aperfeiçoamento. Entretanto, ele não se constitui em um plano de capacitação continuado que identifica as lacunas técnicas e gerenciais da área de TI, promovendo a obtenção do devido conhecimento a fim de reduzi-las, tampouco objetiva deixar os setores de informática atualizados com novas tecnologias e tendências.

352. Na esfera estadual, a existência de algumas iniciativas de capacitação, como o custeio parcial de cursos técnicos, graduação e pós-graduação, trazem à tona deficiências no processo de qualificação dos servidores dos Ministérios Públicos dos Estados.

353. Com essas informações, pode-se concluir que:

353.1. o CNMP não possui plano de capacitação para os servidores que atuam nas áreas de TI no âmbito dos órgãos integrantes do Ministério Público brasileiro;

353.2. considerando a ausência de estudos que fundamentem a minuta de resolução do CNMP e a falta de plano de capacitação no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, é provável que as ações em curso desse Conselho não atinjam os objetivos esperados pelas recomendações do TCU quanto à estruturação das áreas de informática dos órgãos sob sua orientação.

(...)

8. Proposta de encaminhamento

359. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Ministro Raimundo Carreiro com as propostas que seguem:

359.1. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU:

359.1.1. à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem as instituições sob sua jurisdição a identificar situações em que atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI, como tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança, estejam sendo exercidas por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição, sugerindo a substituição desses por servidores ou empregados públicos efetivos;

359.1.2. à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que identifiquem situações em que atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI, como tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança, estejam sendo exercidas por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição, sugerindo a substituição desses por servidores ou empregados públicos efetivos;

359.1.3. à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que mantenha e atualize periodicamente estudo quantitativo acerca da necessidade de alocação de Analistas em Tecnologia da Informação (ATIs) para atender às demandas dos órgãos integrantes do Sisp;

359.1.4. ao Conselho Nacional de Justiça que revise os quantitativos mínimos referenciais recomendados na Resolução CNJ 90/2009, de modo a refletir as necessidades de cada tribunal, e reforce as medidas para prover as áreas de TIC das instituições do Poder Judiciário brasileiro com os quantitativos mínimos revisados;

359.1.5. ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

359.1.5.1. fundamente o quantitativo de profissionais de TI necessários na estrutura organizacional de seus jurisdicionados em estudos que contemplem, entre outros, as demandas dos serviços de TI e a disponibilidade atual de profissionais de TI;

359.1.5.2. estabeleça diretrizes de capacitação para os servidores que atuam nas áreas de TI no âmbito dos órgãos integrantes do Ministério Público brasileiro.

359.1.6. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que empregue maior celeridade na análise da proposta de criação da carreira específica de Analista em Tecnologia da Informação (ATI), visando reduzir a elevada taxa de evasão dos ocupantes do cargo de ATI, cuja taxa de ocupação do cargo está em torno de 75%, situação que perdurará mesmo após a posse dos novos concursados, em virtude da possível desistência de aproximadamente ¼ dos candidatos aprovados no segundo concurso para ATI;

359.1.7. à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que utilizem as informações contidas neste levantamento a fim estabelecer estratégias que visem a minimizar a rotatividade do pessoal atuante na área de TI, de modo a tratar as principais causas da evasão de pessoal identificadas;

359.2. enviar, para conhecimento, cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União;

359.3. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU

Voto:
VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Levantamento realizado com o objetivo de elaborar diagnóstico sobre a situação da estrutura de recursos humanos das áreas de TI das instituições públicas federais no âmbito dos três poderes da República, sob os aspectos quantitativo e qualitativo.

2. Conforme apontado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), nos últimos

anos, face à importância da tecnologia da informação (TI) para a efetiva execução de atividades governamentais relevantes, como no suporte em ações nas áreas social e previdenciária, e ao seu papel estratégico nas instituições públicas federais, o Tribunal de Contas da União tem demonstrado, por meio de suas deliberações (Acórdãos 140/2005, 786/2006, 1.603/2008, 2.471/2008 e 1.233/2012, todos do Plenário), preocupação crescente com a estrutura de recursos humanos dos setores de TI das instituições da Administração Pública Federal (APF). Essa preocupação se materializa tanto sob o aspecto quantitativo quanto sob o aspecto qualitativo, relacionado às competências e habilidades necessárias dos profissionais de TI pertencentes ao serviço público.

3. Nessa esteira, com o objetivo de verificar se as deliberações desta Corte de Contas têm impulsionado a melhoria da estrutura de pessoal alocado na área de tecnologia da informação nas instituições da Administração Pública Federal, de forma a torná-la suficiente ao desempenho de suas atribuições, a Sefti realizou levantamento acerca do tema, com vistas a realizar diagnóstico relativo à situação do pessoal da área de TI das instituições públicas, além de identificar quais ações estão sendo tomadas para melhor estruturar a APF no tocante aos seus recursos humanos de TI.

4. O levantamento foi realizado consolidando informações obtidas por meio de questionário eletrônico enviado a 448 instituições públicas federais e prestadas pelos órgãos governantes superiores (OGS), a saber: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

5. Como resultado do levantamento, constatou-se que a estrutura de recursos humanos de TI da APF, de forma geral, apresenta problemas, notadamente quanto à falta de cargos e carreiras específicas; à carência de pessoal especializado para gestão de TI; à ocupação de cargos de gestão por pessoas estranhas ao quadro, como requisitados, temporários e até mesmo terceirizados; à ausência de planejamento para preenchimento contínuo de vagas de TI; à dificuldade de retenção de pessoal especializado; à política de qualificação executada sem o devido planejamento e, em alguns casos, à atuação tímida dos OGSs na identificação e solução dos problemas.

6. Diante das informações apresentadas ao longo do relatório, foi constatado, resumidamente, o que segue.

7. Em 80% das instituições existem cargos da área de TI, com 57% dessas instituições possuindo carreira, o que equivale dizer que 45% das instituições da APF são dotadas de cargos de TI estruturados em carreira. Também foi observado que a maioria dos cargos e carreiras foi criada entre os anos de 1991 e 2010.

8. Por outro lado, menos da metade das instituições respondentes (47,5%) declararam possuir estudo quantitativo de pessoal necessário às suas áreas de TI, indicando que boa parte das instituições, por desprovidas de estudos, podem estar realizando contratações equivocadas de pessoal de TI, sem saber qual a real necessidade do provimento e a suficiência do quantitativo de vagas com vistas à eficiente execução das atividades pertinentes à TI.

9. Cerca de 14% das instituições respondentes sequer possuem normativo interno definindo a lotação para profissionais de TI. Foi constatada a situação de cargos sensíveis (aqueles responsáveis por tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) na área de TI sendo ocupados por agentes estranhos aos quadros permanentes das instituições. Especificamente na área de defesa nacional foi percebida considerável presença de servidores temporários, provavelmente contratados por meio de mera análise curricular, ocupando cargos sensíveis.

10. Das 440 instituições respondentes, apenas 114 instituições (26%) possuem cargos, estudo quantitativo e planejamento objetivando o preenchimento contínuo de vagas de TI, colocando sob suspeita a eficácia do planejamento para a APF como um todo.

11. Considerando as informações obtidas no levantamento, há possibilidade de aposentadorias de no mínimo 16,8% do quadro de profissionais de TI da APF até o ano de 2018.

12. A "remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF" e a "ausência de cargo estruturado em carreira própria" são as principais causas apontadas como dificuldade, tanto na seleção quanto na retenção de pessoal de TI. O nível de retenção de pessoal de TI nos anos de 2010 a 2012, analisados isoladamente ou de forma cumulativa, é baixo, havendo, inclusive, áreas de atuação da APF em que a retenção foi negativa (quantidade de saídas maior que a de entradas). Ficou evidenciado numericamente que o nível de retenção de pessoal nos anos de 2010 a 2012, analisados isoladamente ou de forma cumulativa, é baixo, havendo, inclusive, áreas de atuação da APF em que a retenção foi negativa, quando a quantidade de

saídas de servidores foi maior que a de entradas.

13. Quanto à qualificação do pessoal de TI, no geral, as instituições estão investindo recursos, mas não há demonstração de pertinência entre os treinamentos oferecidos e o que realmente a APF demanda, tendo em vista que a maioria das ações é realizada sem prévio planejamento.

14. Não há uniformidade na área de TI da APF em termos de concessão de incentivos financeiros, não financeiros ou adicional de especialização, notando-se predominância do Poder Judiciário em termos de incentivos financeiros e adicional por qualificação (acompanhado do Ministério Público nesse último), enquanto o Poder Executivo lidera a concessão de incentivos não financeiros, com ocorrência em mais de 80% de suas instituições.

15. As boas práticas para a seleção de pessoal citadas pelas instituições respondentes não vão ao encontro das principais dificuldades encontradas para a seleção, fazendo com que, apesar de serem boas iniciativas, não tragam, necessariamente, o retorno desejado. Apesar de as principais causas de rotatividade de pessoal serem a baixa remuneração quando comparada com a de outros cargos da APF e a ausência da carreira estruturada que permita desenvolvimento, as principais ações adotadas são voltadas para o incentivo à qualificação, demonstrando falta de sintonia entre o problema existente e a solução apresentada.

16. Quanto às informações obtidas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) acerca das ações tomadas com o intuito de atender as recomendações emanadas do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, a unidade técnica conclui que:

16.1. a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)/MPOG não possui estudo atualizado acerca do real quantitativo de Analistas em Tecnologia da Informação (ATIs) necessários para atender às demandas dos órgãos integrantes do Sisp;

16.2. a taxa de evasão dos servidores ocupantes do cargo de ATI é elevada quando comparada com cargos de atribuições e níveis de responsabilidade semelhantes, contudo com remuneração mais elevada;

16.3. a principal razão para a elevada taxa de evasão dos ocupantes do cargo de ATI reside na baixa remuneração desse cargo quando comparada às remunerações de cargos públicos federais com atribuições de nível de complexidade semelhantes, entre eles os cargos de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), assim como aos de empregos da iniciativa privada com competências análogas;

16.4. as ações da Associação Nacional dos Analistas em TI (Anati), inclusive entregando nova proposta de carreira, podem evidenciar que a análise da Secretaria de Gestão Pública não está tendo a celeridade necessária, principalmente quando consideradas a alta taxa de evasão do cargo e a possível perda de aproximadamente 50 candidatos do novo concurso interessados em assumir cargos distintos em virtude de melhores remunerações, conforme alertado por aquela associação;

16.5. o quadro permanente de ATIs do MPOG, além de ser enfraquecido pela evasão de seus ocupantes, também é fragilizado pela cessão de servidores para outros órgãos da Administração Pública e para a ocupação de funções comissionadas DAS sem vinculação com o desempenho das atribuições do cargo.

17. Em relação às informações obtidas do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) sobre as ações tomadas acerca das ações tomadas com o intuito de atender as recomendações emanadas do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, verificou-se que as ações tomadas pelo Dest com o intuito de prover as áreas de informática das instituições sob sua orientação com estrutura adequada, sobretudo de recursos humanos, não têm tido o vigor necessário para atender as recomendações do TCU emanadas no Acórdão 2.471/2008.

18. Acerca das informações obtidas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre as ações tomadas com o intuito de atender as recomendações emanadas do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, conclui-se o que segue:

18.1. os quantitativos mínimos referenciais recomendados na Resolução CNJ 90/2009, embora possibilitem orientar os órgãos integrantes do Poder Judiciário, podem não refletir as reais necessidades de cada tribunal, bem como trazer grandes distorções na força de trabalho mínima da área de informática entre tribunais com número semelhante de usuários de recursos de TIC;

18.2. a estrutura de TIC dos tribunais brasileiros vem evoluindo, demonstrando o provável êxito das ações

tomadas pelo CNJ;

18.3. quanto ao provimento das áreas de TIC com os quantitativos mínimos de recursos humanos dispostos na Resolução CNJ 90/2009, evidencia-se a necessidade de fortalecimento das medidas até então tomadas.

19. Sobre as informações obtidas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em respeito às ações tomadas com o intuito de atender as recomendações emanadas do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, conclui-se o que segue:

19.1. quanto às ações adotadas pelo CNMP voltadas para dotar as instituições sob sua jurisdição com estrutura organizacional e quadro permanente de pessoal suficientes para o desempenho das atividades de gestão de TI, garantindo a autoridade e o controle pelas unidades do MP, cumpre dizer que a minuta de portaria que trata do assunto, embora elaborada pelo Comitê de Políticas de Tecnologia da Informação (CPTI), não foi fundamentada em estudos avaliativos das áreas de TI das unidades do MPU e dos Estados, incluindo os respectivos recursos humanos existentes;

19.2. a semelhança em 61% dos artigos da minuta do CNMP quando comparada com a Resolução CNJ 90/2009, sugere que o documento elaborado pelo CNMP não foi fruto de consenso do CPTI, mas somente réplica da norma emanada por aquele Conselho Nacional de Justiça;

19.3. o CNMP não estabeleceu diretrizes de capacitação para os servidores que atuam nas áreas de TI no âmbito dos órgãos integrantes do Ministério Público brasileiro;

19.4. considerando a ausência de estudos que fundamentem a minuta de resolução do CNMP e a falta de plano de capacitação no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, é provável que as ações em curso desse Conselho não atinjam os objetivos esperados pelas recomendações do TCU quanto à estruturação das áreas de informática dos órgãos sob sua orientação.

20. Por fim, ao reconhecer a qualidade e abrangência do trabalho, bem como a profundidade das análises procedidas pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, registro que o resultado possibilitará a identificação de carências e oportunidades de melhoria que, se sanadas, podem trazer benefícios à efetividade e eficiência dessa relevante e estratégica área para a atuação governamental.

21. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de abril de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Levantamento realizado com o objetivo de elaborar diagnóstico sobre a situação da estrutura de recursos humanos das áreas de TI das instituições públicas federais no âmbito dos três poderes da República, sob os aspectos quantitativo e qualitativo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar aos órgãos governantes superiores, ou seja, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), bem como aos órgãos do Poder Legislativo, que as informações apresentadas no presente relatório de levantamento, além de outros trabalhos desenvolvidos por este Tribunal (e. g. Acórdãos 786/2006, 2.471/2008, 2.585/2012, e 1.233/2012, todos do Plenário), indicam a necessidade de reformulação da política de pessoal de TI no que concerne à:

9.1.1. criação de cargos específicos da área de TI, distribuídos em carreira, de forma a propiciar a oportunidade de crescimento profissional;

9.1.2. atribuição das funções gerenciais exclusivamente a servidores ocupantes de cargos efetivos de TI;

9.1.3. estipulação de remuneração coerente com a relevância das atribuições desenvolvidas;

9.1.4. permanente capacitação dos servidores, incluindo nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, cujas competências vão além dos conhecimentos de Tecnologia da Informação;

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.2.1. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem as instituições sob sua jurisdição a:

9.2.1.1. identificar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, situações em que atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI, como tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança, estejam sendo exercidas por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição, sugerindo a substituição desses por servidores ou empregados públicos efetivos, e

9.2.1.2. a elaborar plano de ação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas à gradativa substituição dos referidos agentes externos por servidores ou empregados públicos efetivos, em período previamente definido no referido plano, segundo estudos e planejamentos relativos à disponibilidade e/ou à contratação de pessoal efetivo para o exercício dessas atividades, caso não seja possível a substituição imediata dos agentes externos mencionados;

9.2.2. à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que:

9.2.2.1. identifiquem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, situações em que atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI, como tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança, estejam sendo exercidas por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição de modo a substituir esses por servidores ou empregados públicos efetivos, e

9.2.2.2. elaborem plano de ação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas à gradativa substituição dos referidos agentes externos por servidores ou empregados públicos efetivos, em período previamente definido no referido plano, segundo estudos e planejamentos relativos à disponibilidade e/ou à contratação de pessoal efetivo para o exercício dessas atividades, caso não seja possível a substituição imediata dos agentes externos mencionados;

9.2.3. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que mantenham e atualizem periodicamente estudo quantitativo acerca da necessidade de alocação de Analistas em Tecnologia da Informação (ATIs) para atender às demandas dos órgãos integrantes do Sisp;

9.2.4. ao Conselho Nacional de Justiça que revise os quantitativos mínimos referenciais recomendados na Resolução CNJ 90/2009, de modo a refletir as necessidades de cada tribunal;

9.2.5. ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.2.5.1. fundamente o quantitativo de profissionais de TI necessários na estrutura organizacional de seus jurisdicionados em estudos que contemplem, entre outros, as demandas dos serviços de TI e a disponibilidade atual de profissionais de TI;

9.2.5.2. estabeleça diretrizes de capacitação para os servidores que atuam nas áreas de TI no âmbito dos órgãos integrantes do Ministério Público brasileiro;

9.2.6. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que empregue maior celeridade na análise da proposta de criação da carreira específica de Analista em Tecnologia da Informação (ATI), com remuneração que entender adequada e coerente com a relevância das atribuições desenvolvidas, visando reduzir a elevada taxa de evasão dos ocupantes do cargo de ATI, cuja taxa de ocupação do cargo está em torno de 75%, situação que perdurará mesmo após a posse dos novos concursados, em virtude da possível desistência de aproximadamente 25% dos candidatos aprovados no segundo concurso para ATI;

9.3. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU:

9.3.1. ao Conselho Nacional de Justiça que reforce as medidas necessárias para prover as áreas de TIC das instituições do Poder Judiciário brasileiro com os quantitativos mínimos referenciais indicados na Resolução CNJ 90/2009, especialmente, após sua revisão;

9.3.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que utilizem as informações contidas neste levantamento a fim de:

9.3.2.1. estabelecer estratégias que visem a minimizar a rotatividade do pessoal efetivo, atuante na área de TI, inclusive com o desenvolvimento de ações voltadas à criação de carreira específica de TI, com remuneração compatível com as atribuições dos respectivos cargos, de modo a tratar as principais causas da evasão de pessoal identificadas na tabela 26;

9.3.2.2. contornar as dificuldades para seleção de pessoal efetivo, atuante na área de TI, apontadas na tabela 25 do levantamento que integra esta deliberação;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), com fundamento no art. 243 do RI/TCU, que realize monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas neste acórdão a partir do primeiro semestre de 2016;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para:

9.5.1. o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.5.2. a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação;

9.5.3. o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais;

9.5.4. o Conselho Nacional de Justiça;

9.5.5. o Conselho Nacional do Ministério Público;

9.5.6. a Câmara dos Deputados;

9.5.7. o Senado Federal;

9.5.8. o Tribunal de Contas da União;

9.5.9. a Autoridade Certificadora da Presidência da República;

9.6. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU

Entidade:
Órgãos: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Conselho Nacional do Ministério Público; Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral

Interessado:
Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: TCU.

3.2. Responsável: não há

Representante do MP:
não atuou

Unidade técnica:
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI)

Advogado:

não há

Quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro que não participou da votação: José Jorge.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor) e Marcos Bemquerer Costa

Voto Revisor:
VOTO REVISOR

Solicitei vista deste feito na Sessão de 2 de abril próximo passado, nos termos do art. 119 do RI/TCU, a fim de melhor debruçar-me sobre a matéria, no intuito de oferecer contribuições que entendo pertinentes e relevantes à deliberação do Tribunal.

2. Gostaria, inicialmente, de congratular o eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), pelo abrangente levantamento conduzido à apreciação deste Plenário, o qual apresenta importante diagnóstico da situação da estrutura de recursos humanos alocados na área de Tecnologia da Informação (TI) das instituições públicas federais, trabalho esse realizado sob a forma de levantamento de dados censitários junto a 448 instituições, incluindo os três poderes da República e também o Ministério Público da União.

3. Conforme ressaltado no voto proferido por Sua Excelência, nos últimos anos este Tribunal tem demonstrado preocupação crescente com a estrutura de recursos humanos dos setores de TI da Administração Pública Federal, especialmente diante da inquestionável importância que têm tais serviços para o suporte das atividades finalísticas da Administração e para o cumprimento da missão de prestar serviços públicos à população brasileira, o que se revela pelas deliberações constantes dos acórdãos citados no referido voto.

4. Por ocasião do exame das Contas de Governo relativas ao exercício de 2012, apreciadas mediante o Acórdão 1.274/2013-Plenário, manifestei minha preocupação com a necessidade de a Administração Pública aprimorar a política de pessoal na área de TI, porque se a estrutura de pessoal estiver bem cuidada, a tendência natural é de que haja paulatina resolução da maioria das fragilidades atinentes à Governança de TI, com impactos na governança e nas contratações dessa área.

5. Naquela ocasião, havia ressaltado que desde 2006 este Tribunal alertara o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a necessidade de prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública da estrutura organizacional e de quadro permanente de pessoal que fossem suficientes para realizar o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática (item 9.8 do Acórdão 786/2006-Plenário, de minha relatoria), medida essa que fora reiterada em 2008, sob o formato de recomendação, quando o Tribunal acrescentou a necessidade de ser avaliada a conveniência e a oportunidade da criação de carreira específica de TI (item 9.4.5 do Acórdão 2471/2008-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

6. Ressaltei ainda que muito embora, em resposta a esses comandos, o Governo Federal tivesse criado, mediante a Lei 11.907/2009, 350 cargos de Analista em Tecnologia da Informação - ATI e 750 Gratificações Temporárias do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - GSISP para compor a remuneração dos integrantes desses cargos, levantamento realizado pelo Tribunal em 2012 (TC-007.887-2012-4) identificou que a taxa de evasão do cargo de ATI era a mais alta entre os cargos administrados pelo MPOG (apenas 67% dos nomeados permanecem em exercício). Aliado a esse problema, 26% das instituições tinham elevada dependência de pessoas externas ao quadro para sua gestão de TI (funções gerenciais), e em 36 de 57 instituições analisadas (63%) ocorria a alocação de cargo ou função de TI para outra finalidade que não a atuação em TI. 40% das instituições não tinham um plano de capacitação de pessoal em gestão de TI.

7. Ainda por ocasião do referido exame das Contas de Governo, ressaltei que os cargos de ATI foram inseridos não em carreira específica, mas sim no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, e que, considerando os valores constantes da Lei 12.778/2012, a remuneração mensal continuaria incompatível com os valores pagos pelo mercado privado, sendo preciso avaliar se essas condições são suficientes para manter no serviço público os profissionais de TI de que o Estado necessita, capazes de conduzir a Administração Pública Federal aos melhores níveis de governança de TI.

8. Pois bem, o presente levantamento recentemente realizado ao final de 2013, mais abrangente e dedicado em relação aos recursos humanos disponíveis e alocados, revela a persistência de problemas como a falta de cargos estruturados em carreiras, carência de pessoal especializado, ocupação de cargos de gestão por pessoas estranhas ao quadro efetivo, ausência de planejamento para o preenchimento contínuo de vagas de TI, dificuldades de retenção de pessoal contratado devido aos baixos salários comparativamente a outras carreiras e à ausência de perspectivas de progressão profissional, qualificação do pessoal sem planejamento, dentre outros problemas.

9. Vale mencionar, como consignado no relatório de levantamento, que o art. 10, § 7º do Decreto-Lei 200/1967, determina que a ocupação de cargos estratégicos, bem como gerenciais, de planejamento e controle ocorra por pessoas dos respectivos quadros das instituições. Nesse sentido, este Tribunal tem orientado seus jurisdicionados para que os cargos sensíveis (que executam tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) sejam ocupados por servidores públicos (vide, e.g. os subitens 9.2.3 do Acórdão 380/2011-TCU-Plenário e 9.2.2 do Acórdão 757/2011-TCU-Plenário, específicos na área de TI), em substituição a terceirizados.

10. De se ressaltar ainda que, segundo o levantamento, apenas 45% das instituições possuem cargos de TI estruturados em carreira e apenas 47,5% possuem estudos sobre quantitativo de pessoal necessário. Além disso, as principais causas apontadas como dificuldades tanto na seleção quanto na retenção do pessoal de TI, altamente rotativo quando comparado a outras carreiras finalísticas existentes no próprio MPOG, se referem à "remuneração inferior à de outras carreiras de TI da APF" e à "ausência de cargo estruturado em carreira própria".

11. Merece destaque a constatação de que o nível de retenção de pessoal de TI nos anos de 2010 a 2012, analisados de forma isolada ou cumulativa, foi considerado baixo, havendo áreas de atuação na Administração Federal em que a retenção foi, inclusive, negativa, com evasão maior que o número de ingressos. Só nos exercícios de 2011 e 2012 a rotatividade anual de pessoal de TI situou-se, em média, segundo o levantamento, em torno de mais de 50%, considerando os três poderes e o MPU.

12. Basta ver que, conforme o levantamento, no primeiro concurso realizado pelo MPOG para preenchimento de 345 cargos de ATI, com investidura entre 2010 e 2013, houve uma taxa de evasão de alarmantes 25,21% (dos 345 nomeados em 2009/2010, só 264 permanecem no cargo, sendo que antes da nomeação houve desistência de 97 candidatos aprovados). Os casos de evasão estão relacionados inteiramente com vacâncias e exonerações, ao passo que, comparativamente ao cargo finalístico de Analista de Planejamento e Orçamento, estruturado em carreira e com remuneração de 85 a 147% superior ao ATI, tal evasão foi situada em 14,11%, neste caso, incluindo aposentadorias e falecimentos. E, no segundo concurso, realizado em 2013 para o preenchimento de 200 vagas de ATI, houve aprovação de apenas 190 candidatos, sendo que desses, há informação de que tenham sido aprovados noutros concursos 54 candidatos, representando mais de 28% de possível evasão prévia à posse.

13. O levantamento aponta que no caso específico do cargo de ATI, de criação ainda recente pelo MPOG, apresenta remuneração muito aquém de outras de mesma complexidade, no mesmo ministério, além do que, não se apresenta na forma de carreira, impedindo a progressão funcional e remuneratória dos que nele ingressam. De outro lado, informações obtidas no levantamento dão conta de que a rotatividade de pessoal, entre os exercícios de 2011/2012, situou-se em torno de cerca de 50% nos Poderes Executivo e Judiciário, sendo que 71% das instituições pertencentes ao Executivo, respondentes ao questionário, apontaram dificuldades de retenção do pessoal de TI; e o índice foi de 67,5% quando se trata do Judiciário. Na seleção, as dificuldades encontradas por esses poderes situa-se em torno de 51% e 33,8% dos órgãos, respectivamente.

14. Maior peso das dificuldades de seleção se situa nos itens de remuneração (78,5%) e estruturação de carreiras (52%), de pessoal (34%) e recursos financeiros para realização dos concursos (20%), ao passo que na retenção dos profissionais, aparece novamente o item de remuneração (85,5%), carreira (35,5%), e dificuldade de ascensão (34%). A maioria dessas constatações têm maior incidência quando se trata do Poder Executivo, seguida pelo Judiciário. No entanto, as ações adotadas como boas práticas de gestão de pessoal na área de TI cingem-se, atualmente, às ações qualificação, especialmente, no Poder Judiciário, demonstrando que o problema não está sendo devidamente atacado.

15. A presente fiscalização é rica em informações, apresentando bom diagnóstico da situação da estrutura de recursos humanos alocadas às áreas de TI, cujo resumo já se apresenta no voto conduzido por Sua Excelência, o Ministro Raimundo Carreiro. Por isso, não pretendo mais me alongar, trazendo dados que ali podem ser lidos.

16. Porém, necessário insistir que experiência obtida nas fiscalizações deste Tribunal indica que uma boa

política de pessoal de TI passa necessariamente pela: criação de cargos específicos da área de TI, distribuídos em carreira, de forma a propiciar aos servidores a oportunidade de crescimento profissional; atribuição das funções gerenciais exclusivamente para servidores ocupantes de cargos efetivos de TI; estipulação de remuneração coerente com a relevância das atribuições desenvolvidas; e a permanente capacitação desses servidores.

17. Esses passos, insistentemente apresentados nos relatórios desta Corte, sob indicativos de recomendações, já remontam vários anos, tornando-se necessário, a meu ver, e com base nas informações constantes do presente levantamento, a adoção de medidas mais cogentes no sentido de propiciar o adequado estímulo à elevação do almejado grau de suficiência quantitativa e qualitativa dos recursos humanos na área de TI aos órgão da Administração Pública Federal, razão pela qual ofereço a este Tribunal proposta alternativa de deliberação que, na linha do já alvitrado pelo eminente Relator, busque alcançar o objetivo almejado por Sua Excelência, por este Tribunal, e por toda a Administração.

18. Faço-o, portanto, na forma de determinações apresentadas na minuta de acórdão que submeto à deliberação, as quais deverão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, ser objeto de futura ação fiscalizatória de verificação do seu cumprimento e dos resultados alcançados com a implementação das medidas.

19. Considerando o disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, que trata do aumento de despesas com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular de poder ou órgão, bem como as restrições constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias acerca da geração de novas despesas públicas, entendo pertinente que o monitoramento seja realizado em tempo capaz de propiciar a implementação das ações objeto das determinações, muitas das quais passam efetivamente por medidas que implicam em aumento de despesas com pessoal. Sendo assim, estou propondo determinar a realização de monitoramento a partir do primeiro semestre de 2016.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

"9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Levantamento realizado com o objetivo de elaborar diagnóstico sobre a situação da estrutura de recursos humanos das áreas de TI das instituições públicas federais no âmbito dos três poderes da República, sob os aspectos quantitativo e qualitativo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Revisor, em:

9.1. informar aos órgãos governantes superiores, ou seja, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), bem como aos órgãos do Poder Legislativo, que as informações apresentadas no presente relatório de levantamento, além de outros trabalhos desenvolvidos por este Tribunal (e. g. Acórdãos 786/2006, 2.471/2008, 2.585/2012, e 1.233/2012, todos do Plenário), indicam a necessidade de reformulação da política de pessoal de TI no que concerne à:

9.1.1. criação de cargos específicos da área de TI, distribuídos em carreira, de forma a propiciar a oportunidade de crescimento profissional;

9.1.2. atribuição das funções gerenciais exclusivamente a servidores ocupantes de cargos efetivos de TI;

9.1.3. estipulação de remuneração coerente com a relevância das atribuições desenvolvidas;

9.1.4. permanente capacitação dos servidores, incluindo nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, cujas competências vão além dos conhecimentos de Tecnologia da Informação;

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.2.1. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional

de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem as instituições sob sua jurisdição a:

9.2.1.1. identificar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, situações em que atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI, como tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança, estejam sendo exercidas por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição, sugerindo a substituição desses por servidores ou empregados públicos efetivos, e

9.2.1.2. a elaborar plano de ação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas à gradativa substituição dos referidos agentes externos por servidores ou empregados públicos efetivos, em período previamente definido no referido plano, segundo estudos e planejamentos relativos à disponibilidade e/ou à contratação de pessoal efetivo para o exercício dessas atividades, caso não seja possível a substituição imediata dos agentes externos mencionados;

9.2.2. à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que:

9.2.2.1. identifiquem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, situações em que atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI, como tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança, estejam sendo exercidas por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição de modo a substituir esses por servidores ou empregados públicos efetivos, e

9.2.2.2. elaborem plano de ação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas à gradativa substituição dos referidos agentes externos por servidores ou empregados públicos efetivos, em período previamente definido no referido plano, segundo estudos e planejamentos relativos à disponibilidade e/ou à contratação de pessoal efetivo para o exercício dessas atividades, caso não seja possível a substituição imediata dos agentes externos mencionados;

9.2.3. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que mantenham e atualizem periodicamente estudo quantitativo acerca da necessidade de alocação de Analistas em Tecnologia da Informação (ATIs) para atender às demandas dos órgãos integrantes do Sisp;

9.2.4. ao Conselho Nacional de Justiça que revise os quantitativos mínimos referenciais recomendados na Resolução CNJ 90/2009, de modo a refletir as necessidades de cada tribunal;

9.2.5. ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.1.5.1. fundamente o quantitativo de profissionais de TI necessários na estrutura organizacional de seus jurisdicionados em estudos que contemplem, entre outros, as demandas dos serviços de TI e a disponibilidade atual de profissionais de TI;

9.2.5.2. estabeleça diretrizes de capacitação para os servidores que atuam nas áreas de TI no âmbito dos órgãos integrantes do Ministério Público brasileiro;

9.2.6. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que empregue maior celeridade na análise da proposta de criação da carreira específica de Analista em Tecnologia da Informação (ATI), com remuneração que entender adequada e coerente com a relevância das atribuições desenvolvidas, visando reduzir a elevada taxa de evasão dos ocupantes do cargo de ATI, cuja taxa de ocupação do cargo está em torno de 75%, situação que perdurará mesmo após a posse dos novos concursados, em virtude da possível desistência de aproximadamente 25% dos candidatos aprovados no segundo concurso para ATI;

9.3. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU:

9.3.1. ao Conselho Nacional de Justiça que reforce as medidas necessárias para prover as áreas de TIC das instituições do Poder Judiciário brasileiro com os quantitativos mínimos referenciais indicados na Resolução CNJ 90/2009, especialmente, após sua revisão;

9.3.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que utilizem as informações contidas neste levantamento a fim de:

9.3.2.1. estabelecer estratégias que visem a minimizar a rotatividade do pessoal efetivo, atuante na área de TI, inclusive com o desenvolvimento de ações voltadas à criação de carreira específica de TI, com

remuneração compatível com as atribuições dos respectivos cargos, de modo a tratar as principais causas da evasão de pessoal identificadas na tabela 26;

9.3.2.2. contornar as dificuldades para seleção de pessoal efetivo, atuante na área de TI, apontadas na tabela 25 do levantamento que integra esta deliberação;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), com fundamento no art. 243 do RI/TCU, que realize monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas neste acórdão a partir do primeiro semestre de 2016;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para:

9.5.1. o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.5.2. a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação;

9.5.3. o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais;

9.5.4. o Conselho Nacional de Justiça;

9.5.5. o Conselho Nacional do Ministério Público;

9.5.6. a Câmara dos Deputados;

9.5.7. o Senado Federal;

9.5.8. o Tribunal de Contas da União;

9.5.9. a Autoridade Certificadora da Presidência da República;

9.6. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU."

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de abril de 2014.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Revisor

Voto complementar:
VOTO COMPLEMENTAR

Após o pedido de vista destes autos, solicitado pelo ilustre Ministro-Substituto Augusto Sherman, na Sessão Plenária de 2/4/2014, retornam os autos para a apreciação deste Colegiado.

2. Em sua minuta de Voto, o Revisor recorda, oportunamente, que sobre os pontos tratados neste processo, esta Corte já proferiu reiteradas recomendações, sem alcançar o objetivo almejado. Por essa razão, propõe que o Tribunal teça determinações, no lugar de recomendar.

3. Ante os ponderados e judiciosos apontamentos tecidos pelo Revisor, e com vistas a propiciar o estímulo à elevação do grau de suficiência quantitativa e qualitativa de recursos humanos da área de tecnologia da informação nos órgãos da Administração Pública Federal, agradeço as sugestões apresentadas e acolho-as integralmente.

4. Tendo em vista informações recebidas da Presidência deste Tribunal acerca da atual situação da estrutura de recursos humanos da área de TI nesta Corte, deixo de propor o encaminhamento deste trabalho ao próprio TCU.

Por fim, cumpre alertar aos órgãos destinatários das determinações, que o descumprimento de decisão do TCU, salvo motivo justificado, pode ensejar apenação com multa, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso VII, do RI/TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de maio de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Data da sessão:
14/05/2014