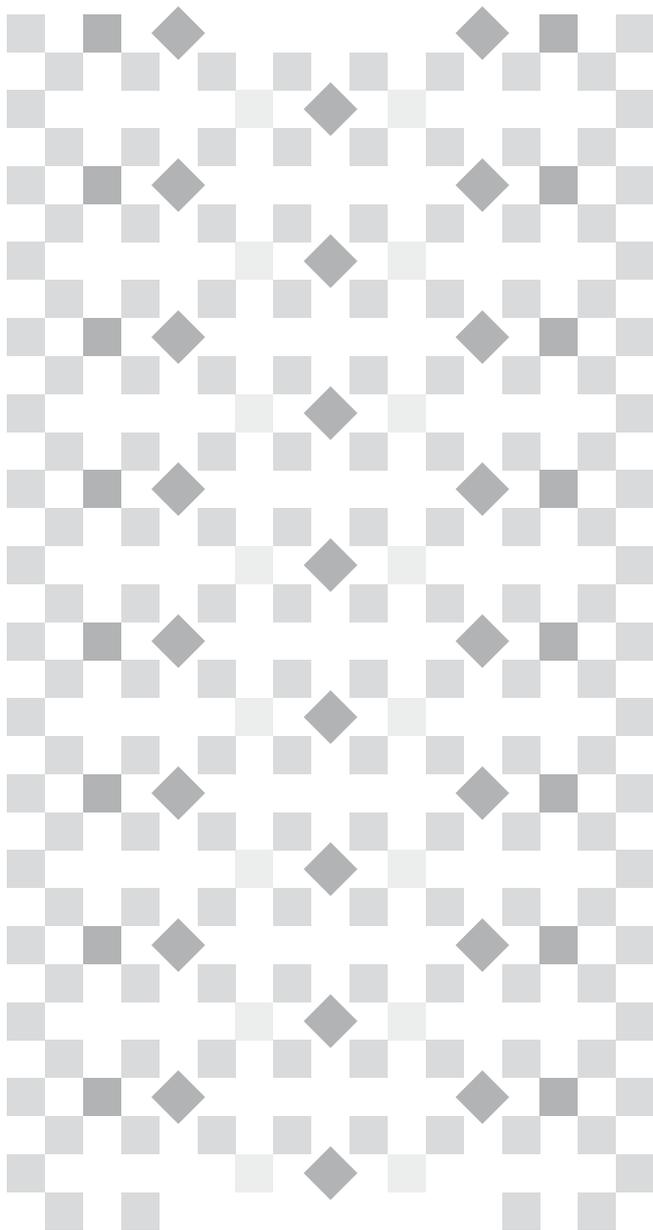


A gestão da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

Cláudio Castello Branco



Cláudio Castello Branco é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Ciências Contábeis e Administração Pública (UNB), especialista em Auditoria Governamental pela *Office of the Auditor General of Canada* (OAG), MBA em Controle Externo (FGV), com certificação em Auditoria Governamental e *Certified Government Auditor Professional* (CGAP) pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA)

INTRODUÇÃO

A criação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) no Tribunal de Contas da União (TCU), em 19 de agosto de 2006, foi, sem dúvida, um marco inovador no controle dos gastos públicos da Administração Pública Federal (APF). Contudo, uma questão surgiu simultaneamente à sua criação: como geri-la?

As boas práticas de gestão preconizam a elaboração de um referencial estratégico assim que uma unidade seja criada ou modificada substancialmente. De acordo com as orientações da Secretaria de Planejamento (Seplan) do TCU:

O referencial estratégico representa o estágio inicial do planejamento organizacional. Compreende um conjunto de passos onde são identificados o negócio, a missão, a visão de futuro e os valores institucionais da organização, e é elaborado diagnóstico de ambiente, que compreende a análise de fatores internos e externos à organização capazes de influenciar sua atuação. (BRASIL, 2010)

Deparamo-nos, portanto, com esse mister premente, a elaboração do referencial estratégico da Sefti. Entretanto, como elaborá-lo sem as informações necessárias para a análise dos fatores internos e externos capazes de influenciar sua atuação?

O ENVOLVIMENTO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DO TCU - PRESIDÊNCIA E MINISTROS DO TCU

Víamos com clareza a necessidade de procedermos a levantamentos de informações antes de nos planejarmos, antes de definirmos nosso negócio, missão e visão. Se a criação da Sefti foi um ato inovador no controle dos gastos públicos, iniciar suas atividades por intermédio de levantamentos de informações para a elaboração do seu referencial estratégico também o foi, pois a expectativa do TCU era de que a secretaria gerasse resultados o

mais rápido possível, considerando a importância da Tecnologia da Informação (TI) na APF. Necessitávamos, portanto, da aprovação da Presidência e dos Ministros do TCU para que a Sefti, em seus momentos iniciais, fosse direcionada para essa atividade.

Dessa forma, o Presidente do TCU à época, Ministro Walton Alencar Rodrigues, comunicou ao Plenário, em 07/02/2007, determinação à Sefti para que priorizasse a realização de levantamentos para a construção do seu referencial estratégico. Na mesma linha, o Presidente, considerando a crescente utilização de TI na administração pública, aliada às especificidades, à complexidade e à dimensão estratégica que se reveste o tema, e a importância do referencial estratégico na área de fiscalização de TI para cumprimento da missão institucional do TCU, designou o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti para a coordenação estratégica relativa à área de fiscalização de TI no âmbito do TCU.

Com o apoio da alta administração do TCU começamos a identificar quais seriam as informações essenciais a serem levantadas previamente à formulação do referencial estratégico da Sefti.

LEVANTAMENTOS DE INFORMAÇÕES

Cinco grupos de informação com a necessidade de serem levantados para a estruturação da Sefti foram identificados: normas, gastos, governança, formas de atuação e inteligência.

No tocante às normas, foram levantadas e sistematizadas informações acerca da legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas nas áreas de TI referentes à contratação de serviços, gestão de segurança da informação, política de informática e governo eletrônico. Foram selecionados mais de 400 documentos tratando dessas áreas, os quais se encontram organizados na página da Sefti, no Portal do TCU (<http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>).

Com referência aos gastos de TI, foram verificadas fragilidades em relação à identificação inequívoca desses gastos na APF, entretanto, foi possível levantar o montante de 6,5 bilhões de reais despendidos com TI, em 2006. Por intermédio do Acórdão N° 371/2008 (BRASIL, 2008a), referente a esse levantamento, foram deliberadas determinações para se obter maior clareza dos gastos de TI no Orçamento Geral da União e no Programa de Dispêndios Globais.

Na área de governança foi realizado levantamento que culminou no emblemático Acórdão N° 1.603/08 (BRASIL, 2008b), o qual trouxe avaliação da situação da governança da TI de 255 entes da APF e a identificação das principais bases de dados e sistemas da APF. Nesse

acórdão foram feitas deliberações no sentido do aperfeiçoamento da governança de TI na APF.

O levantamento sobre as formas de atuação a serem consideradas pela Sefti trouxe diversos elementos relevantes para a formulação do referencial estratégico e, dessa forma, incorporou a denominação de sua finalidade maior, Levantamento do Referencial Estratégico da Sefti.

Além das possíveis formas de atuação, as informações coletadas no Levantamento do Referencial Estratégico subsidiaram a criação de base de dados sobre fiscalização de TI e a definição de outros produtos relevantes para a secretaria, tais como plano de divulgação de suas atividades, plano de desenvolvimento profissional, conteúdo programático para concursos específicos para a Sefti, plano interno e externo de ação conjunta, práticas, técnicas de fiscalização, modelos de controle de qualidade e consolidação do conteúdo e da estrutura da página da Sefti no portal do TCU.

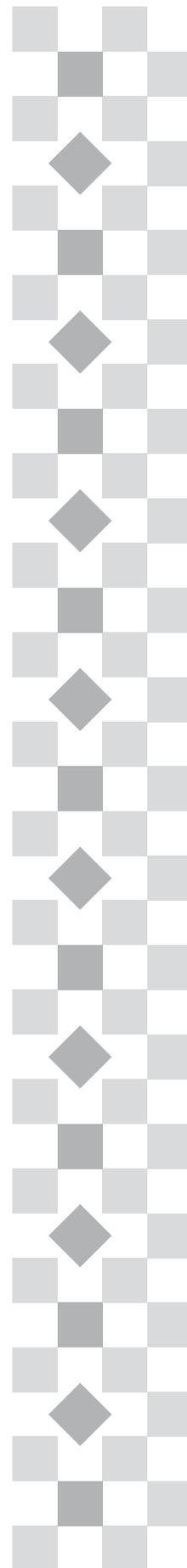
Sobre as possíveis formas de atuação, o levantamento apontou as seguintes possibilidades:

- a) atuação aberta, participativa, sem exclusividade, especialmente no que diz respeito à fiscalização de contratos;
- b) criação de filtros que evitem a Sefti tratar de assuntos não relacionados a TI;
- c) priorização de produtos para a capacitação e suporte às demais Unidades Técnicas (UT).

Sobre a base de dados de fiscalização de TI foram trazidos elementos sobre:

- a) abordagens: governança, segurança, sistemas, dados, infraestrutura, contratações e programas de governo;
- b) ferramentas: *Audit Command Language* (ACL) e ferramentas próprias;
- c) boas práticas: compreensão do negócio a ser auditado, mapeamento e gestão de riscos de TI, busca de certificações, incentivo à pós-graduação e realização de auditoria contínua.

O levantamento sobre a inteligência da Sefti foi adiado em virtude da necessidade de realização prévia do referencial estratégico e da estabilização do processo de trabalho da Secretaria. Encontra-se em sua fase final de relatório.



REFERENCIAL ESTRATÉGICO

De posse das informações essenciais obtidas por intermédio dos levantamentos, os auditores da Sefti iniciaram a elaboração do referencial estratégico sob a orientação da Seplan.

Como produtos diretos do referencial estratégico foram definidos o negócio, a missão e a visão da Secretaria e a sua estruturação:

| | |
|---------|--|
| Negócio | Controle externo da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal |
| Missão | Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade |
| Visão | Ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação |

Em relação à estruturação, foram discutidas duas possibilidades. A primeira baseada na especialização das abordagens, isto é, divisões específicas tratando de fiscalizações relativas a cada abordagem ou a um conjunto delas, por exemplo: uma divisão tratando de sistemas, e outra tratando de contratos. A segunda sustentada na generalização, ou seja, cada divisão abarcaria todas as abordagens. A segunda hipótese foi a escolhida. Dessa forma, foram criadas três divisões, denominada cada uma de Divisão de Fiscalização de Governança de TI, considerando que a abordagem governança contempla obrigatoriamente as demais abordagens. Falhas ou impropriedades de sistemas ou contratos decorrem, invariavelmente, de uma governança não efetiva.

Dessa forma, a estruturação ficou aderente ao processo de trabalho e ao negócio da Secretaria, visto que ao fiscalizarmos qualquer abordagem sempre procuramos avaliar a governança do ente. Deste modo, ao fiscalizarmos a conformidade com leis e regulamentos de um contrato, avaliamos também a governança e a gestão de riscos e controles inerentes a esse contrato, sendo que o resultado final da fiscalização ataca as causas dos efeitos indesejáveis de uma contratação irregular, qual seja, a gestão de riscos, controles e governança deficientes.

Dois outros aspectos relevantes fizeram parte também do referencial estratégico da Secretaria: a comunicação e a disseminação de conhecimento como processos sustentadores da Sefti.

A comunicação foi estabelecida como uma atividade essencial da Secretaria devido à sua recente criação e ao desconhecimento da sua forma de atuação. Instrumentos de divulgação das atividades da Sefti foram criados e permanentemente incorporados ao seu processo de trabalho: informativos, sumários executivos e Sefti em Números.

O informativo resume um relatório de fiscalização em somente uma página, devendo contemplar a descrição do objeto fiscalizado, os



motivos para a realização da fiscalização, o seu objetivo, os principais achados e as deliberações do TCU.

O sumário executivo, criado pela Secretaria de Avaliação de Programas de Governo do TCU (Seprog), tem por objetivo divulgar os principais aspectos das fiscalizações realizadas num linguajar mais acessível ao público em geral.

O Sefti em Números apresenta, também em apenas uma página, os principais indicadores de desempenho da Secretaria.

A disseminação de conhecimento se dá por intermédio de palestras, cursos, seminários e notas técnicas e, juntamente com os documentos de divulgação das atividades da Secretaria, otimiza a realização de fiscalizações de TI pelo TCU e também por outros órgãos de controle e fiscalização, auxiliando, inclusive, a gestão da TI pelos entes da APF.

A GESTÃO DA SEFTI

Após a realização do referencial estratégico da Sefti e o planejamento das suas atividades, iniciou-se a dedicação à fase de execução de gestão da Sefti.

Nesse momento foram implementados os controles para mitigar os riscos da Secretaria não alcançar as metas planejadas, sendo um dos mais relevantes, os controles que visam uma harmonia de atividades com as demais Unidades Técnicas (UT) do TCU.

Considerando que o TCU estrutura suas UT ora por área de especialização, ora por clientela, e que a Sefti é uma unidade especializada na fiscalização de TI, ou melhor, no controle externo da governança de TI, há, naturalmente, risco de choque de atividades entre as UT organizadas por clientela e a Sefti, visto que cada clientela, por exemplo, educação, saúde, etc., é suportada por TI e, por conseguinte, pode ser fiscalizada tanto pela Sefti como pela UT que cuida da clientela.

Tal fato ressalta a importância da harmonia operacional entre as unidades especializadas e as de clientela, demandando da Sefti medidas permanentes de comunicação prévia tão logo se identifique a possibilidade de fiscalização em um ente jurisdicionado a outra UT.

Ainda, no que diz respeito ao relacionamento com as demais UT, há de ser ressaltada a importância da participação de auditor das UT de clientela e também da Secretaria de Tecnologia da Informação do TCU (Setec) nas fiscalizações de TI coordenadas pela Sefti. Usualmente, é necessária a participação de auditores que conheçam com maior profundidade o negócio que está sendo fiscalizado, o negócio que a TI dá suporte, por exemplo, educação. Não raro, é também necessária a participação de servidores da área meio de TI do TCU em fiscalização, considerando a maior proximidade dos mesmos com o mercado.

Tais fatos retratam a parceria essencial às fiscalizações de TI, que deve ser sempre empregada com vistas à atenuação de riscos de choque operacional entre as UT especializadas e as de clientela do TCU.

Outro risco relevante relativo ao relacionamento entre unidades do TCU é o envio excessivo de denúncias e representações de contratações de TI pelas demais UT para a Sefti. Tal risco é diminuído por meio de cursos e notas técnicas que visam capacitar os auditores das demais UT a instruírem processos de contratações de TI sem o auxílio da Sefti.

Para minimizar riscos que possam afetar a capacitação profissional, a Secretaria tem estimulado, entre outras ações, a obtenção de certificações internacionais em auditoria e gestão de TI por seus auditores, contando atualmente com sete certificações nessas áreas.

CONCLUSÃO

Nos últimos três anos, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU, com 21 auditores em média, realizou e participou de 77 fiscalizações, instruiu 98 processos, emitiu 2 notas técnicas, realizou 18 cursos, proferiu 40 palestras, fiscalizou R\$ 12 bilhões e gerou o benefício estimado de R\$ 6,3 bilhões, tendo sido a 3ª secretaria do Tribunal que mais gerou benefícios para a sociedade em 2008, o que demonstra o acerto de sua criação e a essencialidade do levantamento prévio de informações no planejamento de uma nova unidade. Contudo, um novo desafio se impõe: a necessidade de retroalimentar seu referencial estratégico periodicamente, principalmente no que se refere ao diagnóstico de ambiente por intermédio da inteligência da unidade, que deve compreender a análise de fatores internos e externos capazes de influenciar sua atuação e, assim, fazer com que a Sefti possa cumprir permanentemente sua missão de assegurar que a TI agregue valor ao negócio da APF em benefício da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 371- Plenário, de 12 de março de 2008. Ministro Relator Guilherme Palmeira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 mar. 2008, Seção 1, p. 118.

_____. _____. Acórdão nº 1.603, de 13 de agosto de 2008. Ministro Relator Guilherme Palmeira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 ago. 2008, Seção 1, p. 243-244.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Planejamento e gestão: referencial estratégico. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/referencial_estrategico>. Acesso em: mar. 2010.

