CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania

Exercícios 2020 a 2022

14 de novembro de 2023

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **Ministério da Cidadania (MC)**
Unidade Auditada: **Ministério da Cidadania**
Município/UF: **Brasília/DF**
Relatório de Avaliação: **1140920**

Missão
Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação
O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho foi realizado em 2022 e consistiu na avaliação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do então Ministério da Cidadania. Para tanto, foi analisado se o modelo de Governança de TIC contribuía para o alcance dos objetivos organizacionais. Nesse contexto, foram avaliados os seguintes aspectos: apoio da alta administração à governança de TIC; estruturação das ações para promoção da governança de TIC; envolvimento das diversas partes interessadas nos processos decisórios de TIC; gestão de riscos de TIC; gerenciamento do portfólio de TIC; comunicação e transparência das ações de TIC; monitoramento e avaliação das metas e ações de TIC; avaliação do uso de TIC; e conformidade do ambiente de TIC.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A partir do Mapeamento do Universo de Auditoria com base em riscos realizado pela CGU sobre as atividades do então Ministério da Cidadania, foi possível verificar que a Tecnologia da Informação e Comunicação é tema sensível para diversas ações desenvolvidas pela unidade, sendo oportuno avaliar sua Governança de TIC a fim de contribuir para melhorias no desempenho da TIC e, consequentemente, para a gestão das políticas públicas sob competência da pasta.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foi possível verificar que o Ministério tem baixa maturidade em governança de TIC, haja vista: a incipiência de seus mecanismos de governança sobre o tema; o baixo engajamento da alta administração no que concerne à governança de TIC; as fragilidades relacionadas ao processo de tomada de decisão de TIC; a gestão de riscos de TIC incipiente, bem como os riscos relativos à falta de suporte dos equipamentos de Big Data; a ausência de processo formal de gestão de portfólio de TIC; as falhas relacionadas à comunicação e à transparência de TIC; a necessidade de aprimoramento do monitoramento e avaliação do desempenho de TIC, bem como da gestão da capacidade de TIC; e as fragilidades relacionadas à conformidade do ambiente de TIC. Para fazer frente às principais causas das inconsistências identificadas, foram emitidas recomendações, com destaque para o estabelecimento de processos de trabalho para planejamento e monitoramento das ações de TIC, para a gestão de riscos de TIC e para a gestão do portfólio de TIC.

LISTA DSIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
CGD	Comitê de Governança Digital
CGU	Controladoria-Geral da União
CGGTI	Coordenação-Geral de Governança de Tecnologia da Informação
CGSIS	Coordenação-Geral de Sistemas
Cobit	Modelo Corporativo para Governança e Gestão de TI da Organização
CTC	Câmara Técnica de Comunicação
CTTI	Câmara Técnica de Tecnologia da Informação
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
IN	Instrução Normativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDS (novo)	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
ME	Ministério da Economia
MGPP-SISP	Metodologia de Gerenciamento de Portfólio de Projetos do SISP
MP	Medida Provisória
PAC	Plano Anual de Contratações
PAN	Padrão de Atividade do Negócio
PDA	Plano de Dados Abertos
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PE	Plano Estratégico

PETI	Plano Estratégico de Tecnologia da Informação
POSIN	Política de Segurança da Informação
RG	Relatório de Gestão
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
SA	Solicitação de Auditoria
SE	Secretaria Executiva
SEDS	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social
SEE	Secretaria Especial do Esporte
SGD	Secretaria de Governo Digital
SIMDEC	Sistema de Monitoramento de Documentos Oficiais da Controladoria Interna do Ministério da Cidadania.
Sisp	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SPOG	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança
STI	Subsecretaria de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O presente Relatório apresenta os resultados da avaliação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Ministério da Cidadania (MC), considerando, principalmente, o disposto no Decreto nº 10.332/2020, na Portaria SGD/ME nº 778/2019 e no Guia de Governança de TIC do Sisp, publicado em 2017 pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A auditoria abrangeu o período de 2020 a 2022 e analisou diversas frentes relacionadas à TIC no MC.

O Ministério da Cidadania (MC) era um órgão da administração direta, criado por meio do Decreto nº 9.674, de 02.01.2019, composto pela unificação dos extintos Ministérios do Desenvolvimento Social, Esporte e Cultura, e alterado posteriormente pelo Decreto nº 9.919, de 18.07.2019, que transferiu o Conselho Superior do Cinema para a Casa Civil da Presidência da República, e pelo Decreto nº 10.107, de 06.11.2019, que transferiu os órgãos relacionados ao extinto Ministério da Cultura para o Ministério do Turismo. O Decreto nº 11.023/2022 aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da pasta ministerial e estabeleceu, conforme art. 15, que a Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) exerceria as funções de órgão setorial do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp).

A Medida Provisória (MP) nº 1.154, de 01.01.2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, promoveu significativas mudanças na estrutura organizacional do Ministério da Cidadania. Assim, as principais competências do então MC foram atribuídas à nova pasta denominada Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (novo MDS), que teve sua Estrutura Regimental e seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança inicialmente aprovados pelo Decreto nº 11.339, de 01.01.2023, que revogou o Decreto nº 11.023/2022. O Decreto nº 11.339/2023 foi revogado pelo Decreto nº 11.392, de 20.01.2023, que aprovou, mais recentemente, a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo do Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do novo MDS.

Além disso, a MP nº 1.154/2023 recriou o Ministério do Esporte - MESP, com Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança aprovados pelo Decreto nº 11.343, de 1º de janeiro de 2023, deixando, assim, de ser uma Secretaria Especial no âmbito da pasta ministerial avaliada neste trabalho.

Considerando que esta auditoria examinou os exercícios 2020 a 2022, os resultados se referem às ações de competência do extinto Ministério da Cidadania que, atualmente, foram compartilhadas entre MDS e MESP. Tendo em vista que a nova estrutura do Ministério do Esporte não foi submetida a exames e que o MDS continuou, na prática, com as estruturas física e regimental do extinto Ministério da Cidadania, caberão ao MDS as competências relacionadas às manifestações e ao atendimento das recomendações exaradas neste trabalho. Pelo mesmo motivo, neste relatório, referir-se-á, ainda, ao Ministério da Cidadania.

A governança de TIC é o sistema pelo qual o uso atual e futuro de TIC é dirigido e controlado, mediante avaliação e direcionamento, para atender às necessidades prioritárias e estratégicas

da organização e monitorar sua efetividade por meio de planos, incluída a estratégia e as políticas de uso de TIC no âmbito da organização[1].

A partir do Mapeamento do Universo de Auditoria com base em riscos realizado pela CGU, em 2021, sobre as atividades do Ministério da Cidadania, foi possível constatar duas fragilidades que reverberam sobre a governança de TIC do órgão. Primeiro, existem poucas informações sobre os resultados alcançados dos programas, pois, de modo geral, há deficiência de coleta de dados, de monitoramento e de avaliação das ações. Segundo, há inúmeros desafios vinculados à boa gestão dos programas, resultados de recursos insuficientes, inclusive os relacionados ao suporte de TIC. Assim, identificou-se a necessidade de se avaliar a Governança de TIC do MC, a fim de contribuir para melhorias no desempenho da TIC e, consequentemente, para a gestão das políticas públicas sob competência do Ministério.

O presente trabalho buscou responder à seguinte questão e respectivas subquestões de auditoria:

1. O modelo de governança de TIC implementado no Ministério da Cidadania possibilita que as ações de TIC contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais?
   - 1.1 A alta administração apoia a implantação e desenvolvimento da governança da TIC?
   - 1.2 Como a unidade estrutura suas ações para a promoção da governança de TIC, a fim de garantir que as ações de TIC estejam alinhadas às estratégias organizacionais?
   - 1.3 Os processos decisórios de TIC, especialmente a priorização de projetos e recursos, envolvem todas as partes interessadas relevantes (áreas de negócio, área de TI, alta administração)?
   - 1.4 A gestão de riscos de TIC contribui efetivamente para possibilitar o alcance dos objetivos de TIC e organizacionais?
   - 1.5 O gerenciamento do portfólio de projetos de TIC do MC se mostra adequado às estratégias organizacionais?
   - 1.6 A unidade promove a devida comunicação e transparência das informações relacionadas à TIC?
   - 1.7 O monitoramento e a avaliação das metas e ações de TIC são realizados tempestivamente e subsidiam a tomada de decisões e o aprimoramento dos processos de governança e gestão de TIC?
   - 1.8 A unidade realiza a avaliação do uso de TIC, buscando gerir adequadamente a capacidade de TIC?
   - 1.9 A análise de conformidade do ambiente de TIC para atender requisitos legais internos e externos é executada de forma contínua?

Para a obtenção de evidências, foram feitas consultas ao sítio eletrônico do então Ministério da Cidadania, realizadas reuniões com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, bem como colhidas informações necessárias junto aos gestores públicos e fornecedores de TIC da

[1] Guia de Governança de TIC do Sisp.

unidade. Também foram utilizadas respostas ao Questionário da Avaliação da Governança de TIC enviadas pelas áreas demandantes de TIC no âmbito do Ministério.

O Relatório da CGU nº 201503523, que tratou da Auditoria Anual de Contas (AAC), exercício 2014, do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), recomendou a instituição formal da Política de Governança de TI, que foi atendida por meio da publicação da Portaria MDS nº 162, de 10.02.2017. No entanto, conforme citado anteriormente, o MDS teve suas competências incorporadas ao MC, de modo que a Política de Governança de TI deveria ser estruturada para a unidade considerando a organização vigente até 2022.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Incipiência dos arranjos de governança de TIC, bem como apoio limitado da alta administração às ações de promoção relacionadas.

As análises da equipe de auditoria permitiram verificar que a governança de TIC apresenta fragilidades quanto aos seus arranjos (normativos, planos, instâncias decisórias), que se mostraram incipientes, bem como limitação no envolvimento da alta administração nas ações relacionadas.

O Guia de Governança de TIC do Sisp dispõe que a responsabilidade de governar a TIC, ou seja, de garantir que a TIC funcione de forma integrada e que agregue valor ao negócio, é da alta administração. Dentre as práticas apresentadas no Guia, mostra-se relevante citar a Prática 01 – Envolvimento da alta administração com iniciativas de TIC, que está relacionada ao apoio e à participação da alta administração na governança de TIC, avaliando, direcionando e monitorando as ações de TIC, bem como se comprometendo com a alocação dos recursos necessários ao bom funcionamento da governança de TIC.

A Portaria SGD/ME nº 778, de 04.04.2019 (alterada pela Portaria SGD/ME nº 18.152, de 04.08.2020), que dispõe sobre a implantação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sisp, define, no art. 4º, inciso III, que é papel do Comitê de Governança Digital (CGD) exercer a governança de TIC nos órgãos e entidades do Sisp, conduzindo os processos de direção, monitoramento e avaliação do desempenho de TIC.

Conforme disposto no art. 2º do Decreto nº 10.332, de 28.04.2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os órgãos e as entidades instituirão Comitê de Governança Digital para deliberar sobre os assuntos relativos à implementação das ações de governo digital e ao uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação.

a) Quanto à incipiência dos arranjos de governança de TIC.

Segundo o Guia de Governança de TIC do Sisp, a existência de arranjos de governança corporativa (políticas, estruturas organizacionais, etc.), formalizados no âmbito da organização, se desdobra em vários requisitos para a TIC, seja pela necessidade de alinhamento estratégico ou pela necessidade de conformidade com regulações internas ou externas. Dessa forma, a existência de práticas de governança corporativa no âmbito da organização desenvolve um cenário favorável à evolução da governança de TIC, no qual o envolvimento da alta administração com iniciativas de TIC passa a ser um fator crítico de sucesso.

Ainda segundo o Guia, o cenário político, inerente à administração pública, pode gerar rotatividade da alta administração e, por consequência, dos gestores de TIC. Em que pese o fato de que esse fenômeno externo à organização não possa ser controlado, boas práticas,

como a formalização dos papéis e responsabilidades acerca da tomada de decisão sobre a TIC, podem reduzir o impacto da descontinuidade dos trabalhos, resultantes da rotatividade dos representantes da alta administração.

Com o intuito de conhecer os mecanismos que o então Ministério da Cidadania dispunha para direcionar a governança de TIC, foi solicitado à unidade auditada o encaminhamento da Política de Governança de TIC instituída no MC. Em resposta, a unidade informou sobre a existência da Portaria nº 162, de 10 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a Política de Governança de TI do então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (PGTI/MDSA), e que ainda se encontra vigente.

A Portaria nº 162/2017 está desatualizada frente à estrutura organizacional do Ministério da Cidadania estabelecida até o final de 2022, bem como aos mais recentes normativos que regem a Governança de TIC. Sobre a previsão de atualização ou instituição de nova Política de Governança de TIC no âmbito do Ministério, a unidade informou que ainda não havia data prevista, mas a demanda havia sido inserida entre as ações prioritárias de TIC que constaram do Relatório de Transição de Governo, preparado em 2022.

A unidade dispunha de Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI) e Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), ambos com vigência para 2021 e 2022. Tais instrumentos foram aprovados pelo Comitê Interno de Governança do Ministério da Cidadania (CIGMC), instância que à época da aprovação exercia formalmente as atribuições de Comitê de Governança Digital, conforme disposto na Portaria nº 1.785/2019, que foi revogada pela Portaria nº 795, de 18.07.2022. No entanto, foi possível verificar que a atuação do CIGMC se limitou à aprovação dos citados instrumentos de planejamento, à atualização do PDTI, bem como à instituição do CGD, conforme consulta às atas de reunião do Comitê realizadas entre 2021 e 2022, sem que houvesse efetivo acompanhamento do planejamento de TIC por parte da alta administração, conforme detalhado no Achado nº 7.

A unidade auditada informou que sua governança de TIC estava sendo reformulada, começando pelas alterações realizadas no CIGMC, promovidas pela Portaria MC nº 795/2022, e pela instituição do Comitê de Governança Digital, por meio da Portaria MC nº 796, de 18.07.2022.

O art. 3º da Portaria nº 795/2022 apresenta as competências do CIGMC, entre as quais cabe destacar aquelas que guardam relação com a atuação do CGD, especificamente o acompanhamento e monitoramento dos trabalhos realizados pelo CGD, bem como a requisição de relatórios e reuniões ao CGD para debate de temas afetos à Governança Digital (incisos XVI e XVII).

Ainda segundo a Portaria nº 795/2022, art. 2º, o CIGMC terá a seguinte composição: Ministro de Estado da Cidadania; Secretário-Executivo; Secretário Especial do Desenvolvimento Social; Secretário Especial do Esporte; Secretários Nacionais vinculados à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social; e Secretários Nacionais vinculados à Secretaria Especial do Esporte.

As competências do Comitê de Governança Digital estão dispostas no art. 6º da Portaria nº 796/2022, enquanto o art. 3º estabelece que o CGD será composto pelo Encarregado da Lei

Geral de Proteção de Dados (LGPD) e por dois representantes, um titular e um suplente, indicados pelas seguintes unidades administrativas: Gabinete do Ministro de Estado da Cidadania; Secretaria-Executiva; Secretaria Especial do Desenvolvimento Social; Secretaria Especial do Esporte; Subsecretaria de Tecnologia da Informação; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional do Cadastro Único; e Assessoria Especial de Comunicação Social.

Em relação ao cronograma de reuniões do Comitê de Governança Digital em 2022 e à designação de seus integrantes e substitutos, a unidade auditada informou que, devido à recente instituição do CGD, ainda não havia cronograma de reuniões previsto, bem como não possuía indicação dos membros. Em reunião com a STI, realizada em novembro/2022, foi informado que a designação dos membros das Câmaras Técnicas ligadas à TIC, bem como do CGD, estava em fase final de formalização.

Mostra-se oportuno informar que não houve aprofundamento nas análises de auditoria em relação ao Comitê de Governança Digital, tendo em vista que essa instância decisória foi objeto de trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), denominado Governa TI, que resultou no Acórdão nº 1.163/2022 – TCU – Plenário.

Após emissão do Relatório Preliminar, o gestor informou ter ocorrido a publicação da Portaria MDS nº 903, de 21 de julho de 2023, que instituiu a Política de Governança do MDS, o Comitê Interno de Governança do MDS e demais instâncias internas de apoio ao comitê, dentre elas o Comitê de Governança Digital. Portanto, resta o acompanhamento quanto ao efetivo funcionamento destas instâncias decisórias no que se refere à governança de TIC no MDS.

Considerando que a composição do CIGMC envolve diretamente a alta gestão, inclusive com a participação do Ministro da pasta, bem como há previsão de articulação direta entre o CGD e o CIGMC, espera-se que tais instrumentos, quando entrarem em efetivo funcionamento e estiverem em conformidade com a nova estrutura regimental do MDS, possibilitem adequado envolvimento e apoio da alta administração no que concerne à governança de TIC.

b) Quanto ao apoio limitado da alta administração às ações de promoção da governança de TIC.

Segundo o Guia de Governança do Sisp, o conhecimento sobre governança de TIC por parte da alta administração desenvolve um ambiente favorável, de forma que participe de maneira mais efetiva das questões relacionadas à TIC, bem como se comprometa e patrocine as ações de governança de TIC no âmbito da organização.

Quanto à instituição/manutenção de plano de desenvolvimento de competências relacionadas à governança de TIC da alta administração, de gestores de TIC e demais envolvidos com o tema, a exemplo de um Plano de Capacitação, a unidade informou que: “A STI contribui para a elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoas do Ministério da Cidadania, apresentando proposta de capacitações voltadas aos vários temas de TI, não estritamente relacionados à governança”. Assim, não foram identificadas informações que evidenciem que a unidade auditada tem a governança de TIC como tema prioritário na capacitação de seu corpo técnico.

Além disso, verificou-se que não foram realizadas ações de capacitação em governança de TIC no âmbito do Ministério da Cidadania entre 2020 e 2022. A ausência de capacitações sobre o tema dificulta a implementação de melhorias nesse processo.

No que concerne ao apoio da alta administração para o adequado gerenciamento dos riscos de TIC, considerando o que dispõe o Decreto nº 9.203/2017 quanto à responsabilidade da alta administração de estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles, verificou-se que importantes mecanismos de gestão de riscos de TIC, como a formalização do plano de gestão de riscos de TIC, bem como a definição dos níveis de aceitação (apetite e tolerância) dos riscos de TIC, não foram definidos no âmbito da unidade, demonstrando o baixo engajamento da alta administração com a temática. A gestão de riscos de TIC será analisada em maiores detalhes no Achado nº 3 do presente Relatório.

Quanto à conformidade do ambiente de TIC, foi possível verificar que importantes documentos de caráter estratégico, balizadores da TIC – como a Política de Segurança da Informação, a Política de Governança de TIC e o Plano de Conformidade –, não tiveram a devida atenção da alta administração, seja pela sua desatualização ou não elaboração. A avaliação da conformidade de ambiente de TIC será objeto de análise do Achado nº 9.

De acordo com o art. 4º, § 1º, da Portaria SGD/ME nº 778/2019, para a obtenção de melhores resultados, a área de TIC de cada órgão ou entidade deve, preferencialmente, estar vinculada à alta administração com o intuito de apoiá-la na tomada de decisões e no alcance dos objetivos estratégicos.

Segundo o art. 2º do Decreto nº 11.023/2022, que definia a estrutura regimental do então MC, a STI estava vinculada à Secretaria-Executiva do Ministério, que por sua vez tratava-se de um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Cidadania. No mais recente Decreto que estabeleceu a estrutura do novo MDS, Decreto nº 11.392/2023, a STI continua vinculada à Secretaria-Executiva da pasta.

Em que pese o posicionamento estratégico da STI, foi possível observar a pouca interação da área com a alta administração, conforme informações coletadas junto à unidade auditada. Inclusive, a STI informou que tinha a expectativa de que, com o início dos trabalhos do CGD, que deveria contar com a participação de diversas unidades, bem como ter sua atuação monitorada diretamente pelo CIG, houvesse uma maior proximidade com a alta administração do Ministério.

As causas para a incipiência dos arranjos de governança de TIC, bem como o pouco envolvimento da alta administração do Ministério com as ações relacionadas ao tema perpassam pela falta de entendimento sobre o papel da alta gestão no direcionamento da governança de TIC e sobre a função estratégica da TI no âmbito da unidade, que contribui diretamente para o desenvolvimento das políticas públicas. A falta de atuação efetiva do Comitê de Governança Digital também se mostra como relevante causa para as fragilidades aqui verificadas.

Tais fragilidades têm como consequência principal o risco de desalinhamento entre as estratégias organizacionais e as ações de TIC. Além disso, a falta de apoio da alta

administração afeta diretamente a implementação das ações de governança de TIC, uma vez que esta pressupõe o apoio da alta gestão da unidade.

Conclui-se, diante das informações levantadas, que o apoio da alta administração à implantação e ao desenvolvimento da governança da TIC no âmbito do extinto Ministério da Cidadania materializou-se na aprovação de normativos gerais, sem haver efetivo monitoramento das ações de TIC, que possibilitaria o alinhamento dessas aos objetivos estratégicos da unidade. Verificou-se que a unidade dispunha de importantes instrumentos voltados a estruturar a governança de TIC, no entanto, estes se mostraram incipientes e careciam de efetividade, seja pela desatualização (como no caso da Portaria nº 162/2017), seja pela recente publicação (como as Portarias nº 795/2022 e nº 796/2022) ou, ainda, pela mera formalidade do PETI e do PDTI, que necessitavam de mecanismos para o efetivo uso destes planos para subsidiar a tomada de decisões a respeito da TIC do Ministério.

2. Fragilidades relacionadas ao processo de tomada de decisões de TIC.

A avaliação da equipe de auditoria buscou verificar se os processos de tomada de decisões de TIC no âmbito do então Ministério da Cidadania, especialmente quanto à priorização de projetos/sistemas, estavam estruturados de modo que as decisões convergissem para o atendimento dos objetivos organizacionais. Verificou-se o não envolvimento de todas as partes interessadas relevantes, bem como a ausência de normatização interna que definisse papéis e responsabilidades na tomada de decisões de TIC e que estabelecesse critérios de priorização aplicáveis a toda organização.

A ABNT NBR ISO/IEC 38500:2018 (Tecnologia da Informação – Governança da TI para a organização) dispõe que as estruturas de governança devem avaliar opções para assegurar que decisões efetivas e oportunas sobre o uso da TI apoiem os objetivos do negócio. A Norma também aborda a necessidade de que as estruturas de governança monitorem até que ponto a TI apoia o negócio, acompanhando em que medida os recursos são alocados e os orçamentos são priorizados de acordo com os objetivos do negócio.

Entre as práticas apresentadas no Guia de Governança de TIC do Sisp, guarda estreita relação com as análises do presente achado a Prática 02 – Especificação sobre os direitos decisórios sobre TIC, que está relacionada à definição clara dos papéis e responsabilidades sobre as questões de TIC, especificando quais decisões competem a quem no âmbito da organização.

a) Competências das instâncias internas do Ministério da Cidadania no que concerne à tomada de decisão quanto à priorização de projetos e recursos de TIC.

O Decreto nº 11.023/2022 (revogado pelo Decreto nº 11.339/2023) tratava, no art. 15, das competências da Subsecretaria de Tecnologia da Informação. Dentre as competências da unidade, constava: "XVII - subsidiar a alta administração e o Comitê de Governança Digital, no âmbito do Ministério, na tomada de decisão referente aos projetos de tecnologia da informação".

A Portaria MC nº 795/2022, que instituiu o CIGMC e demais instâncias de supervisão, em seu art. 14, trata da criação de Câmaras Técnicas, que têm por objetivo apoiar e assessorar os atos e ações do CIG e do CGD, bem como demais áreas do Ministério. É oportuno citar a criação da Câmara Técnica de Tecnologia da Informação (CTTI), que terá a seguinte composição, conforme disposto no art. 33 da mesma portaria: um representante do Gabinete do Ministro; um representante da Secretaria Executiva; um representante da Subsecretaria de Tecnologia da Informação, que a coordenará; um representante da Secretaria Nacional do Cadastro Único; um representante da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; um representante da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social; e um representante da Secretaria Especial do Esporte. A partir da composição da CTTI, é possível verificar a previsão de participação de representantes de diversas unidades do Ministério, o que evidencia seu caráter multisetorial.

Entre as competências da CTTI dispostas no art. 34 da Portaria nº 795/2022, cabe destacar a de consolidar custos, agregar e propor a alocação dos recursos orçamentários destinados à TI, bem como alterações posteriores que provoquem impacto significativo sobre a alocação inicial; e a de analisar, manifestar-se a respeito e encaminhar ao CGD, para aprovação e priorização, as demandas que tratem do provimento centralizado e descentralizado de novas soluções de TI de natureza corporativa, assim como demandas de manutenção com impacto significativo sobre os planos de TI, após acolher parecer do Grupo de Estudos de Viabilidade Técnica de soluções (GEVT).

A Portaria MC nº 796/ 2022 instituiu o Comitê de Governança Digital no âmbito do Ministério da Cidadania para deliberar sobre os assuntos relativos à implementação das ações de governo digital e ao uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação. A composição do CGD já foi apresentada no âmbito do Achado nº 01 deste Relatório. Entre as competências do CGD listadas no art. 6º da Portaria MC nº 796/2022, cabe destacar a disposta no inciso V: estabelecer a alocação eficiente dos recursos de Tecnologia da Informação.

Destaca-se a similaridade entre a composição da CTTI e do CGD, divergindo apenas quanto à inexistência de representante da Assessoria Especial de Comunicação Social e do Encarregado da LGPD na CTTI. Cabe esclarecer que os membros titulares do CGD serão ocupantes de cargo em comissão de nível equivalente ou superior ao nível 5 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (Portaria 796/22, art.3º, § 2º), sendo que não há nenhuma exigência específica para os integrantes da CTTI. Assim, o CGD tem um caráter mais estratégico. É oportuno que o novo MDS, caso mantenha a estrutura de governança de TIC definida nas Portarias nº 795/2022 e nº 796/2022, estabeleça claramente as competências de cada uma dessas instâncias de modo que se atinjam os fins para os quais foram instituídas, afastando qualquer possibilidade de sobreposição de atuação.

Considerando que as Portarias nº 795 e nº 796 foram publicadas em meados de 2022 e que a CTTI e o CGD ainda não haviam iniciado suas atividades, restou inviável avaliar a atuação dessas instâncias no que concerne ao processo decisório quanto às demandas de TIC.

b) Inexistência de normativo interno formal que trate dos processos decisórios de priorização de projetos e recursos de TIC.

Em relação à existência de normativos internos que tratassem da definição de papéis e responsabilidades quanto aos processos decisórios de priorização de projetos e recursos de TIC, a unidade informou que não há normatização interna sobre o assunto e que a priorização dos projetos e recursos de TI se dá por meio de deliberação dos gestores das áreas finalísticas que distribuem os recursos disponíveis de acordo com a relevância dos projetos para a consecução de seus objetivos. Verifica-se, portanto, que o processo decisório sobre a priorização de projetos e recursos de TIC não estava normatizado internamente.

A respeito do fluxo do processo decisório de TIC no MC, o Ministério informou que segue a seguinte metodologia:

- os gestores das áreas finalísticas deliberam acerca de seus projetos prioritários;
- a STI é consultada sobre a capacidade de atendimento dos projetos priorizados no âmbito dos núcleos de atendimento das respectivas áreas;
- a STI analisa e reafirma a necessidade de repriorização ou ampliação dos recursos;
- os gestores decidem sobre quais projetos serão priorizados ou despriorizados, a partir de critérios definidos;
- a STI pactua os prazos e dá andamento à execução dos projetos.

O fluxo apresentado acima não traz detalhes suficientes que possibilitem identificar a efetiva participação de todas as partes interessadas no processo decisório de priorização de projetos e recursos de TIC. As informações levantadas permitiram verificar, ainda, que as decisões de priorização de recursos de projetos de TIC, em geral, eram tomadas envolvendo a área demandante interessada e a STI, no entanto, a decisão final de priorização era da área demandante. Eventualmente, quando se tratava de projeto mais estratégico ou quando as próprias áreas demandantes não conseguiam definir a prioridade, a Secretária-Executiva do Ministério era envolvida nesse processo decisório.

Devido à inexistência de rotinas preestabelecidas ou processos de trabalho voltados ao planejamento das ações de TIC, não havia regularidade na realização das reuniões para tratar das prioridades de TIC. Conforme apontado pela unidade auditada, “as deliberações ocorrem de acordo com a necessidade”.

De maneira complementar e buscando fortalecer as evidências relativas às fragilidades concernentes à governança de TIC, foram levantadas informações junto às áreas demandantes de TIC do MC, por meio de questionário disponibilizado na plataforma de Formulários da CGU (LimeSurvey)[2]. O conjunto de áreas respondentes foi composto por 15 secretarias no âmbito da Secretaria Executiva (SE), da Secretaria Especial do Desenvolvimento

[2] https://formularios.cgu.gov.br/

Social (SEDS) e da Secretaria Especial do Esporte (SEE). O detalhamento das análises das respostas ao questionário está disponível no Anexo I[3].

Questionou-se as áreas demandantes de TIC do MC sobre o nível de concordância[4] com a afirmativa que tratava da existência de clara definição de papéis e responsabilidades da STI, das áreas demandantes e da alta administração, no que concerne à tomada de decisão para priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC. As respostas ao questionário demonstraram que parte considerável das unidades discordavam total ou parcialmente (26,7%) ou não discordavam, nem concordavam (13,3%) da afirmativa. Pode-se observar que a ausência de normatização do processo decisório de priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC contribuiu para que parte das unidades tenham discordado da afirmativa ou a avaliado de forma neutra.

c) Distribuição dos recursos de TIC por núcleos de atendimento.

Informações levantadas junto à unidade auditada permitiram verificar que a STI tomou a decisão, convalidada pela Secretária-Executiva e não discutida com as demais áreas do Ministério, de distribuir os recursos disponíveis de maneira "mais ou menos" equânime entre seis núcleos de TIC que atendiam as demandas de todas as áreas da pasta. Até dezembro/2022, as áreas atendidas por cada núcleo estavam distribuídas da seguinte forma:

Quadro 1 – Distribuição dos núcleos de atendimento de TIC no MC.

Núcleo	Alpha	Bravo	Charlie	Delta	Eco	Foxtrot
Áreas do MC atendidas	Secretária-Executiva	Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania	Secretaria Nacional de Assistência Social	Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas	Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
	Secretaria de Articulação e Parcerias	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação		Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância	Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
	Subsecretaria de Tecnologia da Informação	Secretaria Nacional de Cadastro Único				Demais áreas do Esporte: SNFDT; ABCD; SENIFE; SNPAR.

Fonte: Resposta à SA 03 enviada pelo MC em 02.09.2022.

Assim, quando recebia alguma demanda das áreas, a STI informava que os recursos para atendimento dos núcleos eram fixos e cabia à própria área determinar a priorização dos projetos. A unidade informou, ainda, que não houve uma discussão interna sobre se a distribuição dos recursos entre os núcleos estava equilibrada e atendia às prioridades do Ministério, sendo que tal decisão foi tomada pela própria STI.

[3] Anexo I – Análises das respostas ao questionário sobre governança de TIC aplicado às áreas demandantes de TIC do Ministério da Cidadania.

[4] Em uma escala de cinco níveis – "Discordo totalmente", "Discordo parcialmente", "Não discordo nem concordo", "Concordo parcialmente" e "Concordo totalmente" – além da opção "Não se aplica".

Verificou-se que não havia um processo decisório de priorização de TIC tratado de maneira consolidada para todo o Ministério, sendo que as priorizações ocorriam no âmbito de cada núcleo. Tal processo de priorização, que considera as necessidades de cada núcleo de maneira isolada, traz riscos para a unidade, como, por exemplo, o risco de que ações de TIC do núcleo X sejam atendidas em detrimento de outras ações sob gestão do núcleo Y, que seriam mais estratégicas para a pasta.

Em que pese a unidade auditada afirmar que as decisões mais estratégicas de priorização de projetos e recursos de TI passavam pela Secretaria-Executiva, este processo se mostrou frágil, tanto pela ausência de formalidade, quanto pelo não envolvimento de todas as partes interessadas, no caso as demais secretarias.

Corroborando as informações levantadas pela equipe de auditoria, em relação à questão que tratava da participação direta da área respondente no processo de priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC, as respostas das áreas demandantes evidenciaram que entre as 15 unidades, seis (40%) apresentaram respostas negativas, ou seja, selecionaram as opções “Discordo totalmente” ou “Discordo parcialmente”. Essa avaliação chama a atenção para a necessidade de a pasta ministerial adotar medidas que possibilitem o adequado envolvimento de todas as partes interessadas relevantes nas tomadas de decisão de priorização de TIC.

O questionário também verificou a percepção das áreas respondentes quanto à consideração de que os projetos/sistemas de TIC, desenvolvidos pela STI, se alinham aos seus programas/ações prioritários. Entre as 15 respostas recebidas, verificou-se que quatro unidades (26,7%) discordam parcial ou totalmente da afirmativa; oito unidades (53,3%) concordam parcial ou totalmente com a afirmativa; e outras três (20%) selecionaram a opção “Não se aplica”. Em que pese uma percepção mais positiva quanto ao alinhamento das ações de TIC às prioridades das unidades, há que se buscar uma maior convergência entre as prioridades das unidades e ações de TIC desenvolvidas pela STI. No entanto, essa busca deve considerar as expectativas da organização como um todo, de modo que as decisões levem em consideração as informações levantadas junto às diversas unidades e, consequentemente, estejam alinhadas às prioridades institucionais.

d) Extrapolação de competências da STI relacionadas às decisões de TIC.

Em relação ao papel desempenhado pela STI, pelas áreas finalísticas e pela alta administração nos processos decisórios de priorização de projetos e recursos de TIC, a STI informou que o papel das áreas finalísticas e da alta gestão é avaliar a relevância dos projetos para a consecução dos objetivos organizacionais deliberando, assim, acerca da distribuição dos recursos disponíveis. A Subsecretaria de TI, por sua vez, auxilia as áreas finalísticas na priorização dos projetos por meio da atuação do Gerente de Relacionamento da STI com a respectiva área finalística, fazendo ponderações a partir de alguns critérios pré-definidos.

Conforme citado, entre as competências da STI apresentadas no art. 15 do agora revogado Decreto nº 11.023/2022, constava a de subsidiar a alta administração e o CGD, no âmbito do Ministério, na tomada de decisão referente aos projetos de tecnologia da informação. Não foram apresentados outros normativos internos que estabelecessem competências mais

precisas para a STI no contexto da priorização de projetos e recursos. No entanto, a competência apresentada no Decreto era clara quanto ao papel subsidiário da STI na tomada de decisão, e não de principal agente decisório.

Quanto às evidências (atas de reuniões, registros ou processos) que demonstrassem a escolha dos projetos de TIC a serem desenvolvidos e os atores que participaram das decisões tomadas, a unidade encaminhou ofícios emitidos pela STI às áreas demandantes. Os documentos encaminhados se referem ao tratamento de casos específicos de soluções de TIC do Ministério junto às secretarias da unidade, sem, no entanto, evidenciar o envolvimento das diversas partes interessadas nos processos de tomada de decisão.

A STI adota metodologia de distribuição de recursos de TIC entre seis núcleos de atendimento, que englobam as diversas áreas do MC. Apesar de ter o respaldo da Secretaria-Executiva para a utilização da referida metodologia, verifica-se a extrapolação de competências da STI, uma vez que seu papel seria o de subsidiar a alta administração e o CGD, de modo que caberia a essas instâncias superiores a definição da forma de alocação dos recursos.

A Portaria SGD/ME nº 778/2019 também trata do papel do gestor de TIC, que no âmbito do MC era desempenhado pela STI, no art. 4º: "V - o gestor de TIC é responsável pelo planejamento, desenvolvimento, execução e monitoramento das atividades de TIC, devendo assessorar o Comitê de Governança Digital na governança de TIC, provendo todas as informações de gestão para a tomada de decisão das instâncias superiores;". (grifo nosso)

A falta de atuação de uma instância colegiada para tomada de decisões de TIC fez com que a STI concentrasse decisões, recorrendo à Secretaria-Executiva apenas nos casos mais críticos. Tal concentração de decisão no âmbito da Subsecretaria expôs a pasta ministerial a riscos relacionados à tomada de decisões que consideravam apenas a perspectiva da STI, sob o risco de não se considerarem alternativas mais viáveis e alinhadas aos objetivos estratégicos institucionais, uma vez que não havia ampla discussão envolvendo as partes interessadas.

Assim, é possível afirmar que a atuação da STI excedia suas competências previstas no Decreto nº 11.023/2022 e na Portaria SGD/ME nº 778/2019, uma vez que concentrava relevantes decisões estratégicas de TIC, que deveriam envolver partes interessadas diversas e serem tomadas em instâncias superiores, tal como o CGD.

e) Inexistência de critérios de priorização de projetos e recursos de TIC formalmente instituídos.

O PDTI 2021/2022 do Ministério da Cidadania abordou a importância de entender quais demandas devem ser tratadas com prioridade, de forma a colocar os recursos de TI à disposição daquelas que necessitam de mais atenção ou que podem agregar maior valor para o Ministério e para a sociedade. Para tanto, as áreas demandantes em conjunto com a STI deveriam preencher uma matriz que considera os aspectos de criticidade e complexidade. Verificou-se, no entanto, que a referida matriz não estava sendo utilizada pela unidade auditada, conforme informação repassada pela STI.

Em relação à utilização de critérios pré-definidos para a priorização de projetos e recursos de TIC, a STI informou que adotava os seguintes critérios:

1. Decisões judiciais;
2. Recomendações de órgãos de controle;
3. Prazos definidos em portarias/legislação;
4. Débitos tecnológicos e riscos de segurança;
5. Transformação digital; e
6. Priorizado pela área finalística.

Ainda segundo a unidade auditada, apesar de os critérios acima estabelecerem princípios norteadores para a priorização de projetos, eles não eram necessariamente mutuamente excludentes. Procurava-se compor os critérios para que as evoluções associadas às políticas públicas fossem atendidas em conjunto com as necessidades que as precediam ou complementavam.

Em que pese a citação dos referidos critérios, estes não estavam formalizados internamente, bem como não foram apresentadas evidências de que as decisões sobre as prioridades para os projetos de TI consideravam os referidos critérios.

Com o intuito de verificar a percepção das áreas demandantes de TIC quanto aos critérios de priorização de TIC, o questionário aplicado a essas unidades trouxe itens relacionados ao tema. Inicialmente, questionou-se as unidades respondentes quanto ao conhecimento dos critérios propostos pela STI para priorização de projetos/sistemas de TIC, ao passo que entre as 15 áreas participantes, nove (60%) afirmaram não conhecer tais critérios. Ainda em relação aos critérios de priorização de TIC propostos pela STI, buscou-se verificar o nível de concordância das áreas demandantes de TIC com a afirmativa que tratava da consideração de que tais critérios contribuem, de fato, para a adequada priorização dos projetos/sistemas de TIC, de modo que avaliação dessa afirmativa ficou prejudicada, uma vez que a maior parte das unidades desconhecia os critérios propostos pela STI, o que inviabilizaria a avaliação da sua efetiva contribuição no processo de priorização.

O questionário também buscou identificar a utilização de critérios estabelecidos internamente pelas próprias áreas respondentes, sendo possível verificar que a maior parte das unidades respondentes (53,3%) utilizava critérios próprios para priorização de projetos/sistemas de TIC. Além disso, questionou-se as áreas demandantes sobre a utilização de critérios de priorização de TIC definidos pela alta administração, de modo que 40% das unidades respondentes informaram utilizar tais critérios.

Com base na análise das respostas ao questionário de governança de TIC aplicado às áreas demandantes de TIC, pode-se concluir que não há uma padronização estabelecida na unidade auditada. O não estabelecimento de critérios de priorização de TIC padronizados, aplicáveis à organização como um todo, impossibilita uma análise consolidada dos projetos, a fim de identificar aqueles que têm maior relevância para o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério.

f) Verificação da Meta NG1.M1, constante do PDTIC, relacionada à implementação de metodologia de priorização de projetos de TIC.

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do MC, Ciclo 2021-2022, apresenta uma necessidade relacionada diretamente aos processos decisórios de TIC: "NG1 - Propor mecanismos para tomada de decisão e priorização de projetos de TI que contribuam na gestão de investimentos e custeio de bens e serviços que maximizem a contribuição da TI no alcance dos objetivos estratégicos e metas das áreas de negócio". A NG1 apresenta quatro ações:

1. Definir metodologia para priorização de projetos e gestão de investimentos e custeio de bens e serviços;
2. Aprovar a Metodologia;
3. Divulgar o modelo de priorização de projeto;
4. Implantar a Metodologia.

A unidade apresentou os seguintes resultados aferidos para a NG1.M1 – Implementar metodologia de priorização de projetos:

Quadro 2 – Resultados da Meta NG1.M1 – Implementar metodologia de priorização de projetos.

NECESSIDADES:	NG1	DESCRIÇÃO:	Propor mecanismos para tomada de decisão e priorização de projetos de TI que contribuam na gestão de investimentos e custeio de bens e serviços que maximizem a contribuição da TI no alcance dos objetivos estratégicos e metas das áreas de negócio					
RESPONSÁVEL:	Coordenação-Geral de Governança e Administração de Recursos de TI (CGGTI)							
META(S)	INDICADOR	METAS		AÇÕES		Verificação	Evidência	Justificativa
		2021	2022					
NG1.M1 – Implementar metodologia de priorização de projetos	Quantidade de ações Concluídas (indicador incremental)	-	5	1.	Definir metodologia para priorização de projetos e gestão de investimentos e custeio de bens e serviços	A metodologia adotada pela STI é a metodologia ágil.		
				2.	Aprovar a Metodologia	Aguardando constituição do CGD	Processo 71000.063629/2021-41	
				3.	Divulgar o modelo de priorização de projeto	Aguardando constituição do CGD	Processo 71000.063629/2021-41	
				4.	Implantar a Metodologia	Aguardando constituição do CGD	Processo 71000.063629/2021-41	

Fonte: Anexo 29 – Item 31.3 – Metas e Ações do PDTI – Governança.

O processo Super nº 71000.063629/2021-41, citado no quadro acima, tratava da instituição do Comitê de Governança Digital no âmbito do Ministério e, conforme relatado anteriormente, o CGD foi instituído por meio da Portaria MC nº 796/2022. Entretanto, ainda não havia sido identificada a nomeação de seus integrantes e, consequentemente, o Comitê ainda não estava atuando.

Tendo em vista que a unidade informou que a metodologia relacionada à ação 1 apresentada no quadro acima se refere à Metodologia Ágil de Desenvolvimento de Sistemas (MADS), verificou-se uma inconsistência nas informações apresentadas, uma vez que a MADS consiste em uma metodologia para desenvolvimento de sistemas específicos, não se revestindo de metodologia própria para a priorização de projetos de TIC. A STI confirmou o equívoco da citação da MADS no âmbito da Meta NG1.M1, de modo que não houve avanços no estabelecimento de metodologia de priorização de projetos de TIC.

Cabe registrar que a STI informou que as metas e ações previstas no PDTIC foram construídas em uma gestão anterior e que não havia clareza quanto aos parâmetros utilizados para definição das metas de 2021 e 2022, o que impossibilitava seu adequado acompanhamento. A unidade acrescentou que estava trabalhando em um próximo PDTIC que trará informações mais claras e que permitirá o monitoramento necessário. O processo de monitoramento e avaliação das metas de TIC será abordado com mais detalhes no Achado nº 7.

As causas para as fragilidades identificadas no âmbito do presente Achado se relacionam à falta de atuação efetiva do Comitê de Governança Digital e à ausência de processo de trabalho que defina papéis e responsabilidades para o planejamento de TIC, incluindo a priorização de projetos/sistemas, bem como estabeleça critérios de priorização de TIC a ser aplicado de maneira uniforme por toda a organização.

As fragilidades relacionadas à tomada de decisões de TIC têm como consequências o risco de priorizar ações de TIC menos relevantes para a estratégia institucional e o desalinhamento entre as ações desempenhadas pela TIC e os objetivos estratégicos do Ministério.

Assim, com base nas informações levantadas no presente achado, pode-se concluir que o processo decisório de priorização de projetos e recursos de TIC apresenta fragilidades, especialmente quanto ao adequado envolvimento das diversas partes interessadas relevantes do Ministério (STI, áreas finalistas e alta administração).

É importante considerar que o então Ministério da Cidadania, atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, desenvolve políticas públicas na área social, que têm características específicas que podem impactar o planejamento das ações de TIC, de modo que a definição de priorização de projetos pode ser constantemente afetada por decisões governamentais. Os programas assistenciais são dinâmicos, as regras podem mudar com frequência e, além disso, podem ocorrer fatores extremos que impactam suas ações, como a Pandemia da Covid-19, que culminou na criação do Auxílio Emergencial e teve significativo impacto nas ações de TIC da pasta. Em que pese as citadas peculiaridades, o planejamento deve ser um processo dinâmico, sujeito a revisões constantes e ajustes sempre que necessário para fazer frente às situações extraordinárias que surgem. As dificuldades em construir o planejamento de TIC de uma unidade com as características do novo MDS não excluem a necessidade de fazê-lo, mas impõem que tais circunstâncias sejam consideradas, por meio de acompanhamento regular e permanente de modo a promover, tempestivamente, os ajustes necessários.

3. Gestão de riscos de TIC incipiente.

As análises realizadas pela equipe de auditoria tinham por objetivo verificar se a gestão de riscos de TIC contribuía efetivamente para o alcance tanto dos objetivos de TIC, como dos objetivos organizacionais.

O Guia de Governança de TIC do Sisp foi utilizado como um dos principais critérios de avaliação. Entre as práticas apresentadas no Guia do Sisp, a Prática 04 – Riscos de TIC está relacionada à governança dos riscos de TIC para a sustentação dos processos – finalísticos, de apoio e gerenciais – da organização, bem como à definição de políticas e diretrizes para o tratamento desses riscos.

Conforme Decreto 9.203, de 22.11.2017, no âmbito federal, a alta administração de cada órgão tem a responsabilidade de estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

Em complemento, a Instrução Normativa CGU/MP nº 1, de 10.05.2016, aduz que cada Unidade deve instituir Comitê de Governança, Riscos e Controles ao qual compete aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos, integrando os agentes responsáveis pela governança e estabelecendo um ambiente de controle e gestão de riscos.

Quanto à estrutura organizacional de gestão de riscos do antigo MC, a Portaria nº 795/2022 instituiu o Comitê Interno de Governança, que tinha entre suas competências institucionalizar a gestão de riscos, os controles internos, a transparência e a integridade, conforme diretrizes da IN CGU/MP nº 01/2016. O CIGMC tinha as seguintes instâncias internas vinculadas: I - O Subcomitê de Governança – SGMC e o Comitê de Governança Digital – CGD, ambos têm por objetivo apoiar e assessorar os atos e ações do CIGMC; II - As Câmaras Técnicas; e III - Os Núcleos de Governança. No que concerne à gestão de riscos, o CIGMC contava, principalmente, com o apoio do Subcomitê de Governança e da Câmara Técnica de Gestão de Riscos.

A Política de Gestão de Riscos do então MC foi instituída por meio da Portaria MC nº 668, de 13.09.2021, que dispõe, entre outros pontos, sobre princípios, objetivos, diretrizes para operacionalização, instâncias de governança e responsabilidades no âmbito da Gestão de riscos organizacionais. A Portaria, em seu art. 16, aduz que “as unidades do Ministério da Cidadania executarão suas políticas setoriais e metodologias de gestão de riscos buscando gradual convergência com os princípios, diretrizes e objetivos desta Portaria”.

No que concerne à definição de papéis e responsabilidades na gestão de riscos, o Capítulo VI, da Portaria MC nº 668/2021, aborda as responsabilidades quanto aos riscos institucionais, atribuindo ao dirigente máximo do órgão a competência de estabelecer a estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos; e ao gestor de risco (cada risco deve estar associado a um gestor de risco com alçada suficiente para o seu gerenciamento) as

competências de executar as atividades do processo de gestão de riscos para os objetos sob sua responsabilidade; assegurar o gerenciamento do risco de acordo com a política de gestão de riscos do Ministério; monitorar e documentar o risco ao longo do tempo; e garantir que as informações relevantes e suficientes sobre o risco estejam disponíveis para subsidiar a tomada de decisão.

Assim, verifica-se que as competências e papéis do dirigente máximo e dos gestores que devem realizar a gestão de riscos, inclusive de TIC, foram definidas na Portaria MC nº 668/2021.

a) Quanto às políticas e estratégias de gestão de riscos de TIC.

A Política de Gestão de Riscos de TIC consolida as definições, diretrizes, responsabilidades e áreas envolvidas para que sejam estabelecidas as práticas de gerenciamento dos riscos descritas no Plano de Gestão de Riscos de TIC. Além disso, tem por objetivo assegurar aos gestores o acesso tempestivo às informações quanto aos riscos a que a instituição está exposta, melhorando o processo de tomada de decisão e ampliando a possibilidade de alcance dos objetivos estratégicos expressos no PDTIC, no PETI e nos demais documentos de planejamentos estratégicos.

Por outro lado, a Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIN) trata das diretrizes sobre o processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações (GRSIC) com vistas a minimizar possíveis impactos associados aos ativos, possibilitando a seleção e a priorização dos ativos a serem protegidos, bem como a definição e a implementação de controles para a identificação e o tratamento de possíveis falhas de segurança informacional.

Quanto à Política de Gestão de Riscos de TIC e à POSIN, que deveriam ser aprovadas e publicadas nos termos do art. 16 da Portaria MC nº 668/2021, a unidade auditada informou que a Política de Gestão de Riscos da organização ainda está em fase de implementação, ou seja, todo o normativo decorrente da política institucional, como aqueles relacionados à Política de Gestão de Riscos de TIC e ao Plano de Gestão de Riscos de TIC, ainda carecem de formulação. Já a Política de Segurança da Informação, que embasará a formulação da Política de Gestão de Riscos de Segurança da Informação, ainda não foi institucionalizada. A minuta da POSIN ainda precisa passar por avaliações.

Destaca-se que, a despeito disso, a unidade informou que continuavam vigentes as Portarias nº 84/2011 e nº 126/2013, que tratam da Política de Segurança da Informação e Comunicações, no âmbito dos extintos Ministérios do Esporte e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, respectivamente.

Conforme já relatado acima, a unidade auditada ainda não formalizou o Plano de Gestão de Riscos de TIC, tendo como referência a Portaria MC nº 668/2021, ou seja, com definição de metodologia de gerenciamento de riscos e de ferramentas, capacitação dos responsáveis pela gestão de riscos e os indicadores de desempenho da gestão de riscos de TIC.

No entanto, vale ressaltar que o PDTI 2021-2022 apresenta um Plano de Gestão de Riscos (ou Plano de Mitigação de riscos) no qual são identificados os principais "riscos que podem resultar na inexecução total ou parcial, impactando o alcance das metas e a realização do que foi previsto. Para cada risco identificado, analisou-se a probabilidade e impacto de ocorrência, aplicando-se uma escala com 3 níveis de classificação: baixo, médio e alto".

Após esta classificação, a unidade estabeleceu as respostas aos riscos com maior probabilidade e impacto, e lançou estratégicas de mitigação e de contingências para reduzir impactos no caso da ocorrência do risco. Ainda de acordo com o PDTI 2021-2022, as ações de contingências definidas pela unidade são referências quando há um novo planejamento de projetos a serem conduzidos pela STI.

Entre as possíveis ações adotadas para lidar com riscos, listadas na Portaria MC nº 668/2021, destacam-se as seguintes: aceitar o risco por uma escolha consciente; transferir ou compartilhar o risco com outra parte; evitar o risco pela decisão de não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco; e mitigar ou reduzir o risco diminuindo sua probabilidade de ocorrência ou minimizando suas consequências. Essas ações de respostas aos riscos, no entanto, dependem fortemente do apetite a riscos definidos pela organização.

Quanto à definição de níveis de aceitação (apetite e tolerância) dos riscos de TIC, bem como à criação de mecanismos que subsidiem o processo de identificação e gestão dos riscos de TIC, a unidade afirmou que: "atualmente não há uma definição de tolerância a riscos. Os riscos são todos gerenciados e as providências de mitigação de riscos são aplicadas à medida que sua existência é identificada".

Diante das informações apresentadas, pode-se afirmar que as políticas e estratégias de gestão de riscos de TIC no âmbito da unidade ainda são incipientes. A Política de Gestão de Riscos organizacional instituída pela Portaria nº 668/2021 está em fase de implantação. É necessário um esforço para se institucionalizar os processos que envolvem a prática de gestão de riscos, tais como a definição da tolerância aos riscos, a formulação de normativo específico para Gestão de Riscos de TIC, bem como a formulação do Plano de Gestão de Riscos de TIC. Além disso, o Ministério da Cidadania manteve vigente as Políticas de Segurança da Informação dos antigos Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério dos Esportes. Essas Políticas de Segurança da Informação e Comunicação são um importante insumo para a formulação da Política de Gestão de Riscos de TIC, no entanto, esses documentos já estavam desatualizados em relação à estrutura do então Ministério da Cidadania, e agora precisarão passar por modificações para ficarem compatíveis com a estrutura do novo MDS.

b) Quanto à atuação da alta administração no gerenciamento dos riscos de TIC.

Segundo o art. 3º da Portaria MC nº 795/2022, cabe à alta administração, além de outras atribuições, aprovar: políticas, planos, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da Gestão de Riscos, dos Controles Internos, da Transparência e da Integridade; os limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública ou atividade; e o método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão.

Tais atribuições levam a alta administração a deliberar suas decisões por meio de reuniões do Comitê Interno de Governança. Segundo o § 3º, art. 6º da Portaria 795/2022, as atas das reuniões e Resoluções do CIGMC, bem como a composição atualizada do Comitê e o ponto focal da Secretaria-Executiva do colegiado para eventuais esclarecimentos à Sociedade, deverão ser publicados no sítio eletrônico do Ministério, em área específica relacionada à Governança, ressalvado o conteúdo sujeito a sigilo.

Em consulta à página eletrônica do Ministério da Cidadania, verificou-se que, em 2022, houve apenas uma reunião do CIGMC, cujas deliberações não continham assuntos relacionados a riscos de TIC.

Nesse contexto, solicitou-se à unidade discorrer sobre a participação da alta administração nas deliberações sobre os riscos de TIC definidos internamente e encaminhar as atas do Comitê de Governança que dispuseram sobre os riscos elencados no atual Plano de Gestão de Riscos de TIC (ou Plano de Mitigação de riscos) constante do PDTI 2021-2022. Em manifestação, o MC informou que os documentos que enumeram os riscos associados aos investimentos em TI são disponibilizados nos processos que tramitam pelas diversas áreas do Ministério até que se efetive a contratação, implementando assim ampla transparência da gestão de riscos associada aos serviços de TI.

Assim, foi possível verificar, por meio dos registros das atas, que assuntos relacionados à gestão de riscos organizacionais e mesmo à gestão de riscos de TIC não foram discutidos no âmbito do CIGMC, demonstrando pouco engajamento da alta administração em relação à gestão de riscos de TIC.

c) Quanto aos processos de gestão de riscos de TIC.

Verificou-se que a unidade auditada não dispõe de processo formal de gestão de riscos de TIC, com a utilização de metodologia de gerenciamento de riscos, definição de critérios para a identificação e análise de riscos, avaliação e resposta a riscos, monitoramento e comunicação relacionada a riscos e controles com partes interessadas, conforme estabelecem a IN Conjunta CGU/MP nº 1/2016 e a Portaria MC nº 668/2021. Tal constatação é corroborada pela ausência da Política de Gestão de Riscos de TIC e do Plano de Gestão de Riscos de TIC.

O art. 6º da Portaria nº 668/2021 apresenta a metodologia de gerenciamento de riscos institucionais a ser adotada pelo novo MDS, que deve contemplar, ao menos, as seguintes fases: estabelecimento do contexto; identificação dos riscos; análise dos riscos; avaliação do risco; tratamento dos riscos; monitoramento e análise crítica; e comunicação e consulta.

Quanto à promoção das ações necessárias para gerenciar e controlar os riscos associados aos ativos de TIC, considerando que a Política de Gestão de Riscos de TIC não foi instituída, a unidade informou que, além das ações previstas no PDTI para mitigação e contingência dos riscos identificados, o processo de planejamento de contratação de serviços de TI prevê que sejam elaborados mapas de risco que compreendem não só o processo de contratação como a posterior gestão contratual, facilitando o gerenciamento e controle de riscos inerentes aos respectivos objetos.

O que se depreende das informações inseridas no PDTIC é que o então MC realizou três das fases citadas acima, quando da formalização do Plano de Gestão/Mitigação de Riscos, a saber: a) identificação dos riscos de TIC; b) análise; e c) tratamento dos riscos. O quadro a seguir apresenta parte do Plano de Mitigação dos Riscos de TIC presente no PDTIC, evidenciando os campos que o compõem:

Quadro 3: Composição do Plano de Mitigação dos Riscos de TIC – Ministério da Cidadania.

Risco	Consequência	Probabilidade	Impacto	Estratégia de Mitigação	Plano de Contingência
Falta de definição e/ou conhecimento das regras negociais nas áreas demandantes.	Atrasos nos projetos e nos processos de contratação; Descontinuidade de sistemas e serviços de TI pela demora ou impossibilidade de resolução de dúvidas e/ou incidentes.	Alta	Alto	Autorizar o desenvolvimento de novos sistemas de informação somente após o processo de negócio ter sido mapeado e aprimorado.	Aquisição de solução de mercado mais próxima da necessidade.

Fonte: PDTI 2021-2022.

No que concerne à definição de indicadores de desempenho que subsidiam o monitoramento e a avaliação da gestão de riscos de TIC, o Ministério informou que "os indicadores que apontam para a concretização de um risco estão definidos nos diversos mapas de riscos associados aos investimentos de TI". Nota-se que a resposta não faz referência à existência de indicadores para monitorar e avaliar a gestão de riscos de TIC em si, apenas informa que há indicadores que apontam para o monitoramento da ocorrência (probabilidade) de determinado risco.

Quanto à gestão da continuidade do negócio, é importante destacar que a existência da Política de Gestão de Riscos de TIC e do Plano de Gestão de Riscos de TIC dificilmente vão garantir que seja apresentada uma lista exaustiva com todos os riscos de TIC. Além disso, o tratamento de certos riscos pode ser tão caro que a organização pode decidir aceitar o risco e agir apenas no caso dele se concretizar. Nessa situação, é importante existirem práticas de gestão da continuidade do negócio, conforme orienta o Guia de Governança de TIC do Sisp.

Uma dessas práticas é a elaboração de um Plano de Continuidade de Negócio, conforme dispõe a Instrução Normativa GSI/PR nº 03/2021. Esse plano é uma ferramenta de gestão com vistas a permitir que os serviços de TIC que sustentam processos críticos de negócio da organização possam ser utilizados durante a ocorrência de incidentes graves ou desastres, mantendo a informação disponível a um nível aceitável pela organização.

Quando questionado sobre o Plano de Continuidade do Negócio, o Ministério se restringiu a dizer que a POSIN proposta apresenta diretrizes para o processo de Gestão de Continuidade e descreveu as ferramentas utilizadas para realizar *backups*.

Importa repisar que a unidade apresenta o Plano de Contingência no PDTI 2021-2022, conforme Quadro 3 acima. Entretanto, não foram encaminhadas informações acerca da

formalização dos planos de Recuperação, Respostas a Emergências e Gerenciamento de Crises.

Após as análises, constatou-se que a gestão de riscos de TIC do então Ministério da Cidadania é incipiente e não possui um sistema formal e unificado de gerenciamento de riscos. Porém, o órgão dispõe de medidas e controles internos pontuais em execução para mitigar riscos que consideram importantes para a consecução das políticas públicas e que podem impedir o alcance dos objetivos organizacionais.

Como não há definição do apetite a risco e tampouco processo formal de identificação e análise dos riscos, bem como do monitoramento e da avaliação da gestão de riscos de TIC, não foi possível identificar os efeitos decorrentes da mitigação de riscos, visando a manter um risco aceitável e apoiar o processo de tomada de decisão, bem como o atingimento dos objetivos organizacionais.

As causas para as fragilidades identificadas em relação à gestão de riscos de TIC se associam principalmente ao pouco engajamento da alta administração para a promoção da governança de riscos de TIC, incluindo: a falta de definição de tolerância a riscos; a ausência de patrocínio para a mudança de cultura em todos os níveis organizacionais e para inserção das atividades da gestão de riscos aos diversos processos internos; bem como a incipiência em relação ao monitoramento e avaliação da gestão de riscos de TIC.

Desta forma, pode-se afirmar que a Gestão de Riscos de TIC do Ministério apresenta fragilidades que dificultam a efetiva prevenção de riscos que possam comprometer a missão e os objetivos da organização.

4. Risco de indisponibilidade de bases de dados vinculadas às políticas públicas do Ministério da Cidadania, devido ao fim do contrato de suporte dos equipamentos da plataforma Teradata, bem como à demora de contratação de nova solução.

Em reunião junto à STI, realizada em 11 de novembro de 2022, a equipe de auditoria tomou conhecimento de que os equipamentos da plataforma Teradata, utilizados pelo Ministério para o armazenamento, processamento, carga e cruzamento de bases de dados dos programas sociais operacionalizados em seu âmbito, estavam sem contrato de suporte técnico desde junho de 2022 e apresentavam instabilidades diárias com perda de desempenho. Segundo a STI, a empresa fabricante teria negado a renovação do suporte por considerar que os equipamentos estavam obsoletos.

O Teradata é um *appliance* de Big Data, equipamento dedicado de processamento paralelo e massivo para o desenvolvimento de aplicações de dados em larga escala, que tem capacidade de processar bancos de dados com dezenas de petabytes (PB) de tamanho. O extinto Ministério da Cidadania (novo MDS) possuía 3 equipamentos Teradata e essa plataforma vinha sendo utilizado no órgão desde 2012, sendo que os dois *appliances* mais novos foram adquiridos em 2015.

A STI disponibilizou o “Relatório de Situação – Teradata v3”, documento que foi produzido para a equipe de transição de governo, em que destacam-se as seguintes operações executadas pelos equipamentos Teradata:

> Dentre as diversas operações realizadas nesses ambientes, constam processos de carga, análise, homologação e ateste das folhas de pagamento dos beneficiários do Programa Auxílio Brasil (além do antigo Programa Bolsa Família); além da averiguação e controle das condicionalidades no pagamento desses benefícios, conforme estabelecido na legislação. Também são executados os procedimentos de atestes de faturas de pagamento de tarifas bancárias e cartões emitidos pelo agente pagador. Ainda, são geradas as folhas de pagamento do Auxílio Gás e Programa Criança Feliz, além das verificações de renda sobre o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).

Segundo a STI, além das bases de dados das políticas públicas do MC, o Ministério processa, na plataforma Teradata, bases recebidas da Caixa Econômica Federal, da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Adicionalmente, foi informado que as áreas gestoras dos programas e políticas públicas do extinto MC acessam as bases de dados para executar variados tipos de análises sobre os dados e gerar relatórios.

O Relatório de Situação do Teradata destaca, ainda, as principais políticas públicas do Ministério que possuem bases de dados utilizadas para o acompanhamento e a gestão dessas políticas e que estão na plataforma Teradata:

- Programa Auxílio Brasil;
- Auxílio Emergencial;
- Auxílio Gás;
- Programa Criança Feliz;
- Bolsa Atleta;
- Segundo Tempo e Forças no Esporte;
- Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico);
- Sistema Único de Assistência Social (Suas);
- Lei de Incentivo ao Esporte; e
- Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Por fim, o Relatório informa que existem riscos de indisponibilidade e que a plataforma vem sofrendo instabilidades nos equipamentos que poderiam afetar diretamente as seguintes atividades:

- Emissão de relatórios gerenciais realizados pelas unidades gestoras dos programas sociais para disponibilização à alta gestão ou aos órgãos de controle;
- Extrações específicas de bases de informações necessárias para operacionalização de programas sociais;
- Distribuições de dados entre os bancos de dados do Ministério que são parte de sistemas ou outras rotinas que compõem o fluxo operacional de políticas públicas; e
- Cargas de informações atualizadas para os processos anteriores ou para cruzamentos e levantamentos de informações rotineiras ou sob demanda.

De acordo com a STI, a causa da degradação de desempenho e do risco de indisponibilidade da plataforma Teradata se deve ao fato de o então Ministério da Cidadania não dispor de pessoal com conhecimento técnico especializado o suficiente para manter o ambiente do Teradata e, sem o suporte da fabricante, os riscos de indisponibilidade estariam aumentando.

Foram solicitadas informações à empresa Teradata a respeito do fim do suporte dos equipamentos do extinto MC, detalhes do funcionamento do suporte dos seus produtos e serviços e informações a respeito dos procedimentos adotados pela empresa para comunicação com os clientes.

Em relação ao questionamento sobre o fim do suporte dos equipamentos do extinto MC, a empresa enviou um *link*[5] a partir do qual pode ser feito o *download* de um documento com informações sobre o ciclo de vida dos produtos e com os *roadmaps* dos equipamentos e sistemas que são suportados. Além disso, a empresa destaca que, nos contratos e propostas apresentados pela Teradata aos clientes, sempre constam as informações essenciais acerca dos produtos e serviços contratados, incluindo as informações de fim de suporte técnico.

De acordo com as informações disponibilizadas, pode ser verificado que o fim dos suportes dos equipamentos do Ministério da Cidadania ocorreu em 2020 e em 2021, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Fim do suporte dos equipamentos Teradata do Ministério da Cidadania.

Hardware Plataform			Sales	Support
Category	Class	Model	Discontinuation	Discontinuation
Appliance	9164	2690	01/12/2014	03/01/2020
	9218	2750	06/04/2015	06/04/2021
Hadoop	Não informaram o modelo			

Fonte: https://support.teradata.com/sys_attachment.do?sys_id=a1b1395287ab199cbbe8ec6e0ebb3554

É importante destacar que, de acordo com as regras da empresa, todas as plataformas de *hardware* lançadas pela Teradata possuem uma data para o fim das vendas *(sales discontinuation*), e que o fim do suporte técnico (*support discontinuation*) ocorre 6 anos após o fim da comercialização do produto, podendo se estender para até 7 anos em alguns contratos governamentais.

Em relação à comunicação com o então MC, segundo a Teradata, ocorreram vários contatos que não resultaram em ações no sentido de iniciar o planejamento da migração da plataforma Teradata pelo órgão:

> Com relação à comunicação, a mesma é realizada de forma remota (através da equipe de customer services da Teradata, que entrega os serviços de suporte técnico) e, ainda, tratamos de realizar comunicações formais quando entendemos necessário e/ou ante à falta de atenção eventualmente dada pelo cliente aos avisos remotos. Desta forma, anexamos, como exemplo, um ofício enviado a este Ministério, através do qual demonstramos que desde 2020, a Teradata vinha apresentando ao cliente as

[5] https://support.teradata.com/sys_attachment.do?sys_id=a1b1395287ab199cbbe8ec6e0ebb3554

> informações relacionadas ao ciclo de vida do equipamento e, ainda, formalizando que referido ciclo de vida se encerraria. Demonstramos, ainda, com antecedência superior a 1 ano, tentamos por diversas vezes, através de reuniões e alertas, iniciar o processo de atualização do ambiente. Infelizmente, nossos avisos e comunicados não foram devidamente considerados. (Grifo nosso)

As tentativas foram apresentadas no ofício enviado ao então Ministério da Cidadania para justificar a negativa de renovação do suporte. Destacam-se as seguintes tentativas:

> 11/03/2020 – Apresentação realizada à equipe técnica do Ministério da Cidadania, a qual um e-mail foi enviado pela equipe técnica de suporte da Teradata, informando que a vigência do Contrato 33/2019 estaria finalizada em 01/06/2022 e que a Teradata, uma vez mais demonstrando excelência em sua conduta e no cumprimento de obrigações assumidas, já estava garantindo a extensão do suporte dos equipamentos sob o mencionado Contrato, até 01/06/2022, já que o "end-of-support" dos mesmos já ocorrera. "Quanto ao suporte ao parque de equipamentos Teradata, o contrato atual vence em 01/06/2022 e já contempla a extensão de suporte e manutenção dos equipamentos com suporte classificado como "end-of-support".
>
> 15/06/2020 - Reunião presencial no Ministério da Cidadania com o Secretário de Tecnologia do Ministério, na qual foram tratados assuntos sobre o atendimento do time Teradata e abordada questão da impossibilidade de renovação do contrato de suporte uma vez que os equipamentos estavam obsoletos. Presentes: Secretário de Tecnologia e Substituto do Secretário.
>
> 18/05/2021 - Apresentação realizada pela Teradata a pedido do Sr. M.A.Q.S e equipe, acerca da solução Teradata, oportunidade na qual foi apresentado o status do "end-of-support" dos equipamentos do Ministério da Cidadania e, também, arquitetura para que a substituição do ambiente legado/antigo pelo novo ambiente pudesse ser analisada.
>
> 23/08/2021 - Reunião presencial para mais uma vez tratar do término do Contrato de suporte vigente (#33/2019), oportunidade na qual foram novamente apresentadas as razões que justificam impossibilidade de renovação do referido contrato, uma vez que o ciclo de suporte se encontra encerrado. Nessa mesma reunião, a Teradata esclareceu e ratificou, ainda que desnecessário fosse, seu compromisso no cumprimento do Contrato #33/2019 até o final de sua vigência, 01/06/2022, sem qualquer custo adicional ao Ministério. Presentes na reunião: Secretário de Tecnologia e Coordenador de Banco de Dados.

Diante de todas as informações apresentadas, verifica-se que os gestores do extinto Ministério da Cidadania tinham informações disponíveis sobre o fim do suporte dos equipamentos desde o momento da contratação. Além disso, foi constatado que diferentes gestores foram alertados, durante os anos de 2020 e de 2021, sobre a iminência do fim do suporte dos *appliances* da plataforma Teradata, dando tempo suficiente para que fosse planejada a substituição dos equipamentos ainda durante a vigência do suporte, que foi finalizado em junho de 2022.

Pode-se observar, ainda, que a Teradata concedeu a extensão de suporte para contratos governamentais ao então Ministério da Cidadania, aumentando o tempo total de suporte para 7 anos após o fim da comercialização dos *appliances* utilizados.

Em relação à situação da obsolescência dos equipamentos, observou-se que estavam sendo tomadas ações com a intenção de substituir a solução de Big Data. Em 11 de novembro de 2022, a equipe de auditoria teve acesso ao Relatório de Situação do Teradata. As informações do relatório indicavam que a nova contratação para substituição da plataforma Teradata estaria em fase final e que seria realizada por dispensa de licitação com o Serpro.

Conforme as informações recebidas do Ministério, entre o mês de outubro/2022 e a assinatura do contrato, as equipes do Serpro, da Amazon Web Services (AWS) e da STI teriam realizado atividades de diagnóstico (*assessment*) para obter insumos necessários ao planejamento do processo de migração e para avaliarem as necessidades de conversão dos dados para a tecnologia do futuro contrato, o qual foi registrado sob o nº 46/2022 e assinado pelo extinto Ministério da Cidadania e pelo Serpro em 08.12.2022.

Em que pese o esforço da STI para recuperar o atraso no planejamento da substituição dos equipamentos da plataforma Teradata, e considerando que o cronograma de migração será cumprido dentro dos prazos, esse processo duraria 205 dias entre a assinatura do contrato e o término das migrações e da entrega da documentação técnica, conforme quadro abaixo.

Quadro 5 – Etapas da migração da plataforma Teradata.

Fase	Etapa de migração	Responsável	Meta
Preliminar	Entrega da documentação técnica inicial do Planejamento da Migração	CONTRATADA	Até **15 (quinze) dias corridos** após a assinatura do contrato.
	Início de serviços preliminares (Conta no provedor de Nuvem, Link, etc)	CONTRATADA	Até **20 (vinte) dias corridos** após a assinatura do contrato.
	Aprovação do Plano de Migração	CONTRATANTE	Até **5 (quatro) dias corridos**, após a apresentação do Plano do Plano de Migração.
	Autorização de início da Migração	CONTRATANTE	A partir da Aprovação do Plano de Migração e do estabelecimento de todos os acessos e meios necessários entre a CONTRATADA e o Ministério da Cidadania.
Etapa 1	Migração das Tabelas e *Views*	CONTRATADA	Até **30 (trinta) dias corridos**, após a Autorização de início da Migração.
Etapa 2	Migração das rotinas de alta criticidade (50%)	CONTRATADA	Até **60 (sessenta) dias corridos**, após a Autorização de início da Migração.
Etapa 3	Migração das rotinas de alta criticidade (100%)	CONTRATADA	Até **90 (noventa) dias corridos**, após a Autorização de início da Migração.
Etapa 4	Migração das rotinas de média criticidade	CONTRATADA	Até **120 (cento e vinte) dias corridos**, após a Autorização de início da Migração.
Etapa 5	Migração das rotinas de baixa criticidade	CONTRATADA	Até **155 (cento e cinquenta e cinco) dias corridos**, após a Autorização de início da Migração.
Etapa 6	Migração de *procedures* e macros	CONTRATADA	Até **185 (cento e oitenta e cinco) dias corridos**, após a Autorização de início da Migração.
Etapa 7	Entrega da documentação técnica final do Planejamento de Migração	CONTRATADA	Até **185 (cento e cinquenta e cinco) dias corridos**, após a Autorização de início da Migração.

Fonte: Relatório de Situação do Teradata v3.

De acordo com a atualização mais recente obtida junto à STI, em 11.01.2023, foi informado que estava sendo executada a primeira atividade da fase preliminar da migração, e que alguns serviços da segunda atividade haviam começado. Dessa forma, a estimativa de prazo para o término da migração seria em torno de 190 dias, ou seja, se não ocorrerem atrasos, a migração deve ser finalizada no início do segundo semestre de 2023.

Em relação à implementação de medidas mitigadoras para o período de migração da plataforma, a STI relatou estar buscando alternativas, mas tem enfrentado dificuldades nos seguintes pontos:

- Contratação de profissionais: dificuldades na busca de profissionais com conhecimento em administração e otimização de desempenho nos equipamentos da Teradata devido ao alto custo destes profissionais;
- Restrição de acesso à plataforma: o controle da utilização da plataforma pelos gestores dos programas e políticas públicas do Ministério deverá impactar negativamente as atividades das áreas finalísticas.

Dessa forma, por todo o exposto neste item, pode-se indicar que a causa para o risco de indisponibilidade da plataforma Teradata se relaciona à omissão da gestão em planejar a substituição dos equipamentos durante a vigência do contrato de suporte técnico, ao mesmo tempo que vem ocorrendo degradação do desempenho dos equipamentos após o fim das atividades de suporte que eram executadas pela fabricante.

Assim, pode-se concluir que o extinto Ministério da Cidadania não adotou medidas tempestivas para promover a adequada substituição da plataforma Teradata, expondo a organização a riscos que podem impactar negativamente o acompanhamento e a gestão das principais políticas públicas operacionalizadas pela Pasta.

5. Ausência de processo formal de gerenciamento de portfólio de TIC.

As análises buscaram verificar se o gerenciamento do portfólio de projetos de TIC do então Ministério da Cidadania se mostrava adequado às estratégias organizacionais, especialmente em relação às etapas de identificação, priorização, autorização, monitoramento, controle dos projetos e análise dos benefícios. Foi possível verificar que não existe processo formal de gerenciamento de portfólio de TIC, que o processo utilizado apresenta variadas fragilidades e que o Ministério não possui um portfólio de TIC de acordo com as normas que descrevem o processo.

Conforme dispõe a Prática 5 – Portfólio de TIC do Guia de Governança de TIC do Sisp, bem como o Guia de Metodologia de Gerenciamento de Portfólio de Projetos do SISP v1 (MGPP-SISP), o gerenciamento de portfólio está "*relacionado à governança dos investimentos em TIC, incluindo: a seleção e a priorização de investimentos, e a análise de benefícios*", e concentra-se em garantir que os projetos e programas sejam analisados a fim de priorizar a alocação de recursos alinhados aos objetivos estratégicos institucionais.

A prática de Portfólio de TIC também lista os atores que devem estar envolvidos no gerenciamento do portfólio de TIC, são eles: a alta administração, o Comitê de TIC, gerentes de portfólio e projetos, gestor de TIC e representantes das áreas finalísticas.

O Cobit 5 reúne recomendações de gestão e de governança, estratégias e boas práticas, e tem o objetivo de integrar todas as áreas da organização, para torná-las mais eficiente. De acordo com o processo de Gerenciamento de Portfólio (APO05), a alta administração é responsável por definir, autorizar e supervisionar programas e projetos. Considerando o mais alto nível na

estrutura hierárquica organizacional, este deve alinhar programas e projetos aos objetivos estratégicos organizacionais.

Ainda segundo o Cobit 5, o propósito do processo APO05 é otimizar o desempenho do portfólio de TIC em resposta ao desempenho dos programas, dos projetos e dos serviços ajustando as prioridades e demandas da instituição conforme as necessidades.

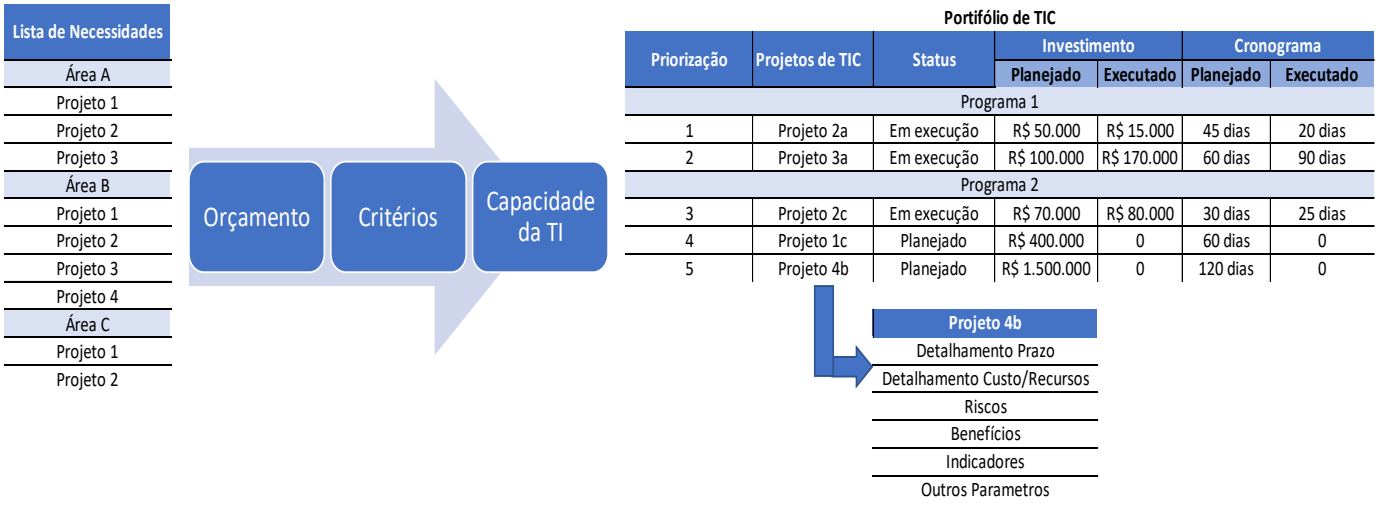
De forma similar, conforme a norma ABNT NBR ISO 21500:2021 (Gerenciamento de projeto, programa e portfólio – Contexto e conceitos), os objetivos estratégicos do órgão são alcançados através da implementação de um portfólio de projetos, programas e demais atividades operacionais. Nesse contexto, a governança dos investimentos de TIC deve ser orientada pelos objetivos estratégicos e variados critérios devem ser considerados ao se selecionar e priorizar projetos e programas, atividade essa que deve ser exercida pela alta administração.

A norma destaca ainda critérios que devem ser considerados na seleção e priorização dos projetos, mas deixa claro que outros podem ser adicionados conforme a natureza e as especificidades de cada organização. Destacam-se:

- Custos x Benefícios;
- Cronograma de custos e realização dos benefícios;
- Alinhamento aos objetivos estratégicos;
- Disponibilidade de recursos; e
- Nível de aceitação e exposição aos riscos.

A figura abaixo demonstra, de forma ilustrativa, os estágios da seleção e priorização das necessidades para a criação do portfólio de TIC e os requisitos mínimos dos projetos que o integram:

Figura 1 – Portfólio de TIC.



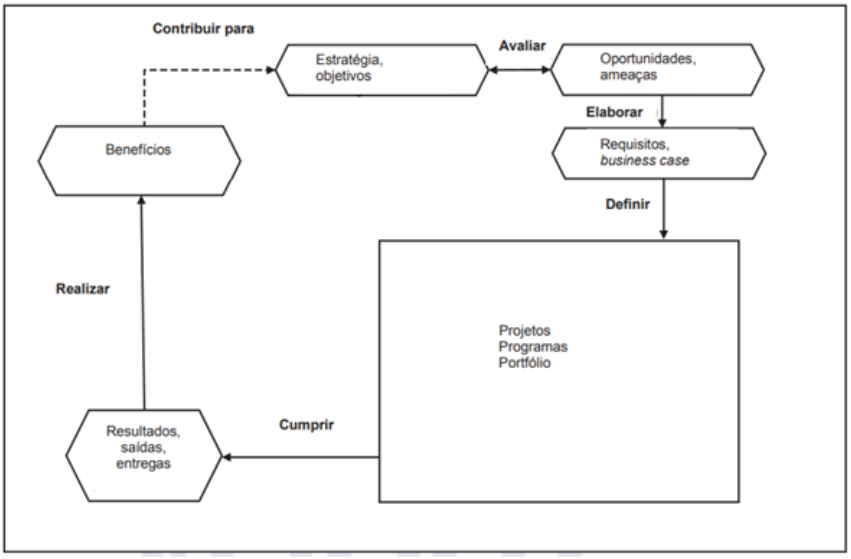
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com informações do MGPP-SISP e das normas ABNT-NBR-ISO 21500:2021 e 21504:2016.

Acrescenta-se que o gerenciamento de portfólio tem a intenção de evitar os problemas mais comuns listados abaixo:

a. Quantidade excessiva de projetos desenvolvidos simultaneamente;
b. Recursos preciosos utilizados em projetos de baixa prioridade;
c. Projetos ou programas sem relação com os planos estratégicos; e
d. Seleção de projetos que trazem pouco valor à organização ou com grandes riscos e poucos benefícios.

A figura abaixo demonstra o ciclo completo para o alinhamento da estratégia e dos objetivos estratégicos através da execução do portfólio, dos programas e dos projetos de TIC:

Figura 2 – Ciclo de alinhamento com os objetivos estratégicos.



Fonte: ABNT NBR ISO 21500:2021.

Assim, resumidamente, e de acordo com o processo de Gerenciamento de Portfólio do MGPP-SISP e com as normas que descrevem as boas práticas desse processo, as necessidades inventariadas e selecionadas pelas áreas finalísticas da organização devem ser priorizadas por uma estrutura hierárquica mais elevada, onde é possível ter uma visão estratégica dos portfólios, programas e projetos de TIC. A priorização deve considerar múltiplos critérios que vão garantir o alinhamento aos objetivos estratégicos da organização e permitir que os trabalhos mais relevantes sejam executados, aumentando a eficiência dos investimentos.

Segundo o art. 3º da Portaria MC nº 795/2022, entre as atribuições do Comitê Interno de Governança estão as competências de: institucionalizar estruturas adequadas de governança; avaliar e monitorar a evolução da governança do ministério e promover o desenvolvimento constante da gestão incentivando a adoção de boas práticas de governança.

As competências específicas de governança de TIC que anteriormente eram exercidas pelo CIGMC, foram atribuídas ao Comitê de Governança Digital, instituído pela Portaria MC nº 796/2022. Entre as competências deste Comitê estão: deliberar sobre políticas, princípios e

diretrizes de TIC; estabelecer o uso eficiente dos recursos de TIC; e monitorar e avaliar os resultados das ações de Tecnologia da Informação e de Governo Digital.

O Ministério da Cidadania também definiu no PETI 2021/2022 os objetivos estratégicos: OETI01 – Aprimorar os processos de gestão e governança de TI; e OETI02 - Prover sistemas e soluções de TI alinhadas às necessidades das áreas de negócio. Os objetivos apresentam entre suas ações a definição de métodos e práticas para gestão de investimentos e custos de bens e serviços de TI e a definição da prioridade de atendimento das demandas de soluções de TI.

Por fim, o Plano de metas e ações na área de Governança de TI apresentado no PDTI 2021/2022 detalha a necessidade "NG1 - propor mecanismos para tomada de decisão e priorização de projetos de TI que contribuam na gestão de investimentos e custeio de bens e serviços a fim de maximizar a contribuição da TI no alcance dos objetivos estratégicos e das metas das áreas de negócio". A priorização dos projetos e gestão dos investimentos são necessários para adequada implementação de um Portfólio de TIC.

A análise do processo de gerenciamento de Portfólio de TIC do então Ministério da Cidadania permitiu fazer as seguintes verificações:

a) Quanto à definição e publicação do Portfólio de TIC.

De acordo com o Guia de Governança de TIC do Sisp, um portfólio é uma coleção de projetos, programas e outros trabalhos, em andamento ou planejados, estando eles relacionados de alguma forma ou não, que estão agrupados com o propósito de facilitar o gerenciamento efetivo das ações para atender aos objetivos estratégicos organizacionais.

O então Ministério da Cidadania não possuía um portfólio de projetos de TIC conforme definição dos normativos que orientam a implementação desse processo. O gestor apresentou como portfólio da TI uma lista com 51 projetos de sistemas, que estavam em desenvolvimento pela Coordenação-Geral de Sistemas (CGSIS).

No portfólio apresentado pela unidade auditada, não constam demais projetos de TIC não relacionados ao desenvolvimento de sistemas. Ainda assim, analisada apenas a lista de sistemas, observou-se que o quantitativo difere das necessidades listadas no PDTI 2021/2022 (89 necessidades de desenvolvimento, 27 de evolução e 68 de manutenção/sustentação), bem como da quantidade de sistemas que estão distribuídos entre as seis equipes de desenvolvimento (38 sistemas para desenvolvimento e 31 sistemas de evolução e sustentação), conforme informações enviadas pelo gestor.

Em relação à diferença no quantitativo de projetos, a STI apresentou várias justificativas: alguns dos projetos tiveram seus nomes alterados; outros projetos vieram como prioridade pelo Auxílio Brasil; SISGP[6] veio como prioridade do Ministério da Economia; outros vieram

[6] Sistema de Gestão de Teletrabalho.

como urgência das áreas finalísticas, como COOPERA[7], SIMDEC[8] e AGENDA[9]; outros sistemas são módulos/evoluções de algum sistema.

Cabe ainda acrescentar que as informações que fazem parte do portfólio de sistemas são insuficientes para a realização de uma gestão estratégica do orçamento de TIC, não permitindo acompanhar, por exemplo, a evolução do orçamento planejado x orçamento executado dos projetos de desenvolvimento de sistemas.

Em relação à publicação do portfólio de TIC, cabe registrar que o PDTI da unidade é publicado em seu portal eletrônico, entretanto, a Lista de Necessidades ou o Plano Anual de Contratações, apresentados no documento, não se encaixam na definição de um portfólio de TIC. Deste modo, conclui-se que o MC não possuía um portfólio de TIC.

b) Quanto à metodologia de gerenciamento de portfólio de TIC.

O então MC não utilizava a metodologia de Gestão de Portfólio do Sisp ou qualquer outra metodologia descrita nas demais normas de gerenciamento de portfólio de TIC. Segundo o gestor, em resposta à solicitação de informações sobre a metodologia utilizada:

> Foram estruturados, dentro da Subsecretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Cidadania (STI/MC), seis núcleos de atendimento às diversas áreas do Ministério. Cada um desses núcleos possui uma equipe própria para o desenvolvimento dos projetos da(s) área(s) por ele atendida(s). Logo, a priorização dos projetos se dá por deliberação dos gestores das áreas finalísticas que distribuem os recursos disponíveis de acordo com a relevância dos projetos para a consecução de seus objetivos. Na ocasião de consultas à STI sobre a necessidade de repriorização ou ampliação de recursos, esta metodologia é reafirmada à área. Em diversas ocasiões houve deliberação colegiada pela necessidade de abertura de novos projetos. Citamos como exemplo claro a instituição do projeto de desenvolvimento do sistema de cobrança administrativa de valores pagos indevidamente no âmbito do Auxílio Emergencial.

De modo complementar, informações coletadas em reuniões com integrantes da STI indicam que, em linhas gerais, o processo de priorização seguia o seguinte fluxo: A STI dividia os recursos igualmente entre as equipes que atendem às áreas finalísticas, então estas realizavam a priorização dos investimentos de forma isolada ou em parceria com a Secretaria-Executiva quando se tratava de projetos de grande importância estratégica. Em seguida, a STI era consultada sobre a possibilidade de execução dos projetos, levando em consideração requisitos técnicos e capacidade operacional. Em casos excepcionais poderia ocorrer decisões que envolvessem mais de uma área, como na inclusão de novos projetos, mas as decisões não eram tomadas de forma colegiada, conforme análise já detalhada no Achado nº 2.

[7] Sistema de Cooperação Internacional.
[8] Sistema de Monitoramento de Documentos Oficiais da Controladoria Interna do Ministério da Cidadania.
[9] Sistema que exibe as agendas das autoridades no âmbito do Ministério da Cidadania.

O fluxo descrito pelo gestor e a ausência de critérios de priorização utilizados de maneira uniforme por todas as áreas dificulta a gestão das prioridades que mantenha o foco em projetos de maior valor para a organização. Além disso, o Decreto nº 10.332/2020 e as orientações do Guia de Governança de TIC do Sisp definem que a priorização seja definida pela alta administração, em instância colegiada, com a participação de integrantes de todas as áreas.

Com relação aos critérios de priorização dos projetos, a STI informou que utilizava: decisões judiciais; recomendações de órgãos de controle; prazos definidos em portarias/legislação; débitos tecnológicos e riscos de segurança; transformação digital; e priorizado pela área finalística.

No entanto, não existe formalização dos critérios e algumas das áreas do Ministério não os utiliza, segundo informações coletadas no questionário aplicado às áreas demandantes de TIC e apresentadas no âmbito do Achado nº 2. Além disso, as atas das reuniões do CIGMC não têm informações sobre este assunto.

A prática de gestão de portfólio do Guia de Governança de TIC do Sisp e as boas práticas do processo orientam o seguinte fluxo:

a. Levantamento das necessidades das áreas finalísticas;
b. Alinhamento das necessidades com os objetivos estratégicos da organização;
c. Priorização das necessidades, usando critérios gerais e específicos;
d. Seleção e priorização dos investimentos mais relevantes para a organização, realizado pela alta administração, levando em consideração critérios estratégicos;
e. Acompanhamento, avaliação e modificação do portfólio; e
f. Aferição dos benefícios.

Apesar de a STI informar que a priorização é determinada pelas áreas finalísticas, o questionário aplicado a essas áreas com a intenção de avaliar aspectos da governança de TIC aponta que nem todas as áreas concordam que a lista final de projetos priorizados está completamente alinhada às suas prioridades.

Em relação ao acompanhamento dos projetos, não foi apresentado relatório com informações consolidadas do desempenho e da evolução dos projetos de TIC. O gestor apresentou os documentos denominados "*Squads*" para os projetos de desenvolvimento de sistemas. As "*Squads*" apresentam informações básicas sobre o andamento dos projetos, descrição dos problemas, riscos e motivos de atrasos ou de outras intercorrências, além da equipe envolvida.

Entretanto, existem fragilidades nas informações disponíveis relativas aos projetos priorizados, pois não permitem identificar facilmente o alinhamento entre os objetivos estratégicos institucionais e a lista de sistemas da CGSIS, além disso, não permitem que a alta administração tenha uma visão estratégica dos investimentos. O quadro a seguir apresenta um exemplo de sistema detalhado na lista da CGSIS:

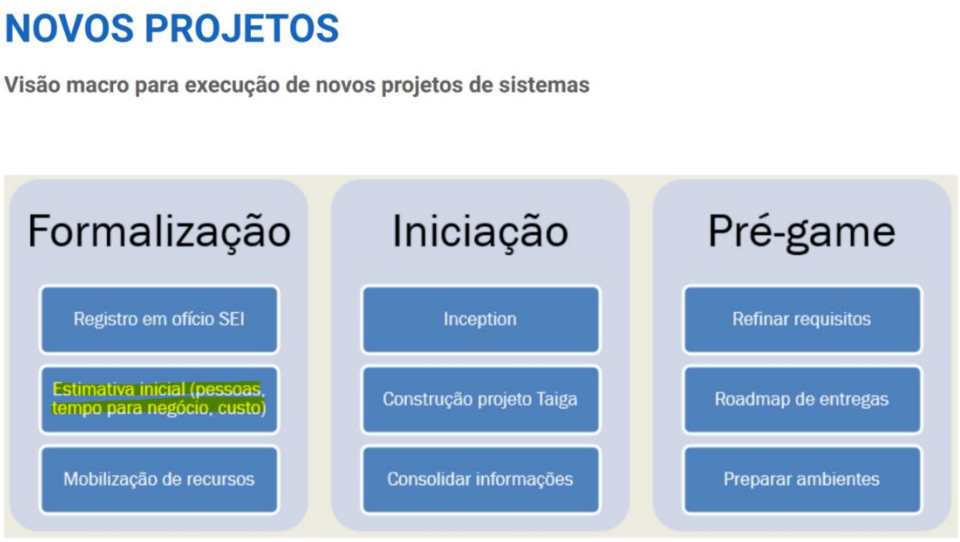
Quadro 6 – Detalhes da lista de sistemas da CGSIS.

	Aréa	Sistema	Descrição	Serviço Destinado ao Cidadão	Responsável	Gestor Titular	PTD	Data Gov.br	Legislação
1	SNAS	ISUAS (INSCRIÇÃO)	Sistema de inscrição de entidades privadas de assistência social, que tem como objetivo manter eletronicamente o processo de inscrição, bem como das ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social, permitindo, assim, também a entrada de novas unidades no CadSUAS.	Possibilita o processo de inscrição eletronicamente aos cidadãos, assim como oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social.	******	******	NÃO	N/A	(Cumprimento ao Acórdão 823/2018-TCU-Plenário; processo 71000.028061/2020-31). Vinculado diretamente ao CadSUAS (Módulo)

Fonte: Portfólio CGSIS, enviado pelo gestor.

Apesar de a avaliação da gestão não fazer parte do escopo dessa auditoria, cabe ressaltar que os projetos selecionados/priorizados precisam atender a determinados requisitos para serem iniciados. Os documentos enviados pela STI apresentam alguns desses requisitos para a formalização do projeto. A figura a seguir traz os requisitos para novos projetos de desenvolvimento:

Figura 3 – Requisitos para iniciação de novos projetos de desenvolvimento utilizados pela STI.



Fonte: Metodologia Ágil de Desenvolvimento de Sistemas da STI.

No entanto, destaca-se que entre os investimentos em execução existem projetos que o planejamento não apresenta nem mesmo uma estimativa do tempo e de custo (ex: COOPERA, SIMDEC e Automação).

Nas manifestações da STI, foram identificados outros problemas nos projetos de sistemas priorizados enviados para desenvolvimento:

a. Projetos não encontrados no PDTI;
b. Projetos paralisados por estarem sem demandas;
c. Projetos sem ambiente de desenvolvimento/testes/homologação; e
d. Vários projetos atrasados devido à alta rotatividade da equipe, além disso, existem muitos projetos com apenas um desenvolvedor envolvido.

De acordo com Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 04.04.2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes Sisp do Poder Executivo Federal, as contratações devem estar previstas no PDTIC e no Plano Anual de Contratações (PAC).

Em relação aos atrasos dos projetos devido a questões operacionais das empresas contratadas, foi possível verificar, através dos ofícios de comunicação entre a STI e as áreas demandantes, que a situação não é exceção. Questionada pela equipe de auditoria se as empresas receberam alguma advertência pelos atrasos, a STI enviou documentos que apresentavam apenas duas sanções administrativas à empresa HITSS DO BRASIL SERVICOS TECNOLOGICOS LTDA, mas que foram aplicadas somente após os questionamentos da equipe da CGU.

Adicionalmente, verificou-se investimentos em sistema de agenda para o ministro no valor de R$ 97.333,33 em 2021 e de R$ 96.000,00 em 2022, enquanto o sistema e-Agenda é disponibilizado gratuitamente pela CGU.

Acerca do acompanhamento dos projetos, o gestor informou ainda que a área de governança de TIC utiliza a ferramenta Taiga para acompanhamento e monitoramento de projetos de governança e o Qliksense para acompanhamento das *sprints* dos projetos de desenvolvimento de sistemas.

Uma das condicionantes para que o gerenciamento de portfólio de TIC funcione adequadamente é a maturidade organizacional em gerenciamento de projetos. É possível verificar que a questão consta do objetivo estratégico de TIC – Aprimorar os processos de gestão e governança de TI (OETI01) apresentado no PETI 2021-2022. Entre as iniciativas previstas para alcançar este objetivo, destaca-se: Implantar o modelo de gestão por projetos de TI e aperfeiçoar o controle e monitoramento de prazos, custos, escopo e da capacidade de execução de projetos em detrimento do quadro de pessoal de TI. No entanto, apesar dessa iniciativa estar prevista, não foi apresentado modelo formalizado de gestão de projetos.

Em relação às mudanças no portfólio (inclusão, exclusão, adiamentos e repriorizações), a STI informou que “as alterações no portfólio são originadas nas necessidades e solicitações feitas pelas partes interessadas, sendo viabilizadas pela STI, que supervisiona os necessários ajustes na distribuição e remanejamento dos recursos”.

A partir dessas informações, verifica-se que a STI extrapola suas competências regimentais, aparentemente, em consequência da ausência da atuação do CGD em exercer seu papel de direção e supervisão no que diz respeito à gestão dos investimentos de TIC. A Portaria MC nº 796/2022 define que é competência do Comitê de Governança Digital estabelecer a alocação dos recursos de Tecnologia da Informação.

Em relação ao monitoramento dos projetos, a Portaria MC nº 795/2022 dispõe que a CTTI tem a responsabilidade de definição dos indicadores de desempenho de TI, bem como a implementação das ações planejadas e da mensuração dos resultados obtidos. O PDTI 2021-2022 apresenta algumas metas e indicadores para acompanhamento das iniciativas. Apesar

disso, as informações apresentadas, em sua maioria, são contadores de ações concluídas não permitindo acompanhar a evolução de projetos ao longo do tempo.

Em relação à aferição dos benefícios dos investimentos, o gestor informou: “Quanto aos benefícios a serem auferidos em decorrência de investimentos em TI, estes são detalhados nos documentos que compõem o processo de contratação, seja o Documento de Oficialização de Demandas – DOD ou o Estudo Técnico Preliminar – ETP”.

As informações contidas nos documentos das fases de planejamento dos projetos apresentam expectativas de benefícios a serem alcançados com as suas implementações. No entanto, sem a aferição dos resultados após a conclusão dos projetos, torna-se inviável determinar se a eficácia pretendida com os investimentos foi alcançada e se a área demandante estaria satisfeita com os resultados. De acordo com informações levantadas nas reuniões, a STI não realiza esses levantamentos.

Finalmente, questionada se a STI utilizava alguma outra metodologia para gerenciamento de portfólio de Projetos não ligados diretamente ao desenvolvimento de sistemas, o gestor informou que: “A STI desconhece outras metodologias”.

Assim, foi possível verificar que a gestão dos projetos de TIC apresentava fragilidades, especialmente em relação à priorização, gerenciamento e análise dos benefícios.

c) Quanto ao orçamento e à execução financeira de TIC.

A estimativa de orçamento anual de TIC do então Ministério da Cidadania era apresentada no Plano Orçamentário de TIC e no Plano Anual de Contratações constantes do PDTI para o biênio 2021-2022.

A IN SGD/ME nº 1/2019, que traz diretrizes para a elaboração do Plano Anual de Contratações, prevê que cada Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG) deverá elaborar anualmente o respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

Existe uma diferença considerável entre os recursos listados como necessários ao bom funcionamento da TI no PDTI e o que foi realmente disponibilizado para esse fim no Ministério. Essa diferença demonstra que o orçamento da TIC do MC sofre muitas alterações que podem impactar negativamente os projetos de TIC, incluindo os relacionados à governança de TIC. O quadro a seguir apresenta o Resultado Resumido da Execução Orçamentária Anual da STI**:**

Quadro 7 – Resultado Resumido da Execução Orçamentária Anual da STI.

Descrição	2021	2022*
PDTI 2021/2022**	137.218.570	150.356.631
Proposta Orçamentária	105.780.353	97.331.842
PLOA	66.032.481	66.032.482
Dotação Atual	45.268.343	50.013.345
Empenhado	45.026.076	42.325.892

* Os valores da Dotação Atual e de Empenho são referentes à posição no SIAFI de 11/08/2022.

** Considerado somente os valores da alçada da STI.

Fonte: Informação enviada pelo gestor em resposta à SA.

De acordo com o gestor, esse planejamento também sofria reavaliações para adequar as demandas com a disponibilidade orçamentária da área de TI, com a capacidade de atendimento, bem como em função das prioridades definidas pelo Comitê Interno de Governança.

Quanto à execução financeira, de acordo com o gestor, o acompanhamento dos recursos executados é realizado sobre as contratações. Da forma como está, a execução financeira realizada pela STI dificulta a previsibilidade de gastos e não permite o acompanhamento do orçamento planejado em relação ao orçamento executado no nível de projetos de desenvolvimento de sistemas.

O objetivo estratégico de TIC (OETI07) presente no PETI 2021-2022 previa o aperfeiçoamento da elaboração do orçamento de TIC, e listava as seguintes iniciativas:

- Item 1 – Aperfeiçoar o processo de gestão da execução orçamentária/financeira dos contratos de TI;
- Item 2 – Aprimorar o processo de gestão e da elaboração da proposta orçamentária de TI.

No entanto, a vigência do Plano Estratégico de TI foi finalizada em dezembro de 2022, e não foram identificadas evidências de que as duas iniciativas tenham sido atendidas.

Por fim, é importante destacar que devido à pandemia de COVID-19, o orçamento de TIC do Ministério da Cidadania sofreu grandes alterações, recebendo, extraordinariamente, um investimento adicional de R$ 37.734.980,94 apenas em 2021 (não computado aos valores da alçada da STI). O Ministério foi responsável por implementar o auxílio emergencial e atualmente está em desenvolvimento o sistema de cobrança administrativa de benefícios (CAB).

As causas para as fragilidades identificadas, no contexto deste achado, se relacionam à falta de atuação do Comitê de Governança Digital e à ausência de processo de trabalho que defina a gestão de portfólio de TIC.

Desta forma, com base nas informações analisadas em relação à Prática de Gerenciamento de Portfólio de TIC, foi verificado que o Ministério da Cidadania não possuía portfólio de projetos de TIC conforme definição dos normativos que orientam a implementação dessa prática. O

processo em funcionamento no Ministério apresenta fragilidades, especialmente em relação à priorização dos projetos, à falta de previsibilidade de gastos nos projetos de desenvolvimento de sistemas e à aferição dos benefícios dos projetos. Atividades como acompanhamento, avaliação e modificação do portfólio precisam ser aperfeiçoadas, enquanto a aferição dos benefícios precisa ser implementada. Além disso, o funcionamento inadequado do CGD forçou a STI a extrapolar suas competências em relação à gestão dos recursos financeiros. É importante reforçar que a autoridade para aspectos específicos da TI pode ser delegada aos gerentes da organização. No entanto, a responsabilização pelo uso efetivo, eficiente e aceitável da TI por uma organização permanece na estrutura de governança e não pode ser delegada.

6. Falhas no processo de comunicação interna de TIC, bem como na transparência das informações relacionadas.

A avaliação buscou verificar a adequação da comunicação de TIC, envolvendo todas as partes interessadas relevantes, bem como a transparência das informações de TIC para além da unidade, ou seja, em uma perspectiva externa.

O Guia de Governança de TIC do Sisp apresenta a Prática 07 – Sistema de comunicação e transparência, que está relacionada à comunicação entre a área de TIC, a alta administração e as partes envolvidas no uso da TIC, para favorecer a transparência e a prestação de contas das ações empreendidas pela TIC.

A Portaria MC nº 795/2022, que instituiu o CIGMC, em seu art. 14, tratou da criação, entre outras, da Câmara Técnica de Comunicação (CTC). O art. 31 da Portaria apresentava a composição da CTC, que incluía representantes do Gabinete do Ministro, da Secretaria-Executiva, da Ouvidoria-Geral, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, da Secretaria Especial do Esporte e da Assessoria Especial de Comunicação Social, que seria responsável pela coordenação da Câmara.

Entre as competências da CTC listadas no art. 32 da Portaria nº 795/2022, cabe citar as seguintes: I - manifestar-se sobre a Política de Comunicação Social do MC e submetê-la ao Comitê de Governança Digital para aprovação; e VIII - acompanhar o cumprimento das leis, normas e padronizações institucionais, relativas à produção editorial e às ações promocionais, em especial as relativas à Proteção de Dados.

O art. 34 da Portaria MC nº 795/2022 apresentava as competências da Câmara Técnica de Tecnologia da Informação, dentre as quais consta, nos incisos VII e VIII, a promoção da adequada publicidade e transparência de informações consolidadas sobre a situação da governança, da gestão e do uso de TI no MC, em especial sobre: a) a execução dos planos e das ações corporativas relativos a TI; b) a evolução dos indicadores de desempenho de TI; c) o tratamento de riscos relacionados a TI; d) a capacidade e a disponibilidade de recursos de TI; e e) os resultados de auditorias de TI a que se submeterem as unidades do Ministério da Cidadania.

A Portaria MC nº 796/2022, que instituiu o CGD no âmbito do então Ministério da Cidadania, apresenta as competências do Comitê no art. 6º, cabendo destacar as seguintes: deliberar sobre o Plano de Dados Abertos (PDA); monitorar a execução do PDA em comunhão de esforços com a Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação – artigo 40 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, bem como monitorar a execução dos demais planos aprovados pelo colegiado e deliberar sobre os aperfeiçoamentos tecnológicos necessários ao aprimoramento dessa execução e à promoção da transparência ativa; e manifestar-se sobre política, planos, programas e projetos referentes à Comunicação Social, no âmbito do Ministério.

O art. 9º da Portaria nº 796/2022 trata da obrigação da Secretaria-Executiva do Comitê, que deveria ser exercida pela Coordenação-Geral de Governança de Tecnologia da Informação da STI, de providenciar a publicação do resumo das atas e das decisões do CGD nos meios de comunicação interna, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data da assinatura do documento.

O Decreto nº 11.023/2022 (revogado pelo Decreto nº 11.339/2023) tratava das competências da STI no art. 15. Dentre as competências da unidade, constava: XX – divulgar as ações de tecnologia da informação no âmbito do Ministério, em conjunto com a Assessoria Especial de Comunicação Social.

Conforme abordado anteriormente, a estrutura do Ministério da Cidadania sofreu alterações, de modo que as principais competências da pasta foram atribuídas ao novo MDS. Portanto, as Portarias nº 795 e 796, ambas de 2022, deverão sofrer modificações para se adequar à estrutura da nova unidade.

a) Inexistência de diretrizes para comunicação e transparência de TIC.

As informações levantadas junto à unidade auditada permitiram verificar que não foram estabelecidas políticas, diretrizes e processos que tratassem de comunicação e transparência de TIC no âmbito do então MC, uma vez que a unidade não encaminhou documento relativo ao tema, se limitando a citar exemplos de comunicações internas que utilizava.

Foi solicitado o encaminhamento do Plano de Comunicação do MC, ao passo que o documento enviado pela unidade auditada não aborda questões específicas de TIC, sendo voltado primordialmente à comunicação das políticas públicas desenvolvidas pela pasta.

Quanto aos mecanismos de comunicação formalmente instituídos no MC, que envolvessem os diversos atores da governança de TIC (alta administração, áreas de negócios, área de TIC e outras partes interessadas), a unidade auditada se limitou a informar que: “A ASCOM utiliza como mecanismos de comunicação o portal institucional, Intranet, E-mail Marketing, os canais WhatsApp e Telegram”. As informações apresentadas pela unidade evidenciam que não foram definidos mecanismos de comunicação entre a STI e demais partes interessadas, de modo que isso não estava formalmente instituído no Ministério.

Além disso, a equipe de auditoria solicitou à unidade auditada que apresentasse os instrumentos de transparência utilizados para a divulgação, interna e externa, das

informações relativas à TIC do MC, de modo que a unidade citou a publicação da Portaria MC nº 782, de 24.06.2022, denominada Portaria da Transparência Ativa, por meio da qual estabelece os procedimentos relativos à divulgação de informações por meio de transparência ativa no âmbito do Ministério da Cidadania. A Portaria citada pela unidade em sua manifestação não trata de informações específicas de TIC, não atendendo, portanto, ao que fora solicitado.

Em que pese não ter sido citado pela unidade auditada na resposta ao questionamento acima, foram encaminhadas duas edições do informativo "STI Informa", que se enquadraria em um exemplo de instrumento de transparência interna utilizado pela pasta ministerial. No informativo, são disponibilizadas algumas notícias de interesse da TIC, em que são apresentados resumos e indicados os *links* de acesso para a notícia completa.

A unidade apresentou alguns exemplos de documentos que utiliza para a comunicação interna, tais como: informativos relativos à política de senha do MC e à adoção de autenticação multifator para Office 365, bem como e-mail interno que trata da interrupção de serviços de TIC. Foi possível verificar, ainda, que a comunicação entre a STI e as áreas demandantes de TIC se dava, primordialmente, por meio de Ofícios.

b) Quanto à percepção das áreas demandantes de TIC em relação à comunicação com a STI.

Por meio do questionário aplicado às áreas demandantes de TIC do então MC, foram levantadas informações relativas à comunicação entre essas áreas e a STI. Inicialmente, foi verificado o nível de concordância das áreas respondentes com a afirmativa que tratava do conhecimento da publicação "STI Informa", bem como com outra afirmativa que tratava da utilidade de suas informações. Entre as 15 áreas, foi possível verificar que pouco mais da metade delas, isto é, oito unidades (53,3%) disseram ter conhecimento da publicação "STI Informa", selecionando as opções "Concordo totalmente" ou "Concordo parcialmente". Em relação à utilidade das informações da publicação, verificou-se um percentual de concordância menor em relação à primeira afirmativa, uma vez que apenas seis unidades (40%) concordaram total ou parcialmente com a afirmativa. Assim, as informações levantadas evidenciaram a necessidade de uma melhor divulgação da publicação "STI Informa", bem como que seu conteúdo esteja mais alinhamento às expectativas das demais áreas afetadas pela atuação da STI.

O questionário também buscou saber se as áreas respondentes consideravam a comunicação com a STI adequada, ou seja, efetiva e tempestiva. Verificou-se que a maior parte das respostas foi positiva, ou seja, entre as 15 áreas respondentes, 10 unidades (66,7%) concordaram total ou parcialmente com a afirmativa. Em relação à afirmativa que tratava da efetividade dos instrumentos utilizados para a comunicação com a STI (Ofícios, por exemplo), foi verificado que entre as 15 unidades respondentes, sete delas (46,7%) concordaram total ou parcialmente com a afirmativa. Analisando de forma conjunta as informações apresentadas, é possível observar que apesar de a maioria das unidades (66,7%) considerar a comunicação com a STI efetiva, os instrumentos utilizados para promover tal comunicação não acompanham a primeira avaliação, verificando-se, portanto, oportunidade de se buscar o aprimoramento dos instrumentos de comunicação utilizados.

Por fim, o questionário levantou informação acerca do conhecimento tempestivo das ações da STI que pudessem impactar as atividades das áreas respondentes, de modo que 60% se manifestaram de maneira positiva em relação à afirmativa (concordando total ou parcialmente). Em que pese a maior parte das unidades se posicionarem no sentido de que tomam conhecimento tempestivo das ações da STI que impactam suas atividades, é preciso entender as razões e buscar soluções para aquelas unidades que discordaram da afirmativa. Os principais problemas de comunicação com a STI listados pelas áreas respondentes estão detalhados no Anexo I.

c) Fragilidades na transparência externa em relação às informações de TIC.

O acesso à informação é um direito fundamental do cidadão previsto na Constituição Federal (art. 5º, XXXIII c/c art. 37, §3º, II) e foi regulado por meio da Lei nº 12.527, de 18.11.2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI estabeleceu a publicidade como regra e o sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; e o desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da administração pública.

O Decreto nº 7.724, de 16.05.2012, que regulamentou a LAI, estabelece que deverão ser divulgadas, independente de requerimento, informações sobre programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto (art. 7º, §3º, II).

O Decreto nº 10.332/2020 dispõe, em seu art. 3º, que órgãos e entidades deverão elaborar, entre outros instrumentos de planejamento, o Plano de Dados Abertos, nos termos do disposto no Decreto nº 8.777, de 11.05.2016. O PDA é um instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos e organiza o planejamento das ações de implementação e promoção da abertura de dados dos órgãos[10]. Foi possível verificar que o PDA 2021/2023 do então MC, aprovado pela Portaria nº 650/2021, estava adequadamente publicado no portal eletrônico do Ministério, bem como havia documento auxiliar, denominado Cronograma de abertura de bases, que apresentava a situação das bases previstas no PDA e alterações realizadas.

No portal eletrônico do então Ministério da Cidadania[11] (www.gov.br/cidadania), na aba dedicada à Estrutura de Governança, a unidade apresentava um panorama dos normativos que regiam a estrutura de governança da unidade, tratando das recém-publicadas Portarias MC nº 795/2022 e nº 796/2022, que instituíam, respectivamente, o CIGMC e o CGD.

No mesmo endereço eletrônico, na aba dedicada à Tecnologia da Informação, eram disponibilizadas informações relativas à governança de tecnologia da informação, abordando alguns normativos relacionados à temática. A unidade tratava da estrutura organizacional da STI, no entanto, cabe registrar que o Decreto nº 10.357, de 20.05.2020, que era citado na página, havia sido revogado pelo Decreto nº 11.023/2022, vigente à época e posteriormente

[10] Dados abertos são informações públicas disponíveis em meio digital, em formato aberto, para uso livre sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle.
[11] Consulta realizada em 17/8/2022.

revogado pelo Decreto nº 11.339/2023, evidenciando a desatualização das informações apresentadas.

Ainda na página dedicada à governança de TI, estavam disponíveis para *download* o PETI-PDTI 2019/2020 e o PDTI 2021/2022. Apesar de o link que trata do PDTI 2021/2022 fazer menção ao PETI, este documento não estava disponível para consulta no site da unidade, sendo disponibilizado à equipe de auditoria após solicitação. Conforme disposto no art. 4º, inciso V, da Portaria SGD nº 778/2019, o PDTIC e demais instrumentos de gestão utilizados pelo órgão serão publicados em seu portal institucional, visando dar maior transparência às informações e decisões tomadas. Assim, em que pese o PETI não ser documento de elaboração obrigatória, diferente do PDTI, as informações do PETI do MC subsidiaram a construção do PDTI da unidade, sendo oportuna a disponibilização deste plano, promovendo a adequada transparência das informações.

O site do MC disponibilizava, ainda, o Relatório de Gestão (RG), sendo que o mais recente se referia ao exercício de 2021. A seção 6.1[12] apresentava as informações concernentes à STI. O RG trazia os resultados de 2021 das unidades subordinadas à STI: Gestão de Dados e Informação; Infraestrutura de TI; Sistemas de Informação; Governança de TI; e Segurança da Informação.

Foi possível verificar que as informações apresentadas no RG se referiam às ações de TI desenvolvidas por cada uma das unidades que integram a STI. No entanto, não havia informações sobre o desempenho de TI no que concerne às metas estabelecidas no PDTI, sendo que a unidade apresentava esse monitoramento como um desafio para o exercício seguinte.

Quanto à existência de rotina formalmente estabelecida para promover a regular atualização das informações de TIC disponíveis no site do Ministério, a unidade informou que não havia tal rotina, mas que existiam orientações internas para que o maior número possível de informações de TIC fosse disponibilizado no portal eletrônico da pasta ministerial e que a STI estava trabalhando para que isso acontecesse.

Assim, verificou-se que o então Ministério da Cidadania disponibilizava informações gerais sobre a TI da unidade, no entanto, carecia de melhorias quanto à atualização regular dessas, bem como quanto ao monitoramento das metas estratégicas a fim de possibilitar sua publicação e adequado acompanhamento por parte da sociedade.

As fragilidades relacionadas à comunicação e transparência de TIC têm como causa a ausência de estabelecimento de orientações internas (diretrizes ou processos, por exemplo) que definissem claramente o que deve ser comunicado, a quem, de que forma, com quem frequência, possibilitando uma comunicação efetiva.

Tais fragilidades têm impacto em processos decisórios relevantes de TIC, uma vez que as informações não chegam a todas as partes interessadas, impossibilitando o envolvimento de

[12] Disponível na página 144.

todos. Além disso, numa perspectiva externa, as falhas na transparência das informações afetam o acesso às informações de TIC por parte da sociedade, prejudicando o controle social.

As informações levantadas permitiram verificar que a promoção da comunicação e transparência das informações relacionadas à TIC apresentava fragilidades, tanto numa perspectiva interna, ou seja, na comunicação que envolvia a STI e demais partes internas, como numa perspectiva externa, que envolvia a divulgação de informações de TIC do Ministério completas e atualizadas à sociedade como um todo.

7. Fragilidades nos processos de monitoramento e avaliação do desempenho de TIC.

Trata-se da avaliação dos processos de monitoramento e avaliação do desempenho de TIC, de modo a subsidiar a tomada de decisão de TIC, bem como o aprimoramento da governança e da gestão.

A Portaria SGD/ME nº 778/2019 apresenta, no art. 4º, as diretrizes da governança de TIC, entre as quais constam que é papel do CGD exercer a governança de TIC nos órgãos e entidades do Sisp, conduzindo os processos de direção, monitoramento e avaliação do desempenho de TIC, bem como que o gestor de TIC é responsável pelo planejamento, desenvolvimento, execução e monitoramento das atividades de TIC, provendo todas as informações de gestão para a tomada de decisão das instâncias superiores. O parágrafo único do art. 5º da Portaria informa que o CGD é responsável pelo estabelecimento e alcance dos objetivos e metas de TIC.

Entre as práticas apresentadas no Guia Governança de TIC do Sisp, é oportuno mencionar a Prática 09 – Monitoramento do desempenho da TIC, que está relacionada ao monitoramento e à supervisão do desempenho das ações empreendidas pela TIC, como o atingimento das metas de nível de serviço, resultados de programas e projetos, indicadores de implementação dos planos de TIC etc.

a) Quanto à instituição de estrutura organizacional responsável pelo monitoramento e reporte do desempenho de TIC.

Para a adequada implementação da Prática relacionada ao Monitoramento do desempenho da TIC, o Guia do Sisp orienta que se institua estrutura organizacional responsável pelo monitoramento e reporte do desempenho de TIC. Assim, buscou-se identificar as instâncias que tinham tais responsabilidades no âmbito do então MC.

O Decreto nº 11.023/2022 (revogado pelo Decreto nº 11.339/2023) tratava das competências da STI no art. 15, entre as quais constava a de coordenar, supervisionar, orientar, acompanhar e avaliar a elaboração e a execução dos planos, dos programas, dos projetos e das contratações de tecnologia da informação, no âmbito do Ministério, bem como a de formular critérios de avaliação da gestão de tecnologia da informação no âmbito do Ministério.

A Portaria MC nº 795/2022, em seu art. 14, trata da criação da Câmara Técnica de Tecnologia da Informação. O art. 34 da mesma Portaria apresenta as competências da CTTI, sendo oportuno citar a de sistematizar a elaboração dos planos e a definição dos indicadores de desempenho de TI, bem como a implementação das ações planejadas e a mensuração dos resultados obtidos; e a de submeter, quando necessário, ao CGD, com as propostas de melhorias e ajustes julgados necessários, informações consolidadas sobre a situação da governança, da gestão e do uso de TI no Ministério da Cidadania, em especial sobre: a) a execução dos planos e das ações corporativas relativos a TI; b) a evolução dos indicadores de desempenho de TI; c) o tratamento de riscos relacionados a TI; d) a capacidade e a disponibilidade de recursos de TI; e e) os resultados de auditorias de TI a que se submeterem as unidades do Ministério da Cidadania.

Entre as competências do CGD listadas no art. 6º da Portaria MC nº 796/2022, cabe mencionar a seguinte: VII – monitorar e avaliar os resultados obtidos das ações de Tecnologia da Informação e de Governo Digital desenvolvidas no âmbito do Ministério.

Deste modo, foi possível verificar que a STI possui competências regimentais relacionadas ao monitoramento do desempenho de TIC, bem como as Portarias MC nº 795/2022 e nº 796/2022 trouxeram competências relacionadas ao monitoramento do desempenho de TIC para a Câmara Técnica de Tecnologia da Informação e para o Comitê de Governança Digital, no entanto, tais instâncias ainda não haviam iniciado seus trabalhos, o que impossibilitou a avaliação da atuação da CTTI e do CGD no que concerne às competências de monitoramento e avaliação das metas e ações de TI.

b) Quanto à estruturação do processo de monitoramento do desempenho da TIC, bem como utilização das informações de desempenho para subsidiar a tomada de decisão.

O Guia de Governança de TIC do Sisp orienta que se defina a periodicidade e o formato das informações de desempenho de TIC a serem reportadas para a função de governança, bem como que seja implementado um processo de TIC para monitorar, coletar e reportar as diferentes informações relacionadas ao desempenho de TIC (metas de nível de serviço, resultados dos programas e projetos, indicadores da implementação dos planos de TIC, etc.).

Quanto à periodicidade e ao formato das informações de desempenho de TIC a serem reportadas à função de governança, a unidade auditada informou que a STI apresenta informações sobre o desempenho dos serviços e sistemas de TI às áreas envolvidas durante as reuniões sobre o tema, bem como em caso de falhas ou incidentes. Acrescentou, ainda, que os prazos e a qualidade das entregas são monitorados diretamente pelas áreas demandantes por meio de seus PO – *Product Owner*, que dirigem o desenvolvimento dos projetos.

A manifestação da unidade evidencia que não foram definidos a periodicidade e o formato das informações de desempenho de TIC a serem reportadas aos responsáveis pela governança. Além disso, foi possível observar que esse reporte de desempenho não é realizado à função de governança, uma vez que a unidade informou apenas que mantém diálogo com as áreas demandantes para tratamento de serviços e sistemas pontuais, não citando o monitoramento do desempenho da TIC como um todo.

Em relação à existência de processo de trabalho formalmente instituído para monitorar, coletar e reportar as diferentes informações relacionadas ao desempenho de TIC, a unidade informou que a STI monitora o desempenho dos diversos serviços que provê ao Ministério, por meio do acompanhamento regular dos serviços e dos indicadores contratuais, e que em caso de falhas ou suspensão de quaisquer serviços ou aplicações, são emitidos informes gerais, no caso de problemas que afetem várias áreas do MC, ou por ofícios às áreas específicas, em casos pontuais. Conforme se verifica na manifestação da unidade, não foi instituído formalmente processo de trabalho para o monitoramento do desempenho de TIC.

O Guia de Governança de TIC do Sisp dispõe que se utilize as informações de desempenho de TIC para aprimorar os processos de governança e gestão de TIC. No entanto, não foram encontradas evidências de que a unidade auditada utilizasse informações sobre o desempenho da TIC do então MC para subsidiar a tomada de decisões e para aprimorar os processos de governança e gestão de TIC, uma vez que a unidade se limitou a informar que o desempenho das equipes era monitorado constantemente em conjunto pela STI e pela área demandante, além de não encaminhar qualquer documento que evidenciasse que as informações de desempenho de TIC retroalimentavam as decisões de TIC da pasta.

c) Quanto ao monitoramento do objetivo estratégico e respectivas metas relacionados à TIC previstos no Plano Estratégico do MC – Ciclo 2019-2022.

O objetivo 3.2 do Plano Estratégico (PE) do então Ministério da Cidadania – Ciclo 2019-2022, e as respectivas metas 3.2.1 a 3.2.4, guardava relação direta com a TIC:

- Objetivo de Suporte 3.2 – Prover soluções logísticas e tecnológicas integradas, seguras e de alto desempenho:
    - ✓ 3.2.1. Promover o *benchmarking* para sondagens de soluções em TI aplicáveis à realidade do Ministério;
    - ✓ 3.2.2. Estabelecer procedimentos de gestão de riscos específicos para processos e projetos de TI;
    - ✓ 3.2.3. Disseminar o uso de ferramentas de TI avançadas no âmbito do Ministério;
    - ✓ 3.2.4. Estabelecer processos de capacitação para o uso mais intensivo e eficaz de ferramentas de TI pelo corpo técnico do Ministério;

Com o intuito de verificar como se dava o acompanhamento/monitoramento do Objetivo Estratégico de Suporte 3.2, bem como as metas relacionadas, a equipe de auditoria identificou um Relatório de Avaliação e um Relatório de Monitoramento do PE 2019-2022, ambos publicados em 2020, sendo oportuno informar que não foram localizados Relatórios mais recentes.

Verificou-se que não foram definidos indicadores atrelados aos objetivos estratégicos constantes do PE 2019-2022. Conforme informação disponível no 1º Relatório de Avaliação do Plano Estratégico 2019-2022, não foi possível avançar até a definição de indicadores específicos para o Plano na ocasião da sua elaboração. O Relatório de Avaliação apresentava uma Análise SWOT do Plano Estratégico em que identificava como fraquezas relacionadas ao

ambiente interno as metas pouco mensuráveis, bem como a ausência de sistema integrado de monitoramento do PE.

O 1º Relatório de Avaliação do PE 2019-2022 do MC concentrou sua análise nos objetivos finalísticos, sem qualquer abordagem em relação aos objetivos gerenciais e de suporte. Deste modo, não houve identificação de informações provenientes do referido Relatório que subsidiassem a avaliação do alcance das metas relacionadas à TIC do Ministério.

Assim como verificado para o Relatório de Avaliação citado anteriormente, o 1º Relatório de Monitoramento do Plano Estratégico abordou apenas os objetivos estratégicos finalísticos, sem qualquer menção aos objetivos gerenciais e de suporte, razão pela qual referido relatório de monitoramento não contribuiu para verificação do monitoramento e avaliação das metas e ações relacionadas à TIC.

Foi solicitado que a unidade auditada encaminhasse relatórios (ou outros instrumentos equivalentes) que tratassem da aferição do desempenho de TIC especificamente em relação ao Objetivo Estratégico de Suporte 3.2 – "Prover soluções logísticas e tecnológicas integradas, seguras e de alto desempenho" e respectivas Metas Estratégicas constantes do PE 2021/2022, de modo que a unidade informou que não há um acompanhamento e monitoramento específico para o objetivo Estratégico de Suporte 3.2 e respectivas Metas Estratégicas. Acrescentou, entretanto, que está em desenvolvimento, pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança, uma metodologia para acompanhamento dos objetivos estratégico finalísticos, gerenciais e de suporte para o próximo ciclo de Planejamento Estratégico do Ministério.

Assim, foi possível constatar que não havia qualquer monitoramento do desempenho do Objetivo Estratégico de Suporte 3.2 – Prover soluções logísticas e tecnológicas integradas, seguras e de alto desempenho, e respectivas metas estratégicas, constantes do Plano Estratégico Ciclo 2019-2022 no âmbito do então MC.

d) Quanto ao monitoramento das metas e iniciativas estratégicas previstas no PETI 2021/2022.

O Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI) do então MC para o período de 2021/2022 dispunha que o Planejamento Estratégico de TI consistia num processo contínuo de aprimoramento e aperfeiçoamento. Nesse sentido, tratava-se de uma ferramenta fundamental para apoiar os gestores na tomada de decisão e no acompanhamento da execução das ações e projetos de tecnologia da informação, permitindo que os gastos aplicados em TI fossem justificados e o atendimento ao cidadão mais eficiente.

O PETI 2021/2022 do então MC apresentava um conjunto de dez objetivos estratégicos de TI, que eram acompanhados de iniciativas estratégicas. Os objetivos são descritos no quadro a seguir:

Quadro 8 – Objetivos Estratégicos de TI.

ID	Objetivos Estratégicos de TI
OETI01	Aprimorar os processos de gestão e governança de TI

OETI02	Prover sistemas e soluções de TI alinhadas às necessidades das áreas de negócio
OETI03	Aprimorar e fortalecer a integração e interoperabilidade de sistemas da informação
OETI04	Aprimorar as práticas e os controles de Segurança da Informação e de proteção de dados pessoais
OETI05	Aprimorar as práticas e os controles de planejamento da contratação e gestão de contratos de bens e serviços de TIC
OETI06	Garantir serviços e infraestrutura de TI adequados às necessidades de negócio
OETI07	Aprimorar a gestão e a execução dos recursos orçamentários de TI
OETI08	Desenvolver competências gerenciais e técnicas dos servidores
OETI09	Adequar o quadro de pessoal de TIC às necessidades estratégicas
OETI10	Promover a privacidade desde a concepção e durante todo o ciclo de vida do tratamento dos dados pessoais

Fonte: PETI 2021/2022 MC.

Considerando o escopo do presente trabalho, mostra-se oportuno apresentar as iniciativas estratégicas vinculadas ao "OETI01 – Aprimorar os processos de gestão e governança de TI":

Quadro 9 – Iniciativas estratégicas vinculadas ao OETI01 – Aprimorar os processos de gestão e governança de TI.

	Iniciativas estratégicas
1	Adotar políticas, métodos e práticas de gestão de dados e informações apropriadas aos processos de direção e controle e a tomada de decisão
2	Adotar políticas, métodos e práticas de gestão de riscos de TI
3	Definir e implementar práticas de comunicação para divulgar de forma transparente os serviços, soluções, custos e ações da Subsecretaria de Tecnologia da Informação
4	Definir métodos e práticas para gestão de investimentos e custos de bens e serviços de TI
5	Garantir a priorização e alinhamento da estratégia de TI com a estratégia de negócio
6	Implantar o modelo de gestão por projetos de TI e aperfeiçoar o controle e monitoramento de prazos, custos, escopo e da capacidade de execução de projetos em detrimento do quadro de pessoal de TI

Fonte: PETI 2021/2022 MC.

O PETI da unidade também tratava da importância do monitoramento do plano, abordando a necessidade de constante reavaliação para priorizar as demandas em função das mudanças ocorridas no ambiente interno e externo que podem comprometer as ações ou direcionar a Instituição para o cumprimento de políticas públicas surgidas por esses fatores de mudanças.

Foi solicitado que a unidade auditada encaminhasse relatórios (ou outros instrumentos equivalentes) que tratassem da aferição do desempenho de TIC especificamente em relação aos Objetivos Estratégicos de TI e respectivas Iniciativas Estratégicas, previstos no PETI – 2021-2022, ao passo que a unidade informou que, no âmbito da STI, a aferição do desempenho quanto aos objetivos e iniciativas estratégicas é feita por meio do acompanhamento da evolução das práticas e processos que possibilitam a entrega de serviços e resultados, e que, embora os dados não estejam consolidados, este acompanhamento possibilita o aprimoramento de processos de gestão.

Assim, foi possível verificar que não havia monitoramento/avaliação formal dos objetivos e iniciativas de TIC previstas no PETI, uma vez que a unidade não dispunha de qualquer

instrumento de consolidação das informações. Em que pese o PETI tratar da relevância do monitoramento das ações, não foram identificadas informações que evidenciassem que a unidade monitorava/avaliava as ações previstas no plano.

e) Quanto ao monitoramento das ações e metas de TIC previstas no PDTI 2021/2022.

O art. 6º da Portaria SGD/ME nº 778/2019 trata do PDTIC, que é o instrumento de alinhamento entre as estratégias e planos de TIC e as estratégias organizacionais. O PDTIC deverá possuir uma ou mais metas para cada objetivo estratégico ou necessidade de TI, devendo cada meta ser composta por indicador, valor e prazo. O Plano deverá também ter um processo de acompanhamento formalizado para monitorar e avaliar a implementação das ações, o uso dos recursos e a entrega dos serviços, com o objetivo de atender às estratégias e aos objetivos institucionais e, primordialmente, verificar o alcance das metas estabelecidas e, se necessário, estabelecer ações para corrigir possíveis desvios.

O PDTI 2021/2022 do então MC apresentava o Plano de Metas e Ações, que definia marcos mensuráveis, controláveis e quantificáveis para atendimento das demandas provenientes do Inventário de Necessidades. Tal Plano era composto por metas, indicadores e ações vinculadas às necessidades de TI levantadas. As metas estabelecidas deveriam ajudar a direcionar as ações de TI com foco no alcance de seus objetivos estratégicos.

O Plano de Metas e Ações dividia as necessidades de TI em cinco áreas: Sistemas de Informação; Gestão da Informação; Infraestrutura; Governança de TI; e Serviços Continuados. O documento apresentava várias tabelas que descreviam a Meta vinculada às necessidades, Indicador, Metas para 2021 e 2022 e respectivas Ações. A título exemplificativo, o quadro a seguir apresenta o detalhamento da Meta NG1.M1 – Implementar metodologia de priorização de projetos vinculada à Necessidade NG1 – Aprimorar os mecanismos de priorização de projetos de TI, no âmbito das Metas e Ações de Governança de TIC, apresentado no PDTI da unidade:

Quadro 10 – NG1 – Aprimorar os mecanismos de priorização de projetos de TI.

NECESSIDADES:	NG1	DESCRIÇÃO:	Propor mecanismos para tomada de decisão e priorização de projetos de TI que contribuam na gestão de investimentos e custeio de bens e serviços que maximizem a contribuição da TI no alcance dos objetivos estratégicos e metas das áreas de negócio		
RESPONSÁVEL:	Coordenação-Geral de Governança e Administração de Recursos de TI (CGGTI)				
META(S)	INDICADOR	METAS		AÇÕES	
		2021	2022		
NG1.M1 – Implementar metodologia de priorização de projetos	Quantidade de ações Concluídas (indicador incremental)	-	5	1.	Definir metodologia para priorização de projetos e gestão de investimentos e custeio de bens e serviços
				2.	Aprovar a Metodologia
				3.	Divulgar o modelo de priorização de projeto
				4.	Implantar a Metodologia

Fonte: PDTI MC 2021/2022.

Entre os fatores críticos para que o PDTI fosse um efetivo instrumento de planejamento dos recursos de TI, a unidade citava: “Participação ativa do Comitê Interno de Governança no monitoramento do PDTI, permitindo o alinhamento no nível gerencial a partir das ações das áreas finalísticas”.

Foi solicitado que a unidade auditada encaminhasse relatórios (ou instrumentos equivalentes) que tratassem da aferição do desempenho de TIC especificamente em relação às Metas e Ações previstas no PDTI – 2021-2022. Em resposta, a unidade disponibilizou planilhas, em formato Excel, que tratavam das metas e ações relativas à Governança de TI, aos Sistemas de Informação, à Gestão de Informação e à Infraestrutura, sem que houvesse encaminhamento de documento que abordasse as metas e ações relativas aos Serviços Continuados.

As informações constantes das planilhas de acompanhamento permitiram observar que não havia qualquer padronização, sendo que cada unidade adotou uma forma própria para os registros. Além disso, não foi possível verificar as evidências de efetivação das ações, uma vez que a documentação relacionada não foi encaminhada juntamente com a planilha, limitando a análise ao texto da planilha. Assim, em que pese ser possível verificar que havia certo acompanhamento das ações previstas no PDTIC, este se mostrou limitado.

Cabe observar que o PDTIC estabeleceu metas quantitativas para 2021 e 2022, conforme pode ser observado no Quadro 10 acima, no entanto, não havia informações sobre o alcance dessas metas para 2021 e 2022 para a maior parte das unidades que encaminharam informações sobre o acompanhamento das ações, com exceção da área de Infraestrutura, que apesar de apresentar um percentual em campo denominado “Verificação” para três das seis ações previstas, não foi possível identificar a que exercício se referia a aferição. Verificou-se, assim, uma fragilidade no acompanhamento das metas previstas no PDTIC.

A STI informou que as metas constantes do PDTIC eram muito rasas e que estavam trabalhando (em fase preliminar) na reestruturação delas, de forma a estabelecer metas que possibilitassem uma medição adequada e um acompanhamento efetivo. A STI acrescentou que as metas foram estabelecidas em gestão anterior e que da forma que estavam

apresentadas no PDTIC chegavam a ser incompreensíveis, o que inviabilizava a adequada aferição e acompanhamento delas.

Assim, as informações levantadas possibilitaram verificar que havia um acompanhamento limitado das ações de TIC constantes no PDTIC, sem que houvesse uma regular aferição e acompanhamento das metas quantitativas previstas para 2021 e 2022.

As causas para as fragilidades relacionadas ao monitoramento e avaliação do desempenho de TIC perpassam pela ausência da cultura de reporte de desempenho no âmbito da unidade, pela pouca atuação do CGD (que tinha as competências atribuídas ao CIG e foi instituído como uma unidade independente por meio da Portaria nº 796/2022), pela precariedade das metas estabelecidas do PDTIC, bem como pela ausência de processos de trabalho que orientem e estabeleçam parâmetros para o monitoramento e avaliação do desempenho de TIC.

A ausência de regular acompanhamento das metas e ações de TIC impossibilita que as estruturas de governança avaliem, dirijam e monitorem os resultados do desempenho da TIC, impactando a qualidade das decisões tomadas, bem como o alcance dos objetivos propostos.

Conclui-se que a unidade auditada não dispunha de monitoramento e avaliação das metas de TIC, bem como o monitoramento das ações de TIC identificado se mostrava superficial e pouco efetivo, o que inviabilizava a utilização dessas informações para subsidiar a tomada de decisões e o aprimoramento dos processos de governança e gestão de TIC. Em que pese a existência de estrutura organizacional com competências relativas ao monitoramento do desempenho de TIC, estas careciam de efetividade, evidenciada pela ausência do acompanhamento do objetivo estratégico vinculado à TIC previsto no PE do MC, bem como dos objetivos e metas estratégicas previstas no PETI, e pelo limitado acompanhamento das ações e metas do PDTI.

8. Necessidade de aprimoramento da Gestão de capacidade de TIC.

As análises da equipe de auditoria buscaram identificar se o então Ministério da Cidadania conduzia adequadamente a gestão da capacidade de TIC, que se refere à alocação e ao uso de recursos de TIC (recursos humanos e financeiros, estrutura e processos). Foi possível verificar que nem todas as atividades previstas na Prática de Avaliação do Uso de TIC do Guia de Governança de TIC do Sisp estavam implementadas e que as práticas organizacionais que são executadas necessitam de aprimoramento. Entre as fragilidades encontradas, destaca-se que a STI não apresenta análise das habilidades críticas, competências e culturas necessárias para concluir com êxito o plano estratégico de TIC.

A Prática 10 – Avaliação do Uso da TIC – do Guia de Governança de TIC do Sisp está relacionada à supervisão do uso e da alocação dos recursos de TIC, com vistas a assegurar a existência de recursos suficientes para o atendimento das necessidades – atuais e futuras – da organização e suas partes envolvidas.

Similarmente ao Guia de Governança, a norma ABNT NBR ISSO/IEC 38500:2018 estabelece entre seus princípios que a estratégia de negócios da organização deve levar em consideração as capacidades atuais e futuras da TI e que a estrutura deve ser adequada para apoiar a

organização, fornecendo os serviços, os níveis de serviço e a qualidade do serviço necessários para atender aos requisitos atuais e futuros do negócio.

Em relação aos normativos internos, a Portaria MC nº 795/2022, criou a Câmara Técnica de Tecnologia da Informação com a competência de propor melhorias e ajustes na gestão e no uso da TI, em especial sobre a capacidade e a disponibilidade de recursos de TI. Já a Portaria MC nº 796/2022, que instituiu o CGD, atribuiu ao comitê as competências de estabelecer a alocação eficiente dos recursos de Tecnologia da Informação, bem como de monitorar e avaliar os resultados obtidos das ações de Tecnologia da Informação e de Governo Digital desenvolvidas no âmbito do Ministério. Apesar disso, as estruturas criadas pelas portarias não puderam ser avaliadas porque não tinham sido completamente implementadas.

No que diz respeito à gestão de recursos humanos, o art. 6º da Portaria SGD/ME nº 778/2019 declara que o PDTIC deve conter, entre outros instrumentos, o Plano de Gestão de Pessoas. O PDTI 2021-2022 do então Ministério da Cidadania, possui um plano de gestão de pessoal de TI e destaca-se a inclusão das necessidades "NG3 – Elaborar Plano de Dimensionamento de Pessoal de TI" e "NG4 - Plano anual de capacitação de pessoal de TI" no plano.

Além disso, foi possível verificar que a gestão de recursos humanos constava do planejamento estratégico da STI por meio do PETI 2021-2022, que definiu entre seus objetivos:

- OETI08 – Desenvolver competências gerenciais e técnicas dos servidores, com as seguintes atividades: Estabelecer e promover plano de capacitação para o pessoal da área de TI; e realizar o mapeamento das competências dos servidores da área de TI; e
- OETI09 – Adequar o quadro de pessoal de TI às necessidades estratégicas, com as seguintes atividades: Aperfeiçoar o processo de alocação de recursos humanos de TI e garantir a gestão da capacidade para atendimento das demandas; e elaborar plano de dimensionamento do Quadro de Pessoal de TI.

Entretanto, a despeito de o tema capacidade de pessoal TI constar do PETI 2021/2022 e do PDTI 2021/2022, a avaliação realizada pelo grupo Gartner[13] sobre os dois planos identificou que eles não apresentavam uma análise das habilidades críticas, competências e culturas necessárias para se alcançar os objetivos estratégicos de TIC.

Além disso, conforme informações apresentadas no Achado nº 5 deste relatório, o Ministério não possui portfólio de TIC nos moldes propostos na prática 05 do Guia de Governança de TIC do Sisp, situação que acaba prejudicando a gestão de capacidade de TIC.

De acordo com a Prática de Avaliação do uso de TIC do Guia de Governança de TIC do Sisp, o Ministério precisa definir e institucionalizar processo de gestão de capacidade de TIC, com o objetivo de produzir e manter continuamente um Plano de Capacidade de TIC, que leve em consideração as lacunas existentes entre a capacidade atual de TIC e as necessidades, atuais

[13] Gartner: grupo de consultoria que desenvolve tecnologias relacionadas à introspecção necessária para seus clientes tomarem suas decisões.

e futuras, das partes interessadas. O plano deve propor ações para eliminar as lacunas de capacidade identificadas.

Acerca do Plano de Capacidade, a unidade informou que "a STI contribui para a elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoas do Ministério da Cidadania". Apesar de a resposta da STI se abster de comentar sobre medidas adotadas em relação aos demais recursos de TIC, para além da contribuição para o plano de capacitações de pessoas, foi possível identificar que o PDTI apresentava estimativa de recursos financeiros necessários para atender às demandas dos projetos e da estrutura de TIC, e que levantamentos de recursos necessários de TIC são realizados isoladamente durante o planejamento das contratações.

Em relação à capacitação dos servidores, o Plano de Gestão de Pessoal de TI apresenta plano de capacitação que prioriza treinamentos específicos em atividades consideradas estratégicas para o órgão, entre os quais destacam-se: treinamentos em Governança de TIC, ITIL e melhoria de processos. O quadro a seguir apresenta o Plano de Capacitação dos servidores da STI:

Quadro 11 – Plano de Capacitação dos servidores da STI.

Capacitação	Área de Conhecimento	Número de participantes
Gerenciamento de Projetos de Tecnologia da Informação	Liderança eficaz	15
Mapeamento, Modelagem e Melhoria de Processos	Melhoria contínua de processos	10
Curso de ITIL 4 Foundation	Uso de TIC	06
Planejamento da Contratação e Gestão de recursos de TI (segunda a IN SGD/ME nº 01/2019)	Uso de TIC	10
Ciência de Dados	Uso de TIC	05
Formação Executiva em Big Data: Visual Analytics	Uso de TIC	05
Governança e boas práticas em TI	Liderança eficaz	04

Fonte: Plano de capacitação do PDTIC 2021-2022.

O plano de capacitação tem origem no levantamento de necessidades de qualificação que são estratégicos para o aprimoramento das atuais estruturas e para se preparar para futuras necessidades. No entanto, de acordo com a STI, apesar da previsão de treinamentos relacionados à governança de TIC no PDTI, não teria ocorrido capacitações nessa área entre 2020 e 2022.

O Plano de Gestão de Pessoal de TI[14] também apresenta o quantitativo de servidores na subsecretaria: 48 pessoas incluindo 36 servidores efetivos, dez apoios administrativos e dois estagiários. Em relação à alocação dessa força de trabalho, foi possível verificar que a maioria dos servidores estão alocados de acordo com suas competências de formação.

Quanto às medidas adotadas para garantir o atendimento das necessidades atuais e futuras de TIC, o gestor informou que, atualmente, os serviços de TI são contratados por postos de trabalho com níveis de serviço. Acrescentou, ainda, que durante o planejamento das

[14] O plano com o quantitativo de servidores da STI foi apresentado no PDTI 2021-2022 e a informação apresentada pode ter sofrido alteração, uma vez que é dinâmica.

contratações é estimada a quantidade de projetos a serem atendidos para definir a força de trabalho necessária a fim de atender as necessidades conhecidas naquele momento. Ao longo da execução do contrato são realizados os ajustes necessários de forma a adequar a capacidade de atendimento e garantir que os recursos sejam suficientes para as necessidades atuais e futuras.

É importante destacar que a legislação tem restrições em relação a esse tipo de contratação. De acordo com o art. 5º da IN SGD/ME nº 01/2019, é vedado contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido.

Além disso, em relação à avaliação da necessidade de recursos de TIC, foi informado que o processo de planejamento das contratações da STI prevê, para cada nova contratação, um levantamento com todos os recursos que serão necessários para colocar uma nova tecnologia em operação, e que as contratações incluiriam também consultorias que dão suporte e repassam conhecimento à equipe interna.

Conforme dispõe o Guia de Governança de TIC do Sisp, a gestão das demandas das partes interessadas é uma das práticas que permite que a área de TIC identifique padrões de atividade do negócio (PAN) e compreenda como as partes interessadas demandam seus serviços. Esse conhecimento serve como insumo para o planejamento da capacidade de TIC (recursos tecnológicos, processos e capacidades), tanto da gestão quanto da governança de TIC.

Em resposta ao questionamento enviado pela equipe de auditoria sobre a identificação de padrões de atividades de negócio, o gestor informou que: “Não há conhecimento de ações realizadas para a identificação de padrões de atividade de negócio”.

Em análise à documentação enviada pela unidade, verificou-se a existência de PAN, mapeados pelas demais áreas do Ministério. Entre os padrões identificados, destacam-se: atividade de concessão/elegibilidade; atividade de suporte à gestão de benefícios; atividade de administração dos benefícios; e atividade de suporte à gestão de benefícios da cesta raiz do PAB – para subsidiar processos de habilitação, seleção, concessão e gestão de benefícios para o Programa Auxílio Brasil. No entanto, não foi informado se os padrões identificados são utilizados pela STI para racionalizar e otimizar as atividades e recursos necessários à implementação de novos projetos.

A identificação de padrões otimizaria a operação e o fluxo de criação de novas políticas, o que poderia impactar positivamente no tempo e nos custos dos projetos de TIC.

As causas das fragilidades verificadas na avaliação do presente achado perpassam desde o pouco envolvimento da alta administração na promoção de uma cultura voltada à otimização dos recursos e de práticas organizacionais de gestão de capacidade de TIC, quanto da inexistência de um portfólio de TIC que permita realizar uma análise consolidada das atuais ações de TIC e dos futuros projetos da organização em relação à atual capacidade de TIC, no sentido de garantir recursos suficientes para o atendimento das necessidades do Ministério.

As análises realizadas no âmbito da prática de avaliação do uso de TIC permitiram verificar que não existe plano de capacidade de TIC, com avaliação periódica do uso da TIC e produção de relatório de avaliação de uso da TIC, nos moldes do que preconiza o Guia de Governança de TIC do Sisp. O Ministério adota medidas pontuais para supervisionar o uso e a alocação de recursos de TIC, entretanto, não dispõe de portfólio de TIC que possibilite uma gestão estratégica das necessidades atuais e futuras desses recursos. Faz-se necessário maior envolvimento da alta administração e da STI, a fim de que se aprimorem os instrumentos de governança e gestão, pois a ausência de informações confiáveis, devido às fragilidades apontadas na gestão da capacidade de TIC, podem levar à tomada de decisões equivocadas, que comprometam o alcance dos objetivos estratégicos institucionais e de TIC.

9. Fragilidades relacionadas à conformidade do ambiente de TIC.

Verificou-se que, apesar de o então Ministério da Cidadania possuir estrutura para dar suporte, de forma contínua, à conformidade do ambiente de TIC, vários instrumentos que direcionam a atuação da pasta estavam desatualizados há anos. Além disso, foi possível observar que mesmo entre os instrumentos de governança e de gestão de TIC formalizados e atualizados, existia diferença significativa entre as ações planejadas e as, de fato, implementadas.

De acordo com art. 3º da Portaria SGD/ME nº 778/2019, a governança de TIC deverá ser implantada em consonância com alguns princípios, entre eles o da conformidade. Segundo o art. 4º da Portaria, os órgãos e entidades pertencentes ao Sisp deverão observar, entre outras, a seguinte diretriz: "I – considerar as práticas definidas no Guia de Governança de TIC do SISP, observando as especificidades e o nível de maturidade atual da organização".

A Prática 08 – Conformidade do ambiente de TIC – do Guia de Governança de TIC do Sisp descreve condicionantes que são importantes para fomentar o ambiente de governança do órgão, dentre as quais: ter na equipe pessoas capacitadas para realizar as avaliações de conformidade; implementar e manter uma estrutura organizacional para executar atividades de forma proativa; formalizar políticas e diretrizes organizacionais; e trabalhar em conjunto com órgãos de controle, interno e externo, de forma que os resultados das auditorias possam adicionar valor e fomentar positivamente o desenvolvimento da governança de TIC.

Desta forma, a conformidade do ambiente de TIC foi avaliada sob os seguintes aspectos:

a) Quanto à estrutura da organização para manter a conformidade do ambiente de TIC.

Foi possível verificar que o Ministério tem adotado medidas pontuais para auxiliar na implantação da governança de TIC e para assegurar a conformidade do ambiente. Foi realizada a reestruturação do Comitê Interno de Governança através da Portaria MC nº 795/2022. Destacam-se entre as competências do Comitê relacionadas à conformidade do ambiente no art. 3º da Portaria a de promover a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG) em seus manuais e em suas resoluções, bem como a de garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público. (grifo nosso)

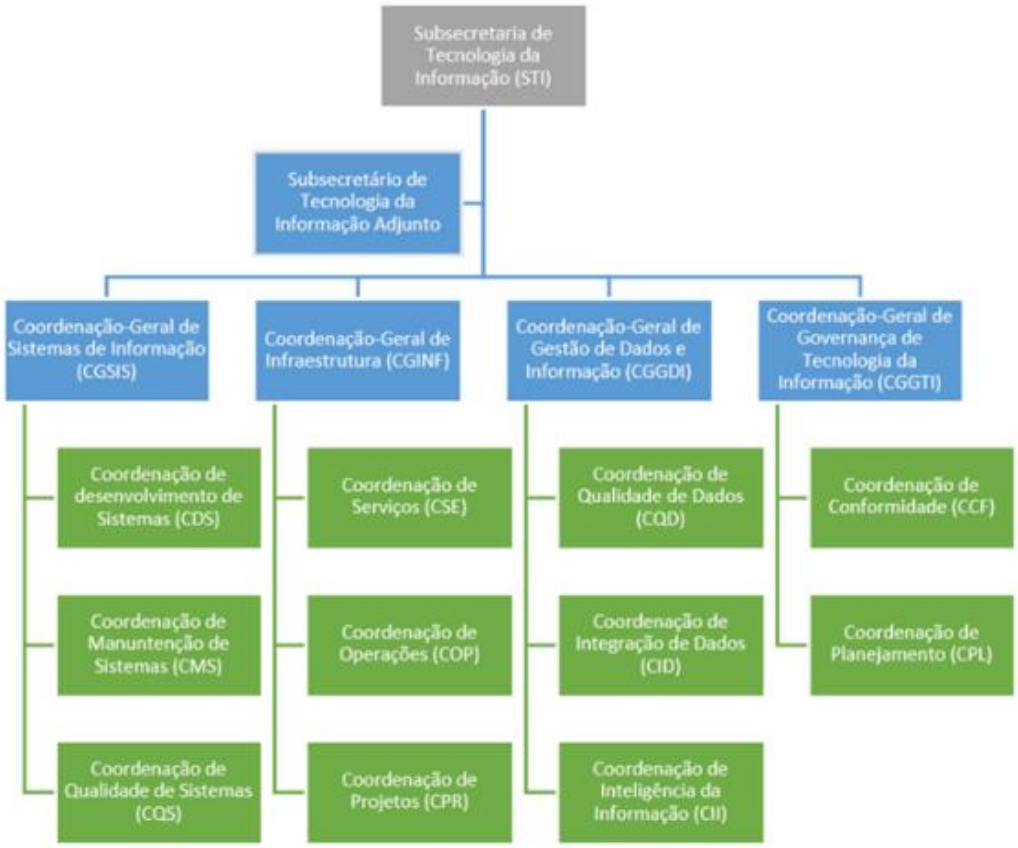
Nesse mesmo sentido, a Portaria MC nº 796/2022 instituiu o CGD no âmbito do extinto MC. Conforme art. 6º da Portaria, este Comitê tem entre suas principais competências: deliberar sobre o Plano de Transformação Digital, sobre o PDTIC e sobre o PDA; deliberar sobre demais planos de Tecnologia da Informação e Segurança da Informação do Ministério; e deliberar sobre políticas, princípios e diretrizes de Tecnologia da Informação e Segurança da Informação.

A reestruturação do CIGMC e a criação do CGD demonstram um maior engajamento da alta administração no sentido de utilizar a TI de forma estratégica para o atingimento dos objetivos institucionais. Além disso, as instâncias são estruturas importantes no direcionamento das atividades que buscam garantir a conformidade do ambiente de TIC.

Em relação à estrutura interna de auditoria, o Ministério não realiza auditorias internas de TIC, mas conta com o apoio da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG), da Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) e das Câmaras Técnicas para realizar, orientar e supervisionar atividades relacionadas à conformidade do ambiente.

Em relação à STI, existe em sua estrutura uma Coordenação-Geral de Governança de Tecnologia da Informação, que é formada por uma Coordenação de Conformidade e por uma Coordenação de Planejamento, conforme o organograma da unidade apresentado a seguir:

Figura 4 – Organograma da STI.



Fonte: Site do Ministério da Cidadania.

Em relação às competências previstas no art. 15 do revogado Decreto nº 11.023/2022, que orientavam a atuação da STI no tocante à conformidade do ambiente, destacam-se: articular-se com o órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e informar e orientar os órgãos e as unidades do Ministério quanto ao cumprimento das normas; propor diretrizes e implementar a política de tecnologia da informação, no âmbito do Ministério; formular critérios de avaliação da gestão de tecnologia da informação no âmbito do Ministério; e implementar as políticas e as diretrizes de segurança da informação.

As análises realizadas permitiram identificar a estrutura existente para auxiliar em questões relacionadas à conformidade do ambiente TIC. Segundo o Relatório de Gestão 2021, a AECI, juntamente com a SPOG, a STI e outras instâncias de governança, tais como as Câmaras Técnicas, formam a segunda linha de defesa do Ministério do modelo[15] de 3 linhas do *Institute of Internal Auditors* (IIA), contribuindo para a mitigação de riscos variados por toda a organização.

[15] No modelo de Três Linhas de Defesa, o controle da gerência é a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos, as diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade estabelecidas pela gerência são a segunda linha de defesa e a avaliação independente é a terceira.

b) Quanto à conformidade dos instrumentos de governança e gestão de TIC.

Em relação à conformidade dos principais instrumentos relacionados à governança e gestão de TIC, é importante relembrar que o extinto Ministério da Cidadania era resultado da junção dos antigos Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura, sendo que este último deixou de integrar a estrutura do MC em 2019. Essa reorganização trouxe a necessidade de atualizações e de criação de novos normativos que refletissem essas mudanças. Entretanto, observou-se que passados quase quatro anos desde a criação do extinto Ministério da Cidadania, boa parte desses instrumentos estavam desatualizados.

O Ministério manteve vigente a Portaria nº 162/2017, que dispunha sobre a Política de Governança de TIC do antigo MDS, mas não possuía uma Política de Governança de TIC própria, considerando sua nova estrutura. Da mesma forma, utilizou-se das Políticas de Segurança da Informação das estruturas anteriores: Portaria nº 84/2011, do Ministério dos Esportes; e Portaria nº 126/2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ambas desatualizadas.

Em relação à POSIN, a unidade auditada informou que existia uma minuta da política em avaliação pelas áreas da STI e que, posteriormente, seria encaminhada para a aprovação do CGD. Em reunião realizada com o gestor, em novembro de 2022, foi informado que a aprovação da POSIN havia sido incluída nos trabalhos que a STI iria realizar durante a transição de governo.

> No âmbito da governança de TI identificamos as seguintes deficiências em nosso arcabouço de políticas e normativos. Cabe esclarecer que há vários outros normativos rotineiramente criados e atualizados no âmbito da STI, os que citamos abaixo requerem uma discussão e deliberação colegiada, além de sua publicação formal. Pretendemos apresentar suas minutas nas câmaras técnicas respectivas ainda este ano para discussão e refinamento, tornando-os aptos para deliberação no CGD a para do início do ano que vem: a) Aprovação e publicação do novo Plano Diretor de Tecnologia da Informação; b) Aprovação e publicação da Política de Segurança de Informação; c) Aprovação e publicação da Política de Governança de TI; d) Elaborar e publicar uma política de gestão de vulnerabilidades.

Segundo o art. 6º da Portaria nº 778/ 2019 e o art. 3º do Decreto nº 10.332/2020, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e demais instrumentos de gestão utilizados, como o Plano de Transformação Digital e o Plano de Dados Abertos, devem ser publicados no portal institucional.

As buscas realizadas no portal da unidade permitiram verificar apenas a publicação do PDTI 2021-2022 e do PDA 2021-2023, sendo que o PTD não foi encontrado. Apesar disso, foi possível verificar, na Ata da Primeira Reunião do CIGMC, de 12.07.2022, que tinha ocorrido deliberação a respeito das alterações no PTD.

Em relação à conformidade do PDTI 2021-2022, o Gartner realizou uma análise de dezesseis pontos deste plano e diagnosticou que dez necessitavam de atenção e correções moderadas. Destacam-se a ausência de mapeamento das capacidades do negócio e de análise das competências necessárias para concluir com êxito a estratégia de TI.

As inconformidades em relação à gestão de riscos foram abordadas no âmbito do Achado nº 3 deste relatório, entretanto, cabe destacar que uma análise do Plano de Gestão de Riscos, apresentado no PDTI 2021-2022, permitiu verificar que o plano é uma lista reduzida e que não estavam presentes riscos importantes como os associados às contratações que suportam os sistemas críticos do Ministério e riscos de descontinuidade do negócio. Além disso, foi possível verificar que o Ministério não havia elaborado um inventário de ativos de TIC, nem um plano de continuidade do negócio.

A IN do Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR) nº 03, de 28.05.2021, orienta que seja realizada uma avaliação de conformidade relacionada à riscos de segurança de TIC, que deve apresentar no mínimo um plano de verificação de conformidade e um relatório de avaliação de conformidade. Segundo a IN, o relatório deve ser apreciado e aprovado pela alta administração (grifo nosso), e deverá conter: I – o detalhamento das ações e das atividades realizadas com a identificação do responsável pela análise; II – o parecer de conformidade; e III – as recomendações.

Questionado sobre o relatório de conformidade, o gestor informou que: "o trabalho realizado pela STI para avaliação e monitoramento do ambiente tecnológico é baseado no uso de ferramentas e do Comitê Consultivo de Mudanças, conforme ilustrado pelas cópias das telas bem como nas atas das reuniões do Comitê, anexadas aos autos".

As atas apresentadas pela STI dizem respeito às deliberações do Comitê de Mudanças. Este comitê é responsável por autorizar mudanças no ambiente de TIC e é formado por integrantes da STI e representantes das empresas terceirizadas. Não foi apresentado nenhum relatório de conformidade, mas a STI informou que, para auxiliar na manutenção da conformidade do ambiente de TIC, eles utilizam: a ferramenta Citismart (*IT Service Management* – ITSM), que implementa disciplinas do ITIL (Guia de boas práticas); o System Center da Microsoft, que auxilia no levantamento dos itens de configuração; e a ferramenta Zabbix para monitorar a infraestrutura e aferir se Acordos de Níveis de Serviços (*Service Level Agreements* – SLAs) estão sendo seguidos.

De acordo com diagnóstico realizado pela própria STI, existem outros instrumentos de governança e gestão de TIC que precisavam ser elaborados, atualizados ou formalizados para estarem em conformidade com a legislação vigente. Entre os instrumentos identificados pelo gestor, foram destacados: a política de acesso ao ambiente de TI e a formalização do fluxo e critérios para priorização de projetos.

A figura abaixo resume o *status* dos principais instrumentos de governança e gestão de TIC do extinto MC, no ano de 2022:

Figura 5 – Resumo do *status* de implementação dos principais planos e normas do ambiente de TIC.

PLANO/NORMA	STATUS		
	Formalizado, implementado e atualizado	Em elaboração ou Implementação	Não Implementado
PETI			
PDTIC			
PDA			
PTD			
Plano de Gestão de Riscos			
POSIN			
Política de Governaça de TIC			
Plano de Continuidade			
Relatório de avaliação de conformidade - IN03 GSI/PR			

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em documentos enviados pelo MC e em informações disponíveis no site institucional em novembro de 2022.

Apesar de existir uma quantidade grande de trabalho a ser realizado relacionado à elaboração, à atualização e ao aperfeiçoamento dos instrumentos que ajudam a garantir a conformidade do ambiente de TIC com a legislação vigente, foi possível observar o alinhamento do Ministério à Estratégia de Governo Digital (Decreto 10.332/2020) através do PDTIC, do PDA e do PTD.

É importante reafirmar que, devido à extinção do Ministério da Cidadania, mesmo os planos e normas que estavam formalizados e atualizados precisam ser revisados para refletirem a estrutura do novo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

c) Quanto à descentralização de atividades de TIC, atividades da STI e contratações.

Sob a ótica da conformidade do ambiente de TIC e da segurança da informação, foi identificado, através do questionário aplicado às áreas demandantes de TIC do Ministério, que quatro áreas finalísticas, 26,66% do total de áreas questionadas no levantamento, administravam ou desenvolviam sistemas internamente. Essa descentralização traz desafios para a efetiva implementação das normas necessárias para manter a conformidade do ambiente de TIC pela STI.

Entretanto, de acordo com o gestor, projetos que poderiam trazer riscos para o Ministério passariam necessariamente pela avaliação de uma equipe de qualidade e seriam liberados apenas após atenderem requisitos definidos pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação, principalmente em relação à segurança. Segundo o gestor, a infraestrutura de TI das áreas finalísticas teria sido internalizada pela STI.

Com a intenção de contornar a falta de conformidade devido à ausência de normas e orientações formalizadas pela alta administração, em alguns casos, a STI utilizaria uma metodologia *bottom-up* para implementar planos e procedimentos. Nessa metodologia, seria verificado o que estava sendo executado na operação, e então essas atividades seriam codificadas em normativos. Foi citado como exemplo a Política de *Backup*.

Quanto à definição das atividades da Coordenação-Geral de Governança de Tecnologia da Informação (CGGTI), área que também é responsável pela parte de conformidade do ambiente de TIC, o gestor informou que a própria equipe definia as atividades que seriam realizadas. A STI informou que a CGGTI estava trabalhando nas seguintes atividades: PDTIC; POSIN; e atualização do PTD.

Em relação à conformidade no processo de gestão de licitações, o Relatório de Atividades da AECI identificou algumas impropriedades, como:

> Indicação de um mesmo servidor para desempenhar as funções de Gestor Substituto, Fiscal Técnico e Fiscal Administrativo, favorecendo um possível prejuízo à gestão do contrato em função do acúmulo da carga de trabalho e das responsabilidades a um único servidor.
>
> [...]
>
> Termos de referência sem informações que as contratações estão alinhadas aos objetivos estratégicos previstos no Plano Anual de Contratações (PAC 2021), além da ausência de registros que as contratações estão alinhadas à Política de Governança Digital (PGD) e se envolvem oferta digital de serviço público, situações em que as contratações deverão estar integradas à Plataforma de Cidadania Digital (PCD);
>
> [...]

A análise detalhada da gestão de contratos não fez parte do escopo dessa auditoria, no entanto, a documentação enviada pela STI evidenciou uma possível falha grave na gestão do contrato dos *appliances* da plataforma Teradata. Este assunto foi detalhado no âmbito do Achado nº 4 do presente relatório.

d) Quanto à atuação dos órgãos de controle.

As recomendações resultantes dos trabalhos dos órgãos de controle também são fontes importantes na busca de conformidade do ambiente de TIC.

No que concerne às recomendações dos últimos trabalhos da CGU e do TCU, a STI enviou um documento com duas recomendações[16] relacionadas à governança monitoradas pela CGU.

[16] Recomendação (ID – 812749) - Implementar gestão de riscos, compatível com a missão e os objetivos institucionais do MDS.
Recomendação (ID – 928642) - Promover ajustes e divulgar amplamente o conteúdo dos normativos internos de alto nível da organização (Regimento Interno; Plano Estratégico; Plano de Integridade e demais normativos internos).

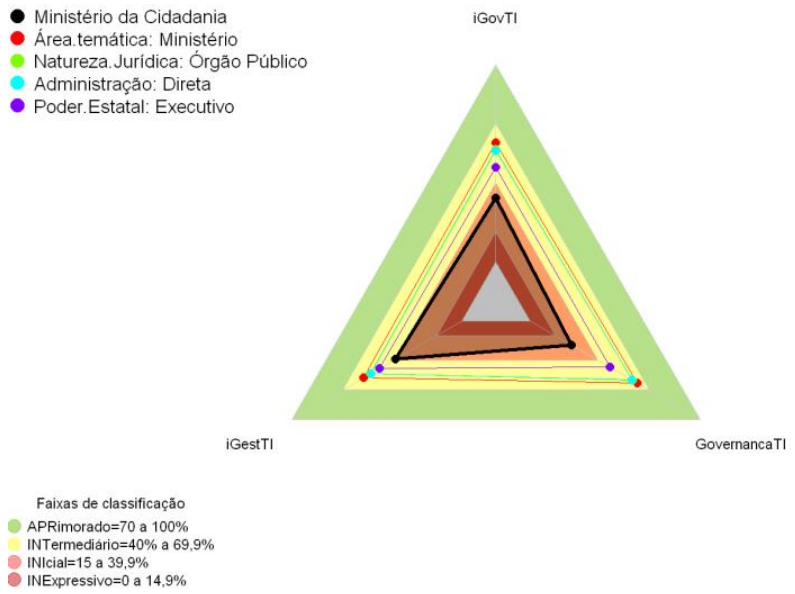
Ambas estavam sem providências e com as datas das últimas manifestações em abril e dezembro de 2021.

Apesar disso, é possível verificar que, na percepção do gestor, as recomendações têm um impacto positivo no aperfeiçoamento dos processos da organização, que está implementando ações para melhoria da governança institucional e de TI, como a instituição do CGD e das Câmaras Técnicas, que possibilitarão avanços significativos para o tratamento de assuntos estratégicos para o Ministério.

A atuação da CGU e do TCU promoveu aprimoramentos importantes em outras áreas como nos acompanhamentos do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021, conforme o Ministério. Além disso, a adoção dos sistemas ConectaTCU, SIMDEC e e-Aud/CGU teria ocasionado um grande salto na qualidade do trabalho de acompanhamento das demandas externas.

Outra importante contribuição ao aperfeiçoamento dos processos do Ministério foi a avaliação da governança do então Ministério da Cidadania que o TCU realizou em 2021. Os índices de Governança de TI e Gestão de TI foram classificados com nível inicial de implementação, tendo entre 15% e 39,9% dos requisitos do levantamento atendidos. O diagnóstico com a identificação das áreas mais frágeis na governança do Ministério poderá auxiliar na elaboração de medidas para aperfeiçoar os processos do ambiente de TIC que necessitam de mais atenção. A figura a seguir apresenta o resultado da avaliação da governança e gestão de TI do extinto MC realizada pelo TCU:

Figura 6 – Índice de Governança e Gestão de TI.



Fonte: iGG2021 – Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário.

As causas para as inconformidades encontradas no âmbito deste achado decorrem, principalmente, da falta de engajamento da alta administração demonstrada através da inexistência e da desatualização de importantes instrumentos de governança e gestão de TIC,

que direcionam a atuação da organização e poderiam influenciar, positivamente, a implementação da prática de governança de TIC.

Conclui-se, diante das análises realizadas, que o extinto Ministério da Cidadania possuía uma estrutura formada pela AECI, SPOG, STI e Câmaras Técnicas para dar suporte de forma contínua a assuntos de conformidade do ambiente de TIC. No entanto, foi observado que desde a criação do Ministério, em 2019, instrumentos estratégicos para a conformidade do ambiente de TIC, como a Política de Segurança da Informação e a Política de Governança de TIC, estavam desatualizados e não refletiam a estrutura do Ministério da Cidadania.

Além disso, constatou-se diferença entre o planejado, nos instrumentos formalizados, e o implementado. Foi possível verificar, ainda, outras fragilidades que têm impacto na conformidade do ambiente de TIC, como a ausência de inventário de ativos de TIC e a definição das prioridades no que concerne à governança de TIC pela própria CGGTI, sem envolvimento da alta administração.

As inconformidades encontradas expõem a organização a riscos que podem impactar negativamente as políticas públicas implementadas pelo Ministério, uma vez que dificultam a elaboração de informações para subsidiar a tomada de decisões e podem resultar em ineficiências que consomem os recursos públicos já escassos. Além disso, há riscos de descumprimento de obrigações legais.

RECOMENDAÇÕES

1 – Promover a nomeação dos integrantes do CIGMDS e do CGDMDS, além de apresentar definição dos cronogramas e formas de funcionamento dos Comitês.

Achados n° 1 e 2

2 – Instituir, formalmente, Política de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, contemplando, dentre outros aspectos: princípios e diretrizes para a governança de TIC específicos para a unidade; papéis e responsabilidades dos envolvidos nas tomadas de decisões sobre TIC; estruturas envolvidas na governança de TIC; mecanismos de transparência e prestação de contas dos investimentos de recursos públicos aplicados em iniciativas de TIC; e interfaces entre as funções de governança e gestão de TIC.

Achado n° 1

3 – Estabelecer processos de trabalho para o planejamento das ações de TIC, considerando, pelo menos, os seguintes fatores: envolvimento de todas as partes interessadas relevantes no processo decisório de TIC; estabelecimento de critérios de priorização de projetos e recursos de TIC.

Achados n° 1 e 2

4 – Elaborar, publicar e implementar a Política de Gestão de Riscos de TIC, e respectivo Plano de Gestão de Riscos de TIC, estabelecendo, pelo menos: níveis de aceitação (tolerância e apetite) dos riscos de TIC; definição clara dos papéis e responsabilidades quanto à gestão de riscos de TIC; e existência de mecanismos que assegurem que o processo de gestão de riscos de TIC seja realizado por meio do Plano de Gestão de Riscos de TIC em todos os níveis e funções pertinentes, como parte de suas práticas e processos.

Achado n° 3

5 – Elaborar levantamento de todos os processos e rotinas que podem ser afetados pela indisponibilidade ou pela degradação severa no desempenho da plataforma Teradata, e comunicar aos gestores que teriam suas atividades impactadas. Em conjunto com o levantamento, definir procedimentos que seriam executados para minimizar os impactos negativos no caso dos riscos de indisponibilidade e de degradação severa de desempenho se materializarem.

Achado n° 4

6 – Com o intuito de aperfeiçoar os controles de governança e de gestão de contratos de TIC que suportem serviços críticos, a unidade deve elaborar e implantar, no mínimo, controles relacionados ao ciclo de vida de produtos e serviços, e, quando julgar necessário, aumentar os prazos para que alertas de fim de contrato, de fim de suporte técnico e outros alertas importantes sejam disparados com mais antecedência, dando mais tempo para que seja planejada uma nova contratação e para a resolução de demais problemas que possam ser causados pela eventual descontinuidade dos serviços contratados.

Achado n° 4

7 – Mapear os contratos de TIC associados à sustentação e à operação de políticas públicas do Ministério, seus valores e vigências, com o objetivo de que, em caso da ocorrência de problemas na execução do contrato ou serviço, seja possível identificar tempestivamente quais políticas seriam afetadas.

Achado n° 4

8 – Estabelecer uma metodologia de gerenciamento de projetos para o Ministério com o objetivo de apoiar a implementação da prática de gestão de portfólio de TIC.

Achado nº 5

9 - Implementar um processo de gestão de portfólio de TIC que permita, no mínimo: realizar priorização dos projetos de TIC utilizando critérios formalizados para toda a organização; garantir o alinhamento dos projetos aos objetivos estratégicos; e possibilitar a gestão financeira com previsibilidade do orçamento planejado X orçamento executado até o nível de projetos de desenvolvimento de sistemas.

Achado n° 5

10 – Estabelecer orientações/diretrizes para a promoção da adequada comunicação e transparência das informações de TIC, interna e externamente, considerando, pelo menos: as informações a serem comunicadas; as partes que deverão ser envolvidas no processo; os meios utilizados para a comunicação; a frequência da comunicação, entre outros fatores relevantes;

Achado n° 6

11 – Implementar rotinas para que o desempenho de TIC seja regularmente monitorado e avaliado, por meio de: estabelecimento de processos de trabalho que orientem o monitoramento e avaliação das metas e ações de TIC, tais como o formato e a periodicidade do reporte do desempenho; efetiva atuação das estruturas de governança no processo de

monitoramento e avaliação do desempenho de TIC; estabelecimento de metas e indicadores para os objetivos vinculados à TIC previstos no Planejamento Estratégico institucional e no Planejamento Estratégico de TI, bem como para as ações previstas no PDTI, a fim de possibilitar o acompanhamento do desempenho de TIC.

Achado n° 7

12 – Elaborar um Plano de Capacidade a partir do portfólio de TIC que possibilite identificar necessidades de recursos de TIC - atuais e futuras - de forma consolidada.

Achado n° 8

13 – Aperfeiçoar o Plano de Gestão de pessoas de TI, por meio da inclusão de uma análise das habilidades críticas, competências e culturas necessárias para concluir com êxito o Plano Estratégico de TIC.

Achado n° 8

14 – Formalizar os instrumentos de gestão e de governança de TIC de que a unidade não dispõe e adotar medidas no sentido de revisar/atualizar instrumentos existentes. (Política de Governança de TIC; Política de Segurança da Informação; PDTIC; PDA; PTD; Plano de Gestão de Riscos; Plano de Continuidade; Plano de verificação e Relatório de avaliação de conformidade de segurança de TIC).

Achado n° 9

15 - Desenvolver e implementar um processo que monitore continuamente a conformidade da área de TIC frente aos marcos regulatórios que regem a administração pública.

Achado nº 9

CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que o modelo de governança de TIC do então Ministério da Cidadania, atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, é incipiente, uma vez que o referido modelo não contribui efetivamente para o alcance dos objetivos organizacionais.

Verificou-se a necessidade de maior envolvimento da alta administração em ações de promoção da governança de TIC, bem como em iniciativas que busquem dar mais efetividade a importantes instrumentos para estruturação da governança de TIC, a atuação do Comitê de Governança de Digital e a implementação dos planos específicos de TIC (PETI e PDTI).

O processo decisório de priorização de projetos e recursos de TIC apresentou fragilidades, especialmente quanto ao adequado envolvimento das diversas partes interessadas relevantes do Ministério (STI, áreas finalistas e alta administração).

Quanto à gestão de riscos de TIC, constatou-se pouco engajamento da alta administração em exercer suas responsabilidades de governança de riscos TIC e no patrocínio de uma mudança de cultura que permeie toda a organização. Foram constatadas, ainda, a incipiência nos processos de gestão de riscos e a ausência de um plano de continuidade do negócio.

Adicionalmente, em relação à plataforma Teradata, foi possível verificar que o então Ministério da Cidadania não adotou medidas tempestivas para promover a adequada substituição da plataforma, expondo a organização a riscos que podem impactar negativamente a implementação das principais políticas públicas operacionalizadas pela Pasta.

Em relação ao gerenciamento do portfólio de projetos/sistemas de TIC, verificou-se que o MC não implementa a gestão de portfólios nem possui um portfólio de TIC. Existem fragilidades em relação à priorização, ao gerenciamento e à análise dos benefícios dos projetos, bem como no controle e previsibilidade sobre o orçamento de projetos de desenvolvimento de sistemas.

No que concerne à comunicação e à transparência das informações relacionadas à TIC, foram identificadas fragilidades tanto numa perspectiva interna, ou seja, na comunicação que envolvia a STI e demais partes internas, como numa perspectiva externa, relativa à divulgação de informações de TIC do Ministério completas e atualizadas à sociedade como um todo.

Quanto ao acompanhamento do desempenho de TIC, constatou-se que a unidade não dispunha de um tempestivo monitoramento e avaliação das metas de TIC previstas no PE, no PETI e no PDTI. Além disso, o monitoramento das ações de TIC previstas no PDTI identificado se mostrava superficial e pouco efetivo. Tais fragilidades inviabilizavam a utilização das informações de desempenho para subsidiar a tomada de decisões e o aprimoramento dos processos de governança e gestão de TIC.

A avaliação do uso da TIC permitiu verificar que a STI não realiza uma análise das habilidades críticas, competências e culturas necessárias para concluir com êxito o plano estratégico de

TIC, bem como não realiza uma avaliação periódica do uso da tecnologia da informação e comunicações que permita produzir um relatório de capacidade de TIC.

No que tange à conformidade do ambiente de TIC, foi verificada a existência de uma estrutura de suporte à conformidade de TIC. No entanto, foram identificadas fragilidades em instrumentos importantes para governança de TIC como a Política de Governança de TIC, a Política de Segurança da Informação, o Plano de Continuidade do Negócio, bem como a ausência de um inventário de ativos de TIC.

Entre as causas identificadas para os fatos relatados ao longo do trabalho, destacam-se: falta de consciência sobre a função estratégica da TIC para o alcance dos objetivos estratégicos da unidade; ausência de atuação efetiva do Comitê de Governança Digital; inexistência de processos de trabalhos para o planejamento de TI, bem como sobre o monitoramento e avaliação do desempenho de TIC; incipiência dos processos de gestão de riscos, assim como ausência de um plano de continuidade do negócio; inexistência de um portfólio de TIC; fragilidades da gestão de projetos; ausência de orientações internas sobre comunicação e transparência de TIC; ausência de cultura de reporte de desempenho de TIC; deficiências na gestão da capacidade de TIC; e inconformidades nos principais instrumentos de governança de TIC.

Por fim, espera-se, com o presente trabalho, que o Ministério possa promover melhorias em sua estrutura de governança de TIC, de modo que as ações de tecnologia da informação e comunicações sejam geridas de forma eficiente e em conformidade com os requisitos legais e estejam plenamente alinhadas às prioridades e aos objetivos estratégicos organizacionais, contribuindo efetivamente para seu alcance, com riscos gerenciados e aceitáveis. Espera-se, também, que haja envolvimento de todas as partes interessadas relevantes nos processos de TIC, que o monitoramento das metas e ações de TIC retroalimente os processos e subsidie a tomada de decisões e que a adequada transparência das informações de TIC possibilite o controle social sobre as ações do Ministério.

ANEXOS

I – ANÁLISES DAS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA DE TIC APLICADO ÀS ÁREAS DEMANDANTES DE TIC DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA

Por meio de questionário disponibilizado na plataforma de Formulários da CGU (*LimeSurvey*)[17], a equipe de auditoria buscou levantar informações junto às áreas demandantes de TIC do MC, sendo o conjunto de áreas respondentes composto por 15 secretarias no âmbito da Secretaria Executiva (SE), da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (SEDS) e da Secretaria Especial do Esporte (SEE). A análise consolidada das respostas é apresentada a seguir:

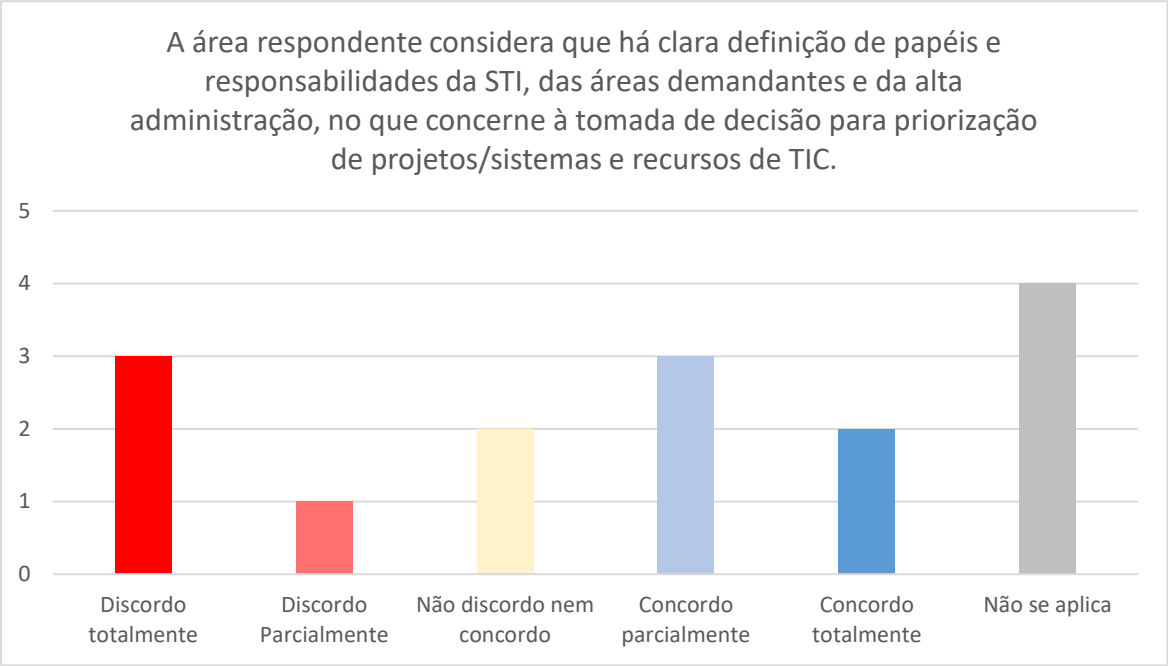
a) Percepção das áreas demandantes de TIC quanto aos papéis e responsabilidades dos diversos atores nos processos decisórios de TIC.

A fim de captar a percepção das áreas demandantes quanto à participação nos processos decisórios de priorização de TIC, foi solicitado que as áreas respondentes avaliassem o nível de concordância[18] com a seguinte afirmativa: "A área respondente considera que há clara definição de papéis e responsabilidades da STI, das áreas demandantes e da alta administração, no que concerne à tomada de decisão para priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC". A distribuição das respostas é apresentada na figura a seguir:

[17] https://formularios.cgu.gov.br/

[18] Em uma escala de cinco níveis – "Discordo totalmente", "Discordo parcialmente", "Não discordo nem concordo", "Concordo parcialmente" e "Concordo totalmente" – além da opção "Não se aplica".

Figura 7 – Distribuição das respostas sobre a definição de papéis e responsabilidades no que concerne à tomada de decisão para priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

As informações apresentadas acima revelam uma distribuição equilibrada das respostas, de modo que quatro áreas (26,7%) discordam total ou parcialmente da existência de definição clara de papéis e responsabilidades da STI, das áreas demandantes e da alta administração, nos processos de tomada de decisão para priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC, enquanto cinco áreas (33,3%) concordam total ou parcialmente com a afirmativa. Duas áreas (13,3%) selecionaram a opção intermediária, não discordando e nem concordando com a afirmativa, e outras quatro áreas (26,7%) selecionaram a opção "Não se aplica". A ausência de normatização do processo decisório de priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC contribui para que parte das unidades tenham discordado da afirmativa.

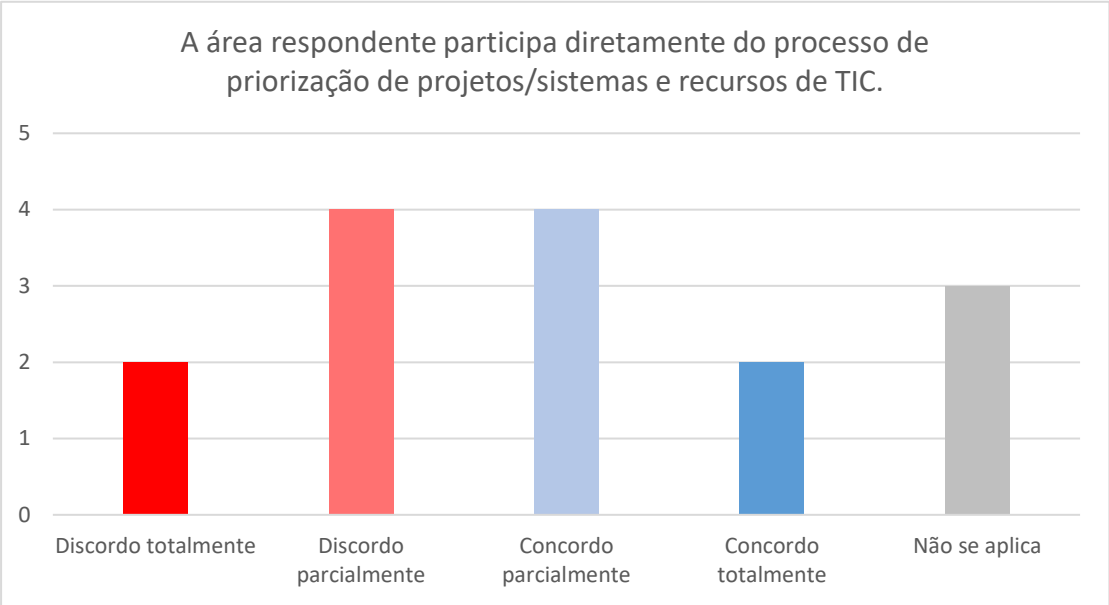
Assim, é preciso promover ações para que a totalidade das unidades tenham pleno conhecimento dos papéis e responsabilidade no contexto da tomada de decisões de TIC.

b) Percepção das áreas demandantes de TIC sobre a participação no processo de priorização de projetos/sistemas de TIC.

O questionário aplicado às áreas demandantes de TIC do MC buscou captar a percepção dessas unidades quanto à participação nos processos decisórios de priorização de TIC. Foi solicitado que as áreas respondentes avaliassem o nível de concordância com a seguinte afirmativa: "A área respondente participa diretamente do processo de priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC". Entre as 15 unidades respondentes, seis (40%) apresentaram respostas negativas, ou seja, selecionaram as opções "Discordo totalmente" ou "Discordo parcialmente"; seis unidades (40%) apresentaram respostas positivas, selecionando

as opções “Concordo parcialmente” ou “Concordo totalmente”; enquanto outras três unidades (20%) selecionaram a opção “Não se aplica”. A opção “Não discordo nem concordo” não foi selecionada por qualquer unidade. A figura a seguir apresenta a distribuição das respostas:

Figura 8 – Consolidação das respostas quanto à participação direta das áreas demandantes no processo decisório de priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

Considerando os dois extremos de avaliação, isto é, aquelas unidades que discordam da afirmativa e aquelas que concordam que há participação direta das áreas demandantes no processo de priorização de projetos/sistemas e recursos de TIC, foi possível verificar que as avaliações positivas e negativas se distribuíram linearmente entre as unidades subordinadas à SE, à SEDS e à SEE, de modo que em todas elas foram identificadas unidades que discordavam e unidades que concordavam com a afirmativa, não sendo viável, portanto, inferir que há um maior envolvimento nos processos decisórios de priorização de TIC de unidades subordinadas a determinadas secretarias superiores.

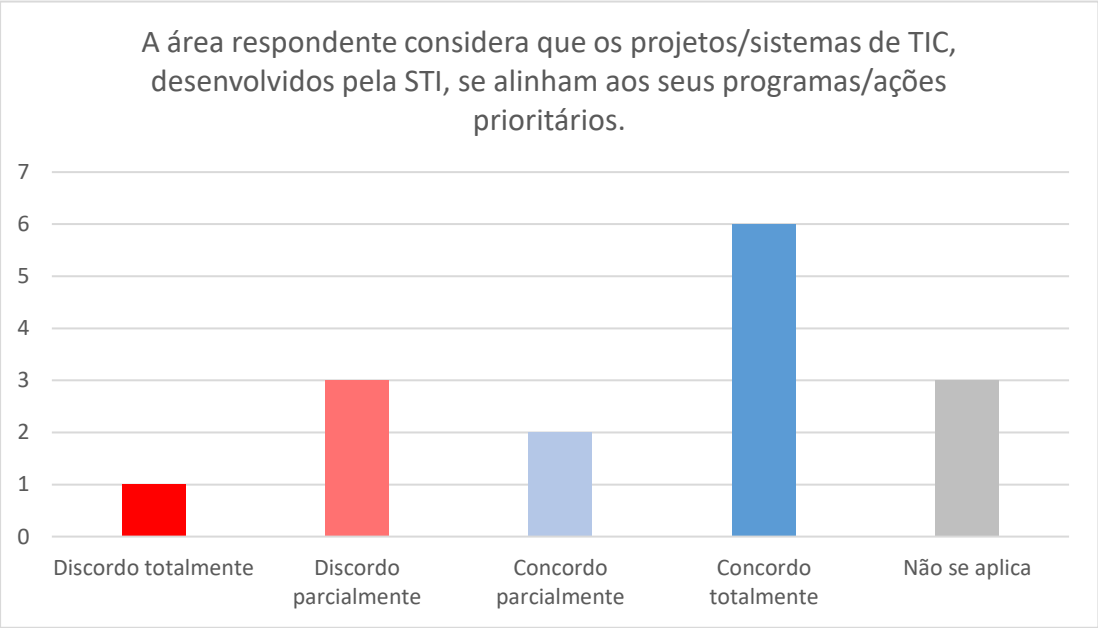
Assim, ainda que 40% das áreas respondentes tenham informado que há participação no processo decisório de priorização dos sistemas/projetos e recursos de TIC, identificou-se opiniões contrárias para outros 40%, o que chama a atenção para a necessidade de a pasta ministerial adotar medidas que possibilitem o adequado envolvimento de todas as partes interessadas relevantes nas tomadas de decisão de priorização de TIC.

c) Percepção das áreas demandantes de TIC sobre o alinhamento dos projetos/sistemas de TIC desenvolvidos pela STI com a suas prioridades.

Em relação ao alinhamento das ações desenvolvidas pela STI às prioridades organizacionais, solicitou-se às áreas respondentes que avaliassem o nível de concordância com a seguinte afirmativa: “A área respondente considera que os projetos/sistemas de TIC, desenvolvidos

pela STI, se alinham aos seus programas/ações prioritários". Entre as 15 respostas recebidas, verificou-se que quatro unidades (26,7%) discordam parcial ou totalmente da afirmativa; oito unidades (53,3%) concordam parcial ou totalmente com a afirmativa; e outras três (20%) selecionaram a opção "Não se aplica". A opção "Não discordo nem concordo", mais uma vez, não foi selecionada. A figura a seguir apresenta a distribuição das respostas:

Figura 9 – Consolidação das respostas quanto ao alinhamento dos projetos/sistemas e recursos de TIC desenvolvidos pela STI e as prioridades organizacionais.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

Em que pese uma percepção mais positiva quanto ao alinhamento das ações de TIC às prioridades das unidades (53,3% avaliaram positivamente), há que se buscar uma maior convergência entre as prioridades das unidades e ações de TIC desenvolvidas pela STI. No entanto, essa busca deve considerar as expectativas da organização como um todo, de modo que as decisões levem em consideração as informações levantadas junto às diversas unidades e, consequentemente, estejam alinhadas às prioridades institucionais.

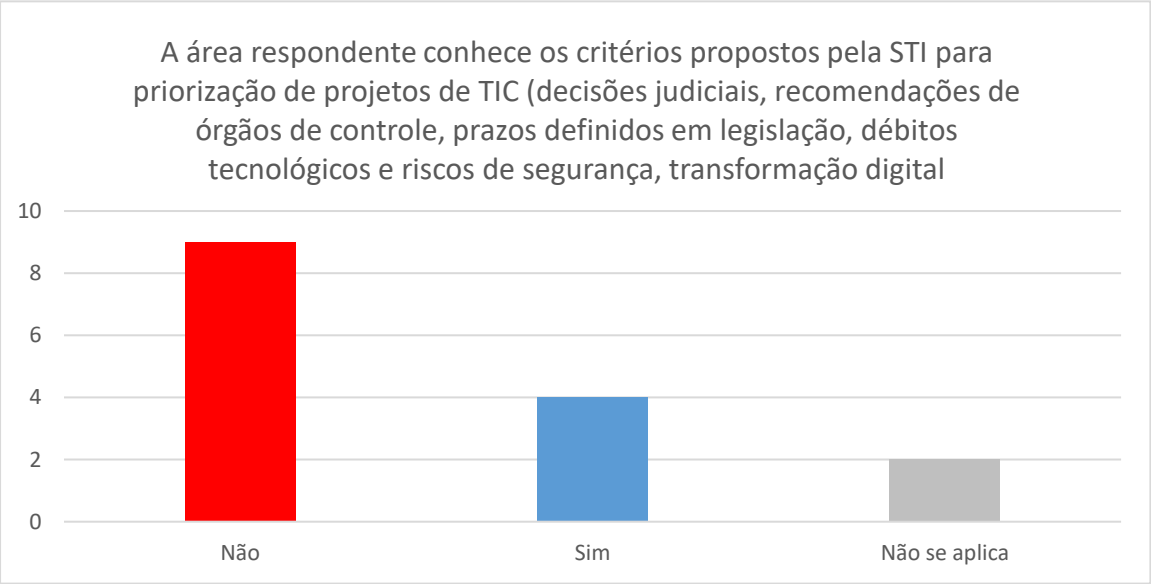
Cabe registrar o que dispõe o Guia de Governança de TIC do Sisp: que se utilize, sempre que possível, o Comitê de TIC para a tomada de decisões de TIC que devem ser realizadas de forma abrangente, envolvendo representantes das áreas de negócio, TIC e alta administração.

d) Percepção das áreas demandantes de TIC quanto à utilização de critérios para a priorização de projetos e recursos de TIC.

O questionário disponibilizado no *LimeSurvey* buscou levantar informações sobre a utilização dos critérios de priorização de projetos/sistemas de TIC junto às 15 áreas demandantes respondentes. Foi solicitado que as unidades respondessem à seguinte questão: "A área respondente conhece os critérios propostos pela STI para priorização de projetos/sistemas de TIC (decisões judiciais, recomendações de órgãos de controle, prazos definidos em

portarias/legislação, débitos tecnológicos e riscos de segurança, transformação digital, priorização pela área finalística)?". Entre as 15 unidades respondentes, quatro unidades (26,7%) informaram que conheciam os critérios propostos pela STI; nove (60%) afirmaram não conhecer tais critérios; enquanto duas unidades (13,3%) selecionaram a opção "Não se aplica". É possível observar que a maior parte das unidades desconhece os critérios de priorização de TIC utilizados pela STI. A figura a seguir apresenta a consolidação dessas informações:

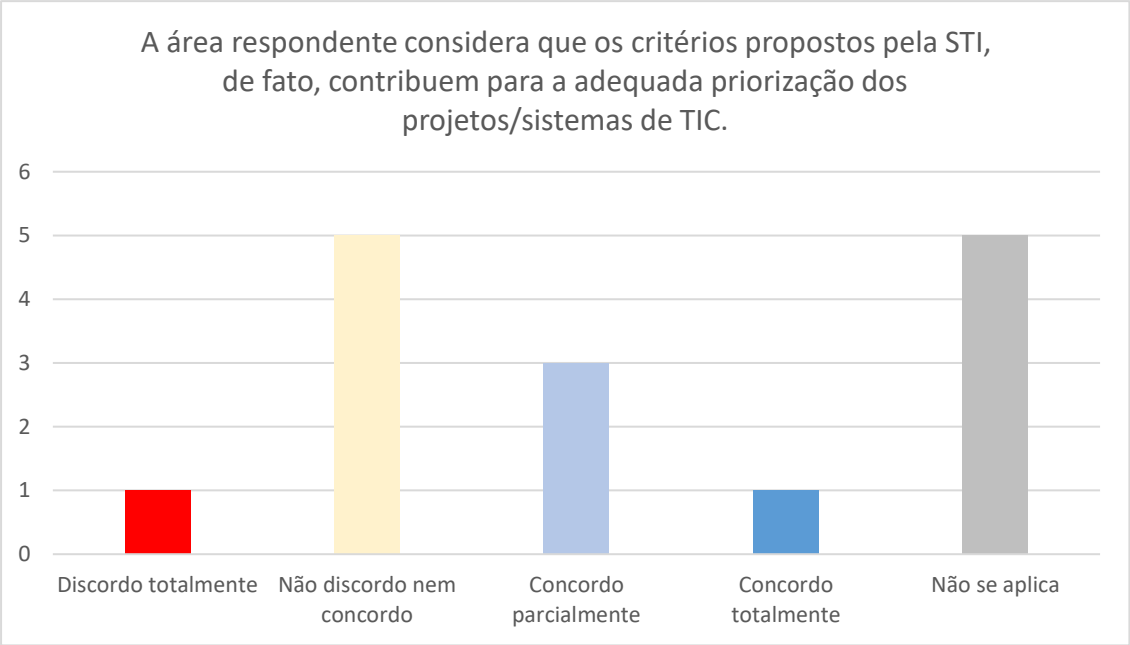
Figura 10 – Consolidação das respostas quanto ao conhecimento dos critérios de priorização de projetos/sistemas de TIC propostos pela STI.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

A fim de verificar a percepção das áreas respondentes sobre a efetiva contribuição dos critérios propostos pela STI para priorização dos projetos/sistemas de TIC, foi solicitado que as áreas respondentes avaliassem o nível de concordância com a seguinte afirmativa: "A área respondente considera que os critérios propostos pela STI, de fato, contribuem para a adequada priorização dos projetos/sistemas de TIC". Entre as 15 unidades respondentes, uma unidade (6,7%) apresentou resposta negativa, ou seja, selecionou a opção "Discordo totalmente"; quatro unidades (26,7%) apresentaram respostas positivas, selecionando as opções "Concordo parcialmente" ou "Concordo totalmente"; cinco unidades (33,3%) selecionaram a opção "Não discordo nem concordo"; enquanto outras cinco unidades (33,3%) selecionaram a opção "Não se aplica". A figura a seguir apresenta a distribuição das respostas:

Figura 11 – Consolidação das respostas quanto à contribuição dos critérios propostos pela STI para priorização dos projetos/sistemas de TIC.

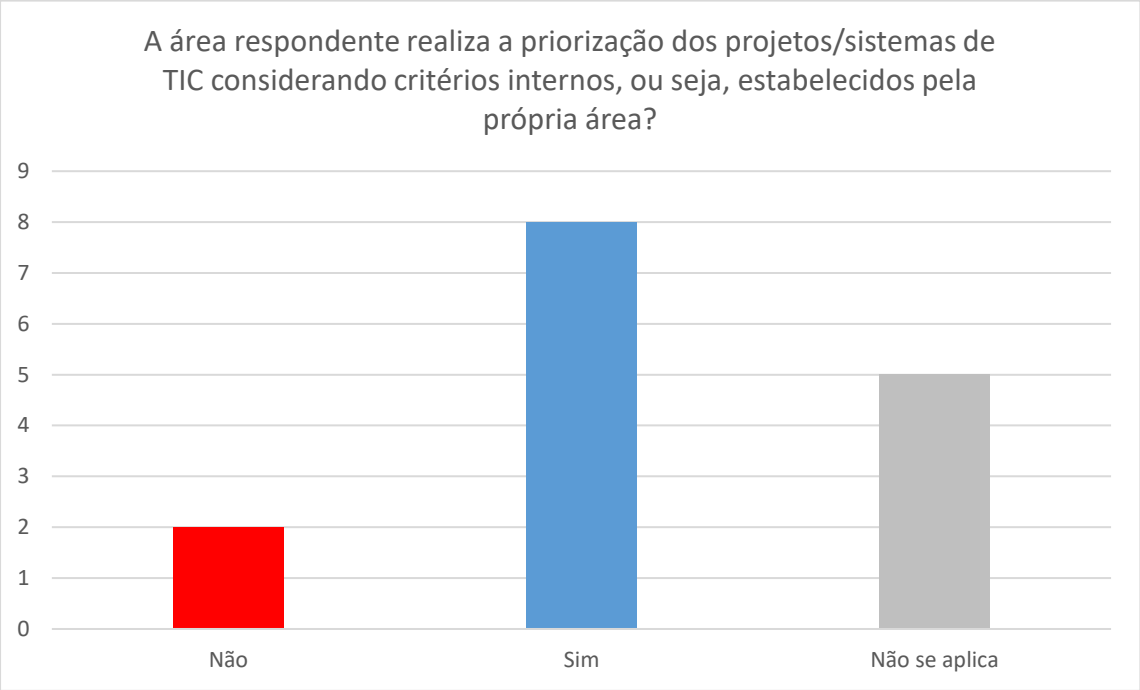


Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

Verifica-se que a avaliação dessa última afirmativa ficou prejudicada, uma vez que grande parte das unidades desconhecia os critérios propostos pela STI, o que inviabilizaria a avaliação da sua efetiva contribuição no processo de priorização. No entanto, considerando apenas as quatro unidades que informaram no item anterior conhecer os critérios propostos pela STI, foi possível observar que três delas avaliaram o item positivamente, ou seja, selecionaram as opções "Concordo parcialmente" ou "Concordo totalmente" e uma unidade selecionou a opção "Não discordo nem concordo".

Em relação à utilização de critérios de priorização estabelecidos pela própria área demandante, solicitou-se que as áreas respondessem à seguinte questão: "A área respondente realiza a priorização dos projetos/sistemas de TIC considerando critérios internos, ou seja, estabelecidos pela própria área?". No universo de 15 unidades respondentes, oito unidades (53,3%) informaram que utilizavam critérios próprios; duas unidades (13,3%) informaram que não utilizavam; e cinco unidades (33,3%) selecionaram a opção "Não se aplica". Assim, verifica-se que a maior parte das unidades respondentes (53,3%) utilizava critérios próprios para priorização de projetos/sistemas de TIC. A seguir, é possível visualizar a representação gráfica dessas informações:

Figura 12 – Consolidação das respostas quanto à utilização de critérios de priorização de projetos/sistemas de TIC definidos pela própria área respondente.



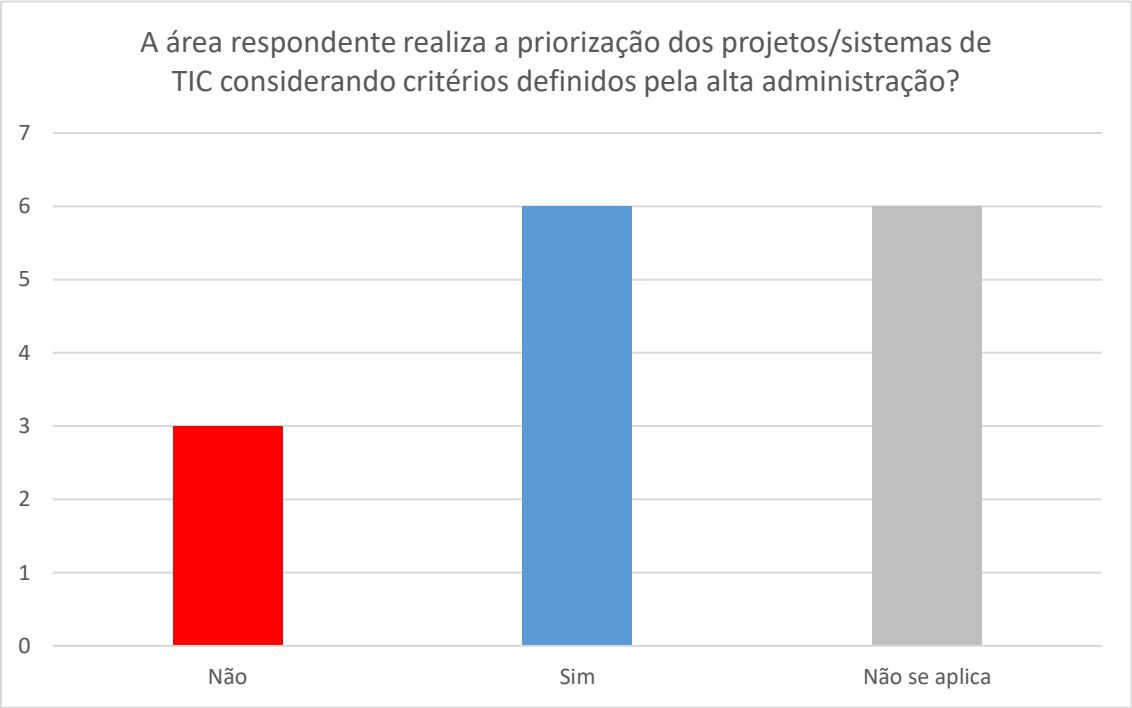
Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

De maneira complementar, buscou-se conhecer quais critérios internos são utilizados pelas áreas respondentes, sendo que, entre outros, foram citados os seguintes: impacto na execução orçamentária; impacto na execução financeira; impacto na prestação de contas; melhoria de fluxos de trabalho para trazer efetividade, eficácia e eficiência; atendimento de demandas de órgãos de controle; prazo; planejamento interno; determinação legal, cumprimento contratual; cenário com maior risco de danos ao erário; risco na transferência de conhecimento; se os sistemas são estruturantes; alcance da política associada; impactos de gestão pública; benefícios para a população; problemas que podem gerar impactos financeiros; correção de *bugs* com base nas demandas mais recorrentes por parte dos usuários; implementação de novas funcionalidades; decisão da gestão; e demanda dos programas.[19]

Também questionou-se às áreas demandantes sobre a utilização de critérios de priorização de projetos/sistemas de TIC definidos pela alta administração. Assim, solicitou-se que as áreas respondessem à seguinte questão: "A área respondente realiza a priorização dos projetos/sistemas de TIC considerando critérios definidos pela alta administração?". Entre as 15 unidades respondentes, seis delas (40%) afirmaram que utilizam critérios definidos pela alta administração; três (20%) informaram que não utilizam; e outras seis (40%) selecionaram a opção "Não se aplica". A figura a seguir apresenta a consolidação dessas respostas:

[19] Alguns critérios foram citados por mais de uma unidade.

Figura 13 – Consolidação das respostas quanto à utilização de critérios de priorização de projetos/sistemas de TIC definidos pela alta administração.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

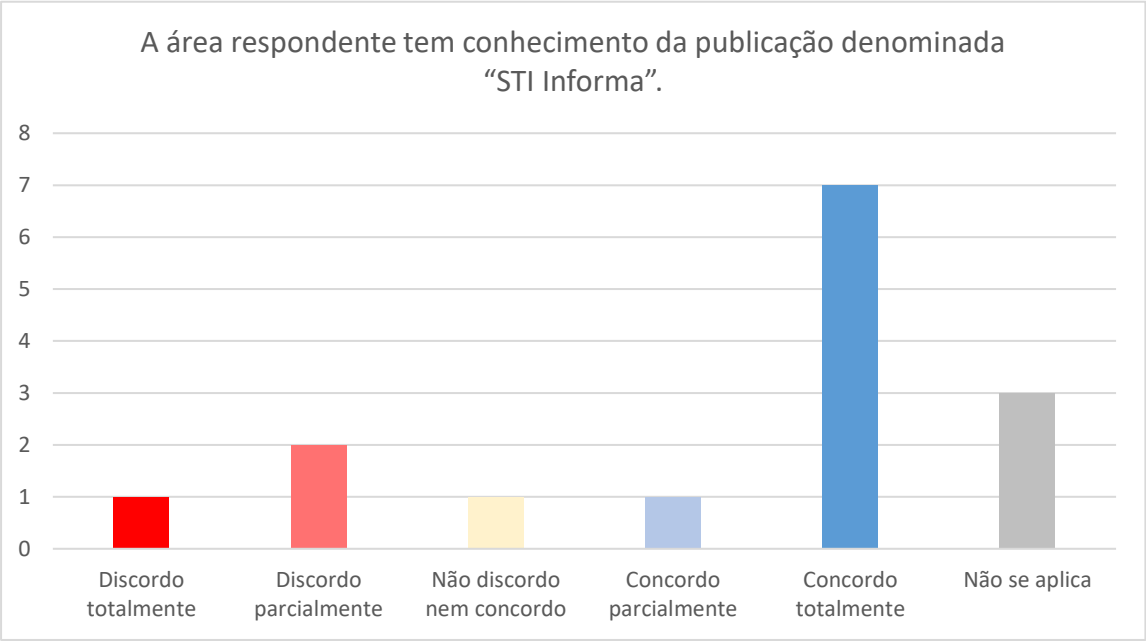
Adicionalmente, foi solicitado que as áreas respondentes informassem quais critérios de priorização de TIC definidos pela alta administração são utilizados pelas áreas. Em resposta, foram citados, entre outros, os seguintes: decisões judiciais, recomendações de órgãos de controle, dispositivos legais, prazo, importância, política pública priorizada e projetos prioritários do planejamento estratégico.

Com base na análise das informações relacionadas aos critérios de priorização de projetos e sistemas de TIC, pode-se concluir que não há uma padronização estabelecida na unidade auditada. Chama a atenção que 60% das áreas respondentes desconhecem os critérios propostos pela STI para priorizar projetos e sistemas de TIC. O não estabelecimento de critérios de priorização de TIC padronizados, aplicáveis à organização como um todo, prejudica uma avaliação de prioridades com base em parâmetros comuns, impossibilitando uma análise consolidada dos projetos, a fim de identificar aqueles que têm maior relevância para o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério.

e) Quanto à percepção das áreas demandantes de TIC em relação à comunicação com a STI.

Por meio do questionário aplicado às áreas demandantes de TIC do então MC, foram levantadas informações relativas à publicação "STI Informa", em que foi verificado o nível de concordância com a seguinte afirmativa: "A área respondente tem conhecimento da publicação denominada 'STI Informa'". Os resultados são apresentados na figura a seguir:

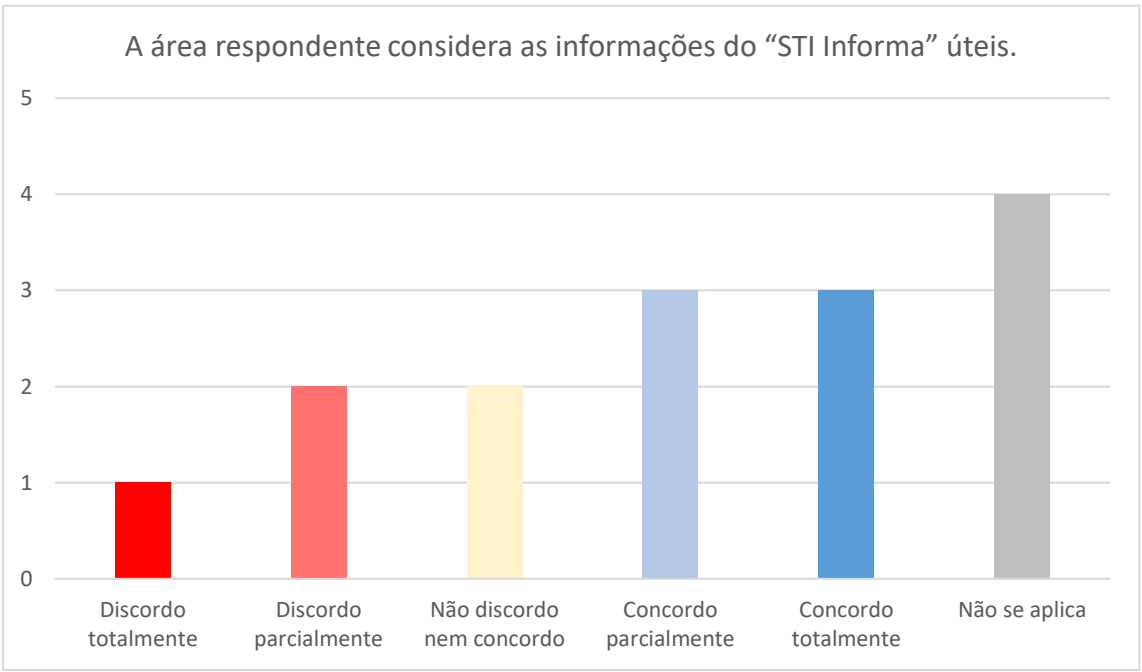
Figura 14 – Distribuição das respostas quanto ao conhecimento da publicação "STI Informa".



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

Além disso, buscou-se avaliar a utilidade das informações da citada publicação, solicitando que as unidades respondentes avaliassem o nível de concordância com a seguinte afirmativa: "A área respondente considera as informações do 'STI Informa' úteis". A figura a seguir apresenta a distribuição das respostas:

Figura 15 – Distribuição das respostas quanto à utilidade das informações do "STI Informa".



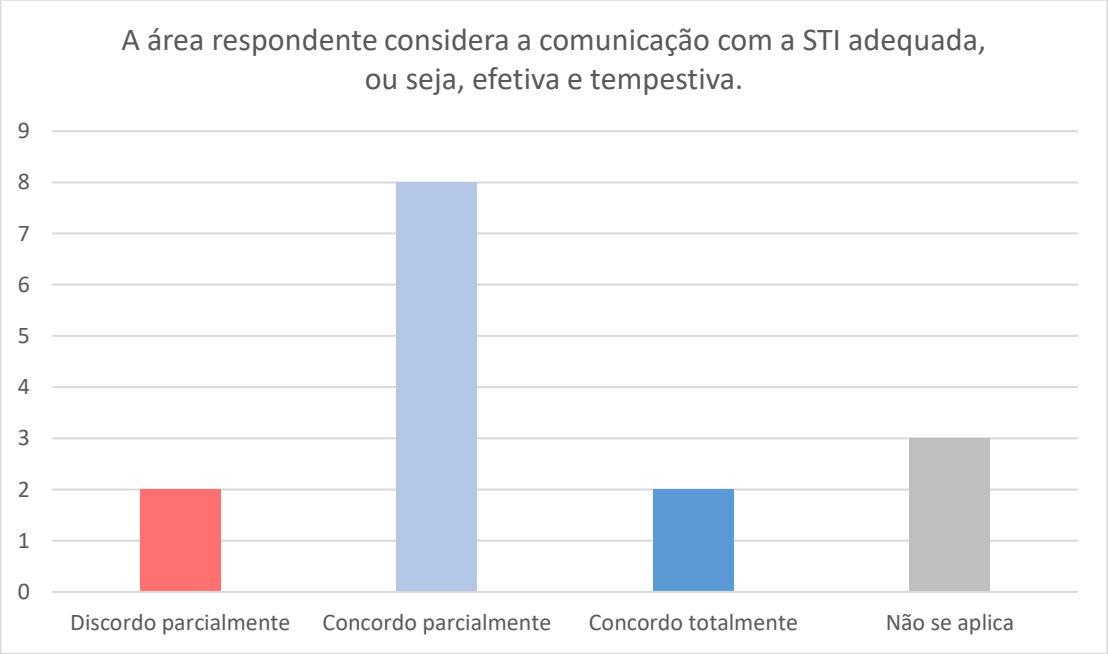
Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

A partir das informações apresentadas nas figuras 11 e 12, foi possível observar que pouco mais da metade das áreas respondentes, isto é, oito delas (53,3%) disseram ter conhecimento da publicação “STI Informa”, selecionando as opções “Concordo totalmente” ou “Concordo parcialmente” na primeira afirmativa. Verificou-se, ainda, que o percentual de concordância com a segunda afirmativa é menor em relação à primeira, uma vez que apenas seis unidades (40%) concordaram total ou parcialmente com a afirmativa que trata da utilidade das informações do “STI Informa”.

Assim, as informações apresentadas permitem concluir que há necessidade de uma melhor divulgação da publicação “STI Informa”, a fim de que uma maior quantidade de unidades conheça o instrumento, bem como que seu conteúdo esteja mais alinhamento às expectativas das demais áreas afetadas pela atuação da STI.

Com o intuito de captar a percepção das áreas demandantes de TIC do então MC sobre a comunicação com a STI, o questionário disponibilizado no *LimeSurvey* apresentou alguns itens que abordavam o assunto. Inicialmente, foi solicitado que as áreas respondentes avaliassem o nível de concordância com a seguinte afirmativa: “A área respondente considera a comunicação com a STI adequada, ou seja, efetiva e tempestiva”. A maior parte das respostas foi positiva, ou seja, 10 unidades (66,7%) concordaram total ou parcialmente com a afirmativa, enquanto apenas duas unidades (13,3%) discordaram parcialmente dela e outras três (20%) selecionaram a opção “Não se aplica”. A figura a seguir apresenta a consolidação das respostas:

Figura 16 – Consolidação das respostas quanto à adequabilidade da comunicação entre as áreas demandantes de TIC e STI.

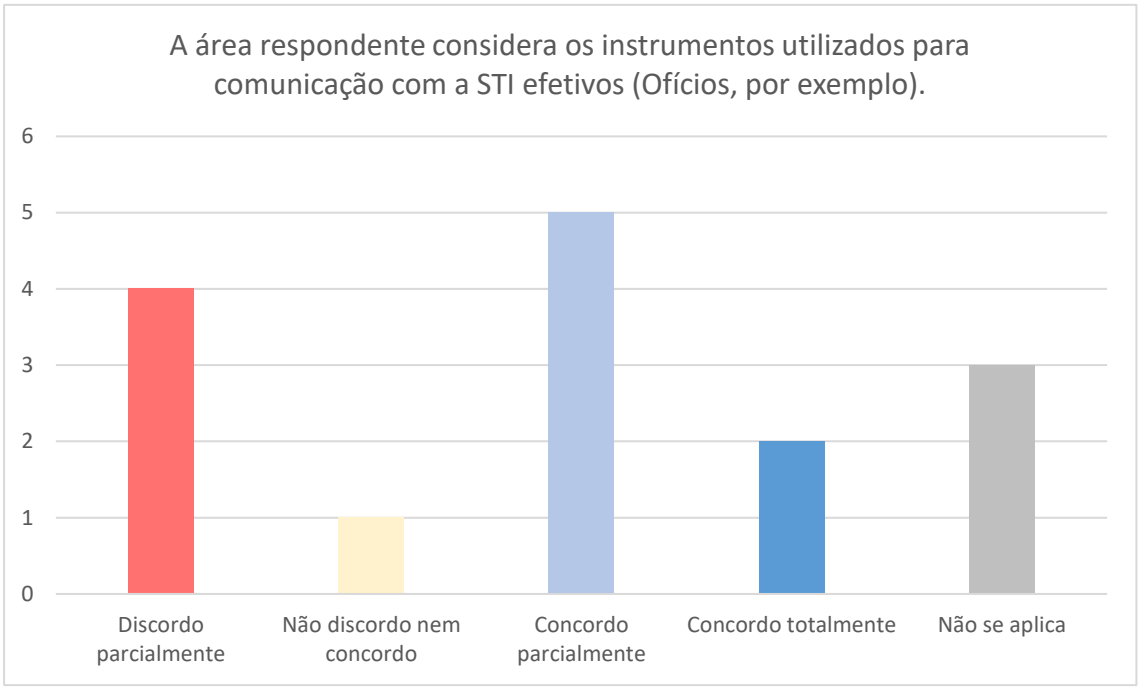


Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

Em relação à efetividade dos instrumentos de comunicação utilizados, foi verificado o nível de concordância com a seguinte afirmativa: “A área respondente considera os instrumentos

utilizados para comunicação com a STI efetivos (Ofícios, por exemplo)". Entre as 15 unidades respondentes, sete delas (46,7%) concordaram total ou parcialmente com a afirmativa; quatro (26,7%) discordaram parcialmente, uma unidade (6,7%) selecionou a opção "Não concordo nem discordo", enquanto outras três unidades (20%) selecionaram a opção "Não se aplica". A figura a seguir apresenta a distribuição gráfica das respostas:

Figura 17 – Consolidação das respostas quanto à efetividade dos instrumentos utilizados para comunicação entre áreas demandantes de TIC e STI.

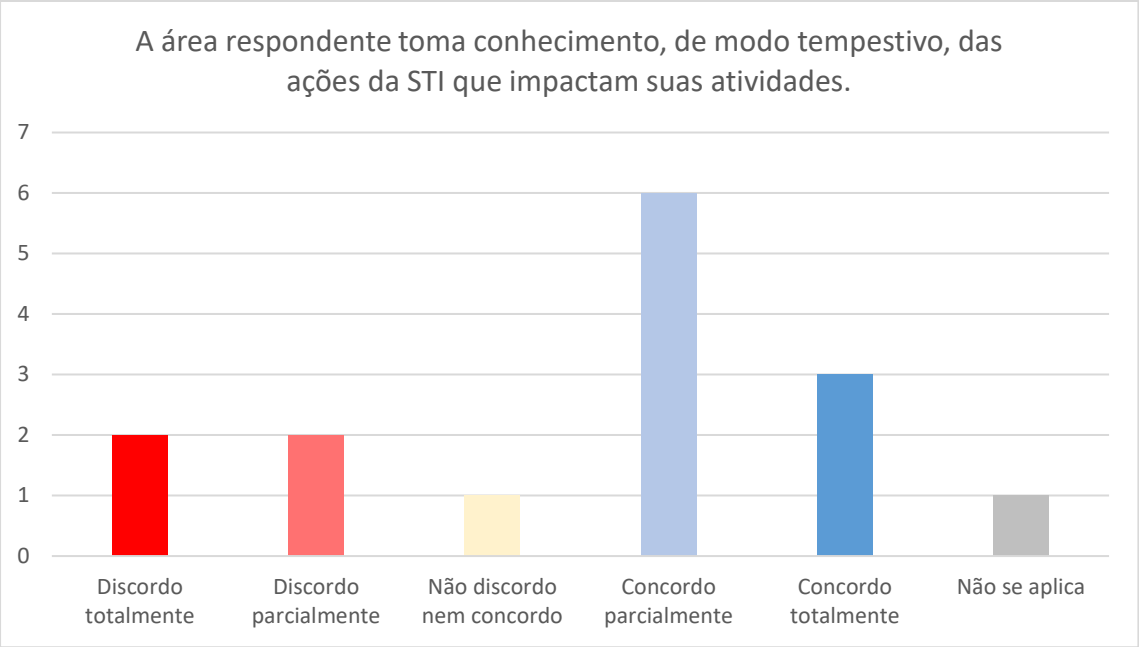


Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

Analisando de forma conjunta as informações apresentadas acima, é possível observar que apesar de a maioria das unidades (66,7%) considerar a comunicação com a STI efetiva, os instrumentos utilizados para promover tal comunicação não acompanham a primeira avaliação, verificando-se, portanto, oportunidade de se buscar o aprimoramento dos instrumentos de comunicação utilizados.

No que concerne à tomada de conhecimento tempestivo das ações da STI que possam impactar as atividades das áreas respondentes, o questionário buscou verificar o nível de concordância das áreas demandantes de TIC com a seguinte afirmativa: "A área respondente toma conhecimento, de modo tempestivo, das ações da STI que impactam suas atividades". As respostas das 15 unidades se distribuíram da seguinte forma: três unidades (20%) concordaram totalmente com a afirmativa; seis unidades (40%) concordaram parcialmente; uma unidade (6,7%) não discordou nem concordou; duas unidades (13,3%) discordaram parcialmente; duas unidades (13,3%) discordaram totalmente; e uma unidade (6,7%) selecionou a opção "Não se aplica". A seguir é possível visualizar a distribuição das repostas em formato de gráfico:

Figura 18 – Consolidação das respostas quanto ao conhecimento tempestivo das ações da STI que impactam as atividades das áreas demandantes de TIC.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

Em que pese a maior parte das unidades (60%, considerando aquelas que concordaram parcial ou totalmente) se posicionarem no sentido de que tomam conhecimento tempestivo das ações da STI que impactam suas atividades, é preciso entender as razões e buscar soluções para aquelas unidades que discordaram da afirmativa. Assim, o questionário apresentou pergunta, de resposta aberta, voltada a conhecer os principais problemas verificados pelas áreas respondentes na comunicação com a STI. A seguir são listados alguns problemas relatados pelas áreas demandantes de TIC:

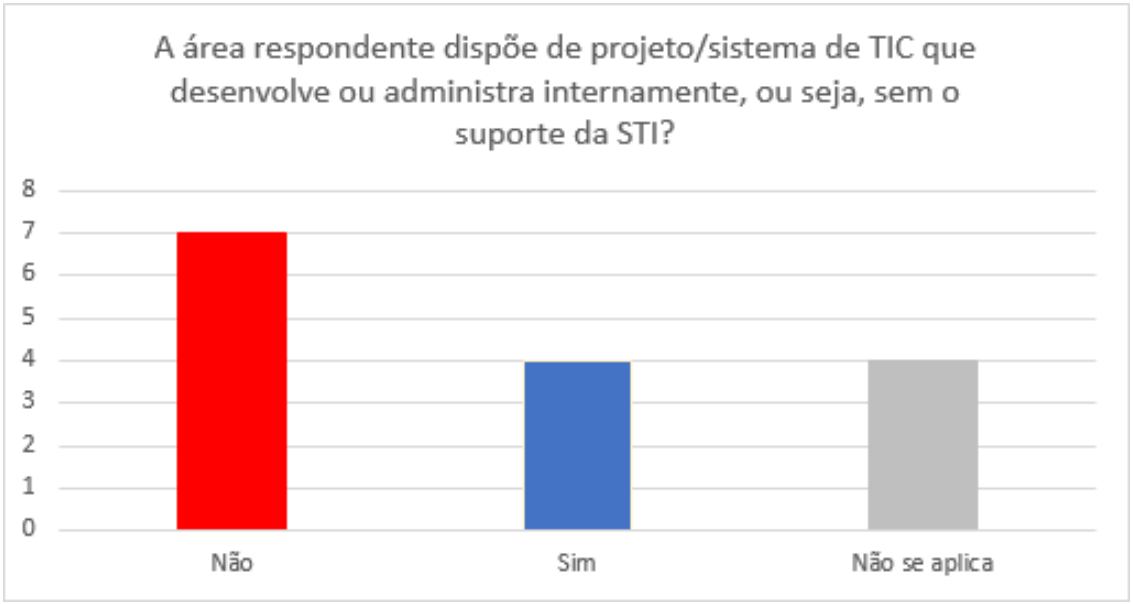
- Comunicação de troca de técnicos e mudança de tecnologia ou de diretrizes que impactam na área de negócio sem sua participação efetiva;
- Atualização do status das demandas em andamento;
- Informação tempestiva das instabilidades de acesso/conexão aos bancos de dados;
- Demora na comunicação de problemas;
- Falta de resposta tempestiva às demandas;
- Ações realizadas sem comunicação prévia;
- Demora no atendimento de questionamentos;
- Demora no atendimento de demandas críticas;
- Ausência de processo de gerenciamento de incidentes;
- Tempo de resposta não é oportuno;
- Falta de planejamento das ações com protagonismo da STI (PDTI, orçamento, segurança, riscos, contratos, aquisições), gerando ruídos;
- Decisões estratégicas sem participação da área; e
- Falta de transparência na análise de riscos e na alocação de recursos.

A lista acima apresenta problemas de comunicação relativos tanto à gestão de TIC, quanto à governança de TIC. A estruturação de mecanismos de comunicação de TIC, estabelecendo quais partes deverão ser comunicadas, a periodicidade, a forma, bem como outras diretrizes específicas para o contexto da unidade tendem a contribuir para a solução dos problemas relatados.

f) Quanto ao desenvolvimento e administração de sistemas de TIC pelas áreas demandantes de TIC.

Sob a ótica da conformidade do ambiente de TIC e da segurança da informação, foi identificado, através do questionário aplicado às áreas demandantes de TIC do Ministério, que quatro áreas finalísticas, 26,66% do total de áreas questionadas no levantamento, administravam ou desenvolviam sistemas internamente. Essa descentralização traz desafios para a efetiva implementação das normas necessárias para manter a conformidade do ambiente de TIC pela STI. A distribuição das respostas é apresentada na figura a seguir:

Figura 19 – Distribuição das respostas em relação à administração/desenvolvimento de sistemas sem suporte da STI.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao Questionário aplicado junto às áreas demandantes de TIC do MC.

II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestação do Gestor

Após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 11.07.2023, o MDS se manifestou por meio do Ofício nº 2627/2023/MDS/SE/CGAA (SEI 14230487), o qual encaminhou as manifestações das unidades envolvidas na tarefa e-Aud #1477009 (SEI 14073530) sob análise, conforme documentos a seguir relacionados:

- Ofício nº 80/2023/SE/STI/CGGTI (SEI 14223597).
- Ofício nº 272/2023/MDS/SE/SPOG (SEI 14227034).
- Despacho nº 32/2023/SE/SPOG/CGGOV (SEI14217545)
- Despacho nº 40/2023/SE/STI/CGGTI (SEI 14222502).
- Portaria MDS nº 903, de 21 de julho de 2023 (SEI 14220807);
- Plano de Trabalho CGU jul2023 (SEI 14223018).

Dentre esses documentos, o Despacho 32/2023 e o Plano de Trabalho CGU jul2023 apresentaram manifestações sobre o conteúdo abordado no presente relatório, as quais serão abaixo transcritas:

> "Acerca do Relatório Preliminar de Auditoria, as recomendações nº 1 e nº 4 do referido Relatório mereceram atenção especial por parte desta Coordenação-Geral de Governança - CGGOV, as quais seguem abaixo: 1 – Promover a atualização das Portarias nº 795/2022, que instituiu o CIGMC, e nº 796/2022, que instituiu o CGD, de forma a adequá-las à estrutura atual do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, bem como nomear seus integrantes, possibilitando a atuação efetiva das instâncias decisórias de TIC. 4 – Elaborar, publicar e implementar a Política de Gestão de Riscos de TIC, e respectivo Plano de Gestão de Riscos de TIC, estabelecendo, pelo menos: níveis de aceitação (tolerância e apetite) dos riscos de TIC; definição clara dos papéis e responsabilidades quanto à gestão de riscos de TIC; e existência de mecanismos que assegurem que o processo de gestão de riscos de TIC seja realizado por meio do Plano de Gestão de Riscos de TIC em todos os níveis e funções pertinentes, como parte de suas práticas e processos.
>
> 2. Acerca referidas recomendações, cumpre destacar que, em razão da criação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS, a partir do desmembramento do extinto Ministério da Cidadania, na forma da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, foi necessária ampla revisão dos normativos relacionados à governança e à gestão de riscos, de forma a instituir novas Políticas adequadas às necessidades e estrutura do MDS. Assim, desde o primeiro semestre de 2023, estão em curso ações para publicação das referidas políticas, que contemplam, entre outras ações, a revisão das Portarias MC nº 795/2022 e 796/2022.
>
> 3. No que diz respeito à recomendação nº 1, registra-se que foi publicada, em 24/07/2023, a Portaria MDS nº 903, de 21 de julho de 2023, SEI nº 14220807, que institui a Política de Governança do MDS. A citada Portaria, além de fixar os

princípios, diretrizes e mecanismos de governança para o MDS, instituiu o Comitê Interno de Governança do MDS e demais instâncias internas em apoio ao Comitê, dentre as quais consta o Comitê de Governança Digital do MDS. Cumpre registrar que na formulação da Política de Governança do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome foram consideradas, além das normas relacionadas, a nova estrutura do MDS, as melhores práticas de governança pública consignadas em referenciais e manuais e as experiências relacionadas ao extinto Ministério da Cidadania, de forma a aprimorar o funcionamento das instâncias internas de Governança. Os esforços de reestruturação consideraram também a necessidade de racionalização dos esforços, com revisão da composição e das competências das instâncias à luz das necessidades do MDS, observadas as normas que determinam sua criação. Pretende-se, dessa forma, sanar as questões contidas nos apontamentos que geraram a presente recomendação, em especial no que tange às instâncias decisórias, incluindo as de TIC.

4. Quanto à recomendação nº 4, registra-se que, em razão da criação MDS, avalia-se necessária a revisão dos normativos que orientaram os processos de gestão de riscos no âmbito do extinto Ministério da Cidadania, para instituição de nova Política de Gestão de Riscos. A revisão deverá refletir a nova estrutura regimental e organizacional do MDS, assim como incorporar eventuais melhorias apuradas a partir da avaliação das atividades realizadas, com o objetivo final de aprimorar o processo de gestão de riscos do Ministério. Nesse sentido, encontra-se em elaboração a minuta de Portaria que instituirá a Política de Gestão de Riscos do MDS, a qual terá princípios, diretrizes, responsabilidades, diretrizes para operacionalização da metodologia, dentre outros pontos que serão direcionadores para a execução da Gestão de Riscos em processos, projetos e estratégia do Ministério. A Política a ser instituída direcionará, também, a elaboração e publicação de Políticas de Gestão de Riscos específicas no Ministério, dentre as quais a Política de Gestão de Riscos de TIC, a ser elaborada pelas instâncias responsáveis no MDS. 5. Registra-se que tanto a Política de Governança quanto a Política de Gestão de Riscos do MDS serão objeto de ampla divulgação nas unidades administrativas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, abrangendo todos os agentes públicos desta pasta. 6. Ante o exposto, retornam-se os autos ao gabinete da SPOG para encaminhamentos subsequentes.”

Plano de Trabalho CGU jul2023 (SEI 14223018)

	Recomendação	Situação atual	Evidência/Processo SEI	Área Responsável	Plano de Ação	Prazo
RECOMENDAÇÃO 1 (achados 1	1 – Promover a atualização das Portarias nº 795/2022, que instituiu o CIGMC, e nº 796/2022, que instituiu o CGD, de forma a adequá-las à estrutura atual do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, bem como nomear seus integrantes, possibilitando a atuação efetiva das instâncias decisórias de TIC.	Foi publicada a PORTARIA MDS Nº 903, DE 21 DE JULHO DE 2023, que Institui a Política de Governança do MDS (cria o CIG e CGD)	CGD - 71000.036635/2023-98 Auditoria CGU - 71000.036588/2022-00	SE STI	Indicar os membros do CGD	ago/23
					Realizar 1ª reunião do CGD	ago/23
RECOMENDAÇÃO 2 (achado 1)	2 – Instituir, formalmente, **Política de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação** no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, contemplando, dentre outros aspectos: princípios e diretrizes para a governança de TIC específicos para a unidade; papéis e responsabilidades dos envolvidos nas tomadas de decisões sobre TIC; estruturas envolvidas na governança de TIC; mecanismos de transparência e prestação de contas dos investimentos de recursos públicos aplicados em iniciativas de TIC; e interfaces entre as funções de governança e gestão de TIC.	Foi iniciada a elaboraçao da minuta de portaria da **Política de Governança de Tecnologia da informação (PGTIC)**	PGTIC SEI Nº 71000.057806/2023-12	SE STI CGD	Elaborar a Minuta da Política de Governança de TIC (PGTIC)	ago/23
					Submeter a minuta à Conjur e AECI	set/23
					Realizar os ajustes em conformidade com os pareceres da Conjur e AECI	set/23
					Submeter a minuta à aprovação do CGD	out/23
					Publicar a PGTIC	01/11/2023

RECOMENDAÇÃO 3 (achados 1 e 2)	3 – Estabelecer processos de trabalho para o planejamento das ações de TIC, considerando, pelo menos, os seguintes fatores: envolvimento de todas as partes interessadas relevantes no processo decisório de TIC; estabelecimento de critérios de priorização de projetos e recursos de TIC.			SE STI CGD	Serão definidos na Política de Governança de TIC.	até 120 dias após a instituição do CGD
RECOMENDAÇÃO 4 (achado 3)	4 – Elaborar, publicar e implementar a **Política de Gestão de Riscos de TIC**, e respectivo Plano de Gestão de Riscos de TIC, estabelecendo, pelo menos: níveis de aceitação (tolerância e apetite) dos riscos de TIC; definição clara dos papéis e responsabilidades quanto à gestão de riscos de TIC; e existência de mecanismos que assegurem que o processo de gestão de riscos de TIC seja realizado por meio do Plano de Gestão de Riscos de TIC em todos os níveis e funções pertinentes, como parte de suas práticas e processos.			SE STI CGD	Elaborar a Minuta da Política de Gestão de Riscos de TIC	Iniciar a elaboração (Jul/2023)
					Submeter a minuta à Conjur e AECI	set/23
					Realizar os ajustes em conformidade com os pareceres da Conjur e AECI	out/23
					Submeter a minuta à aprovação do CGD	nov/23
					Publicar a PGRTIC	Até 180 dias após a instituição do CGD

RECOMENDAÇÃO 5 (achado 4)	5 - Elaborar levantamento de todos os processos e rotinas que podem ser afetados pela indisponibilidade ou pela degradação severa no desempenho da plataforma Teradata, e comunicar aos gestores que teriam suas atividades impactadas. Em conjunto com o levantamento, definir procedimentos que seriam executados para minimizar os impactos negativos no caso dos riscos de indisponibilidade e de degradação severa de desempenho se materializarem.	Foi realizado o levantamento dos programas e setores afetados. A principal medida tomada para sanar e a elaboração do novo processo para contratação.	(Nota Informativa nº 2/2023/SE/STI/CGGDI SEI nº 14153737).	SE STI CGGDI	Alinhar com Minuta de norma de mapeamento de ativos de informação, metodologia de gestão de riscos de segurança e minuta de norma de segurança em contratações (inserir normas no SEI)	Até 120 dias após instituição do CGD
RECOMENDAÇÃO 6 (achado 4)	6 – Com o intuito de aperfeiçoar os controles de governança e de gestão de contratos de TIC que suportem serviços críticos, a unidade deve elaborar e implantar, no mínimo, controles relacionados ao ciclo de vida de produtos e serviços, e, quando julgar necessário, aumentar os prazos para que alertas de fim de contrato, de fim de suporte técnico e outros alertas importantes sejam disparados com mais antecedência, dando mais tempo para que seja planejada uma nova contratação e para a resolução de demais problemas que possam ser causados pela eventual descontinuidade dos serviços contratados.			STI, SE e CGD	Inserir diretrizes na PGTIC	ago/23
					Atualizar minuta de norma de segurança da informação relacionada às contratações de TI	ago/23
					Submeter à aprovação do CGD	set/23
					Publicar norma de segurança de contratações	Até 90 dias após instituição do CGD

RECOMENDAÇÃO 7 (achado 4)	7 – **Mapear os contratos de TIC** associados à sustentação e à operação de políticas públicas do Ministério, seus valores e vigências, com o objetivo de que, em caso da ocorrência de problemas na execução do contrato ou serviço, seja possível identificar tempestivamente quais políticas seriam afetadas.	O referido mapeamento é feito tanto pela SAA como pela STI, porém muitas vezes é impactado por decisões da alta gestão.		STI SPOG	Inserir responsabilidades do CGD quanto às decisões estratégicas relacionadas aos contratos	Imediatamente (enviar proposta de texto SPOG)
RECOMENDAÇÃO 8 (achado 5)	8 – Estabelecer uma **metodologia de gerenciamento de projetos** para o Ministério com o objetivo de apoiar a implementação da **prática de gestão de portfólio de TIC.** Achado nº 5 .	A STI elaborou proposta de metodologia de projetos e que deve ser atualizada para adequação aos normativos vigentes.	71000.029901/2019-40	SE STI	Atualizar proposta de Metodologia de Processo de TIC, para compor ou complementar a Metodologia de Gerenciamento de Projetos do MDS.	set/23
					Submeter a Metodologia à aprovação do CGD/CIG	out/23
					Publicar Metodologia de Gerenciamento de Projetos do MDS	Até 120 dias após instituição do CGD
RECOMENDAÇÃO 9 (achado 5)	9 - Implementar um processo de **gestão de portfólio de TIC** que permita, no mínimo: realizar priorização dos projetos de TIC utilizando critérios formalizados para toda a organização; garantir o alinhamento dos projetos aos objetivos estratégicos; e possibilitar a gestão financeira com previsibilidade do orçamento planejado X orçamento executado até o nível de projetos de desenvolvimento de sistemas.			STI, SE e CGD (Câmara Técnica)	Mapear os projetos de TIC do MDS	Até 60 dias da instituição do CIG/Câmaras Técnicas
					Aplicar critérios de priorização de projetos e responsabilidades das áreas finalísticas que deverão estar previstos na Metodologia de Gestão de Protetos (MGP) e PGTIC	Até 90 dias após instituição do CGD
					Submeter à aprovação do CGD	Até 120 dias após a instituição do CGD
					Publicar Portfólio de Projetos de TIC	

RECOMENDAÇÃO 10 (achado 6)	10 – Estabelecer orientações/diretrizes para a promoção da adequada **comunicação e transparência das informações de TIC, interna e externamente**, considerando, pelo menos: as informações a serem comunicadas; as partes que deverão ser envolvidas no processo; os meios utilizados para a comunicação; a frequência da comunicação, entre outros fatores relevantes.	A Governança de TI possui proposta de comunicação elaborada conforme requisitos apontados e aguarda aprovação.	Ações, matérias enviadas à ASCOM e Planos de Comunicação - Processo SEI 71000.077587/2022-15 / Norma de Comunicação interna e externa da STI - Processo SEI 71000.054781/2023-03	STI ASCOM CGD	Submeter à aprovação do STI com definição de equipe responsável e periodicidades dos comunicados permanentes para encaminhamento à aprovação das instâncias superiores	30 dias
RECOMENDAÇÃO 11 (achado 7)	11 – Implementar rotinas para que o **desempenho de TIC** seja regularmente monitorado e avaliado, por meio de: estabelecimento de processos de trabalho que orientem o monitoramento e avaliação das metas e ações de TIC, tais como o formato e a periodicidade do reporte do desempenho; efetiva atuação das estruturas de governança no processo de monitoramento e avaliação do desempenho de TIC; estabelecimento de metas e indicadores para os objetivos vinculados à TIC previstos no Planejamento Estratégico institucional e no Planejamento Estratégico de TI, bem como para as ações previstas no PDTI, a fim de possibilitar o acompanhamento do desempenho de TIC.			SE STI CGD	Incluir o desempenho de TIC na PGTIC	ago/23

RECOMENDAÇÃO 12 (achado 8)	12 – Elaborar um **Plano de Capacidade** a partir do portfólio de TIC que possibilite identificar necessidades de recursos de TIC - atuais e futuras - de forma consolidada.				Elaborar a Minuta do Plano de Capacidade Submeter a minuta à aprovação do CGD Publicar o Plano de Capacidade	Após a definição da gestão de portifólio
RECOMENDAÇÃO 13 (achado 8)	13 – Aperfeiçoar o **Plano de Gestão de pessoas de TI**, por meio da inclusão de uma análise das habilidades críticas, competências e culturas necessárias para concluir com êxito o Plano Estratégico de TIC.				Elaborar a análise das habilidades críticas, competências e culturas necessárias Submeter à aprovação do CGD Incluir no PDTI	Após definição dos instrumentos estratégicos do MDS (PEI, PPA,)
RECOMENDAÇÃO 14	14 – Formalizar os instrumentos de gestão e de governança de TIC de que a unidade não dispõe e adotar medidas no sentido de revisar/atualizar instrumentos existentes. (Política de Governança de TIC; Política de Segurança da Informação; PDTIC; PDA; PTD; Plano de Gestão de Riscos; Plano	A minuta da **Política de Segurança da Informação (POSIN)** foi atualizada conforme Decreto que recriou o MDS e foi submetida à análise da Conjur e AECI	POSIN SEI Nº 71000.018242/2023-01	CGD STI	Ajustar minuta conforme pareceres da Conjur e AECI	jul/23
					Submeter ao CGD para aprovação	ago/23
					Publicar a portaria de instituição da POSIN	set/23
		Foi iniciada a elaboração do novo **PDTI** com validade de	PDTIC 2024-2027 SEI Nº 71000.057802/2023-34	STI CGD	Finalizar a elaboração	Após definição dos

	de Continuidade; Plano de verificação e Relatório de avaliação de conformidade de segurança de TIC).	4 anos (2024-2027). Aguardando a publicação dos instrumentos de planejamento estratégicos institucionais (PEI, PPA) para finalização do PDTI.			Submeter à aprovação do CGD Publicar o novo PDTI	instrumentos estratégicos do MDS (PEI, PPA)
		O **Plano de Dados Aberto (PDA)** está vigente e a atualização é de responsabilidade da Ouvidoria	PORTARIA MC Nº 650, DE 29 DE JULHO DE 2021, que aprova o Plano de Dados Abertos do Ministério da Cidadania, para o biênio 2021/2023 PDA(disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos-1/PDAMC2123AR2.pdf)	Ouvidoria		
		Foi iniciada a elaboração do **Plano de Transformação Digital (PTD)** e sua finalização depende dos instrumentos de planejamento estratégicos institucionais (PEI, PPA, PDTI)	PTD SEI nº 71000.057833/2023-95	STI CGD	Finalizar a elaboração Submeter à aprovação do CGD Publicar o novo PTD	Após definição dos instrumentos estratégicos do MDS (PEI, PPA, PDTI)
		Os documentos relacionados aos Processos de Segurança da Informação (Plano de Gestão de Riscos, o Plano de Continuidade; Plano de verificação e Relatório de avaliação de conformidade de segurança de TIC) serão elaborados em conformidade com a Instrução Normativa nº 03 do GSI e de acordo com a priorização definida pelo		STI CGD	Submeter à priorização do CGD Iniciar elaboração Submeter à aprovação do CGD Publicar os planos	

		Comitê de Governança Digital				
RECOMENDAÇÃO 15 (achado 9)	15 - Desenvolver e implementar um processo que monitore continuamente a conformidade da área de TIC frente aos marcos regulatórios que regem a administração pública.			STI CGD CONJUR AECI	Contratação de ferramenta de RPA (automação de processos)	

Análise da Equipe de Auditoria

As manifestações do gestor não apresentaram discordâncias ou solicitações de alterações em relação ao relatório preliminar. Quanto ao Despacho nº 32/2023/SE/SPOG/CGGOV (SEI14217545), de 24 de julho de 2023, o MDS informou que, devido à criação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, foi necessária uma ampla revisão dos normativos relacionados à governança e à gestão de riscos, de forma a instituir novas políticas adequadas às necessidades e à estrutura do MDS. Destacou a publicação da Portaria MDS nº 903, de 21 de julho de 2023, que instituiu a Política de Governança do MDS, o Comitê Interno de Governança do MDS e demais instâncias internas de apoio ao comitê, dentre elas o Comitê de Governança Digital. Além disso, informou que se encontra em elaboração a minuta da nova Política de Gestão de Riscos do MDS, e que as diretrizes dessa política direcionarão a elaboração e publicação de políticas de gestão de riscos específicas, dentre elas a Política de Gestão de Riscos de TIC.

Com estas providências, verificou-se que a recomendação 1 teria disso parcialmente atendida, o que ensejou a proposição de nova escrita, excluindo-se a parte que recomendava "Promover a atualização das Portarias nº 795/2022, que instituiu o CIGMC, e nº 796/2022, que instituiu o CGD". A recomendação será mantida nos seguintes termos "Nomear integrantes do CIG e do CGD, estabelecer cronogramas para reuniões, bem como adotar as providências necessárias para a efetiva atuação das instâncias decisórias de TIC no MDS".

O plano de trabalho enviado a esta CGU apresenta a situação atual de cada uma das providências recomendadas, bem como evidências, área responsável, plano de ação e prazo para atendimento da maior parte das recomendações. As providências planejadas pelo gestor, de modo geral, atendem ao recomendado neste relatório de auditoria. Cabe destacar, entretanto, a falta de definição de prazo para a atualização/revisão do PDA, pois haveria necessidade de contratação de ferramenta de RPA para apoiar um processo contínuo de verificação de conformidade do ambiente de TIC. De fato, o processo pode ser facilitado pela ferramenta, entretanto, o processo deve existir independentemente de contratação. Cabe ainda destacar a urgência no atendimento das questões relacionadas à Segurança da Informação, que devem ser tratadas após o efetivo início das atividades do CGD.