



Case

**Tribunal de Contas
do Estado de
Mato Grosso do Sul**

**CONCEPÇÃO E
IMPLANTAÇÃO DE UM
MODELO DE GOVERNANÇA E
APOIO À GESTÃO INTEGRADA
NO TCE-MS**

OBJETO

Prestação de serviços técnicos especializados para a concepção e implantação de um Modelo de Governança e Apoio à Gestão Integrada, como suporte ao programa de reestruturação do TCE-MS.

Período – 12 meses (Fev/2018 a Fev/2019).

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul tem como missão fiscalizar e julgar atos administrativos dos Poderes do Estado e dos Municípios e as ações que envolvam a gestão dos recursos e busca, conforme as definições de seu Planejamento Estratégico, ser conhecido e reconhecido como órgão indispensável na fiscalização e no controle da gestão dos recursos públicos, tomando como orientações as seguintes premissas no âmbito de sua organização administrativa e institucional:

- Proatividade: agir no sentido de orientar preventivamente os jurisdicionados para identificar as prioridades nas ações e alcançar os resultados pretendidos;
- Transparência: dar publicidade dos resultados e das atividades do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, de forma aberta, clara e em tempo oportuno;
- Ética: agir com integridade, honestidade e probidade para a preservação dos interesses institucionais e dos princípios que regem a Administração Pública;
- Competência: ter conhecimento e domínio das atividades que desempenha, aprimorando continuamente seus conhecimentos, habilidades técnicas e não técnicas e os padrões de desempenho de suas atividades, mantendo-se alinhado às melhores práticas de gestão;
- Comprometimento: agir de acordo com as normas legais e constitucionais e atuar com foco na missão, na visão e nos objetivos estratégicos do TCE-MS.

Neste sentido, o TCE-MS definiu como prioridade a implantação de ações para o aprimoramento de seus trabalhos por meio do Projeto de Modernização da Gestão, que envolveu principalmente a implementação de soluções voltadas para a digitalização de todo o processo de controle externo, integração dos sistemas, processos eletrônicos para a instauração e consultas de processos administrativos, melhoria nos controles internos, disponibilização de dados e informações em tempo real, incluindo também, os atos normativos e regulamentações, as

melhorias de processos operacionais de negócio, a modernização da infraestrutura tecnológica de suporte aos processos de negócios, compondo o Projeto de Reestruturação administrativa e institucional, em prol do aumento da eficiência e efetividade das ações do TCE-MS.

Este Projeto de Reestruturação Organizacional exigiu, além da melhoria dos processos e tecnologia, a atenção dos principais envolvidos e, principalmente, das lideranças das áreas de negócios contempladas pela solução, com intuito de delimitar o escopo, definir as diretrizes e regras, facilitar a gestão da mudança e o controle dos riscos envolvidos até que o novo ambiente pudesse ser considerado estabilizado para a operação segura e confiável.

Diante de tais desafios, foi fundamental o foco no estabelecimento claro dos papéis e responsabilidades, do grau de envolvimento dos principais atores, das práticas e sistemáticas necessárias e a atenção especial nos impactos relacionados ao comportamento do fator humano nos processos de mudança organizacional, para que a implementação da reestruturação atendesse os princípios da eficiência e autonomia, durante e após implantação.

Para cumprir estes objetivos e expectativas e transformar em realidade a Reestruturação, o TCE-MS contratou serviços técnicos especializados para a concepção e implantação dos Modelos de Governança e Gestão Integrada, como suporte ao programa de Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

2. ESCOPO DO TRABALHO

O contrato em questão apresentou 4 grandes frentes de trabalho, conforme descrito abaixo:

- **Frente de Gestão Integrada:** Desenvolvimento de Modelo de Gestão Integrada, detalhamento de Metodologia de Gestão de Mudança e desenvolvimento de Plano de Gestão da Mudança.
- **Frente de Governança:** Desenvolvimento de Modelo e de Plano de Implantação da Governança e realização de apoio na implantação.
- **Frente de Processos:** Modelagem, padronização, melhoria dos processos e elaboração das Instruções de Trabalho, Manuais de Processos e Catálogo de Serviços das novas áreas temáticas do TCE-MS conforme definido na Reestruturação Organizacional.

- **Frente de Transferência de Conhecimento:** Elaboração de Manuais de Conceitos e Práticas de Gestão e de Governança, além da transferência e disseminação de conhecimentos dos conceitos e metodologias para os colaboradores do TCE-MS.

3. DESCRIÇÃO DAS FRENTES DE GOVERNANÇA E GESTÃO

3.1 Modelo de Governança e Modelo de Gestão Integrada

Os Modelos de Governança e de Gestão Integrada do TCE-MS foram elaborados com intuito de apoiar a implantação da nova estrutura organizacional e, após o fim da reestruturação, serem adaptados para a fase de operação do novo modelo organizacional, com foco no atendimento às diretrizes estratégicas e no acompanhamento dos principais projetos e processos das áreas de negócio e de suporte.

Para a construção de modelos aderentes à organização, a Fundação Ezute realizou etapas prévias de Alinhamento Estratégico e Diagnóstico da Situação Vigente, onde atividades de ambientação e entendimento das necessidades e prioridades da reestruturação foram conduzidas, conforme roadmap abaixo.



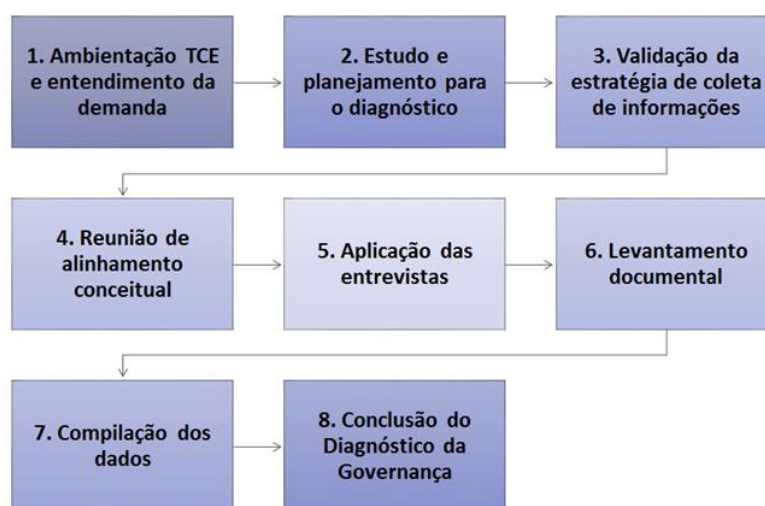
O **Realinhamento Estratégico** foi feito utilizando como premissa as diretrizes definidas pelo TCE-MS e o emprego das ferramentas e técnicas atuais, baseadas na abordagem de *Design Thinking*, que trazem lições aprendidas e evoluções consolidadas no mercado.

Foram realizados workshops com integrantes do TCE-MS que possuíam conhecimento técnico nas áreas foco do trabalho e, além da identificação dos desafios das áreas, teve como benefícios o maior engajamento dos envolvidos e a transferência e disseminação de conceitos e técnicas relacionados ao tema, através de apresentações conceituais e experimentação prática.

O **Diagnóstico da Governança Vigente** foi feito com intuito de realizar o levantamento de informações referentes a Governança praticada pelo TCE-MS, buscando identificar as práticas

de governança utilizadas e servir como insumo inicial para a construção do Modelo de Governança da Reestruturação Organizacional do TCE-MS.

Para o diagnóstico, definiu-se como método de coleta das informações o levantamento de documentos referentes aos procedimentos, diretrizes e políticas formalizados pelo órgão e a elaboração de um checklist, para a aplicação de entrevistas com as lideranças e influenciadores, de modo a permitir o levantamento de informações de forma tempestiva.



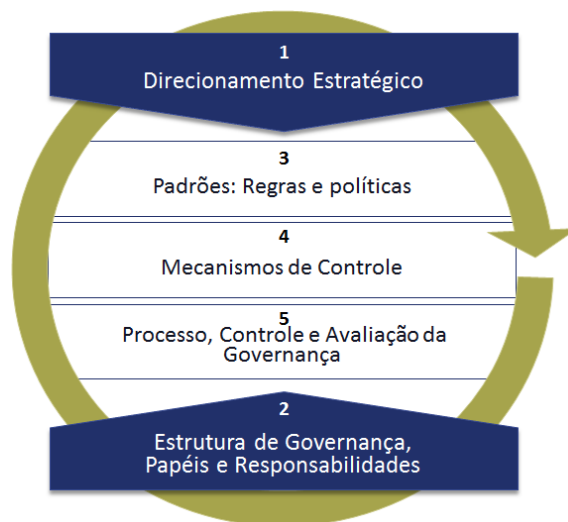
As informações coletadas nas entrevistas e no levantamento documental foram compiladas, resguardando a privacidade dos entrevistados, analisadas e as conclusões registradas em um relatório.

Além de ser um ponto de partida para a construção do modelo, o método desenvolvido pela Fundação Ezute foi formalizado e disseminado para as lideranças do TCE-MS, com intuito de ser utilizado como instrumento para a mensuração da evolução da maturidade do tribunal em governança no futuro.

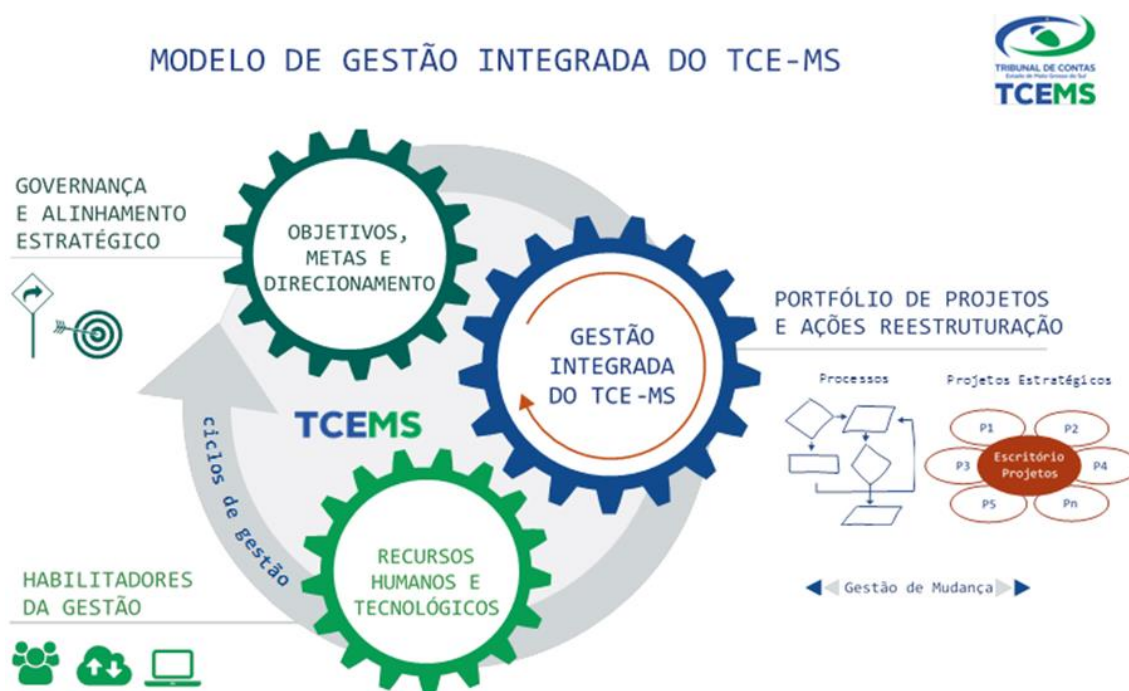
Após as etapas iniciais de ambientação e levantamento de informações, foram elaborados separadamente, mas guardando as correlações e complementaridades inerentes, o Modelo de Gestão Integrada e o Modelo de Governança, aprovado no Tribunal Pleno e formalizado via Resolução TCE/MS nº 71.

O **Modelo de Governança** do TCE-MS é composto por um conjunto de componentes que engloba as funções: direcionamento e liderança; estrutura, delegação de autoridade e tomada

de decisão; definição de regras e políticas; controle, mensuração e avaliação; sistematização, integração, alinhamento das interfaces e comunicação.



Por outro lado, o **Modelo de Gestão Integrada** elaborado apresentou as práticas de gestão praticadas e formalizadas pelo órgão, no contexto da Reestruturação Organizacional, e uma proposta de abordagem sob um olhar sistêmico, focado na obtenção de sinergia das ações, trabalhando todas as dimensões da gestão de forma integrada e com atenção especial às interfaces internas do projeto de reestruturação.



Com o modelo desenvolvido, a Fundação prosseguiu com o desenvolvimento do **Plano de Implantação da Governança** com intuito de suportar o TCE-MS na definição da estratégia, das ações e dos recursos necessários para a implantação do Modelo de Governança.

As premissas utilizadas no plano foram definidas em conjunto com os representantes do TCE-MS, visando o alinhamento com a cultura organizacional, a garantia da operacionalização do Modelo de Governança definido, o atendimento aos prazos e recursos disponíveis e a estratégia de implantação por fases, conforme evolução da maturidade do órgão.

Após aprovação do plano, a Fundação Ezute realizou atividades de apoio e acompanhamento da sua implementação.

3.2 Elaboração do Modelo da Arquitetura Corporativa

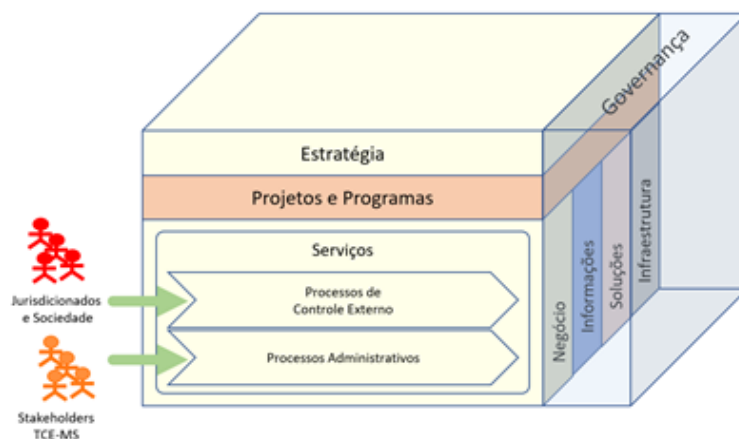
A Fundação Ezute desenvolveu o Modelo Conceitual de Arquitetura de Negócio (MCAN) do TCE-MS com o objetivo de representar a visão holística da organização por meio das camadas de negócio, informações, soluções e infraestrutura, além de apresentar os conceitos transversais a essas camadas, tais como recursos, elementos de integração e metadados.

O MCAN é a primeira fase do processo de obtenção de uma Arquitetura de Negócio, onde se identifica os tipos de informação do modelo a ser desenhado e possui como principais benefícios:

- Ser um instrumento para as ações de Governança, no acompanhamento e controle das políticas, programas e projetos institucionais;
- Proporcionar a rastreabilidade das informações e análise de impactos em casos de mudanças;
- Aumentar a consistência e integridade das informações;
- Ser um instrumento de análise para tomada de decisões;
- Viabilizar a padronização de documentos internos / externos.

O Modelo Conceitual da Arquitetura Corporativa considerou e correlacionou as principais informações mantidas pelo TCE-MS para suportar seus processos de trabalho e as ações que envolvem a gestão dos recursos.

As informações dispostas em camadas tridimensionais foram convenientemente organizadas de forma a explicitar os principais relacionamentos existentes, conforme figura abaixo.



Cada camada da Arquitetura de Negócio apresenta um conjunto de informações e dados que permitem que a organização detenha total domínio no tratamento de dados estratégicos de forma a garantir a devida gestão das informações.

3.3 Elaboração do Plano de Gestão da Mudança

Todo processo de gerenciamento de projetos ou programas deve ser suportado por um processo de gestão da mudança, para que as mudanças e impactos dos projetos e programas possam ser planejados, geridos e implementados, mitigando os impactos negativos, maximizando os positivos e aumentando a probabilidade de sucesso e alcance dos resultados.

Diante disso, a Fundação Ezute elaborou a metodologia e o Plano de Gestão de Mudança de forma a estabelecer as premissas e ações necessárias à implementação do projeto de Reestruturação Organizacional do TCE-MS e que podem ser utilizados nos processos de mudança do tribunal no futuro.

A metodologia de Gestão da Mudança elaborada permite apoiar a gestão do processo de mudança e a sua manutenção ao longo do tempo.

Para a estruturação e implantação da gestão da mudança, foram consideradas duas diferentes aplicações, existentes no escopo da reestruturação, que conduziram ao estabelecimento de sistemáticas e Comitês específicos para o controle da mudança. Essas aplicações foram trabalhadas visando ao estabelecimento de estruturas adequadas para a gestão dos diferentes tipos e impactos de mudanças, abrangendo mudanças organizacionais e mudanças nos projetos e artefatos da organização.

Para a elaboração, estruturação e proposição das ações do Plano de Gestão da Mudança, foram consideradas as fases da metodologia de Gestão da Mudança, os referenciais de gestão (PMBOK e HCMBOK) e as premissas relacionadas aos recursos, prazos, qualidade e cultura organizacional.

4. DESCRIÇÃO DA FRENTE DE PROCESSOS

O escopo de trabalho da frente de processos englobou todos os processos de negócio (finalísticos), referentes às áreas temáticas de controle externo, e quatro áreas de suporte, considerando como base o “Programa de Modernização da Gestão do TCE-MS”. O esforço principal foi a padronização, melhoria, registro e formalização dos processos/atividades e a identificação de lacunas provenientes das mudanças na estrutura organizacional.

A principal alteração da reestruturação foi a mudança das áreas de negócio responsáveis por regiões do estado, inspetorias geográficas, para divisões por áreas temáticas de controle externo, conforme descrito abaixo:

Áreas de Negócio Tematizadas:

1. Coordenadoria de Auditoria Operacional;
2. Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Benefícios Previdenciários;
3. Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Contas de Gestão;
4. Divisão de Fiscalização de Contratação Pública;
5. Divisão de Fiscalização de Educação;
6. Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente;
7. Divisão de Fiscalização de Saúde.

Além das áreas tematizadas de controle externo, foram trabalhadas também 4 áreas de suporte:

8. Diretoria de Administração Interna;
9. Diretoria de Gestão e Modernização;
10. Diretoria de Controle Interno;
11. Assessoria Jurídica.

Todos os produtos desenvolvidos nesta frente consideraram as boas práticas de *Business Process Management* (BPM), cuja finalidade principal é mapear, otimizar e gerenciar os

processos da organização em busca de melhores resultados, e a notação BPMN para a representação gráfica dos processos, especificada pela entidade internacional OMG.

O escopo de atuação teve foco primordial na modelagem dos processos e serviços e apresentou como principais produtos: os Relatórios de Consolidação da Visão de Processos Inicial e Final, os Mapas de Processos (representados no documento Manual de Processos), as Instruções de Trabalho e os Catálogos de Serviços para as áreas citadas acima.

Além da padronização e melhoria dos processos, a equipe técnica propôs melhorias nas metodologias utilizadas e na configuração dos produtos previstos, buscando alinhamento conceitual com tema e maior valor agregado para os entregáveis.

4.1. Elaboração dos Modelos Consolidados dos Processos Atuais (Inicial e Final)

Para dar início às atividades desta frente, foi realizado o levantamento da situação atual dos processos de negócio, através da consolidação dos processos existentes e formalizados, análise de aderência aos requisitos da reestruturação e registro dos resultados e conclusões no Relatório de Consolidação dos Processos atuais.

O objetivo principal desta etapa foi traçar um mapa da situação real e estabelecer estratégias para o atendimento do escopo de processos de acordo com os requisitos definidos.

Além da consolidação inicial dos processos, também foi realizada a consolidação da situação final, traçando um mapa atualizado para servir de instrumento de melhoria futura para o TCE-MS, além de demonstrar de forma sumarizada todo trabalho feito pela Fundação no período do contrato, conforme descrito abaixo:

- **Consolidação dos processos para diagnóstico da situação inicial, início do projeto:** entendimento da situação inicial, definição da estratégia de trabalho e dimensionamento do esforço de modelagem, ajuste, padronização, otimização, registro e formalização dos processos.
- **Consolidação dos processos para diagnóstico da situação final, fechamento do projeto:** entendimento das mudanças, alterações, padronizações e evoluções alcançadas com o trabalho da Fundação, além da identificação de oportunidades de melhoria para as etapas seguintes do Projeto de Reestruturação Organizacional.

4.2. Elaboração da Modelagem dos Processos e do Manual de Processos (MP)

A Reestruturação Organizacional impactou fortemente as áreas de Controle Externo do TCE-MS em decorrência da grande mudança na forma de atuação das áreas de negócio, de geográfica para tematizada, ou seja, a atuação das áreas de Controle Externo passou a ter um foco na especialização dos temas existentes (Saúde, Educação, Obras, Contratação Pública, Contas de Governo e Gestão, etc.). Conseqüentemente, os processos das áreas fins de Controle Externo sofreram uma grande mudança e precisaram de uma atenção especial dos especialistas e consultores da Fundação para, além de mapear e padronizar, estabelecer novas regras e cuidados com os pontos de conflito inerentes ao estágio inicial de uma mudança.

A solução para a situação descrita foi estabelecer comitês temáticos compostos por especialistas técnicos do TCE-MS, Auditores de Controle Externo com conhecimento e experiência nos diversos temas existentes, que participaram das discussões e foram responsáveis pelas definições de regras, premissas e validações dos artefatos de processos.

Conforme metodologia, padrões e recomendações estabelecidos pelo TCE-MS, foi realizada a modelagem dos processos *AS IS* e, em seguida, a análise, padronização, proposição de melhorias e modelagem dos processos *TO BE*.

Os processos mapeados foram materializados no produto denominado Manual de Processos (MP), que contemplou as modelagens, as especificações para automação e os indicadores de eficiência e efetividade de cada processo.

4.3. Elaboração das Instruções de Trabalho (IT)

As Instruções de Trabalho (IT) foram elaboradas a partir dos Manuais de Processos finalizados para as áreas de negócio e suporte, previstas no escopo da Fundação.

A Instrução de Trabalho é um documento estabelecido pelo Tribunal Pleno, formalizado por meio de resoluções do TCE-MS, e descreve as atribuições e atividades definidas para cada perfil profissional com base nos processos e procedimentos de trabalho.

4.4. Elaboração dos Catálogos de Serviços

Com intuito de facilitar a gestão dos processos e dos envolvidos nas atividades de processos mapeados, a Fundação Ezute desenvolveu uma metodologia específica para elaboração dos Catálogos de Serviços que foi formalizada e disseminada para o TCE-MS.

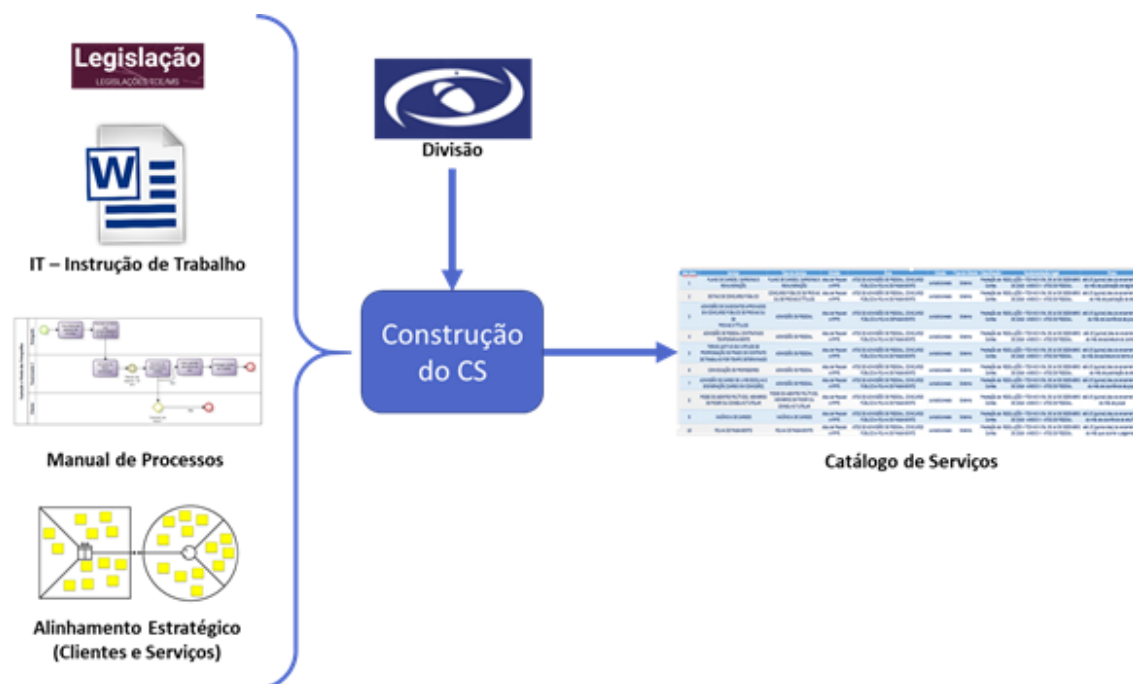
O catálogo proposto pela Fundação teve como objetivo ser utilizado como uma ferramenta dinâmica para gestão e configuração das necessidades, análise dos processos e avaliação dos recursos envolvidos, tais como:

- Análise e avaliação da alocação dos perfis nas atividades contidas nos serviços;
- Avaliação do desempenho dos envolvidos na execução das atividades contidas nos serviços;
- Identificação de melhorias nos processos;
- Dimensionamento dos custos dos serviços em relação às prioridades dos processos.

A princípio, o catálogo poderia ter sido o primeiro artefato desenvolvido e, com base em cada serviço, especificado as diversas formas de tratar esse serviço. Cada uma dessas formas possíveis de tratar um serviço é o que se denomina Cenário.

Porém, essa sequência ideal para se conceber os artefatos nem sempre é a mais pragmática. No TCE-MS, os MP e IT&I já existiam e faziam parte de um ciclo evolutivo e, portanto, não teria sentido ter-se descartado tais artefatos em nome de um purismo metodológico.

Portanto, a equipe da Fundação iniciou a elaboração dos Catálogos de Serviços para cada área temática utilizando como insumos principais a metodologia desenvolvida, os Mapas de Processos, as Instruções de Trabalho, as normas e demais informações pertinentes, conforme representado na figura a seguir.



Os insumos para elaboração dos catálogos foram analisados e trabalhados em um processo de transformação até chegar ao catálogo de uma área temática. Para tanto, os seguintes passos foram estabelecidos como sendo as atividades desse processo de transformação:

- a) Identificação dos Clientes (externos e internos).
- b) Levantamento dos Serviços prestados a esses Clientes.
- c) Definição dos principais serviços a serem analisados, agrupados por similaridade.
- d) Identificação de Cenários a partir do Manual de Processos.
- e) Complementação do Catálogo de Serviços com Atividades de cada Cenário.
- f) Levantamento das Informações Enviadas / Recebidas / Tramitadas.
- g) Manutenção do Catálogo de Serviços.

Cada catálogo elaborado foi apresentado para os responsáveis pelas áreas e, em seguida, a equipe da Fundação deu suporte ao preenchimento dos dados necessários para utilização dos catálogos.

5. DESCRIÇÃO DA FRENTE DE TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO

A Transferência de Conhecimento referiu-se ao conjunto de atividades executadas pela Fundação Ezute com o objetivo de capacitar, disseminar e transferir conhecimentos relacionados aos conceitos e práticas de governança e gestão para a equipe técnica do TCE-MS, de modo a garantir a plena utilização dos produtos desenvolvidos e a continuidade dos trabalhos.

5.1. Elaboração dos Manuais de Conceitos e Práticas de Gestão e de Governança

Com intuito de registrar todo legado metodológico e conceitual desenvolvido pela Fundação, foi previsto contratualmente a elaboração de dois Manuais contendo os principais assuntos relacionados aos temas Governança e Gestão utilizados no projeto.

Os Manuais elaborados descrevem o conjunto de conceitos e práticas relacionados à governança e gestão, além de promover a disseminação e transferência do conhecimento e da estratégia de implantação da governança do TCE-MS, com foco na fase de reestruturação organizacional.

5.2. Relatório do Workshop de Transferência de Conhecimento

A transferência de conhecimento se deu, principalmente, por meio de apresentações, manuais, documentos para disseminação de conhecimento, reuniões, dentre outras formas de divulgação e disseminação.

Para registrar e formalizar essas ações foi elaborado o Relatório do Workshop de Transferência de Conhecimento, resumindo as principais atividades de transferência e disseminação de conhecimento, realizadas durante o período de vigência contratual, detalhando os assuntos abordados, os períodos de realização, os conceitos e métodos disseminados e as evidências de realização.

6. RESULTADOS ALCANÇADOS

Foram diversos os impactos positivos resultantes do trabalho realizado pela Fundação Ezute no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Esses impactos podem ser traduzidos como os benefícios alcançados pelo TCE-MS com os produtos e serviços desenvolvidos pela Fundação de forma integrada com as demais iniciativas da reestruturação organizacional e de modernização da gestão.

Esses benefícios dizem respeito principalmente ao legado metodológico disponibilizado e disseminado para os servidores do órgão, às melhorias nos processos de trabalho das áreas envolvidas e aos modelos e práticas de Gestão e Governança desenvolvidos, conforme detalhado abaixo:

Legado Metodológico e Transferência de Conhecimento

- Reformulação e melhoria dos métodos do TCE-MS de modelagem e gestão dos processos, tornando-os mais robustos, didáticos e facilitando a visão sistêmica das áreas e do órgão;
- Metodologias de aplicação do Catálogo de Serviços e dos Ciclos de Governança aderentes a necessidade atual de maior transparência e cobrança por melhores resultados dos órgãos públicos e de seus servidores;
- Transferência do conhecimento desenvolvido pela Fundação para os Comitês Temáticos e Diretores do TCE-MS, diminuindo a dependência do órgão em trabalhos futuros de manutenção e melhoria contínua;
- Disponibilização de material robusto para consulta e disseminação de conhecimento interno por parte do TCE-MS.

Processos

- Artefatos de Processos documentados, formalizados e padronizados, permitindo a consulta e estimulando a capacitação dos envolvidos;
- Desenvolvimento de processos adequados ao novo modelo de funcionamento do TCE-MS, definido na reestruturação organizacional, e à necessidade de automação;
- Identificação de gargalos, riscos e limites de atuação das áreas de negócio, não contemplados anteriormente, em decorrência da grande mudança na estrutura organizacional;
- Processos e recursos otimizados permitindo agilidade na análise das peças processuais.

Modelos de Governança e Gestão

- Definição clara dos limites de responsabilidade e informações estruturadas para a tomada de decisão;
- Fomento da integração entre a estratégia e os projetos/operação, da proatividade das decisões estratégicas e da cultura do monitoramento, controle e melhoria contínua;

- Desenvolvimento de Plano de Gestão da Mudança com as definições de estruturas adequadas para os diversos casos de mudança, definição de papéis e responsabilidades para os membros do órgão e definição de atividades e recursos para sua implementação e controle;
- Catálogo de Serviços com foco na especificação, dimensionamento e otimização dos recursos (economias);
- Modelos que promovem a cultura do monitoramento e controle dos processos, resultados e desempenho do órgão de forma preventiva e corretiva.

Modelo da Arquitetura Corporativa

- Melhoria dos padrões de interoperabilidade, gestão e governança;
- Modelo desenvolvido em camadas que favorece o entendimento do todo integrado às suas partes, permitindo que análises de situações futuras, possam ser feitas antes de desenvolver ações baseadas, apenas, no bom-senso e senso-comum;
- Os pontos de contato entre camadas da Arquitetura Corporativa permitem que análises de impacto e a visualização das relações de causa-efeito decorrentes de solicitações de mudança possam ser realizadas.

Além dos resultados descritos acima, consideramos como um importante benefício as oportunidades de replicação do conhecimento adquirido e dos métodos desenvolvidos para outros Tribunais de Conta e órgãos da administração pública: Modelo de Governança; Catálogo de serviços; e Modelo Conceitual da Arquitetura de negócios.

