

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

André Luiz Igreja Celente

**A Auditoria a Projetos como instrumento de
accountability: um estudo de caso**



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

André Luiz Igreja Celente

**A Auditoria a Projetos como instrumento de
accountability: um estudo de caso**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Estudos de Gestão

Trabalho realizado sob a orientação do
**Professora Doutora Tânia Micaela de
Brito e Meneses Montenegro Barbosa**

agosto de 2015

DECLARAÇÃO

Nome: André Luiz Igreja Celente

Endereço Eletrónico: andrecelente@gmail.com **Telefone:** (+351) 9691-34515

Número do cartão de cidadão: Passaporte Oficial n.º SB 060021

Título da Dissertação de Mestrado:

Título: A Auditoria a Projetos como instrumento de *accountability*: um estudo de caso.

Orientadora:

Professora Doutora Tânia Micaela de Brito e Meneses Montenegro Barbosa

Ano de conclusão: 2015

Designação do Mestrado:

Mestrado em Estudos de Gestão

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ___ de _____ de 2015.

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

“O valor das coisas não está no tempo que duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis.”

Fernando Pessoa

Agradeço inicialmente a Deus por ser o suporte firme da minha existência.

À minha esposa Alessandra meu eterno agradecimento por todo amor e por todo apoio em todos os momentos da minha vida.

Agradeço à toda minha família, em especial aos meus pais Ivo (*in memoriam*) e Eliana, que sempre foram meus exemplos e a minha inspiração.

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Tânia Micaela de Brito e Meneses Montenegro Barbosa, pelo incentivo e pela disposição incomensurável no trabalho de orientação desta dissertação, na certeza de que sem o seu apoio minha vida acadêmica seria mais difícil.

Ao Professor Doutor Manuel José Rocha Armada o meu eterno agradecimento pela inspiração e pela forma única com que despertou o meu espírito investigador.

Agradeço aos amigos e às pessoas incríveis que tive o privilégio de conhecer no decorrer do curso de Mestrado em Estudos de Gestão da Universidade do Minho, em especial à Estela Vieira, por todo o apoio e pela amizade que levo comigo para além da Academia.

À Marinha do Brasil, agradeço a confiança e o incentivo que propiciaram agregar valor ao processo de aperfeiçoamento profissional, de modo a melhor aparelhar a Instituição para o fiel cumprimento da sua missão constitucional de defesa da pátria e garantia dos poderes constitucionais.

Por fim, sou grato a Portugal e à Universidade do Minho pela calorosa acolhida e pelos bons momentos que ficam para sempre no coração.

A todos, a minha sincera gratidão.

André Luiz Igreja Celente

“É o tempo da travessia: e se não ousarmos fazê-la,
teremos ficado, para sempre, à margem de nós
mesmos”

Fernando Pessoa

A Auditoria a Projetos como instrumento de *accountability*: um estudo de caso.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar e aferir se os procedimentos adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) no âmbito dos projetos da Marinha do Brasil, em especial do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), estão alinhados, em termos de âmbito e extensão de análise, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular com o modelo proposto pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

Fez-se um enquadramento teórico no âmbito da Administração Pública e seus modelos de gestão, bem como dos conceitos e pressupostos da *Corporate Governance*, da *Accountability* e da Auditoria e sua aplicação a projetos. Além disso, foi investigada a legislação Brasileira que trata da estrutura de controle e monitoramento governamental, e dos processos de prestação de contas (*accountability*) dos órgãos da Administração Pública Brasileira.

Com o intuito de se obter a compreensão dos conhecimentos básicos necessários ao monitoramento dos projetos desenvolvidos no âmbito da Marinha do Brasil, foram explorados os diferentes modelos de gestão de projetos avalizados por organismos internacionais, e em especial o modelo de gestão de projetos adotado pela Marinha do Brasil no PROSUB, o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK). Além disso, foi analisado o modelo de auditoria a projetos proposto pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

A partir das análises comparativas entre os procedimentos de auditoria propostos no modelo desenvolvido pelo DIIR e os procedimentos de auditoria adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, conclui-se que há um alinhamento parcial entre as práticas de auditoria adotadas pelo CCIMAR no PROSUB, em termos de âmbito e extensão de análise, face ao modelo do DIIR. Dessa forma, sugere-se que seja avaliada a viabilidade das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB passarem a contemplar exames específicos em subáreas consideradas fundamentais pelo DIIR. Na eventualidade de não ser possível ampliar a abrangência dos exames realizados nas Auditorias de Avaliação da Gestão, sugere-se a inclusão no Plano Anual de Auditorias de Auditorias do CCIMAR, de auditorias operacionais com foco na

avaliação de projetos, possibilitando a realização de um trabalho de auditoria mais aprofundado, direcionado à avaliação de cada um dos projetos afetos ao PROSUB.

Por fim, as entrevistas efetuadas aos auditores do CCIMAR, permitiram concluir que há, em termos de âmbito e extensão de análise, uma percepção pouco clara a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e o modelo de auditoria aplicada a projetos proposto pelo DIIR.

Palavras-chave: administração pública, gestão de projetos, auditoria, *accountability*, *corporate governance*.

The Project Audit as an accountability instrument: a case study.

ABSTRACT

The aim of this master thesis is to analyze and assess if the procedures adopted in the Management Assessment Audits in the Submarine Development Program (PROSUB) of Brazilian Navy are aligned, in terms of scope and extent of analysis, with the evaluation procedures used in projects audit recommended by the international organizations of the auditing area, particularly with the model proposed by the *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

To face this challenge it was analysed the literature dealing with the Public Administration and their management models, as well as the concepts and assumptions of Corporate Governance, Accountability and Audit and its application to projects. In addition, the Brazilian legislation dealing with control and government monitoring structure, and rules dealing with accountability processes of the organs of the Brazilian Public Administration were also examined.

In order to understand the basic knowledge that is necessary to monitoring projects developed under the Brazilian Navy, it were explored several models of project management supported by international organisations, in particular, the project management model adopted by the Brazil Navy in PROSUB, the Project Management Body of Knowledge (PMBOK). Additionally, it was analysed a guide internationally recognized dealing with audit and its application to projects, the audit projects model proposed by *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

The comparative analysis between the audit procedures proposed by the DIIR model and the audit procedures of the Management Assessment Audits adopted in PROSUB, lead as to conclude that there is a partial alignment, in terms of scope and extent of analysis, between the adopted auditing practices in PROSUB and the audit model proposed by DIIR. It is suggested an assessment about the viability of the Management Assessment Audits adopted in PROSUB start to include specific tests in subareas that are considered essential by the DIIR audit model. If the expansion of the Management Assessment Audits scope it is not possible, it is suggested the inclusion in the Annual Plan of CCIMAR activities of operational audits focusing on project evaluation, this way enabling to implement additional audit work directed to the evaluation of each of the projects that constitute the PROSUB.

Finally, the interviews with the CCIMAR auditors, allowed us to conclude that there is not a very clear perception about the alignment, in terms of scope and extent of analysis, between the Management Assessment Audits carried out by CCIMAR in PROSUB, and the audit model proposed by the DIIR.

Keywords: public administration, project management, audit, accountability, corporate governance.

ÍNDICE

AGRADECIMENTO	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vii
ÍNDICE DE QUADROS	xi
ÍNDICE DE FIGURAS	xii
ABREVIATURAS E SIGLAS	xiii
1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Justificação do Estudo	3
1.2. Objetivos do Estudo e Questões de Investigação	5
1.3. Contributos esperados	7
1.4. Estrutura do trabalho	7
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
2.1. O <i>New Public Management</i> e o Modelo de Administração Pública Gerencia	9
2.2. A <i>Corporate Governance</i> no Serviço Público Brasileiro	13
2.3. O monitoramento e a avaliação da Administração Pública Federal Brasileira: o Sistema de Controle Governamental	18
2.4. A <i>accountability</i> na Administração Pública Federal Brasileira: a metodologia de Prestação de Contas do TCU	25
2.5. A Auditoria de Avaliação da Gestão no contexto da Auditoria Governamental	28
3. METODOLOGIA	37
3.1. O Planejamento do Estudo de Caso	39
3.2. As Questões de Investigação e as Proposições de Estudo	40
3.3. A Unidade de Análise	42
3.4. As Pesquisas Bibliográfica e Documental	42
3.5. As Entrevistas	44
3.6. A Análise e Interpretação de Dados	47
4. ESTUDO DE CASO – A Auditoria de Avaliação da Gestão no âmbito do PROSUB	49
4.1. Guião de Estudo de Caso	49
4.1.1. Visão geral do Estudo de Caso	49
4.1.2. Procedimentos de Campo	56

4.1.3. Fontes de Evidência	58
4.2. Relatório do Estudo de Caso	61
4.2.1. O modelo de gestão de projetos usado no âmbito do PROSUB (PMBok) <i>versus</i> outros modelos avalizados internacionalmente	61
4.2.1.1. O modelo de gestão de projetos usado no âmbito no PROSUB – o <i>Project Management Body of Knowledge</i> (PMBok), desenvolvido pelo <i>Project Management Institute</i> (PMI)	68
4.2.1.2. O <i>Projects in Controlled Environments</i> (PRINCE 2), desenvolvido pelo <i>United Kingdom Government</i>	71
4.2.1.3. O <i>International Competence Baseline</i> (ICB), desenvolvido pelo <i>International Project Management Association</i> (IPMA)	75
4.2.1.4. O <i>Guidance on Project Management</i> (ISO 21500), desenvolvido pela <i>International Organization of Standardization</i> (ISO)	80
4.2.1.5. Análise comparativa entre os modelos de gestão de projetos	83
4.2.2. A auditoria aplicada a projetos – o <i>Standard for Auditing Project</i> do <i>Deutsches Institut für Interne Revision</i> (DIIR)	92
4.2.3. Análise comparativa entre as Auditorias de Avaliação da Gestão e o <i>Standard for Auditing Project</i> do DIIR	101
4.2.4. As percepções dos auditores internos a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão e o <i>Standard for Auditing Project</i> do DIIR	112
5. CONCLUSÃO	119
5.1. Contribuições do Estudo	122
5.2. Limitações do Estudo	123
5.3. Caminhos para Futuras Investigações	123
APÊNDICES	125
Apêndice A. Roteiro para entrevista com os auditores do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR)	125
Apêndice B. Entrevista com o Auditor 1 do CCIMAR	128
Apêndice C. Entrevista com o Auditor 2 do CCIMAR	136
Apêndice D. Entrevista com o Auditor 3 do CCIMAR	141
Apêndice E. Entrevista com o Auditor 4 do CCIMAR	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1: Principais competências constitucionais e legais do TCU	21
Quadro 2.2: Principais competências constitucionais e legais do SCIPEF	22
Quadro 2.3: Principais avaliações realizadas nas Auditorias de Avaliação da Gestão	33
Quadro 3.1: Objetivos de cada tipo de entrevista	45
Quadro 4.1: Relação de Entrevistas com Oficiais auditores do CCIMAR	57
Quadro 4.2: Fontes de evidências para a Questão 1	58
Quadro 4.3: Fontes de evidências para a Questão 2	59
Quadro 4.4: Fontes de evidências para a Questão 3	59
Quadro 4.5: Fontes de evidências para a Questão 4	60
Quadro 4.6: Mapeamento do PMBoK (5ª edição)	69
Quadro 4.7: Mapeamento do PRINCE 2	73
Quadro 4.8: Mapeamento do ICB (3ª versão)	77
Quadro 4.9: Mapeamento do ISO 21500	82
Quadro 4.10: Comparação entre os diferentes modelos de gestão de projetos	84
Quadro 4.11: Universo da Auditoria aplicada a Projetos	97
Quadro 4.12: Análise comparativa entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o <i>Standard for Auditing Project</i> do DIIR	101
Quadro 4.13: Resumo da comparação entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o <i>Standard for Auditing Project</i> do DIIR, em termos de extensão de análise	105
Quadro 4.14: Resumo da comparação entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o <i>Standard for Auditing Project</i> do DIIR, em termos de âmbito de análise	109
Quadro 4.15: Percepção dos auditores do CCIMAR, em termos de extensão de análise	113
Quadro 4.16: Percepção dos auditores do CCIMAR, em termos de âmbito de análise	115

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1: Estrutura do Sistema de Controle Governamental	20
Figura 2.2: Estrutura do SCIPPEF e seu relacionamento com o Ministério da Defesa	24
Figura 2.3: A Avaliação da Gestão pelo TCU	27
Figura 4.1: Relação entre a estrutura organizacional de linha e a estrutura organizacional do projeto	65
Figura 4.2: Estrutura do PRINCE 2	72
Figura 4.3: Estrutura do ICB (3ª versão)	76
Figura 4.4: Áreas da auditoria aplica a projetos	95

ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAO - *Australian National Audit Office*

CCIMAR - Centro de Controle Interno da Marinha

CGU - Controladoria-Geral da União

CISSET - Secretarias de Controle Interno

CISSET- MD - Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa

CM - Comando da Marinha

COGESN – Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DGMM - Diretoria-Geral do Material da Marinha

DIIR - *Deutsches Institut für Interne Revision (German Institute for Internal Auditing)*

DN – Decisão Normativa

END – Estratégia Nacional de Defesa

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICB - *International Competence Baseline*

IFAC – *International Federation of Accountants*

IIA - *International Institute of Internal Auditing*

IIA/UK - *Chartered Institute of Internal Auditors*

IN – Instrução Normativa

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IPMA - *International Project Management Association*

IRB - Instituto Rui Barbosa

ISACA - *Information Systems Audit and Control Association*

ISO - *International Organization of Standardization*

ISO 21500 - *Guidance on Project Management*

ISSAI - *International Standards of Supreme Audit Institutions*

MB – Marinha do Brasil

NGP - Nova Gestão Pública

NIE - *New Institutional Economics*

NPM - *New Public Management*

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

OGC - *Office Government Commerce*

OM – Organização Militar

PMBok - *Project Management Body of Knowledge*

PMI – *Project Management Institute*

PNM – Programa Nuclear da Marinha

PRINCE 2 - *Projects in Controlled Environments*

PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos

SCIEPF - Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

SFC - Secretaria Federal de Controle

SGM - Secretaria-Geral da Marinha

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SN-BR – Submarino com Propulsão Nuclear Brasileiro

TCU – Tribunal de Contas da União

UFEM - Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas

UJ - Unidades Jurisdicionadas

**A Auditoria a Projetos como instrumento de *accountability*:
um estudo de caso.**

1. INTRODUÇÃO

1.1. Justificação do Estudo

O Brasil é um país pacífico, que rege suas relações internacionais pelos princípios da não-intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos. O pacifismo, mais que uma opção de Estado, é uma característica intrínseca do povo brasileiro, um valor a ser preservado, parte da própria identidade nacional (BRASIL, 1988).

Possuidor de uma das maiores economias do mundo, com um incalculável patrimônio natural, o Brasil tem, progressivamente, ampliado a sua relevância no cenário internacional. Porém, num mundo onde a capacidade de negociação dos Estados ainda é diretamente influenciada não apenas por seu poder econômico, mas também por sua capacidade militar, o Brasil deve estar preparado para defender seus interesses e garantir um adequado poder de dissuasão contra eventuais ameaças e agressões. Dessa forma, o País não pode abdicar de investir no fortalecimento de suas Forças Armadas e no desenvolvimento de sua indústria militar de defesa (BRASIL, 2008).

Nesse contexto, alinhado com as orientações contidas na Estratégia Nacional de Defesa (END), o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) da Marinha do Brasil visa capacitar o país a projetar e construir submarinos convencionais e nucleares. Desenvolvido sob o amparo de uma parceria estratégica celebrada entre o Brasil e a França, o Programa prevê a construção de quatro submarinos convencionais e de um submarino de propulsão nuclear que será projetado e construído no Brasil. Além disso, está prevista a construção de uma Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM), de um estaleiro e de uma base naval, dedicados à construção, manutenção e apoio logístico de submarinos (Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear - COGESN, 2013 e Marinha do Brasil - MB, 2015b).

Espera-se que o PROSUB possibilite um grande avanço tecnológico para o país, uma vez que prevê uma ampla transferência de tecnologia, capaz de fomentar o fortalecimento da indústria nacional e a qualificação técnica dos profissionais brasileiros, contribuindo para que o Brasil possa, de forma independente, projetar, construir e manter seus próprios submarinos no futuro (MB, 2015b).

Dessa forma, grande tem sido o empenho da Marinha do Brasil com a

apropriada gestão dos projetos afetos ao PROSUB, de modo a permitir que seus objetivos sejam alcançados no tempo, custo e qualidade previstos, garantindo a regular aplicação dos recursos públicos destinados ao referido Programa.

Assim, em face da relevância do PROSUB, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo da Administração Pública Federal Brasileira, monitora o andamento dos projetos afetos ao Programa desde o seu início, contribuindo proativamente para o seu adequado desenvolvimento junto à Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN), órgão vinculado à Marinha do Brasil e responsável pelo gerenciamento do PROSUB.

Além disso, de modo a permitir uma visão integrada de todas as ações necessárias à consecução do PROSUB e viabilizar o seu acompanhamento e controle, a Marinha do Brasil procurou organizar o gerenciamento dos projetos afetos ao Programa a partir de boas práticas consagradas de gestão de projetos, adotando o modelo desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI, 2013), no seu guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBok) (COGESN, 2013).

A adoção do modelo de gestão de projetos preconizado pelo PMI no gerenciamento dos projetos do PROSUB, vem ao encontro de um conjunto de iniciativas voltadas a aproximar a gestão pública de práticas consagradas na gestão privada, e têm por propósito tornar a Administração Pública mais eficiente. Essas iniciativas tiveram origem num movimento ocorrido nas últimas décadas do século XX, que ficou conhecido como *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) (Hood, 1991).

Cabe destacar, que a adoção de boas práticas de gestão de projetos pela Marinha do Brasil não ficou limitada ao PROSUB, passando a ser utilizada em todos os grandes projetos sob sua responsabilidade. Nesse contexto, a principal medida adotada foi a criação, em 2013, da Diretoria de Gestão de Programas Estratégicos da Marinha (DGePEM), que tem por missão atuar como órgão executivo central de gerenciamento de projetos estratégicos da Marinha e servir como repositório do conhecimento institucional adquirido (Comando da Marinha – CM, 2013a e CM, 2013b).

No âmbito da Marinha do Brasil, compete ao Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), como órgão responsável pela auditoria interna, efetuar a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos públicos, bem como o monitoramento e avaliação dos processos de gestão desenvolvidos nas diversas Organizações Militares vinculadas à Instituição (Secretaria-Geral da Marinha - SGM, 2014). Cabe ao CCIMAR a

realização de Auditorias de Avaliação da Gestão no âmbito do PROSUB, cujo enfoque é o monitoramento e avaliação da gestão do Programa.

Dessa forma, alinhado ao esforço de institucionalização de modernas práticas de gestão pela Marinha do Brasil, é importante que os auditores do CCIMAR estejam capacitados a aplicar nas auditorias os conhecimentos de boas práticas em gestão de projetos, de forma a contribuir adequadamente com o monitoramento dos diversos projetos estratégicos da Instituição, em particular do PROSUB, garantindo a sua regular prestação de contas (*accountability*) para a sociedade.

Contudo, tal como refere o *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR, 2008), as constatações proporcionadas por investigações realizadas internacionalmente revelaram que, como a gestão de projetos não é tratada de maneira uniforme, tanto na prática como na teoria, a auditoria aplicada a projetos continua a ser um vasto campo de investigação, uma vez que não há uma abordagem definitiva que combine essas duas áreas de conhecimento.

Em face do exposto, dada a importância e a dimensão do PROSUB no contexto Brasileiro, torna-se necessário aferir se os procedimentos de avaliação e monitoramento realizados pelo CCIMAR no PROSUB, particularmente os efetuados no âmbito das Auditorias de Avaliação da Gestão, estão alinhados, em termos de âmbito e extensão de análise, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria.

O presente trabalho é importante para a Marinha do Brasil, uma vez que, ultimamente, a eficácia das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal Brasileiro (SCIPF), tem sido questionada, despertando na opinião pública Brasileira dúvidas a respeito de seu real contributo para o monitoramento da gestão dos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira e para a garantia da regular prestação de contas (*accountability*) por parte dessas entidades (Hage, 2014).

1.2. Objetivos do Estudo e Questões de Investigação

O presente estudo tem por objetivo geral analisar e aferir se os procedimentos adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no âmbito dos projetos da Marinha do Brasil, em especial do PROSUB, estão alinhados, em termos de âmbito e extensão de análise, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias

aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular com o *Standard for Auditing Project* do *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR) (DIIR, 2008).

Por forma a atingir o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

a) Caracterizar o modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), o PMBoK, que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, bem como outros modelos de gestão de projetos avaliados por outros organismos internacionais, estabelecendo depois uma comparação entre os vários modelos, com vista a identificar as diferenças/similaridades entre eles. A caracterização dos modelos de gestão de projetos torna-se necessária para a compreensão dos conhecimentos base necessários aos auditores que realizam o monitoramento dessas atividades.

b) Caracterizar os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular o *Standard for Auditing Project* do *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

c) Caracterizar os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e aferir se existe um alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, com o *Standard for Auditing Project* do DIIR.

d) Analisar a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e extensão de análise envolvidos.

A partir da definição dos objetivos específicos do presente estudo, foram estabelecidas as seguintes questões de investigação:

Questão 1: Quais são características do modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), o PMBoK, que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, bem como de outros modelos de gestão de projetos avaliados por outros organismos internacionais, e quais as diferenças/similaridades entre os modelos?

Questão 2: Quais são as características, em termos de âmbito e extensão de análise, dos modelos (guias) de auditoria a projetos, preconizados por organismos

internacionais da área de Auditoria, em particular do *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Questão 3: Quais são as características das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e qual o seu nível de alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, com o *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Questão 4: Qual a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e extensão de análise envolvidos?

1.3. Contributos esperados

Espera-se que esta dissertação auxilie no esforço de institucionalização das boas práticas de gestão de projetos na Marinha do Brasil, e contribua com a investigação acadêmica na área da Auditoria Interna, enfatizando uma abordagem aplicada à gestão de projetos, que possa ser utilizada no aperfeiçoamento do processo de monitoramento dos projetos desenvolvidos no âmbito da Marinha do Brasil, em particular do PROSUB.

1.4. Estrutura do trabalho

Diante do desafio de apresentar respostas cientificamente válidas para as questões de investigação propostas, a presente dissertação foi organizada em cinco capítulos, a seguir discriminados. O Capítulo 1 corresponde à presente introdução do trabalho. O Capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica do trabalho, obtida a partir de pesquisa bibliográfica baseada na consulta a livros, teses e dissertações acadêmicas, além de artigos publicados em revistas científicas, que tratam da Administração Pública e seus modelos de gestão, dos conceitos e pressupostos da *Corporate Governance*, da *Accountability* e da Auditoria e sua aplicação à gestão de projetos. Além disso, foi objeto de pesquisa a legislação federal brasileira que trata da estrutura de monitoramento do Poder Executivo Federal Brasileiro e das competências de seus principais órgãos responsáveis. O Capítulo 3 dedica-se à apresentação da metodologia adotada para o desenvolvimento do trabalho, abordando o planejamento do Estudo de Caso realizado, seus objetivos gerais e específicos, as questões de investigação e proposições de estudo,

bem como demais informações relativas à análise e interpretação dos dados levantados. O Capítulo 4 apresenta o trabalho de investigação propriamente dito, a partir do desenvolvimento de um guião para o Estudo de Caso, contemplando a visão geral do estudo, os procedimentos de campo adotados, a identificação das fontes de evidência e o relatório do Estudo de Caso. Finalmente, o Capítulo 5 apresenta as conclusões do trabalho de investigação.

Cabe destacar que esta dissertação está redigida em Português (Brasil), e procura observar as normas do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O *New Public Management* e o Modelo de Administração Pública Gerencial

A adoção do estilo de Administração Pública gerencial foi um reflexo de um movimento global que teve origem com a crescente insatisfação provocada pela incapacidade dos Estados em atender aos anseios de seus cidadãos. Esse movimento ficou conhecido como a Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM), cujo enfoque central era a adaptação para o setor público de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado, pressupondo a redução da máquina estatal, o aumento da eficiência e da eficácia da gestão pública e a criação de mecanismos para responsabilização dos agentes públicos (Hood, 1991).

A NPM surgiu como resposta ao esgotamento do modelo de gestão pública surgido ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ainda sob influência da teoria econômica do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que previa um papel intervencionista do Estado sobre a economia, como resposta à Grande Depressão dos anos de 1930 (Harvey, 2005).

Segundo Abrucio (1997), quatro fatores contribuíram para a crise do modelo econômico vigente no pós-guerra. O primeiro foi a crise econômica mundial, deflagrada por duas crises do petróleo (1973 e 1979), que teve repercussão em toda a década de 1980, afetando a estabilidade fiscal dos Estados. O segundo fator foi a crise fiscal, que provocou a incapacidade de os Estados continuarem a financiar as altas despesas decorrentes da intervenção estatal na economia. O terceiro fator caracterizou-se pela perda de capacidade de os Estados atenderem às demandas da sociedade, uma vez que estavam sobrecarregados de atividades acumuladas no pós-guerra e sem recursos suficientes para honrar seus compromissos. O quarto e último fator foi a globalização e todas as transformações tecnológicas, que trouxeram grandes alterações na dinâmica da produção e do comércio internacional, e contribuíram para aumentar o poder das grandes empresas multinacionais, com a conseqüente redução do poder dos Estados em controlar os fluxos financeiros e comerciais, e em ditar políticas macroeconômicas. De fato, antes da integração mundial dos mercados e sistemas produtivos, os Estados podiam proteger suas respectivas economias da competição internacional. No entanto, com o desenvolvimento tecnológico ocorrido ao final do século XX, o sistema econômico

mundial passou por uma profunda transformação. A redução dos custos de transporte e comunicação tornou a economia mundial muito mais integrada e competitiva, reduzindo consideravelmente a capacidade dos Estados protegerem suas economias nacionais (Jund, 2006).

A esse cenário de escassez de recursos públicos e de enfraquecimento do poder Estatal, somou-se um sentimento generalizado de repulsa à burocracia característica do modelo Estatal então em vigor, que era vista muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico isento a serviço dos cidadãos. Na verdade, ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, reinante em grande parte da opinião pública, de que o modelo de gestão Estatal veículado pelas ideais burocrático-militares do pós-guerra era ineficiente e de que o setor privado possuía o modelo de gestão ideal. Foi nesse contexto que o modelo de administração gerencial se implantou no setor público de diversos países a partir da década de 1980 (Abrucio, 1997).

A NPM surgiu do casamento de duas correntes doutrinárias distintas: o *New Institutional Economics* (NIE) e o *Gerencialismo* (Hood, 1991).

O NIE contribuiu para o desenvolvimento de um conjunto de doutrinas de reforma administrativa muito diferentes das tradicionais ideias burocrático-militares do pós-guerra, que davam ênfase à organização hierárquica e à eliminação da sobreposição de funções (Hood, 1991). Dentre as teorias que dão sustentação ao NIE é possível destacar, no âmbito da presente dissertação, a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública.

A Teoria da Agência, proposta por Jensen e Meckling (1976), define o relacionamento de “agência” como sendo aquele que se forma a partir da relação estabelecida quando uma ou mais pessoas (principal) contratam uma terceira pessoa (agente) para realizar alguma atividade em seu nome, delegando-lhe autoridade para tanto. Dessa forma, toda vez que alguém é posto para administrar os interesses de outra pessoa surge a relação de “agência”, que é frequentemente marcada pela existência de conflitos de interesses, uma vez que o agente, ao priorizar seus interesses pessoais, pode deixar de perseguir os objetivos estabelecidos pelo principal, ou não se empenhar na condução do negócio. Os problemas gerados pela separação entre o principal e o agente são denominados “problemas de agência” (Godoy e Marcon, 2006).

A Teoria da Agência tem sido utilizada no estudo das relações formadas entre proprietários (principais) e gestores (agentes) em diversos setores organizacionais (Godoy e Marcon, 2006). No âmbito do setor público dos Estados democráticos, a Teoria da

Agência é utilizada no estudo das relações formadas entre os cidadãos (principais), por meio de seus representantes políticos, e os gestores públicos (agentes) responsáveis pela execução dos serviços públicos (Filho, 2003).

A existência de conflitos de interesse entre o principal e o agente acabam por justificar a criação de mecanismos de controle, com o objetivo de verificar e monitorar as atividades organizacionais, de forma a minimizar a distância entre os objetivos do principal e os resultados efetivamente entregues pelo agente (Godoy e Marcon, 2006). Dessa forma, a Teoria da Agência considera os sistemas de controle como balizadores da ação gerencial (Filho, 2003). No setor público, os interesses antagônicos entre os cidadãos (principais) e gestores públicos (agentes) devem ser monitorados por uma consistente estrutura de *governance* que promova a regular prestação de contas (*accountability*) por parte dos gestores públicos, de forma a assegurar que estes atuem com eficiência, eficácia e economicidade, e de acordo com os interesses da sociedade (Viana, 2010).

Segundo Filho (2003), a Teoria da Agência ocupa um papel central nos modelos de *governance*, uma vez que, se não ocorressem os problemas de agência, não seriam necessárias as práticas de *Corporate Governance*.

A Teoria da Escolha Pública descreve a forma como os Governos tomam decisões acerca de diversos fatores, como a implementação de políticas sociais, a criação de impostos, a realização de despesas, o estabelecimento de normas e regulamentações, dentre outras deliberações, tendo em conta as motivações dos políticos, que procuram, em primeiro lugar, maximizar as suas chances de ganhar as eleições (Samuelson e Nordhaus, 1993 *apud* Viana, 2010). Dessa forma, tal qual a Teoria da Agência, a Teoria da Escolha Pública também trata do conflito de interesses, mas tendo como enfoque as relações estabelecidas entre os cidadãos (principais) e seus representantes políticos (agentes), responsáveis pela implementação de políticas públicas. Por essa razão, se faz necessário o estabelecimento de uma sólida estrutura de *governance*, a fim de monitorar as ações dos políticos e minimizar os efeitos negativos das decisões baseadas meramente em interesses eleitorais (Viana, 2010).

Seguindo a linha de promoção da eficiência do Estado e a ideia da monitorização das ações Estatais preconizadas pelo NIE, a revisão do papel do Estado iniciada no Reino Unido durante a gestão da Primeira-Ministra Margaret Thatcher (1979-1990), deu início a um movimento internacional de reforma do aparelho Estatal, que ficou conhecido como “Gerencialismo” (*Managerialism*) (Filho, 2003).

O modelo gerencial de Administração Pública, transformou o então vigente modelo burocrático, contribuindo para o desenvolvimento de um conjunto de doutrinas de reforma administrativa sustentadas no conceito de “gestão profissional”, baseada na profissionalização dos servidores públicos e na adoção de práticas gerenciais do setor privado como elementos indispensáveis para a melhoria dos resultados organizacionais (Hood, 1991 e Paula, 2005).

Face ao exposto, considera-se que a base conceitual da NPM reside, fundamentalmente, na mudança de paradigmas doutrinários fundamentais do modelo de Administração Pública tradicional, por um lado buscando reduzir ou remover as diferenças entre os setores público e privado e, por outro lado, procurando dar ênfase ao processo de *accountability* com foco nos resultados da gestão (Hood, 1995).

De acordo com Hood (1995), há sete elementos doutrinários que caracterizam a NPM: a profissionalização da gestão pública; a ênfase no controle de resultados; o estabelecimento de objetivos mensuráveis e claramente definidos, com a definição de padrões de desempenho e medidas de avaliação; a desagregação das grandes unidades do setor público; o uso de práticas de gestão do setor privado; a disciplina e parcimônia na utilização dos recursos públicos, e o foco nos resultados. Na mesma linha de pensamento, Keating (2001) afirma que em lugar do modelo tradicional de Administração Pública, excessivamente pautado no cumprimento de regras e no controle hierárquico, o novo ambiente da Administração Pública gerencial caracteriza-se essencialmente por:

a) foco em resultados, em termos de eficiência, eficácia, efetividade e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos;

b) descentralização da gestão, com melhor definição de autoridade e divisão de responsabilidades, de modo que as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços sejam feitas mais perto do ponto de entrega, com a possibilidade de *feedback* dos clientes e demais grupos de interesse;

c) foco no cliente, com a ampliação de suas possibilidades de escolha através da criação de ambientes competitivos dentro e entre organizações do setor público e, ainda, entre os concorrentes não-governamentais;

d) flexibilidade para explorar outras alternativas rentáveis para dirigir a prestação ou a regulação pública, incluindo o uso de instrumentos de mercado; e

e) *accountability* voltada para os resultados (*performance*) e à prevenção de riscos (gestão de riscos), em vez de se limitar à verificação do cumprimento de um determinado conjunto de regras.

A NPM representa um movimento internacional que busca corrigir as deficiências apresentadas pelo modelo de Administração Pública tradicional, no que se refere à qualidade e à eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. Nesse novo cenário, é possível observar a tendência das instituições públicas atuarem de forma mais semelhante às instituições privadas, no sentido de ter compromissos com resultados e responsabilidades perante os contribuintes (Machado, 2004). A repercussão das melhores práticas de gestão na área privada contribuiu para a introdução do conceito de *Corporate Governance* nos órgãos Governamentais, passando a avaliação e o monitoramento do desempenho a constituir parte indispensável de uma gestão moderna dos serviços públicos (Magalhães, 2011).

2.2. A *Corporate Governance* no Serviço Público Brasileiro

Nas últimas décadas, a Administração Pública Brasileira passou por diversos movimentos transformadores no intuito de proporcionar um melhor gerenciamento dos recursos materiais, financeiros e humanos sob a sua tutela, de modo a atender à crescente demanda da sociedade por serviços públicos de qualidade (Jund, 2006 e SGM, 2011). Com a evolução das teorias administrativas e com a crescente demanda por serviços públicos de qualidade compatíveis com o desenvolvimento ocorrido ao longo do tempo, o Estado Brasileiro evoluiu e implementou mudanças transformadoras na gestão pública. Essas mudanças foram resultado das transformações sociais de cada época, e deixaram marcas permanentes na história da Administração Pública Brasileira, que podem ser identificadas em três fases ou estilos principais, cada qual com suas características bem definidas: o estilo de Administração Pública patrimonialista; o estilo de Administração Pública burocrático e o estilo de Administração Pública gerencial (Bresser-Pereira, 2008).

Até o final do século XIX e início do século XX predominou nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas e, em particular no Brasil, o estilo de Administração Pública patrimonialista, caracterizado pela “privatização do Estado”, ou seja, pela permeabilidade entre os patrimônios público e privado, na qual o patrimônio público era, com frequência, confundido com o patrimônio privado. Tal como refere Jund (2006), o patrimonialismo era assinalado pela incapacidade ou relutância dos governantes em distinguir entre o patrimônio público e seu patrimônio particular. Nessa fase, a gestão pública era marcada pela pessoalidade, pelo nepotismo e pela falta de padronização de

procedimentos. Os governantes administravam o patrimônio público como se fosse uma extensão de seus bens privados, como se o Estado fosse sua propriedade. Os servidores públicos eram selecionados a partir de indicações políticas, sem concurso público ou mesmo necessidade de comprovar qualificação para o exercício dos cargos. Num ambiente caracterizado por privilegiar a vontade de poucos em detrimento dos interesses de todos os cidadãos, e pela baixa qualidade dos quadros de servidores em funções públicas, a implementação de políticas sociais ficava em segundo plano, e pouco esforço era feito para o desenvolvimento de práticas voltadas a estimular a qualidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a transparência e a obtenção de resultados superiores para a gestão pública e para a sociedade em geral (Jund, 2006 e SGM, 2011).

Entre as primeiras décadas do século XX e os anos noventa, com o florescimento do capitalismo e a consolidação da democracia em diversos países, estabeleceu-se uma clara distinção entre a *res pública* e o patrimônio privado, caracterizada pelo surgimento da Administração Pública burocrática em substituição ao modelo patrimonialista (Jund, 2006). Max Weber, principal teórico desse modelo, defendia que as organizações deveriam buscar a racionalidade, adequando os meios aos fins pretendidos, de forma a garantir a eficiência na gestão. Dessa forma, nos anos de 1930 ocorreu a primeira grande reforma do Estado Brasileiro com a implementação da Administração Pública burocrática inspirada no modelo weberiano, marcada pela impessoalidade, formalismo e padronização de procedimentos (Jund, 2006). Os assuntos de Estado passaram, então, a ser conduzidos por servidores públicos profissionais, especialmente recrutados e treinados em carreiras específicas, dotados de um senso ético alinhado com o interesse público (Fajardo, 2011). A burocracia procura fundar seus princípios em um atuar regrado do agente público, ou seja, procura dotar o Estado de instrumentos capazes de fiscalizar a ação administrativa com o propósito de conduzir à correta gestão da coisa pública (Castro, 2008). Embora representasse uma resposta aos vícios do patrimonialismo, o modelo burocrático apresentava um viés autoritário e centralizador, que o tornava ainda permeável aos resquícios da administração patrimonialista (Jund, 2006). Disfunções caracterizadas, principalmente, pelo apego ao formalismo e à padronização de procedimentos, inviabilizavam o desenvolvimento de respostas mais rápidas e adequadas para as diferentes questões do dia a dia da Administração Pública, e acarretavam prejuízos ao atendimento das demandas da sociedade (Castro, 2008).

Nos anos de 1990, após diversas tentativas de corrigir as distorções do modelo burocrático, houve a segunda grande reforma do Estado Brasileiro, implicando na implantação do estilo gerencial de Administração Pública, orientado para a gestão por resultados na condução dos serviços públicos prestados aos cidadãos, com foco na excelência da gestão pública. A administração gerencial procura modificar o padrão burocrático de Weber com a implantação, no setor público, de conceitos consagrados no setor privado como, por exemplo: estabelecimento de parcerias; utilização de mecanismos de avaliação de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade; planejamento estratégico; flexibilização; descentralização; redução dos níveis hierárquicos e desenvolvimento de habilidades gerenciais (Jund, 2006 e SGM, 2011).

O aperfeiçoamento e a reconfiguração dos modelos de gestão da Administração Pública que culminou no estilo gerencial, resultou no estabelecimento de mecanismos mais eficientes, nos quais, e à semelhança do setor privado, os objetivos organizacionais são definidos e permanentemente perseguidos com observância aos princípios de responsabilidade social, em prol da continuidade e da prosperidade da atividade da organização. Subjacente ao novo estilo gerencial está o conceito de *Corporate Governance*, que subentende um sistema de decisões e práticas de gestão voltadas para a determinação e controle do desempenho e da direção estratégica das corporações (Slomski *et al.*, 2008).

Para a *Australian National Audit Office* (ANAO, 2003), a *Corporate Governance* se refere às práticas e mecanismos por meio dos quais as organizações são dirigidas, controladas e levadas a prestar contas, tendo como principais elementos: a transparência das estruturas e operações organizacionais; a implementação de eficazes sistemas de gestão de risco e de controle interno, e a adequada *accountability* perante as partes interessadas.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 19) define *Corporate Governance* como sendo “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle”. Para o IBGC (2009), as boas práticas de governança corporativa têm o propósito de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade.

Na mesma linha, Andrade e Rossetti (2004) definem *Corporate Governance* como sendo o conjunto de valores, princípios, propósitos e regras que regem o sistema de

poder e os mecanismos de gestão das corporações, em busca da maximização da riqueza dos acionistas e do atendimento aos direitos de outras partes interessadas. Para os autores, a *Corporate Governance* alinha-se a um conjunto de princípios que se traduzem em regras e procedimentos éticos estabelecidos com o intuito de gerar valor para a organização.

Segundo Fajardo (2011), a literatura internacional reconhece os seguintes princípios de boa *Corporate Governance*:

a) a Transparência (*disclosure*): trata-se de princípio que visa facultar amplo grau de publicidade e acesso às informações disponíveis nos órgãos, com o objetivo de viabilizar o controle externo dos atos e facultar a participação ativa dos interessados;

b) a Equidade (*equity*): por meio da equidade, é possível afirmar que o exercício das funções pelos gestores deve ser pautado pelos valores de justiça, equilíbrio e igualdade, preservando a isonomia necessária para a legitimidade da gestão;

c) o Dever de Prestar Contas (*accountability*): corolário do princípio da transparência, a *accountability* deve ser considerada em duas vertentes que são, nomeadamente, a apresentação regular das contas e a responsabilização dos agentes por suas ações. A *accountability* está diretamente relacionada ao controle exercido pelas partes interessadas sobre os gestores;

d) a Conformidade (*compliance*) – a conformidade em seu aspecto formal retrata um juízo de adequação dos atos de gestão ao ordenamento jurídico-normativo existente e se refere, assim, à fiel observância das leis e normas que regem as organizações; e

e) a Ética (*ethics*) – o exercício das funções dos gestores deve ser pautado pela ética, ou seja, observância aos valores de moralidade e probidade considerados como fundamentais pela sociedade.

A IFAC (2001) assevera, ainda, que uma boa *governance* depende da demonstração de elevados padrões de integridade na conduta dos agentes envolvidos na administração de topo da organização.

Com o desenvolvimento do estilo gerencial na Administração Pública, muitos dos princípios de *Corporate Governance*, desenvolvidos para o setor privado, têm sido adaptados ao setor Governamental, com o propósito de fomentar uma gestão pública moderna, voltada para resultados e para a melhor prestação de serviços aos cidadãos. Nessa medida, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2002), a *Corporate Governance* pode ser definida como a maneira pela qual os

valores subjacentes de uma nação, normalmente articulados de alguma forma em sua Constituição, são institucionalizados.

Enquanto a *Corporate Governance* aplicada ao setor privado busca ampliar o valor das corporações, a *Public Governance* procura aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos, sem descuidar da estrita observância à legalidade e à legitimidade das ações dos gestores públicos (Slomsky *et al.*, 2008).

No Brasil, segundo Castro (2008), a influência do estilo gerencial na Administração Pública resultou em importantes alterações na legislação, culminando com a inclusão, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, do Princípio da Eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), que trata dos princípios que regem a Administração Pública Brasileira, e estabelece:

A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...] (BRASIL, 1988, art. 37, grifo nosso).

Di Pietro (2006) afirma que o Princípio da Eficiência afeta não apenas o modo de atuação do agente público, mas também o modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

A adoção do estilo de Administração Pública gerencial no Brasil, consolidou um novo modelo de gestão pública que preconiza o gerenciamento por resultados e a busca da eficiência, eficácia e efetividade da gestão Governamental. Esse novo ambiente, caracterizado pelo fortalecimento de uma cultura de gerenciamento baseado em resultados, exigiu a conformação de uma nova abordagem para a *accountability*, a fim de torná-la capaz de gerar informações de melhor qualidade para a gestão pública (Castro, 2008).

Este novo modelo de gestão orientado para resultados, inspirou mudanças significativas na *accountability* das organizações públicas, que passaram a considerar, além da avaliação da conformidade (*compliance*), a avaliação do desempenho (*performance*) da gestão pública (Freitas, 2001).

Do exposto, verifica-se que a implementação do estilo de Administração Pública gerencial está diretamente relacionada à aplicação, pelo setor governamental, dos

princípios que norteiam as boas práticas de *Corporate Governance*. Além disso, essa nova concepção de gestão administrativa propõe um modelo que se preocupa primordialmente com o controle de resultados e com a eficiência administrativa, mas, ao mesmo tempo, não abandona o controle da legalidade e da legitimidade da gestão pública.

2.3. O monitoramento e a avaliação da Administração Pública Federal Brasileira: o Sistema de Controle Governamental

A Administração Pública deve estar compromissada com o cumprimento da lei e o atendimento do interesse público. Dessa forma, é necessário que o Estado estabeleça mecanismos de monitoramento voltados a garantir o cumprimento de seus objetivos. Esse compromisso está na origem da noção de controle¹ na Administração Pública (TCU, 2011).

Na ciência da Administração o controle é reconhecido como uma das funções administrativas fundamentais. A Escola Clássica, de Taylor e Fayol, já afirmava que o ciclo da administração compreendia planejar, organizar, dirigir e controlar (Lima, 2008).

Na Administração Pública a função controle é um corolário e uma prerrogativa dos Estados de Direito, cujo propósito é assegurar que a máquina estatal atue em conformidade com o conjunto de princípios e normas que compõem o ordenamento jurídico, pautando sua atuação em defesa interesse coletivo, visando o bem comum (TCU, 2011).

A partir das considerações de Lima (2008), é relevante elencar algumas classificações do controle, úteis para a melhor compreensão do tema, consideradas em três aspectos: quanto ao objeto, quanto ao momento de sua realização e quanto ao posicionamento do órgão controlador.

Quanto ao objeto, o controle pode ser classificado em:

a) Controle de legalidade – voltado para a verificação da conformidade dos procedimentos administrativos com as leis, normas e padrões previamente estabelecidos;

b) Controle de mérito – voltado para a avaliação da conveniência e oportunidade das ações administrativas. Esse tipo de controle é, normalmente, reservado à própria discricionariedade do administrador.

¹ Controle é a “função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos” (Chiavenato, 2006, p. 447).

c) Controle de gestão – voltado para o exame dos resultados alcançados e dos processos e recursos utilizados em face das metas previamente estipuladas, com base em critérios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Quanto ao momento de sua realização, o controle pode ser classificado em:

a) Controle prévio ou *ex-ante* – tem finalidade preventiva e é, via de regra, realizado pela auditoria interna e pelos sistemas de controle interno da organização, com o propósito de orientar os gestores, corrigir eventuais falhas e adotar melhores práticas de gerenciamento.

b) Controle concomitante ou *pari-passu* – tem finalidade preventiva ou corretiva quando é regularmente exercido pela própria administração. No entanto, pode ter caráter corretivo e, eventualmente, sancionador, quando provocado por denúncias, representações ou questões levantadas pelos órgãos de controle externo.

c) Controle subsequente ou *a posteriori* – tem por objetivo realizar avaliações periódicas da organização, como nas prestações de contas anuais, e podem ter caráter corretivo, ou mesmo, sancionador.

E por fim, quanto ao posicionamento do órgão controlador, o controle pode ser classificado em:

a) Controle interno – se refere ao controle administrativo realizado por agente controlador que integra a própria estrutura da organização objeto do controle. Pode, ainda, se referir ao próprio órgão de controle interno da organização.

b) Controle externo – quando o agente controlador se situa externamente ao órgão objeto do controle. Neste caso, pode ser realizado visando o controle jurisdicional, quando exercido pelos órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público; visando o controle político, quando realizado pelo Poder Legislativo; ou visando o controle técnico, quando realizado pelos órgãos de Controle Externo. Cabe ainda destacar que o controle externo abrange, também, o controle social exercido diretamente pela sociedade civil, que o exerce por meio da participação em audiências públicas e da utilização de instrumentos legais de representação e denúncia junto aos órgãos competentes.

O monitoramento e a avaliação da Administração Pública são poderes-deveres dos órgãos Estatais aos quais a Constituição e as leis atribuem essa função. No Brasil, esta atribuição é exercida pelo Congresso Nacional, com o apoio dos órgãos de controle externo e interno, que constituem o Sistema de Controle Governamental da Administração Pública Federal Brasileira, conforme estabelece art. 70 da Constituição da

República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988):

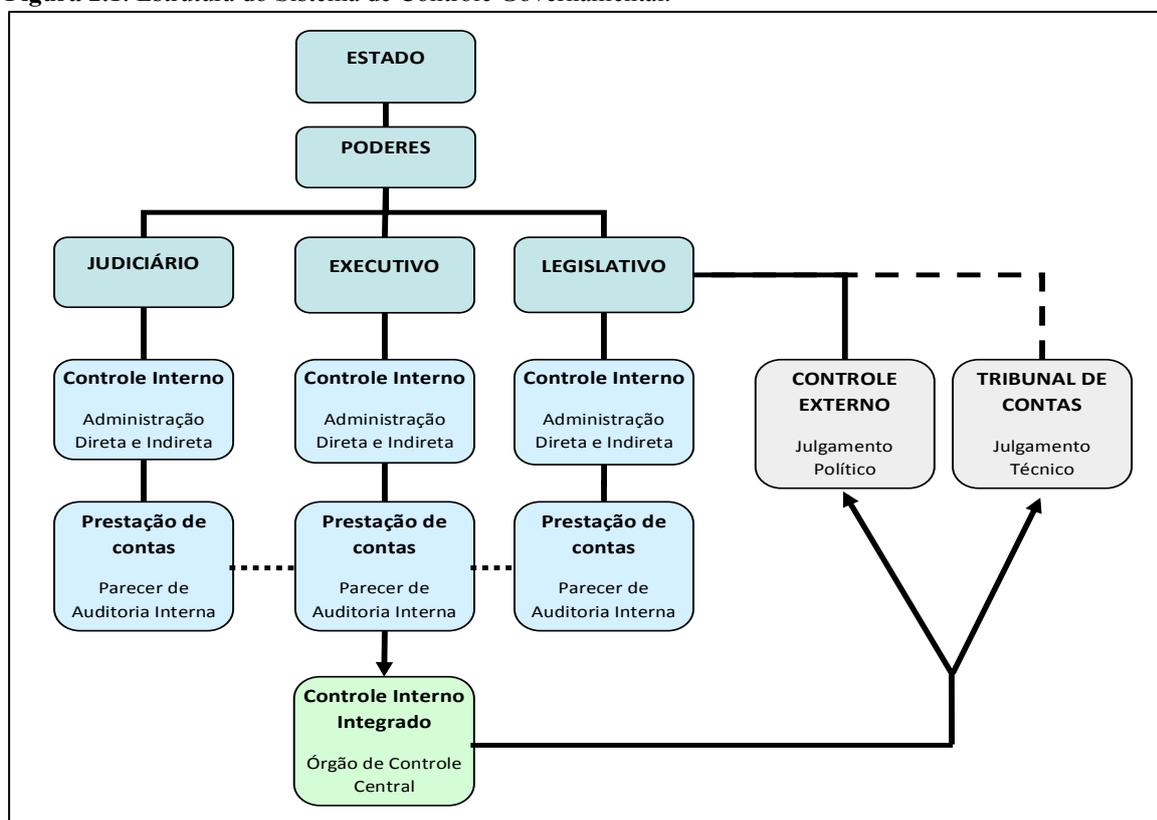
Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

O Sistema de Controle Governamental está previsto nos art. 70 a 74 da CRFB (BRASIL, 1988) e nos art. 75 a 82 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). Seus órgãos componentes têm a missão de monitorar as relações de prestação de contas (*accountability*) que se estabelecem entre os administradores públicos e o Congresso Nacional, na qualidade de representante dos cidadãos Brasileiros que delegam recursos e poderes ao Estado para realização do bem comum, conforme o disposto no parágrafo único, do art. 70, da CFRB (TCU, 2011).

A Figura 2.1 apresenta a estrutura do Sistema de Controle Governamental da Administração Pública Federal Brasileira.

Figura 2.1: Estrutura do Sistema de Controle Governamental.



Fonte: Jund (2006, p. 635)

O Sistema de Controle Governamental, responsável pelo monitoramento e avaliação da Administração Pública Federal Brasileira, está estruturado em três níveis (Jund, 2006):

a) o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU);

b) o controle interno de cada um dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); e

c) o controle interno integrado mantido em conjunto pelos três Poderes e, exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que é órgão do Poder Executivo.

Como visto, o controle externo governamental é competência do Poder Legislativo e fica a cargo do Congresso Nacional, que o exerce com auxílio do TCU, cujas competências constitucionais privativas constam dos art. 33, § 2º, 71 a 74 e 161 da CRFB (BRASIL, 1988). Além das competências constitucionais, o TCU possui atribuições legais reguladas pela Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) (BRASIL, 1992).

O Quadro 2.1 apresenta as principais competências constitucionais e legais do TCU relevantes para este trabalho:

Quadro 2.1: Principais competências constitucionais e legais do TCU.

COMPETÊNCIAS	ARTIGOS
Apreciar as contas anuais do Presidente da República.	art. 71, I, CRFB/88
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.	art. 33, § 2º; e art. 71, II, CRFB/88
Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.	art. 71, IV, CRFB/88
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	art. 71, VII, CRFB/88
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	art. 71, VII a XI, CRFB/88
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	art. 74, § 2º, CRFB/88
Apreciar e julgar as contas dos administradores e responsáveis, que serão submetidas anualmente ao Tribunal, sob forma de prestação de contas organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.	art. 7º, Lei nº 8.443/1992

Fonte: BRASIL (1988) e BRASIL (1992).

Embora tenha autonomia para fiscalizar diretamente os órgãos da Administração Pública Federal, por iniciativa própria ou por determinação do Congresso Nacional, o TCU conta com o apoio dos órgãos de controle interno dos três Poderes, componentes do Sistema de Controle Governamental, nas atividades de fiscalização, auditoria e apresentação de contas. Os órgãos de controle interno funcionam como interface do sistema, atuando na prestação de informações e averiguações que lhes forem solicitadas.

O Controle Interno Governamental é formado pelo controle interno de cada Poder e o controle interno integrado, mantido em conjunto pelos três Poderes e coordenado pela CGU, cujas competências estão estabelecidas no art. 17 da Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003).

Na União², é competência de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) manter um sistema de controle interno próprio, que é exercido de forma integrada, conforme estabelecido no art. 74 da CRFB (BRASIL, 1988).

No Poder Executivo, no qual a Marinha do Brasil está inserida, o controle interno é exercido pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCIPEF), que tem organização, estrutura, atividades, finalidades e competências estabelecidas pelo Decreto nº 3.591/2000 (BRASIL, 2000) e, pela Lei nº 10.180/2001 (BRASIL, 2001). O quadro a seguir apresenta as principais competências constitucionais e legais do SCIPEF relevantes para este trabalho:

Quadro 2.2: Principais competências constitucionais e legais do SCIPEF.

COMPETÊNCIAS	ARTIGOS
Avaliar a execução e o cumprimento das metas dos programas de governo e dos orçamentos da União.	art. 74, I, CRFB/88
Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal.	art. 74, II, CRFB/88
Apoiar os órgãos de controle externo no exercício de sua missão institucional.	art. 74, IV, CRFB/88
Avaliar a execução dos programas de governo, a fim de comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento.	Art. 3º, § 2º, Decreto nº 3.591/2000

² Segundo o artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição. São esferas diferentes de Poder (BRASIL, 1988).

COMPETÊNCIAS (continuação)	ARTIGOS
Avaliar a execução dos orçamentos da União, a fim de comprovar a conformidade da execução com os limites e destinações estabelecidos na legislação pertinente.	Art. 3º, § 3º, Decreto nº 3.591/2000
Avaliar a gestão dos administradores públicos federais, a fim de comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e a examinar os resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais.	Art. 3º, § 4º, Decreto nº 3.591/2000
Utilizar como técnicas de trabalho, para a consecução de suas finalidades, a auditoria e a fiscalização.	art. 4º, Decreto nº 3.591/2000
Prestar orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas, conforme disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.	art. 6º, Decreto nº 3.591/2000
Fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;	art. 24, II, Lei nº 10.180/2001
Fornecer informações a respeito da situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União.	art. 24, V, Lei nº 10.180/2001
Realizar auditoria à gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados.	art. 24, VI, Lei nº 10.180/2001

Fonte: BRASIL (1988), BRASIL (2000) e BRASIL (2001).

Além da CRFB (BRASIL, 1988) e das leis, cabe destacar que a Instrução Normativa (IN) nº 1, de 6 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle (SFC), define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do SCIPEF.

Os órgãos componentes do SCIPEF estão a seguir elencados e, sua estrutura e relacionamento com o Ministério da Defesa estão representados na Figura 2.2 (SGM, 2014):

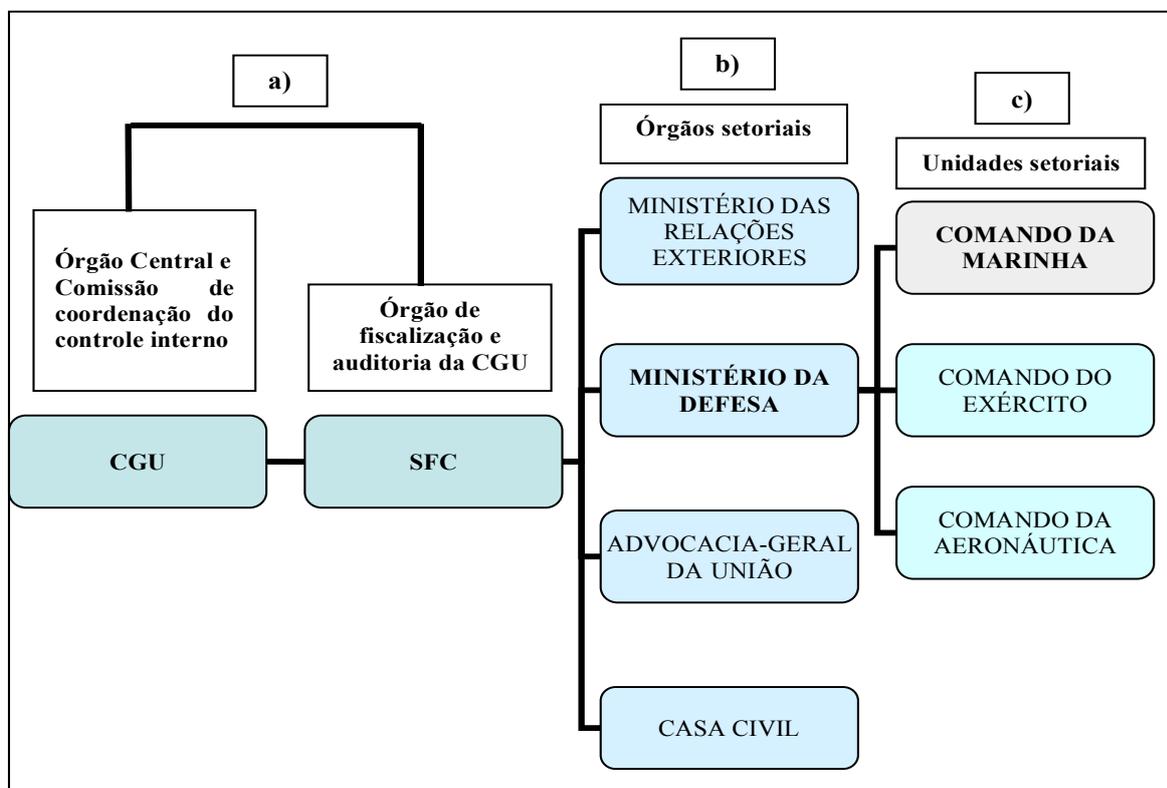
a) o Órgão Central do Sistema - é a CGU, cabendo à SFC, órgão subordinado, o desempenho das funções de fiscalização e auditoria de competência da CGU. A Comissão de Coordenação de Controle Interno, órgão colegiado de coordenação do SCIPEF, tem o objetivo de promover a integração e a homogeneização de entendimentos dos respectivos órgãos e unidades;

b) os Órgãos Setoriais - são as Secretarias de Controle Interno (CISSET), que integram as estruturas do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil; e

c) as Unidades Setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (CISSET-MD) - são as unidades de controle interno dos Comandos Militares. Os

órgãos que compõem o sistema ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica da CGU, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão a cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Figura 2.2: Estrutura do SCIEPF e seu relacionamento com o Ministério da Defesa.



Fonte: Adaptado de SGM (2014).

Como exposto, o SCIEPF tem por principal tarefa a avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos Federais e da aplicação de recursos públicos por intermédio da realização de fiscalizações e auditorias de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (SFC, 2001).

Na Marinha do Brasil, a Organização Militar (OM) que exerce as funções de Unidade Setorial de Controle Interno é o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), que desempenha as atividades de Auditoria, Análise e Apresentação de Contas no âmbito do Comando da Marinha (CM) (SGM, 2014). O CCIMAR foi criado pela Portaria Ministerial nº 509, de 29 de outubro de 2012, sucedendo, por transferência de subordinação, à Diretoria de Contas da Marinha.

Cabe destacar que as atividades de auditoria e fiscalização exercidas pelos órgãos de controle externo e interno da Administração Pública Federal Brasileira são desenvolvidas tendo por base não apenas o arcabouço legal e normativo de seus órgãos

componentes, mas também a experiência acumulada e as normas e padrões de auditoria adotados por organizações internacionalmente reconhecidas que atuam na área de auditoria como, por exemplo, a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), a *International Federation of Accountants* (IFAC), o *International Institute of Internal Auditing* (IIA), entre outros (TCU, 2011).

Do exposto, verifica-se que a Marinha Brasileira, instituição integrante do Poder Executivo Federal Brasileiro, está sujeita ao controle externo do TCU e suas Organizações Militares (OM) devem prestar contas ao Poder Legislativo a respeito da execução dos recursos públicos, dos programas e projetos por elas gerenciados.

Compete ao CCIMAR, Unidade Setorial de Controle Interno do Comando da Marinha, apoiar o TCU no exercício de suas atribuições e prestar orientação às OM da Marinha do Brasil nos assuntos pertinentes à área de controle interno e prestação de contas (*accountability*). O CCIMAR tem, ainda, a atribuição de monitorar e avaliar a gestão das OM, a fim de comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e a examinar os resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais.

2.4. A *accountability* na Administração Pública Federal Brasileira: a metodologia de Prestação de Contas do TCU

As transformações trazidas pela *New Public Management* (NPM) tiveram um profundo impacto na forma como os governos dos Estados passaram a conduzir a Administração Pública, levando ao desenvolvimento e implementação de sistemas de gestão e de aferição de desempenho (*performance*) capazes de proporcionar maior eficiência e eficácia ao serviço público, com a adoção de boas práticas de *Corporate Governance* na gestão governamental (Šević, 2004).

No âmbito das práticas de *Corporate Governance* enquadra-se o princípio da *accountability*, que significa a responsabilidade em prestar contas. A *accountability* representa a obrigação da entidade, bem como de seu pessoal, de responder por suas decisões e ações à frente da gestão dos recursos e, ainda, pelo desempenho de suas atividades, sujeitando-se ao escrutínio externo apropriado (IFAC, 2001).

A exigência de prestação de contas pode variar dependendo da natureza da entidade envolvida. No setor privado, a prestação de contas está voltada, primordialmente, a viabilizar o controle da organização pelas diversas partes interessadas

(*stakeholders*), como sócios, acionistas, clientes, etc. No setor público, o processo de prestação de contas faz parte da própria essência do Estado democrático, que faculta aos cidadãos o amplo acesso e o controle sobre as decisões e ações de seus representantes legalmente eleitos (Slomsky *et al.*, 2008). Nessa medida, a *accountability* no setor público é definida pela INTOSAI (2004) como o processo pelo qual as organizações públicas e seus agentes se tornam responsáveis por suas decisões e ações no que se refere à utilização dos recursos públicos, sendo chamados a prestar contas dessa utilização.

Os esforços para a adoção e consolidação dos princípios de boas práticas de *Corporate Governance* aplicados à gestão pública introduziram o conceito de *accountability* gerencial, que consiste no conjunto de procedimentos que levam os responsáveis pela gestão dos recursos públicos a prestarem contas dos resultados de suas ações, não apenas no que se refere à legalidade e legitimidade dos atos de gestão, mas também no que concerne à eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. Assim, a prestação de contas passou a ser vista como instrumento de aferição da capacidade do Governo em responder às demandas da sociedade nos seus mais diversos aspectos (Fajardo, 2011).

No Brasil, sob a influência da NPM, a Administração Pública sofreu alterações consideráveis nas últimas décadas e, atualmente, busca consolidar a implantação do estilo de administração gerencial voltada para resultados. A adoção do estilo de administração gerencial representou uma evolução na própria concepção de controle e prestação de contas da Administração Pública Federal Brasileira, não limitada aos seus aspectos legais e contábeis, mas também envolvendo as múltiplas dimensões das ações governamentais (*government accountability*) (Lima, 2008).

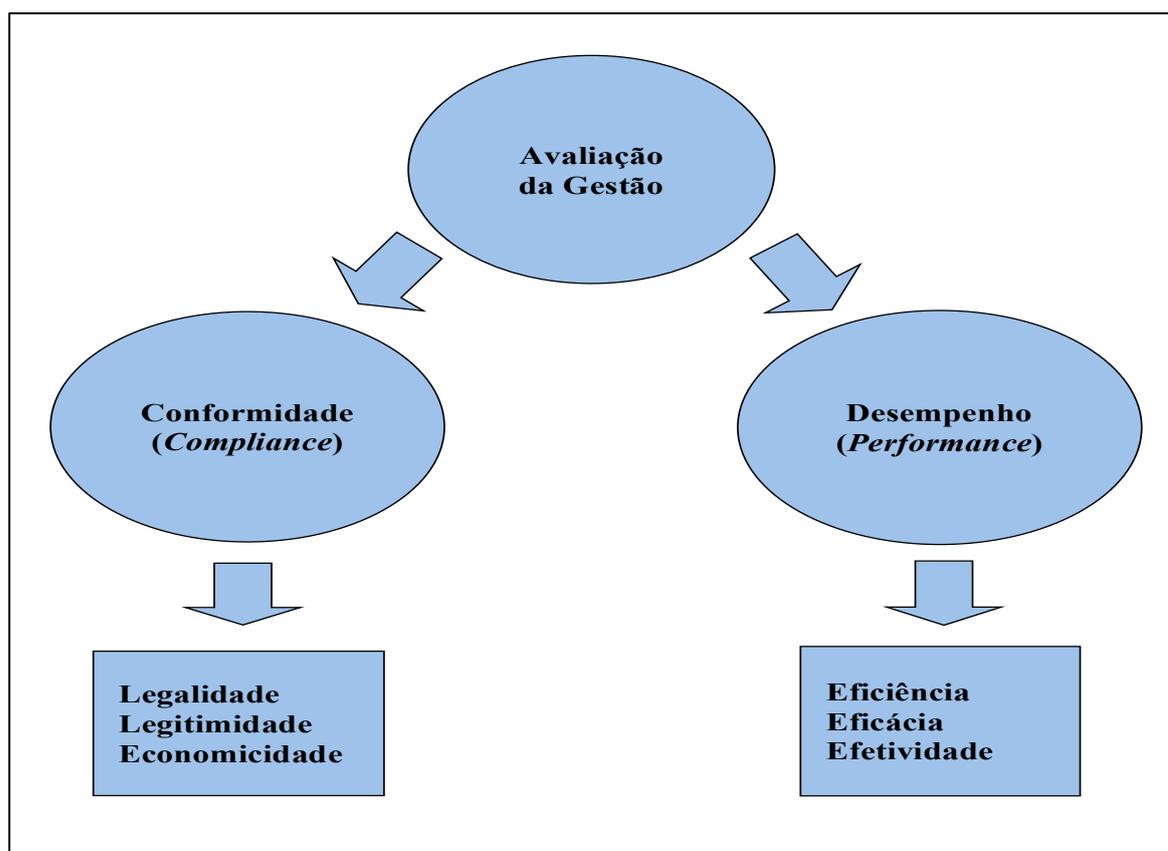
O TCU é o órgão com competência constitucional para monitorar as relações de *accountability* que se estabelecem entre os órgãos da Administração Pública Federal Brasileira e o Congresso Nacional e, no desempenho de suas atribuições, analisa e julga as contas das unidades da Administração Pública Federal sujeitas a sua jurisdição. Essas contas são apresentadas anualmente, por intermédio de relatórios de gestão compostos por um conjunto de demonstrativos e documentos de natureza contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional. Antes de seu envio ao TCU, esses relatórios de gestão são submetidos a uma auditoria prévia pelos órgãos de controle interno de cada Poder, que emitem um parecer a respeito da regularidade ou não das contas apresentadas.

Essa auditoria anual nas contas das Unidades Jurisdicionadas (UJ)³, é denominada Auditoria de Avaliação da Gestão (TCU, 2010).

A adoção do modelo de administração gerencial, com seu novo padrão de gestão orientado para resultados, inspirou o TCU a implementar uma significativa mudança na metodologia de avaliação e julgamento das contas apresentadas pelas das unidades da Administração Pública Federal sujeitas a sua jurisdição, passando a considerar, além da avaliação da conformidade (*compliance*), a avaliação do desempenho (*performance*) da gestão organizacional das UJ (Freitas, 2001).

Assim, a avaliação e o julgamento das contas pelo TCU deixaram de ser focados apenas no exame da legalidade, legitimidade e economicidade, passando a considerar, também, a aferição do desempenho da gestão pública, que consiste na verificação da eficiência, eficácia e efetividade dos atos e fatos da administração financeira, orçamentária e patrimonial das UJ, como ilustrado na Figura 2.3 (TCU, 2010).

Figura 2.3: A Avaliação da Gestão pelo TCU.



Fonte: Adaptado de SGM (2014).

³ No Brasil, de acordo com a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, Unidades Jurisdicionadas (UJ) são órgãos ou entidades que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos, e sobre as quais o TCU possui jurisdição.

Dessa forma, passou a existir um maior controle da discricionariedade do agente público, a partir do fundamento de que o administrador deve escolher a melhor solução, e não qualquer opção. Ou seja, passou a existir a possibilidade de responsabilização do agente público pela ineficiência, ineficácia ou não-efetividade da gestão, sobretudo se o baixo desempenho decorre da inobservância à regulamentação ou boa prática de natureza operacional, em nível administrativo ou gerencial (SGM, 2014).

Anualmente, o TCU estabelece, por meio de Instruções e Decisões Normativas, as informações a serem apresentadas pelas UJ nos seus respectivos relatórios de gestão, bem como a natureza das avaliações a serem procedidas nas Auditorias de Avaliação da Gestão pelos órgãos de controle interno de cada um dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A Instrução Normativa (IN) nº 63, de 1º de setembro de 2010 (TCU, 2010), estabelece as normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da Administração Pública Federal. Além disso, a Decisão Normativa (DN) nº 134, de 4 de dezembro de 2013 (TCU, 2013), dispõe acerca das UJ que devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação. Essa DN é regulamentada pela Portaria nº 90, de 16 de abril de 2014 (TCU, 2014), que apresenta orientações para elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014.

Em face da mudança na metodologia de avaliação da gestão pelo TCU, a Auditoria de Avaliação da Gestão, realizada anualmente pelos órgãos de controle interno dos três Poderes da União, passou a analisar e avaliar as contas e os resultados apresentados pelas UJ, considerando, não só aspectos pertinentes à conformidade (*compliance*), mas também ao desempenho (*performance*) da gestão de suas respectivas unidades vinculadas.

2.5. A Auditoria de Avaliação da Gestão no contexto da Auditoria Governamental

O conceito de auditoria não é unânime e tem evoluído no decorrer do tempo, como reflexo das transformações ocorridas nas organizações, que acabaram por estabelecer objetivos cada vez mais amplos para os trabalhos de auditoria. Inicialmente voltada para a descoberta de erros e fraudes, a auditoria evoluiu para outros domínios, assumindo formas especializadas e passando a ter uma função mais preventiva e

orientadora, preocupada em contribuir para o alcance dos objetivos e para a melhoria do desempenho (TCU, 2011).

A INTOSAI (2004) afirma que a auditoria consiste no exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com o propósito de verificar se estão em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas. O objetivo da auditoria é identificar, em intervalos regulares, desvios que possam exigir ações corretivas.

A partir desse entendimento, o TCU (2011, p. 13) define auditoria como sendo o “processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado”.

No setor público, o papel da auditoria é considerado fundamental na medida em que fornece aos órgãos de fiscalização, aos responsáveis pela *governance* e aos cidadãos em geral, informações e avaliações independentes e objetivas relativas à gestão e execução de políticas, programas ou ações públicas. A auditoria do setor público ou, simplesmente, auditoria governamental, contribui para criar condições para que os serviços públicos sejam prestados de forma adequada e reforçam a expectativa de que as organizações públicas e seus servidores venham a desempenhar suas funções de maneira eficaz, eficiente, ética e de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis (INTOSAI, 2013).

Segundo ao INTOSAI (2013), a auditoria governamental contribui para a adoção de boas práticas de *public governance*, uma vez que:

a) fornece informações confiáveis de forma independente e objetiva, apresentando conclusões ou opiniões baseadas em evidências suficientes e adequadas a respeito das organizações públicas;

b) reforça a *accountability* e a transparência, promovendo a utilização adequada dos recursos e do patrimônio públicos, e incentivando a melhoria contínua do desempenho da gestão pública;

c) reforça a eficácia das ações de fiscalização e correição por parte dos organismos que, dentro do arranjo constitucional, exercem esses tipos de atividades sobre o governo e sobre todos aqueles que gerenciam recursos públicos; e

d) incentiva a mudança, a partir do fornecimento de conhecimento, análises abrangentes e recomendações bem fundamentadas para melhoria da gestão pública.

A auditoria governamental é um campo de especialização da auditoria que compreende o exame e a avaliação da gestão pública, seus processos e resultados, visando certificar a adequada e oportuna aplicação dos diversos recursos públicos na busca do bem comum da sociedade (Jund, 2007).

No contexto Brasileiro, a Secretaria Federal de Controle (SFC, 2001) assevera que a auditoria governamental consiste no conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos, por meio da confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. É uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor aplicação dos recursos públicos, atuando preventivamente para corrigir o desperdício, a improbidade, a negligência e a omissão, a fim de assegurar o alcance dos resultados planejados, em benefício da sociedade.

A Instrução Normativa (IN) nº 1, de 6 de abril de 2001, da SFC, define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do SC�PEF. Com base na referida norma, a finalidade básica da auditoria governamental é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública (SFC, 2001).

Dependendo dos objetivos a serem alcançados, as auditorias do setor público podem ser classificadas de diferentes formas.

O INTOSAI (2013), em seu guia *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing* (ISSAI 100), integrante dos *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI), estabelece que os três principais tipos de auditoria governamental são:

a) Auditoria Financeira – se destina a certificar fidedignidade e adequabilidade das informações disponibilizadas nos relatórios financeiros e contábeis de uma organização pública;

b) Auditoria de Desempenho - se destina a certificar se as intervenções e programas governamentais estão sendo realizados em conformidade com os princípios da economia, eficiência e eficácia e se há espaço para melhorias. O desempenho é analisado em relação a critérios adequados, e as causas de desvios a esses critérios ou outros problemas são analisados, permitindo fornecer recomendações para a melhoria; e

c) Auditoria de Conformidade - é realizada para certificar se as informações, as atividades e as transações financeiras estão em conformidade com as normas,

regulamentos, códigos, leis, políticas e princípios gerais que regem a boa gestão do setor público.

A despeito da classificação geral dada pelo INTOSAI, no Brasil a auditoria governamental é subdividida em cinco tipos, de acordo com seus objetivos (SFC, 2001):

a) Auditoria de Avaliação da Gestão – objetiva emitir opinião com o propósito de certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, ajustes, acordos ou convênios, atestar a probidade na aplicação e administração dos recursos públicos, bem como avaliar os resultados operacionais e de execução dos programas governamentais no que se refere à eficiência, eficácia e economicidade da gestão;

b) Auditoria de Acompanhamento de Gestão – realizada ao longo do processo de gestão, com o objetivo de atuar em tempo real sobre os atos e seus efeitos potenciais, evidenciando melhorias e economias existentes no processo, ou prevenindo irregularidades ou problemas que afetem o desempenho institucional;

c) Auditoria Contábil – compreende o exame dos registros e documentos que permitam a emissão de parecer sobre a regularidade e fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis;

d) Auditoria Operacional – consiste na avaliação das ações gerenciais e dos procedimentos operacionais das organizações da Administração Pública Federal, dos programas de governo, dos projetos e das atividades, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade procurando auxiliar no aprimoramento dos procedimentos e controles; e

e) Auditoria Especial – consiste no exame de fatos ou situações relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizada para atender determinação expressa de autoridade competente.

No âmbito da auditoria governamental, ganha relevo a Auditoria de Avaliação da Gestão, cujo estudo mais detalhado se faz necessário para consolidar o embasamento teórico indispensável ao alcance dos objetivos da presente dissertação. Dessa forma, cabe apresentar outras definições doutrinárias a respeito da Auditoria de Avaliação da Gestão e verificar como esta se desenvolve no âmbito da Administração Pública Federal Brasileira, uma vez que se trata do segmento de auditoria governamental que tem relevância para o desenvolvimento do objeto de investigação nesta dissertação.

Para o Instituto Rui Barbosa (IRB, 2005, p.34), a Auditoria de Avaliação da Gestão “é aquela que é realizada em todos os níveis de gestão sob o ponto de vista da

economicidade, eficiência, eficácia e efetividade” e, na mesma linha de pensamento, para Freitas (2001), é uma modalidade de auditoria de resultados que tem por propósito a análise das estruturas, dos sistemas e das práticas gerenciais de uma organização ou programa, com o objetivo de oferecer sugestões ao aperfeiçoamento desses elementos, de forma a propiciar o aumento do nível de eficácia, eficiência e efetividade da entidade auditada.

Grateron (1999), assevera que, na Administração Pública, a Auditoria de Avaliação da Gestão permite avaliar a eficácia, eficiência e a economicidade das atividades e programas governamentais, a validade dos sistemas de controle interno administrativos e de monitoramento da gestão pública. De acordo com o citado autor, a Auditoria de Avaliação da Gestão:

... procura mostrar os pontos fracos e fortes da organização, estabelecendo as recomendações necessárias para melhorar o processo de tomada de decisões. Procura avaliar, baseada nos critérios ou parâmetros de eficiência, efetividade e economia, o processo de tomada de decisões e seu efeito no atingimento das metas e objetivos da organização (Grateron, 1999, pp. 5 e 6)

Em consonância com os entendimentos anteriores, Fajardo (2011) afirma que, no setor público, a Auditoria de Avaliação da Gestão é uma evolução da auditoria tradicional, que deixou de ser meramente contábil e operacional, para se tornar mais abrangente, incluindo a verificação da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da atuação governamental. Dessa forma, esse tipo de auditoria examina o processo de gestão em sua totalidade, de modo a permitir uma avaliação sistêmica das organizações, tendo como propósito a melhoria de seus resultados.

A partir dos conceitos doutrinários sobre o tema, cabe destacar que, no âmbito da Administração Pública Federal Brasileira, cabe ao TCU estabelecer, anualmente, as normas sobre a prestação de contas para as diversas UJ sob a sua jurisdição. Essas normas definem o conteúdo dos relatórios de gestão dessas unidades e a natureza das avaliações a serem realizadas nas Auditorias de Avaliação da Gestão pelos órgãos de controle interno de cada um dos três Poderes.

No âmbito da Marinha do Brasil, de acordo com a distribuição de atribuições do SCIPEF, compete ao CCIMAR (órgão de auditoria interna da Marinha), realizar as Auditorias de Avaliação da Gestão nas UJ selecionadas para terem suas contas verificadas pelo TCU. Nessas auditorias, são avaliados os resultados quantitativos e qualitativos da gestão das UJ, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento

dos objetivos e metas; a qualidade e confiabilidade dos controles internos administrativos; a regularidade da gestão orçamentária e financeira; a regularidade dos processos licitatórios e contratos firmados; a gestão de recursos humanos; o cumprimento das recomendações do órgão de auditoria interna; o cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU, dentre outras verificações (SGM, 2014).

O Quadro 2.3 detalha as principais avaliações que devem ser realizadas pelo CCIMAR durante as Auditorias de Avaliação da Gestão nas UJ da Marinha do Brasil, de acordo com o estabelecido na Instrução Normativa (IN) nº 63/2010 (TCU, 2010) e na Portaria nº 90/2014 (TCU, 2014), ambas do TCU, que descrevem as normas e as orientações para prestação de contas das UJ para o ano de 2014.

Quadro 2.3: Principais avaliações realizadas nas Auditorias de Avaliação da Gestão

ÁREA	AVALIAÇÕES REALIZADAS
Estrutura de Governança	Avaliação da adequação da estrutura de governança da UJ, de acordo com suas atividades, considerando o organograma, os mecanismos de atribuição de responsabilidades, a segregação de funções e os controles adotados para assegurar a conformidade da gestão e garantir o alcance dos objetivos planejados.
Controles Internos	Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ, para garantir a consecução dos seus objetivos estratégicos, considerando os componentes a seguir: <ul style="list-style-type: none"> a) Ambiente de Controle; b) Avaliação de Risco; c) Atividades de Controle; d) Informação e Comunicação; e e) Monitoramento.
Planejamento e Avaliação de Resultados	Avaliação do planejamento estratégico da UJ e as suas inter-relações com as suas competências legais. Avaliação dos programas e projetos gerenciados pela UJ, da programação orçamentária e financeira e, ainda, dos resultados alcançados no exercício financeiro. Avaliação dos indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da UJ, considerando seus programas e projetos, incluindo análise comparativa dos índices previstos e observados relativamente ao exercício de referência do relatório de gestão. Nessa avaliação devem ser consideradas as possíveis facilidades ou limitações encontradas pela UJ em face do contexto político, econômico, ambiental, tecnológico e social, ou mesmo, as decorrentes de facilidades ou limitações internas da UJ (problemas de instalações, deficiências de pessoal, restrições no orçamento e nos recursos financeiros ou outras que, de forma exclusiva ou conjunta, levaram à opção por um determinado caminho ou orientação para a gestão em detrimento de outras opções).

ÁREA	AVALIAÇÕES REALIZADAS (continuação)
Execução Orçamentária e Financeira	Avaliação da regularidade da execução orçamentária e financeira da UJ, considerando o que preceitua a legislação e as normas sobre o assunto, tendo em conta a relação de eventos internos e externos que prejudicaram ou facilitaram a execução orçamentária da UJ.
Aquisições e Contratos	Avaliação da regularidade na realização de despesas pela UJ, considerando o que preceitua a legislação sobre licitações, contratos e convênios públicos, tendo em conta a relação de eventos internos e externos que prejudicaram ou facilitaram a realização das aquisições e contratos da UJ.
Gestão de Recursos Humanos	Avaliação da regularidade da gestão de recursos humanos da UJ, a partir da análise quantitativa e qualitativa da gestão do quadro de pessoal, tanto na dimensão operacional quanto na dimensão estratégica, considerando aspectos como: a distribuição da força de trabalho; a qualificação e capacitação do pessoal; os riscos e eventuais irregularidades na gestão de recursos humanos; os custos associados à manutenção da força de trabalho própria; a terceirização de serviços para as atividades de apoio (serviços de limpeza, higiene e vigilância); e a contratação de estagiários.
Gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário	Avaliação dos controles internos relacionados com a gestão da frota de veículos automotores e dos bens imóveis sob responsabilidade da UJ, tanto os de propriedade da União, quanto locados de terceiros.
Gestão da tecnologia da informação	Avaliar a funcionalidade dos principais sistemas computacionais utilizados pela UJ e a eventual necessidade de desenvolvimento de outros, considerando, ainda, os contratos em vigor relacionados com os serviços de tecnologia da informação.
Gestão do uso dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental	Avaliação do grau de adesão da UJ a práticas que convergem para a sustentabilidade ambiental, na forma da legislação e das normas em vigor, mormente no que diz respeito à realização de licitações sustentáveis (aquisições que atendam a critérios de sustentabilidade).
Atendimento às demandas dos órgãos de controle	Verificação as providências adotadas pelas UJ para dar cumprimento às deliberações e recomendações dos órgãos de controle externo e interno, bem como das medidas administrativas para apuração de dano ao erário.
Contabilidade Pública	Avaliação a respeito da conformidade e fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis elaboradas pelas UJ.

Fonte: TCU (2010 e 2014).

Como visto, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada anualmente no âmbito da Administração Pública Federal Brasileira tem suas diretrizes fixadas pelo TCU, que orientam os exames realizados pelos órgãos componentes do SCIPF.

Em que pese a importância da Auditoria de Avaliação da Gestão como instrumento para garantir a regular prestação de contas por parte das órgãos da Administração Pública Federal Brasileira, ultimamente sua eficácia tem sido questionada. Em recente entrevista concedida ao jornal O Globo, de 08 de dezembro de 2014, o ex-ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Jorge Hage, colocou em dúvida a capacidade de contribuição das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas anualmente

pelos órgãos componentes do SCIPF, sobretudo no que se refere à fiscalização das empresas estatais, ao afirmar que esse tipo de auditoria é um “procedimento basicamente formal e burocrático, de baixíssima efetividade para fins de controle” (Hage, 2014).

Considerando os objetivos da presente investigação, resta apenas destacar que, na Marinha do Brasil, a Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) é a UJ responsável pelo gerenciamento do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), sendo, portanto, responsável pela prestação anual de contas relativas ao referido Programa junto ao TCU.

Na medida em que a COGESN é uma Organização Militar da Marinha Brasileira, cabe ao CCIMAR a realização das Auditorias de Avaliação da Gestão nesta UJ, a fim de monitorar o andamento do PROSUB e seus respectivos projetos, garantindo a regular prestação de contas à sociedade.

Do exposto, considerando as diversas áreas de avaliação, constata-se que Auditoria de Avaliação da Gestão tem ampla abrangência e sua realização demanda um grande esforço de planejamento, preparação e qualificação dos auditores do CCIMAR. É neste panorama que, a partir da organização do gerenciamento do PROSUB com base em boas práticas consagradas de gestão de projetos, se torna importante a capacitação dos auditores do CCIMAR, sobretudo no que diz respeito à aplicação dos conhecimentos de gestão de projetos nas auditorias, a fim de que possam contribuir com o monitoramento e com a regular prestação de contas (*accountability*) dos recursos públicos aplicados pela Marinha do Brasil, garantindo a eficácia e a efetividade da auditoria.

No capítulo seguinte apresenta-se a metodologia seguida na elaboração da dissertação.

3. METODOLOGIA

Ao tratar do método científico utilizado na presente dissertação de mestrado, convém compreender, preliminarmente, que o conhecimento científico “resulta da investigação metódica e sistemática da realidade. Analisa fatos para descobrir as suas causas e concluir as leis que gerais que os regem. É verificável por demonstração ou experimentação” (Barañano, 2008, p. 20).

No âmbito científico, método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que orienta o caminho a ser seguido pelo cientista e permite alcançar, com maior segurança e economia, conhecimentos válidos e verdadeiros (Marconi e Lakatos, 2003).

Dessa forma, o método científico é uma forma de ordenar o pensamento, a partir do encadeamento lógico das ideias, a fim de conhecer fatos através de diferentes procedimentos (Charoux, 2006). Trata-se, portanto, de uma ferramenta para a pesquisa da realidade, formada por um conjunto de procedimentos, através dos quais os problemas científicos são formulados e estudados (Barañano, 2008).

Todavia, para que seja válida em âmbito acadêmico, uma pesquisa deve revestir-se de um tratamento científico, ou seja, deve valer-se de instrumentos e técnicas reconhecidamente capazes de orientar o pesquisador do desde a formulação do problema a estudar até à apresentação dos resultados da investigação (Charoux, 2006). Conforme explicam Marconi e Lakatos (2003, p.155), a pesquisa “é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

Charoux (2006, p. 34) afirma que “fazer ciência é buscar a solução de problemas”. Nesta dissertação, o problema base de investigação está relacionado com a interrogação gerada no seio da opinião pública Brasileira sobre o contributo das Auditorias de Avaliação de Gestão realizadas anualmente pelos órgãos do Sistema de Controlo Interno do Poder Executivo Federal (SCIPPEF), para a monitorização das ações dos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira e para a garantia da regular prestação de contas por parte dessas entidades.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar e aferir se os procedimentos adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no âmbito dos projetos da Marinha do Brasil, em especial do PROSUB, estão alinhados,

em termos de âmbito e extensão de análise, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular com o *Standard for Auditing Project* do *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

Por forma a atingir o objetivo geral, foram detalhados os seguintes objetivos específicos:

a) Caracterizar o modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI, 2013), o PMBoK, que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, bem como outros modelos de gestão de projetos avalizados por outros organismos internacionais, estabelecendo depois uma comparação entre os vários modelos, com vista a identificar as diferenças/similaridades entre eles. A caracterização dos modelos de gestão de projetos torna-se necessária para a compreensão dos conhecimentos base que o monitoramento dessas atividades requer, em particular, os conhecimentos base que os auditores do CCIMAR necessitam ter para realizar as Auditorias de Avaliação da Gestão no âmbito do PROSUB.

b) Caracterizar os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular o *Standard for Auditing Project* do DIIR.

c) Caracterizar os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e aferir se existe um alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, com o *Standard for Auditing Project* do DIIR.

d) Analisar a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e extensão de análise envolvidos.

Neste contexto, presente dissertação consistiu de uma pesquisa exploratória, adotando a metodologia de estudo de caso, de natureza qualitativa, uma vez que busca compreender, além do fenômeno estudado, a conjuntura na qual este se desenvolve (Charoux, 2006).

Trata-se de uma pesquisa exploratória, pois tem por propósito “aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos” (Marconi e Lakatos,

2003, p.188). Como afirma Charoux (2006, p. 38), a pesquisa exploratória “é considerada como a etapa inicial para outros tipos de pesquisa”.

Além disso, utiliza a metodologia de estudo de caso, uma vez que estuda um fenômeno contemporâneo, dentro de um contexto real e lida com uma situação na qual pode haver muitas variáveis de interesse (Barañano, 2008). O estudo de caso deve “permitir um confronto entre o conhecimento teórico acumulado sobre o tema e os aspectos da realidade que explora” (Charoux, 2006, p. 40).

Os estudos de caso são realizados para se obter, fundamentalmente, informações de natureza qualitativa, e a força desse método de investigação reside na possibilidade de lidar com uma ampla variedade de evidências, que podem ter origem em múltiplas fontes de dados qualitativos como entrevistas, documentos e observações (Barañano, 2008 e Yin, 2010).

Cabe destacar, que o uso de múltiplas fontes de dados nos estudos de caso permite a triangulação de evidências, possibilitando a obtenção de conclusões fundamentadas e mais convincentes para a investigação (Yin, 2010). Além disso, por se tratar de um método de investigação voltado à obtenção de informações de natureza qualitativa, utiliza dados não quantificáveis, sendo, por isso, baseado no julgamento e na experiência de pessoas que tenham condições de opinar sobre o assunto estudado (Moreira, 2009).

Os estudos de caso têm diversas aplicações, mas a decisão pela utilização desse método de pesquisa se deve às suas características de ter a realidade como fonte direta de informações para o pesquisador (Charoux, 2008); de permitir a investigação de fenômenos contemporâneos, no contexto da vida real, que não podem ser manipulados pelo pesquisador; e de explicar ligações causais de intervenção na vida real, muito complexas para outros métodos de investigação (Barañano, 2008).

Dessa forma, o presente estudo busca confrontar práticas reais e o conhecimento teórico a respeito de um tema específico. Além disso, trata de fenômenos reais que fogem ao controle do investigador, por não possuir a capacidade de manipular os eventos observados.

3.1. O Planejamento do Estudo de Caso

Sendo a investigação uma sequência lógica que liga dados empíricos às questões previamente formuladas pelo pesquisador, tendo por objetivo a obtenção de

respostas fundamentadas a essas questões, é necessário que haja um planejamento adequado para o seu desenvolvimento. O principal objetivo do planejamento da investigação é evitar a obtenção de evidências não compatíveis com as questões inicialmente delineadas pelo pesquisador (Baraňano, 2008).

Baraňano (2008) e Yin (2010) afirmam que o planejamento dos estudos de caso deve considerar os seguintes componentes:

a) Questões de investigação: deve ser esclarecida a natureza das questões de investigação. De acordo com Baraňano (2008), no caso dos estudos de caso, as questões mais apropriadas são as questões do tipo “como?”, para os estudos de caso do tipo descritivo; “porquê?”, para os estudos de caso do tipo explicativo; e “qual?” para os estudos de caso do tipo exploratório.

b) Proposições (hipóteses): auxiliam no sentido de focar a atenção dos estudos para evidências relevantes. Segundo Baraňano (2008) os estudos de caso podem não ter hipóteses, sobretudo os estudos de caso do tipo exploratório, mas devem ter sempre uma proposição.

c) Unidades de análise: seleção adequada do caso a ser analisado com base nas questões de investigação delineadas.

d) Ligação lógica entre dados e proposições: o levantamento de dados deve ser conduzido de forma lógica, de modo a permitir a percepção de evidências relevantes ao caso em estudo.

e) Critérios para interpretação dos dados: nos estudos de caso não há um critério preciso para se interpretar os dados. No entanto, de acordo com Baraňano (2008), é necessário ter sempre clareza a respeito do que se pretende fazer com os dados recolhidos.

Dessa forma, a presente dissertação procurou seguir o planejamento proposto por Baraňano (2008) e Yin (2010), a fim de alcançar, de forma adequada, os objetivos do estudo.

3.2. As Questões de Investigação e as Proposições de Estudo

No que se refere às questões de investigação, para alcançar os objetivos específicos da presente dissertação foram priorizadas questões do tipo “qual?” que, segundo Baraňano (2008), se aplicam aos estudos de caso do tipo exploratório.

Dessa forma, foram definidas as seguintes questões de investigação:

Questão 1: Quais são as características do modelo de Gestão de Projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), o PMBoK, que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, bem como de outros modelos de Gestão de Projetos avalizados por outros organismos internacionais, e quais as diferenças/similitudes entre os modelos?

Questão 2: Quais são as características, em termos de âmbito e extensão de análise, dos modelos (guias) de auditoria a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular do *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Questão 3: Quais são as características das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e qual o seu nível de alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, com o *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Questão 4: Qual a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e extensão de análise envolvidos?

Além disso, com base na revisão de literatura e tendo em consideração as questões de investigação, foram estabelecidas três proposições de estudo:

Proposição 1: Existe um alinhamento entre o modelo de Gestão de Projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), o PMBoK, que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, e outros modelos de Gestão de Projetos avalizados por outros organismos internacionais.

Proposição 2: Existe um alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, entre as Auditorias de Avaliação Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR.

Proposição 3: Os auditores do CCIMAR têm uma percepção clara a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e a extensão de análise envolvidos.

3.3. A Unidade de Análise

A partir da definição das questões de investigação e das proposições de estudo é preciso definir as unidades de análise. Segundo Barañano (2008), as unidades de análise representam o caso a ser analisado. Neste contexto, de acordo com Yin (2010), o caso em análise pode ser representado por um evento, uma organização ou mesmo um único indivíduo.

Nesta dissertação a unidade de análise é o processo de Auditoria de Avaliação da Gestão realizado pelo CCIMAR no âmbito do PROSUB.

Cabe destacar que o CCIMAR é órgão integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal Brasileiro, responsável pela auditoria interna da Marinha do Brasil, e tem por atribuição colaborar no monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos públicos, bem como na adequada prestação de contas (*accountability*) pelas Organizações Militares da Marinha Brasileira. No âmbito das suas atribuições está a realização de Auditoria de Avaliação da Gestão no âmbito do PROSUB.

Além disso, é importante ressaltar que a Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) é a Organização Militar (OM) responsável pela gestão do PROSUB no âmbito da Marinha do Brasil.

3.4. As Pesquisas Bibliográfica e Documental

Uma vez selecionadas as unidades de análise, foi realizada a preparação para o levantamento, análise e interpretação dos dados necessários à investigação, de forma a garantir a ligação lógica entre os dados obtidos e as proposições formuladas, tendo em mente os objetivos do estudo.

Para este propósito, foi desenvolvido um guião para o estudo de caso, apresentado no Capítulo 4, contendo orientações gerais para a investigação e recolha de dados, a fim de manter o investigador no rumo certo, tendo em conta os objetivos de sua pesquisa (Barañano, 2008 e Yin, 2010).

As questões de investigação orientaram a seleção das prováveis fontes de evidências, possibilitando a recolha dos dados necessários à investigação (Barañano, 2008 e Yin, 2010).

Dessa forma, visando alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos do presente estudo e, ainda, considerando as questões de investigação e a necessidade de se confirmar ou refutar as proposições estabelecidas, esta dissertação fez uso de diferentes técnicas de coleta de dados, a fim de garantir a obtenção de informações consistentes e adequadas à investigação, como a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a realização de entrevistas.

Com o propósito de ampliar e aprofundar os conhecimentos sobre a matéria estudada, as pesquisas bibliográfica e documental foram utilizadas no Capítulo 2 e no Capítulo 4 da presente dissertação.

A pesquisa bibliográfica foi baseada na consulta a livros, teses e dissertações acadêmicas, além de artigos publicados em revistas científicas e jornais, que tratam da Administração Pública e seus modelos de gestão, bem como dos conceitos e pressupostos da *Corporate Governance*, da *Accountability* e da Auditoria e sua aplicação a projetos.

A pesquisa documental investigou a legislação federal Brasileira que trata da estrutura de controle e monitoramento do Poder Executivo Federal Brasileiro e das competências de seus principais órgãos responsáveis.

Nesta etapa, foram objeto de análise as normas do TCU que tratam dos processos de prestação de contas (*accountability*) dos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira, a fim de identificar os principais aspectos abordados no processo de avaliação de contas e o sistema de monitoramento das Unidades Jurisdicionadas (UJ) sob a alçada do TCU.

Ainda no âmbito da pesquisa documental, e já no Capítulo 4 da dissertação, foram analisados os principais guias e metodologias desenvolvidos por instituições internacionais especializadas na gestão de projetos, em particular:

a) o *Project Management Body of Knowledge* (PMBok) desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI, 2013) – modelo de gestão de projetos usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB;

b) o *Projects in Controlled Environments* (PRINCE 2), desenvolvido pelo *Office Government Commerce* (OGC, 2009) – *United Kingdom Government*;

c) o *International Competence Baseline* (ICB), desenvolvido pelo *Internacional Project Management Association* (IPMA, 2006); e

d) o *Guidance on Project Management* (ISO 21500), desenvolvido pela *International Organization of Standardization* (ISO, 2012).

Além disso, foram também analisados guias de instituições internacionalmente reconhecidas que tratam da auditoria e sua aplicação em projetos, em particular, o *Standard for Auditing Project (Audit Standard nº 4)*, elaborado pelo *Deutsches Institut für Interne Revision (DIIR, 2008)*.

Outras fontes de evidências foram documentos disponíveis e não sigilosos relacionados com a prestação de contas (*accountability*) do PROSUB, a fim de aprofundar os conhecimentos a respeito dos principais aspectos considerados nas auditorias ao referido Programa. Foram objeto de análise os Relatórios das Auditoria de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no âmbito do PROSUB, nos anos de 2013 e 2014, referentes aos exercícios de 2012 e 2013, respectivamente. A seleção desses relatórios de auditoria teve em consideração que apenas a partir de 2012 a gestão do PROSUB passou a ser orientada com base no modelo PMBoK do PMI, representando assim as amostras mais recentes e com documentação disponível para consulta. Além disso, a seleção desses processos de auditoria levou em conta a facilidade de acesso aos auditores responsáveis pelo trabalho realizado, de modo a assegurar a obtenção de dados mais precisos para a investigação. Em que pese a decisão de analisar os processos de Auditoria de Avaliação da Gestão realizados nos anos de 2013 e 2014, verificou-se que as normas que tratam dos procedimentos de auditoria e prestação de contas do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) não sofreram alterações significativas no ano de 2015, de modo que as conclusões obtidas na presente pesquisa continuam válidas para os processos de auditoria realizados atualmente no âmbito do PROSUB da Marinha do Brasil.

Com base nos dados obtidos nas pesquisas bibliográfica e documental, foi possível, também, preparar um roteiro para a realização das entrevistas com os auditores do CCIMAR, com o propósito de permitir a avaliação de sua percepção a respeito do tema em estudo, conforme apresentado na seção seguinte.

3.5. As Entrevistas

O presente estudo também fez uso de entrevistas como instrumentos de coleta de dados primários. Segundo Barañano (2008), as entrevistas podem ser de três tipos: entrevistas diretivas (estruturadas), semi-diretivas (semiestruturadas) ou não-diretivas

(não-estruturadas). Para a referida autora, a definição do tipo de entrevista a ser utilizado depende dos objetivos a serem alcançados pelos investigadores, sendo os mais frequentes:

a) Controle: tem por objetivo validar parcialmente resultados anteriormente obtidos;

b) Verificação: tem por objetivo verificar um domínio de investigação cuja estrutura já se conhece;

c) Aprofundamento: tem por objetivo aprofundar o conhecimento a respeito de um tema já conhecido de um determinado ; e

d) Exploração: tem por objetivo explorar um domínio que não se conhece.

Em face dos objetivos de cada tipo de entrevista, conforme definido por Barañano (2008, p. 94) no Quadro 3.1, e considerando que as entrevistas do presente estudo objetivam verificar a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito da matéria estudada, com dados de análise de natureza essencialmente qualitativa, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas (semi-diretivas) com quatro Oficiais que atuam em posições-chave da estrutura do CCIMAR, como auditores internos da Marinha do Brasil.

Quadro 3.1: Objetivos de cada tipo de entrevista.

		Tipos de Entrevista		
		Diretiva (Estruturada)	Semi-diretiva (Semiestruturada)	Não-diretiva (Não-estruturada)
Objetivos	Controle	✓		
	Verificação	✓	✓	
	Aprofundamento		✓	✓
	Exploração			✓

Fonte: Adaptado de Barañano (2008, p. 94).

A seleção dos Oficiais entrevistados levou em consideração, além da função por eles exercida na estrutura do CCIMAR, a sua experiência e capacitação na área de auditoria, de modo a explorar a diversidade do grupo escolhido e aumentar a probabilidade de obtenção de respostas válidas para as questões apresentadas.

Foi elaborado um roteiro para as entrevistas (Apêndice A) que foi previamente submetido a uma verificação de conteúdo (pré-teste) com um auditor do CCIMAR não incluído na relação de entrevistados, de modo a identificar eventuais

inconsistências ou dúvidas nas questões formuladas e permitir a realização de ajustes voltados à clarificação do conteúdo e dos objetivos da entrevista (Barañano, 2008).

As pesquisas bibliográfica e documental, realizadas em etapa anterior, foram fundamentais para o preparo do roteiro das entrevistas, cujas questões foram classificadas em quatro categorias segundo seus objetivos. Assim, a primeira parte do roteiro contém questões de caráter geral, elaboradas para obter a opinião dos auditores a respeito de aspectos genéricos relacionados com a auditoria e sua aplicação a projetos na Marinha Brasileira. As outras três categorias contêm questões específicas, elaboradas com o propósito de verificar a percepção dos auditores a respeito do alinhamento entre os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*, ao nível do âmbito e a extensão de análise envolvidos.

As entrevistas foram realizadas por meio de videoconferência, utilizando-se do aplicativo “Skype” como instrumento de apoio à informação. Os entrevistados receberam uma cópia digital do roteiro da entrevista, de modo a facilitar o acompanhamento e a compreensão das perguntas formuladas. Em algumas ocasiões, quando se mostrava necessária a complementação de informações, foram realizadas entrevistas complementares com os entrevistados por telefone.

Os entrevistados foram previamente informados do caráter voluntário de participação na pesquisa, dos objetivos da entrevista e do tempo estimado para sua realização.

Na tentativa de dar um caráter menos formal às entrevistas e deixar os auditores mais à vontade para revelarem suas opiniões, foi dada garantia de anonimato aos entrevistados. Além disso, as entrevistas não foram gravadas, optando-se por fazer a anotação simultânea das respostas e por realizar a redação final das entrevistas logo após o seu término, de modo a reproduzir, com maior fidedignidade, as opiniões dos entrevistados.

Dessa forma, os nomes dos auditores entrevistados foram omitidos do corpo das entrevistas, embora tenham sido preservados alguns dados de qualificação, como por exemplo, a função exercida na estrutura do CCIMAR e o tempo de experiência como auditor na Marinha Brasileira, nos casos em que a revelação desses dados não comprometiam o anonimato do entrevistado. Assim, os quatro auditores entrevistados são

mencionados no texto da presente dissertação como: Auditor 1, Auditor 2, Auditor 3 e Auditor 4.

As transcrições das entrevistas constam dos Apêndices B, C, D, e F desta dissertação.

3.6. A Análise e Interpretação dos Dados

No que se refere à análise e interpretação dos dados, após a releitura cuidadosa e da análise da massa de dados coletada a partir da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e das respostas às entrevistas com os auditores, as evidências obtidas foram compiladas e examinadas mediante o confronto entre a teoria pesquisada e a realidade encontrada, considerando a necessidade de se confirmar ou refutar as proposições estabelecidas (Charoux, 2006).

Dessa forma, no Capítulo 4, com base nos dados levantados nas pesquisas bibliográfica e documental, foi elaborada a análise e a comparação do modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (o PMBoK), que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, com outros modelos de Gestão de Projetos avalizados por organismos internacionais, em particular o PRINCE 2, o ICB, e o ISO 21500.

Além disso, foram apresentadas as principais características do *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*, elaborado pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), por se tratar de um guia internacionalmente reconhecido destinado a orientar a realização de auditorias aplicadas a projetos gerenciados a partir do PMBoK.

Foram ainda confrontados, em termos de âmbito e extensão de análise, os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB (sendo feita uma análise de conteúdo das Instruções e Decisões Normativas do TCU que estabelecem as regras para prestação de contas dos Órgãos da Administração Pública Federal Brasileira, e dos Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR no âmbito do PROSUB, dos anos de 2013 e 2014, referentes aos exercícios de 2012 e 2013, respectivamente), com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias a projetos, preconizados pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*, com o propósito de aferir em que aspectos estão alinhados.

Finalmente, ainda no Capítulo 4, com base nas entrevistas realizadas, foram analisadas as respostas fornecidas pelos auditores do CCIMAR, no sentido de avaliar a sua percepção a respeito do alinhamento entre os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e os procedimentos de avaliação das auditorias a projetos, preconizados pelo DIIR, no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*.

Os dados analisados foram interpretados pelo pesquisador a partir das análises comparativas realizadas no Capítulo 4, e suas conclusões foram reproduzidas no relatório do estudo de caso.

No capítulo seguinte apresenta-se o estudo de caso realizado no âmbito desta dissertação.

4. ESTUDO DE CASO – A Auditoria de Avaliação da Gestão no âmbito do PROSUB

O presente capítulo da dissertação se destina ao estudo de caso relativo ao processo de Auditoria de Avaliação da Gestão realizado pelo CCIMAR no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), com o objetivo de aferir se seus procedimentos de avaliação estão alinhados, em termos de âmbito e extensão de análise, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular com o *Standard for Auditing Project* do *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

Com o propósito de orientar o trabalho de pesquisa, de acordo com as recomendações propostas por Barañano (2008) e Yin (2010), e inspirado no trabalho realizado por Vasconcelos (2014), foi desenvolvido um guião para o estudo de caso, que serviu como um protocolo para o pesquisador, de modo a mantê-lo na direção correta durante a investigação, com os seguintes tópicos:

a) Visão Geral do Estudo de Caso (tema, participantes, instituição de ensino, tipo de pesquisa, contexto e seleção da unidade de análise);

b) Procedimentos de Campo (organização responsável, acesso à organização e aos entrevistados e recursos empregados); e

c) Fontes de Evidência (de acordo com as questões de investigação).

A partir das orientações estabelecidas no guião, foi elaborado o Relatório do Estudo de Caso, que procura evidenciar as conclusões da pesquisa realizada, em resposta às questões de investigação, de modo a confirmar ou refutar as proposições de estudo inicialmente formuladas.

4.1. Guião de Estudo de Caso

4.1.1. Visão geral do Estudo de Caso

a) Tema

A Auditoria a Projetos como instrumento de *accountability*: um estudo de caso.

b) Participantes

Pesquisador: André Luiz Igreja Celente.

Orientadora: Professora Doutora Tânia Micaela de Brito e Meneses Montenegro Barbosa.

Patrocinador: Marinha do Brasil.

c) Instituição de Ensino

Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão.

d) Tipo de Pesquisa

Dissertação apresentada à Universidade do Minho, como requisito para obtenção do título de Mestre em Estudos de Gestão.

e) Contexto

Antes de avançar para o estudo de caso propriamente dito, convém conhecer um pouco a respeito do PROSUB, do contexto no qual o referido programa se desenvolve e a sua importância para o Brasil.

Os princípios da não-intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos são os fundamentos das relações internacionais regidas pelo Brasil na qualidade de nação pacífica. Como já asseverado, o pacifismo, mais que uma opção de Estado, é uma característica intrínseca do povo brasileiro, um valor a ser preservado, parte da própria identidade nacional (BRASIL, 1988).

A relevância econômica e estratégica do Brasil, enquanto possuidor de vasto patrimônio natural tem, progressivamente, ampliado a importância do país no cenário internacional como um importante protagonista no conjunto das nações.

Não obstante, diante do panorama global que ainda reflete um mundo onde a capacidade de negociação dos Estados é diretamente influenciada não apenas por seu poder econômico, mas sobretudo pelo seu poder militar, o Brasil precisa estar militarmente preparado de modo a ter voz ativa na defesa de seus interesses no cenário internacional e garantir um adequado poder de dissuasão contra eventuais ameaças e

agressões. Dessa forma, o Brasil, dentro de suas possibilidades, procura investir no fortalecimento de suas Forças Armadas e no desenvolvimento de sua indústria militar de defesa (BRASIL, 2008).

Nesse cenário, as recentes descobertas de extensas jazidas de petróleo e gás natural situadas na camada pré-sal⁴ da Plataforma Continental (PC)⁵ Brasileira, despertou as atenções da nação para a importância de seu patrimônio no mar e, conseqüentemente, para a imperiosa necessidade de garantir a sua adequada proteção (MB, 2015a).

Esse patrimônio fica situado numa extensa área oceânica da costa brasileira, sobre a qual o Estado exerce soberania para fins de exploração, pesquisa e conservação, denominada Zona Econômica Exclusiva (ZEE)⁶. A ZEE Brasileira possui uma área com, aproximadamente, 3,6 milhões de km² que, somados aos cerca de 900 mil km² de Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, reivindicados junto à ONU, corresponde a um total aproximado de 4,5 milhões de km². Essa área corresponde a, aproximadamente, 52% da área continental do Brasil e, pela sua importância estratégica, riquezas naturais e vulnerabilidade, passou a ser designada pela Marinha do Brasil como “Amazônia Azul”, comparável em tamanho e importância à “Amazônia Verde”, de modo a espelhar o seu inestimável valor para o país e despertar a consciência da sociedade Brasileira para a necessidade de sua proteção (MB, 2015a).

Atualmente, são prospectados no oceano 91% da produção de petróleo e 73% da produção de gás natural do Brasil, com reservas estimadas em cerca de quinze mil milhões de barris. Com a descoberta das novas jazidas de petróleo e gás natural da camada pré-sal, estima-se que as reservas brasileiras possam aumentar em até trinta e

⁴ O termo pré-sal refere-se a um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para a geração e acúmulo de petróleo. Convencionou-se chamar de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que em certas áreas da costa atinge espessuras de até 2.000m. A distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal, pode chegar a mais de 7 mil metros (Fonte: <http://www.petrobras.com/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/pre-sal>).

⁵ Plataforma Continental (PC): compreende o leito e o subsolo das áreas marítimas que se estendem até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância limite de 200 milhas náuticas das linhas de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. Caso a margem continental se estenda além das 200 milhas náuticas, o Estado costeiro poderá pleitear junto à ONU o prolongamento da PC, até um limite de 350 MN, o que necessita ser comprovado, tecnicamente, mediante os apropriados levantamentos (Fonte: http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/amazonia_azul.html).

⁶ Zona Econômica Exclusiva (ZEE): faixa situada além do Mar Territorial, até o limite de 200 milhas náuticas, sobre a qual o Estado costeiro exerce soberania, para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo e, no que se refere a outras atividades com vista à exploração e ao aproveitamento para fins econômicos (Fonte: http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/amazonia_azul.html).

cinco mil milhões de barris (MB, 2015a).

Cabe destacar que, ao longo dos 8.500 Km da costa Brasileira, se concentra a maior parte da atividade econômica nacional, responsável por cerca de 90% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, e onde se encontra 85% do parque industrial e 80% da população Brasileira. Além disso, na costa Brasileira se desenvolvem diversas atividades econômicas e sociais ligadas diretamente uso do mar, como a pesca, o turismo, a pesquisa científica, a construção naval, a atividade portuária e o transporte marítimo. Neste aspecto em particular, é importante ressaltar que 95% do comércio exterior brasileiro é efetuado por via marítima. (MB, 2015a).

Todo o conjunto de dados apresentados deixa clara a importância estratégica da “Amazônia Azul” e a necessidade de o Brasil investir na sua proteção e preservação. Por óbvio, a capacidade de proteção e preservação desse patrimônio passa, necessariamente, pela adequada capacitação e aparelhamento da Marinha do Brasil, que realiza atividades de Inspeção Naval, Patrulha Naval e Ações de Presença, com o propósito de salvaguardar os interesses brasileiros no mar (MB, 2015a).

Neste contexto, a Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, com o propósito de reorganizar e reorientar a defesa nacional, está disposta em três eixos estruturantes, dos quais dois estão diretamente relacionados com a implementação do PROSUB pela Marinha do Brasil (BRASIL, 2008).

No primeiro eixo, a estratégia a ser priorizada pelas Forças Armadas Brasileiras é a dissuasão. Especificamente para a Marinha do Brasil caberão as seguintes tarefas: a negação do uso do mar ao inimigo, o controle das áreas marítimas e a projeção de poder. A prioridade é a aquisição de meios navais e aeronavais, de modo a assegurar a capacidade para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. Para execução desta tarefa, a END define o submarino como o meio naval mais apropriado e considera fundamental que o Brasil desenvolva sua capacidade de projetar e fabricar submarinos de propulsão convencional e de propulsão nuclear (BRASIL, 2008).

No segundo eixo, a END reconhece a importância estratégica da tecnologia nuclear, por sua ampla aplicação para diversas finalidades. A END deixa clara a diretriz para o fortalecimento do setor nuclear brasileiro, priorizando o desenvolvimento das tecnologias necessárias para produção, em escala industrial, do combustível nuclear e para a construção de reatores nucleares, visando a sua utilização num amplo espectro de

atividades, dentre elas a produção de energia elétrica e o desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear (BRASIL, 2008).

Desta forma, em consonância com o disposto na END, a Marinha do Brasil implementou o PROSUB, com o propósito de capacitar o país a projetar e construir submarinos convencionais e nucleares.

O PROSUB faz parte de uma parceria estratégica estabelecida entre o Brasil e a França, a partir de 23 de dezembro de 2008, quando foram firmados os seguintes acordos em nível Político, Técnico e Comercial (COGESN, 2013):

a) Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República da França, prevendo cooperação na área de defesa, entre outras, no âmbito de submarinos, firmada pelos respectivos Presidentes da República;

b) Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na área de submarinos, firmados pelos respectivos Ministros da Defesa;

c) Ajuste Técnico entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa da República Francesa relativo à concepção, construção e comissionamento técnico de submarinos, firmado pelo Comandante da Marinha do Brasil e pelo Chefe de Estado-Maior da Marinha da França; e

d) Contrato Principal, celebrado entre a Marinha do Brasil e o Consórcio de empresas selecionadas pela República Federativa do Brasil e pela República Francesa, atinente à Transferência de Tecnologia e Prestação de Serviços Técnicos Especializados relativos ao PROSUB, destinados a capacitar a Marinha do Brasil em projeto e construção de submarinos convencionais e de propulsão nuclear.

O PROSUB, com custo total inicialmente previsto em mais de seis mil milhões de euros e prazo de conclusão estimado para o ano de 2025, prevê a construção de quatro submarinos de propulsão convencional e de um submarino de propulsão nuclear (SN-BR) que será projetado e construído no Brasil. Além disso, está prevista a construção de uma Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM), de um estaleiro e de uma base naval, dedicados à construção, manutenção e apoio logístico de submarinos (COGESN, 2013 e MB, 2015b).

É importante destacar que a instalação nuclear dos propulsores do SN-BR é de total responsabilidade Brasileira, não tendo a participação Francesa nesse processo. Dessa forma, o PROSUB está intimamente ligado ao Programa Nuclear da Marinha (PNM), responsável pelo desenvolvimento das tecnologias necessárias à obtenção do

combustível nuclear e à construção do reator nuclear para o sistema de propulsão do SN-BR (MB, 2015b).

Para gerenciar o PROSUB, a Marinha do Brasil criou a Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN), órgão diretamente subordinado à Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM), imputando-lhe as seguintes atribuições (COGESN, 2013):

- a) Gerenciar o projeto e a construção do estaleiro dedicado aos submarinos;
- b) Gerenciar o projeto e a construção da base de submarinos;
- c) Gerenciar o projeto de construção de Submarino com Propulsão Nuclear; e
- d) Gerenciar o projeto de detalhamento da seção adicional do Submarino

Convencional a ser adquirido pela Marinha do Brasil.

Espera-se que o PROSUB venha proporcionar um grande avanço tecnológico ao país, decorrente de um amplo processo de transferência de tecnologia, do fortalecimento da indústria nacional e do aperfeiçoamento da qualificação técnica de profissionais brasileiros que trabalham no programa, contribuindo para que o Brasil possa projetar, construir e manter seus próprios submarinos no futuro, de forma independente (MB, 2015b).

Devido à importância e dimensão do PROSUB, grande tem sido o empenho da Marinha do Brasil com a adequada gestão dos diversos projetos afetos ao Programa, de modo a permitir que seus objetivos sejam alcançados no tempo, custo e qualidade previstos, garantindo a boa aplicação dos recursos públicos e a regular prestação de contas para a sociedade.

Como resultado desse zelo pelo interesse público, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo da Administração Pública Federal Brasileira, acompanha e fiscaliza o PROSUB desde o seu início, contribuindo para o apropriado desenvolvimento do Programa.

Em face das características do PROSUB, a Marinha do Brasil, em 2012, iniciou a organização do gerenciamento do Programa com base em boas práticas consagradas de gestão de projetos, a fim de contemplar uma visão integrada de todas as ações necessárias à empreitada e viabilizar o acompanhamento, controle e fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo. Para tanto, a MB adotou o modelo desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI, 2013), no seu guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBok) (CCIMAR, 2013; COGESN 2013; e COGESN, 2014).

Tal decisão, vem ao encontro de iniciativas voltadas a aproximar a gestão pública de práticas consagradas na gestão privada, e têm por propósito tornar a Administração Pública mais eficiente. Essas iniciativas tiveram origem nas últimas décadas do século XX, como resposta à crescente insatisfação provocada pela incapacidade da Administração Pública atender aos anseios da sociedade, e são conhecidas como *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991).

Assim, a Marinha do Brasil passou a adotar medidas no sentido de institucionalizar boas práticas de gestão de projetos não apenas para o PROSUB, mas também para todos os grandes projetos sob sua responsabilidade. Nesse sentido, a principal medida adotada foi a criação, por meio da Portaria nº 114/MB/2013 (alterada pela Portaria nº 667/MB/2013), do Comando da Marinha (CM), de uma estrutura organizacional especializada no gerenciamento de grandes projetos, a Diretoria de Gestão de Programas Estratégicos da Marinha (DGePEM), que tem por missão atuar como órgão executivo central de gerenciamento de projetos estratégicos da Marinha e servir como repositório do conhecimento institucional adquirido (CM, 2013a e CM, 2013b).

O monitoramento e a avaliação dos processos de gestão desenvolvidos pela Marinha do Brasil cabe ao Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) que, como órgão de controle interno da Marinha (responsável pela auditoria interna), tem por atribuição colaborar na fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos, e deve estar capacitado a realizar auditorias nas diversas Organizações Militares (OM), responsáveis pela condução das mais diversas atividades e projetos desenvolvidos pela Instituição (SGM, 2014).

Para cumprir essa tarefa adequadamente, alinhado ao esforço de institucionalização das modernas práticas de gestão pela Marinha do Brasil, é importante que os auditores do CCIMAR estejam capacitados a aplicar nas auditorias os conhecimentos de boas práticas em gestão de projetos, contribuindo com o monitoramento e avaliação dos diversos projetos e com a regular prestação de contas (*accountability*) dos recursos públicos aplicados pela Marinha, em particular no que se refere ao PROSUB.

Em face do exposto, torna-se relevante conhecer os diferentes modelos de gestão de projetos avalizados por organismos internacionais, e em particular o modelo de gestão de projetos adotado pela Marinha do Brasil, o PMBoK, a fim de se obter a compreensão dos conhecimentos básicos necessários ao monitoramento dos projetos desenvolvidos no âmbito da Marinha do Brasil, e em particular do PROSUB.

A partir do conhecimento dos diferentes modelos de gestão de projetos, faz-se necessário aferir se os procedimentos de avaliação e monitoramento realizados pelo CCIMAR no PROSUB, particularmente os efetuados no âmbito das Auditorias de Avaliação da Gestão, estão alinhados, em termos de âmbito e extensão de análise, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, e que sejam aplicáveis a projetos gerenciados a partir do modelo de gestão de projetos usado no PROSUB (o PMBoK) em especial com o *Standard for Auditing Project* do *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR, 2008), por ser um modelo de auditoria a projetos desenvolvido em conformidade com o PMBoK.

Este trabalho é importante para a Marinha do Brasil, tendo em vista que a eficácia das Auditorias de Avaliação da Gestão tem sido questionada, despertando na opinião pública Brasileira dúvidas a respeito de seu real contributo para o monitoramento das ações dos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira (Hage, 2014).

f) Seleção da Unidade de Análise

A unidade de análise selecionada para atingir o objetivo geral deste trabalho é o processo de Auditoria de Avaliação da Gestão realizado pelo CCIMAR no âmbito do PROSUB.

4.1.2. Procedimentos de Campo

a) Organização Responsável

A Organização Militar (OM) responsável pela realização das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no âmbito do PROSUB, e foco do presente estudo, é o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR).

Não obstante, cabe destacar que Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) é a OM responsável pela gestão do PROSUB no âmbito da Marinha do Brasil e, portanto, também constitui importante fonte de documentos para o estudo de caso em questão.

b) Acesso à Organização e aos Entrevistados

Em relação aos documentos relacionados com a prestação de contas (*accountability*) do PROSUB que foram usados na presente pesquisa (os Relatórios das Auditoria de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no âmbito do PROSUB, nos anos de 2013 e 2014) não foi necessário o contacto com COGESN nem com o CCIMAR, pois os documentos são públicos e estão disponíveis no *site* da Marinha do Brasil e do Tribunal de Contas da União.

Em relação à realização de entrevistas, inicialmente, foi realizado contato telefônico com o CCIMAR, a fim de explicar os objetivos da pesquisa e conseguir autorização para, a partir da realização de entrevistas, captar a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito da matéria estudada.

A partir da autorização daquela Organização Militar, foram selecionados para entrevista quatro Oficiais que atuam em posições-chave da estrutura do CCIMAR, como auditores internos da Marinha do Brasil. A seleção dos Oficiais entrevistados levou em consideração, além da função por eles exercida na estrutura do CCIMAR, a sua experiência e capacitação na área de auditoria, e foi decidida de comum acordo com o CCIMAR.

Os entrevistados foram informados dos objetivos da pesquisa, do tempo estimado para sua realização e do caráter voluntário de participação, tendo-lhes sido garantido o anonimato, a fim de deixá-los mais à vontade para expor as suas opiniões. As entrevistas não foram gravadas, optando-se por fazer a anotação das respostas dadas.

O Quadro 4.1 apresenta a relação de entrevistas com os Oficiais auditores do CCIMAR.

Quadro 4.1: Relação de Entrevistas com Oficiais auditores do CCIMAR.

DATA	ENTREVISTADO	TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM AUDITORIA	NÍVEL FUNCIONAL DO ENTREVISTADO
10/04/2015	AUDITOR 1	7,5 anos	Chefia / Auditor
11/04/2015	AUDITOR 2	11 anos	Chefia / Auditor
11/04/2015	AUDITOR 3	4 anos	Chefia / Auditor
07/04/2015	AUDITOR 4	5,5 anos	Chefia / Auditor

Fonte: Elaborado pelo autor.

c) Recursos Empregados

As pesquisas bibliográfica e documental foram realizadas nas bases de dados disponíveis nos órgãos envolvidos na pesquisa e, quando necessário, a partir da solicitação direta a pessoas responsáveis pelas informações.

As entrevistas foram realizadas por meio de videoconferências, utilizando-se do aplicativo “Skype” como instrumento de apoio à informação. Eventualmente, quando necessário, foram solicitadas informações complementares aos entrevistados, por meio de contato telefônico e *email*.

Portanto, para realização deste trabalho foram utilizados os seguintes recursos: computador com acesso internet, telefone e bloco de anotações.

4.1.3. Fontes de Evidência

De acordo com as questões de investigação, foram selecionadas as fontes de evidência, de modo a orientar o trabalho de pesquisa.

Questão 1: Quais são características do modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), o PMBoK, que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, bem como de outros modelos de gestão de projetos avalizados por outros organismos internacionais, e quais as diferenças/similitudes entre os modelos?

Quadro 4.2: Fontes de evidência usadas para a Questão 1.

ORIENTAÇÕES	FONTES DE EVIDÊNCIA
Coletar informações básicas a respeito do modelo de gestão de projetos usado no PROSUB.	<ul style="list-style-type: none">• Livros e manuais sobre gestão de projetos;• Livros e manuais sobre o PMBoK, desenvolvido pelo PMI;e• Documentos sobre o PROSUB.
Identificar e coletar informações básicas a respeito dos outros modelos de gestão de projetos desenvolvidos por outros organismos internacionais.	<ul style="list-style-type: none">• Livros e manuais sobre gestão de projetos;• Livros e manuais sobre PRINCE 2, desenvolvido pelo OGC;• Livros e manuais sobre ICB, desenvolvido pelo IPMA; e• Livros e manuais sobre ISO 21500, desenvolvido pela ISO.

ORIENTAÇÕES (continuação)	FONTES DE EVIDÊNCIA
Comparar os modelos de gestão de projetos evidenciando as diferenças e similitudes entre eles.	<ul style="list-style-type: none"> • Livros e trabalhos acadêmicos desenvolvidos com este propósito, que possibilitem a análise do pesquisador.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão 2: Quais são as características, em termos de âmbito e extensão de análise, dos modelos (guias) de auditoria a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular do *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Quadro 4.3: Fontes de evidência usadas para a Questão 2.

ORIENTAÇÕES	FONTES DE EVIDÊNCIA
Coletar informações básicas a respeito dos modelos (guias) de auditoria a projetos desenvolvidos por organismos internacionais da área de auditoria, aplicáveis a projetos gerenciados a partir do modelo de gestão de projetos usado no PROSUB (o PMBoK).	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhos acadêmicos, livros e manuais que tratem da auditoria e sua aplicação a projetos gerenciados a partir do PMBoK, como o <i>Standard for Auditing Project</i> do <i>Deutsches Institut für Interne Revision</i> (DIIR, 2008).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão 3: Quais são as características das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e qual o seu nível de alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, com o *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Quadro 4.4: Fontes de evidência usadas para a Questão 3.

ORIENTAÇÕES	FONTES DE EVIDÊNCIA
Coletar informações a respeito das características das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, a fim de compará-las, em termos de âmbito e extensão de análise, com o <i>Standard for Auditing Project</i> do <i>Deutsches Institut für Interne Revision</i> (DIIR).	<ul style="list-style-type: none"> • Instruções e Decisões Normativas do Tribunal de Contas da União (TCU) que estabelecem as regras para prestação dos Órgãos da Administração Pública Federal Brasileira; • Trabalhos acadêmicos, livros e manuais que tratem da auditoria e sua aplicação a projetos gerenciados a partir do PMBoK, como o <i>Standard for Auditing Project</i> do <i>Deutsches Institut für Interne Revision</i> (DIIR, 2008);

ORIENTAÇÕES (continuação)	FONTES DE EVIDÊNCIA
Coletar informações a respeito das características das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, a fim de compará-las, em termos de âmbito e extensão de análise, com o <i>Standard for Auditing Project</i> do <i>Deutsches Institut für Interne Revision</i> (DIIR).	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão realizados pelo CCIMAR na COGESN, para avaliação das prestações de contas do PROSUB.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão 4: Qual a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e extensão de análise envolvidos?

Quadro 4.5: Fontes de evidência usadas para a Questão 4.

ORIENTAÇÕES	FONTES DE EVIDÊNCIA
Coletar informações a respeito da percepção dos auditores do CCIMAR a respeito do alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB e o <i>Standard for Auditing Project</i> do <i>Deutsches Institut für Interne Revision</i> (DIIR).	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas com Oficiais que atuam em posições-chave do CCIMAR, como auditores internos da Marinha do Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir das informações levantadas nas pesquisas bibliográfica e documental, bem como nas entrevistas realizadas com os auditores do CCIMAR, foi possível responder às questões de investigação, de modo a confirmar ou refutar as proposições de estudo inicialmente formuladas, e elaborar o Relatório do Estudo de Caso, evidenciado a seguir.

4.2. Relatório do Estudo de Caso

4.2.1. O modelo de gestão de projetos usado no âmbito do PROSUB (PMBok)

versus outros modelos avalizados internacionalmente

Com o propósito de responder à questão de investigação nº 1, necessário se faz trazer, preliminarmente, breves considerações conceituais acerca de projetos e gestão de projetos para, a partir daí, discorrer sobre os diferentes modelos de gestão de projetos que serão foco de posterior análise comparativa.

Segundo Meredith e Mantel (2009), todo e qualquer empreendimento humano, elaborado de forma consciente e planejada, tendo por propósito alcançar um objetivo particular, pode ser comumente considerado um projeto. Desde de os tempos mais remotos, com a construções das grandes pirâmides do Egito, até a atualidade, com o desenvolvimento dos grandes projetos de exploração espacial, podemos dizer que a humanidade tem por prática habitual a gestão de projetos. Contudo, a moderna gestão de projetos, como atualmente é considerada, surgiu na década de 1940, nos Estados Unidos da América (EUA), com o Projeto Manhattan, destinado ao desenvolvimento de armamentos nucleares, durante a Segunda Grande Guerra Mundial (1939 – 1945). Na década de 1960, a gestão de projetos ganhou popularidade com o desenvolvimento de inéditos e sofisticados projetos tecnológicos, em especial nos EUA, como a construção de foguetes, satélites, sondas e veículos do Programa Espacial e a construção de modernos sistemas militares, como os Sistemas de Mísseis Balísticos Intercontinentais e outros similares. Programas de construção maciça também foram organizados em projetos, como o de construção de barragens, navios, refinarias e rodovias, entre outros (Meredith e Mantel, 2009).

Atualmente, a gestão de projetos é utilizada em diferentes organizações da sociedade e para diversas finalidades. No setor de serviços da economia, a utilização da gestão de projetos como instrumento para se atingir os objetivos organizacionais é cada vez mais comum, sendo utilizada no desenvolvimento de novos serviços, em campanhas publicitárias, na elaboração programas, aplicativos e sistemas de informática, na organização de eventos e seminários e, até mesmo, na realização de mudanças organizacionais. O crescente interesse pela gestão de projetos é reflexo das características da sociedade contemporânea, que passou a exigir o desenvolvimento de novos métodos de gestão. A ampliação exponencial do conhecimento humano, aliada à crescente

demanda por uma ampla gama de produtos e serviços sofisticados, bem como a evolução dos mercados competitivos em todo o mundo, foram fatores que conjuntamente contribuíram para aumentar a complexidade dos produtos e serviços produzidos e, por consequência, a complexidade dos processos utilizados para produzi-los. Isso, por sua vez, levou à necessidade de sistemas mais sofisticados para controlar tanto processos, quanto resultados (Meredith e Mantel, 2009).

O termo projeto é comumente empregado na rotina de muitas organizações e pessoas. E, por ser uma expressão amplamente utilizada nas mais diversas situações, sem grande preocupação ou rigor conceitual, os significados podem variar bastante. Dessa forma, é importante conhecer as definições de projeto.

Meredith e Mantel (2009) afirmam que, em sentido amplo, um projeto é uma tarefa específica a ser realizada, sendo pouco relevante se essa tarefa é de larga ou pequena escala, ou mesmo, se de longo ou curto prazo. Para os referidos autores, o importante é compreender que um projeto deve ser visto como uma unidade.

Segundo Heldman (2011), os projetos são estabelecidos para produzir um produto ou serviço único, que não foi produzido anteriormente. Os projetos são de carácter temporário, ou seja, têm um começo e um fim. O *International Project Management Association* (IPMA, 2006) acrescenta que um projeto é uma operação limitada em tempo e custo, destinada a realizar um conjunto de tarefas, atendendo a requisitos de qualidade, de modo a alcançar os objetivos organizacionais.

Já para o *Project Management Institute* (PMI, 2013), projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. No entanto, refere que o fato de um projeto ter natureza temporária não significa necessariamente a sua curta duração, nem tampouco, que seus objetivos são provisórios. Na verdade, a maioria dos projetos é realizada para criar resultados duradouros. Na mesma linha, o *Office Government Commerce* (OGC, 2009) assevera que projeto é uma organização temporária criada com o propósito de entregar um ou mais produtos, a fim de se alcançar uma vantagem competitiva ou um determinado benefício organizacional.

Importante ainda consignar, por relevante para o desenvolvimento deste trabalho, a definição adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2006, p. 16) que, de forma abrangente e completa, afirma que projeto é um “trabalho ou empreendimento planejado, com começo e término previamente definidos, visando à solução de problemas específicos, ao aproveitamento de oportunidade ou à oferta de produtos ou serviços singulares”. Deste modo, projeto é um conjunto de atividades planejadas, com objetivos

definidos, abrangência demarcada, prazo delimitado, responsabilidades pela execução determinadas e recursos específicos, que tem por características principais os seguintes aspectos (TCU, 2006):

a) Singularidade: os projetos envolvem a realização de objetivos únicos, não repetitivos, que não tenham sido feitos anteriormente da mesma maneira.

b) Temporariedade: os projetos possuem duração finita, estabelecida em função dos objetivos e metas estabelecidos, ou seja, possuem início e fim bem determinados.

c) Ciclo de vida: os projetos seguem uma sequência de fases que se estendem do início ao fim do empreendimento. Dependendo de seu tamanho e complexidade, um projeto pode ser dividido em maior ou menor número de fases, ou mesmo em subfases. Normalmente, os projetos se dividem em quatro fases:

- Iniciação – fase em que são conhecidos os problemas, identificados os recursos necessários, levantadas informações pertinentes e estabelecidas os resultados esperados.
- Planejamento – fase em que são selecionadas as melhores estratégias para alcançar os resultados definidos na fase de iniciação. São estabelecidos o cronograma, a alocação dos recursos, a estimativa de custos, as atividades, as metas e os objetivos necessários para levar a bom termo o projeto.
- Desenvolvimento – fase em que o projeto é efetivamente realizado e controlado, colocando em prática todas as atividades definidas na fase de planejamento.
- Encerramento – fase em que o projeto entrega seus resultados, tendo, idealmente, alcançado as metas e objetivos estabelecidos na fase de planejamento.

d) Incerteza: todo projeto carrega em si um grau de incerteza decorrente de sua singularidade, uma vez que não se tem a certeza de que os resultados esperados serão efetivamente alcançados por meio das atividades planejadas.

e) Interdisciplinaridade: a gestão de projetos compreende um conhecimento interdisciplinar, pois envolve além de técnicas específicas da área de projetos, o conhecimento de outras disciplinas tais como administração, gestão de recursos humanos, controle de qualidade, gerenciamento de riscos, informática, controle de custos e

orçamentação, entre outras áreas.

Neste ponto, convém destacar a diferença existente entre os termos projeto, programa e portfólio, que muitas vezes são empregados de maneira indiscriminada, em sentido pouco técnico, causando mal entendidos (PMI, 2013). Projeto, é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Programa, é um conjunto de projetos ou subprogramas relacionados ou interdependentes, geridos de forma coordenada, para se obter benefícios que não seriam alcançados se gerenciados individualmente. Portfólio, é um conjunto de projetos, programas ou operações, relacionados ou não, que compõe a coleção de trabalhos gerenciados pela organização, e tem por propósito o alcance de seus objetivos estratégicos.

Importante, ainda, observar que a natureza dos projetos difere das atividades de linha de uma organização. Conforme assevera o TCU (2006), os projetos são empreendimentos extraordinários, limitados no tempo, com objetivos claramente estabelecidos em virtude de um problema, oportunidade ou interesse da organização, e se destinam a desenvolver bens ou serviços singulares. Por outro lado, as atividades funcionais de linha são processos de trabalho que se repetem continuamente, e fazem parte da rotina da organização, com pequenas variações ao longo do tempo. Na mesma linha, o OGC (2009), afirma que o trabalho organizado em projetos permite, muitas vezes, alcançar resultados que seriam extremamente difíceis, ou mesmo impossíveis, de serem alcançados pela organização funcional de linha existente. Afirma, ainda, que as estruturas corporativas e os processos funcionais de linha são voltados principalmente para a eficiência das atividades permanentes da organização, sendo, muitas vezes, pouco adequados para lidar corretamente com as mudanças. Para o OGC, a maioria dos projetos são realizados num ambiente em mudança e são, ao mesmo tempo, o instrumento pelo qual a organização introduz essas alterações.

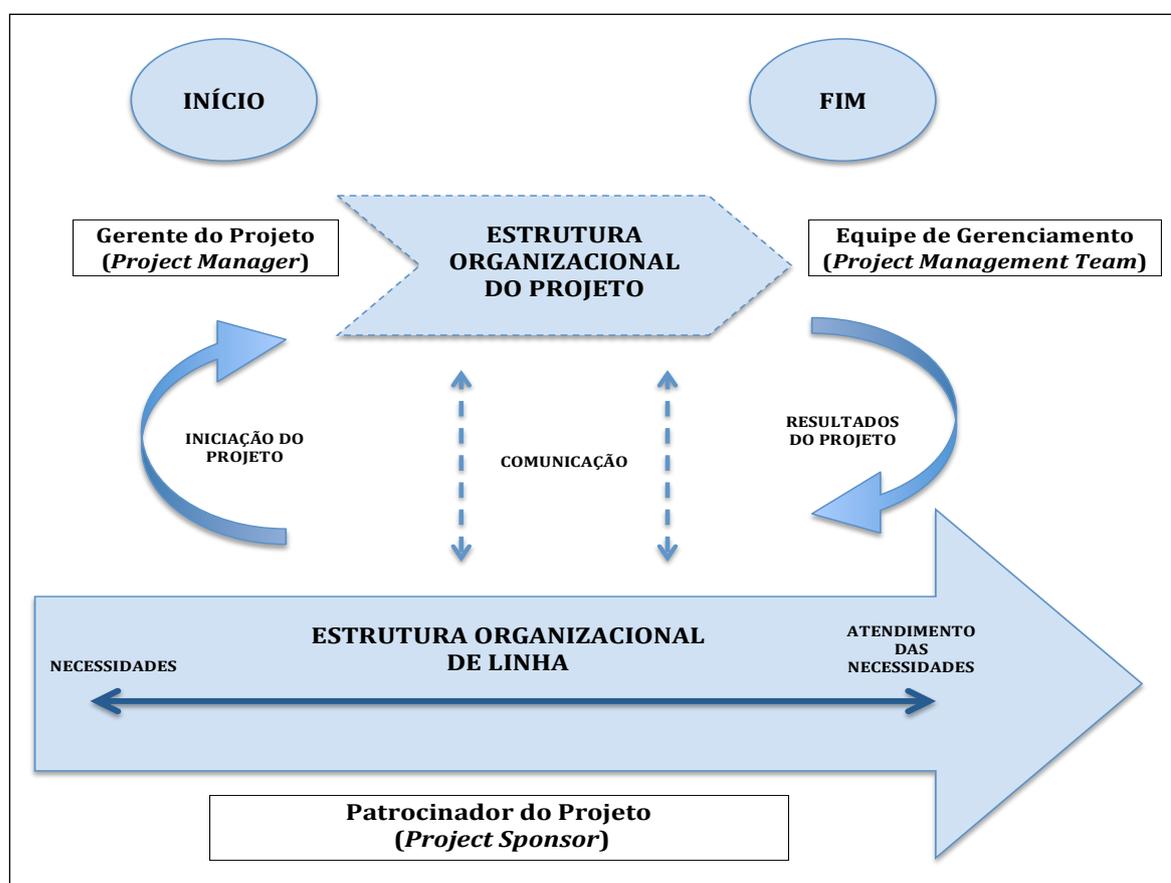
Neste sentido, o PMI (2013) afirma que os projetos são frequentemente utilizados como meio de alcançar os objetivos estratégicos da organização. Muitas vezes as organizações, a partir de iniciativas estratégicas, promovem mudanças em suas operações, produtos e serviços, que são implementadas através de projetos, devendo os projetos estar alinhados ao Plano Estratégico⁷, a fim de garantir que venham a contribuir

⁷ O Plano Estratégico documenta a visão estratégica, as metas e objetivos da organização e podem conter uma especificação de missão de alto nível.

para os objetivos gerais da organização. Além de estarem alinhados ao Plano Estratégico, os projetos devem obedecer, também, aos critérios de *Corporate Governance* adotados pela organização, pois muitas vezes, esse critérios de *governance* podem impor condições ou restrições aos projetos, que devem ser cuidadosamente observadas pelos gerentes e pelas equipes de projetos, de modo a não desrespeitar os princípios éticos, as políticas e os procedimentos estabelecidos pela organização (PMI, 2013).

A Figura 4.1 apresenta a relação que, em regra, existe entre a estrutura organizacional de linha e a estrutura organizacional de um projeto.

Figura 4.1: Relação entre a estrutura organizacional de linha e a estrutura organizacional do projeto.



Fonte: Adaptado de Snijders, Wuttke e Zandhuis (2013, p. 19).

Na Figura 4.1, Snijders *et al.* (2013) destacam três elementos ou funções-chave, primordiais para o desenvolvimento de um projeto:

a) O Patrocinador do Projeto (*Project Sponsor*) – responsável inicial por identificar os motivos pelos quais a organização deve desenvolver o projeto, tendo em conta as suas necessidades e a estratégia de negócio. É o elo de ligação permanente entre a organização de linha e a organização do projeto, fundamental na comunicação entre

essas duas estruturas. O patrocinador do projeto deve trabalhar em estreita cooperação com o gerente do projeto, a fim de garantir que não lhe faltem nem os recursos, nem as informações necessárias ao sucesso do empreendimento.

b) O Gerente do Projeto (*Project Manager*) – responsável direto pela condução do projeto e pelo alcance dos objetivos do empreendimento. É, ainda, o responsável pelo gerenciamento das partes interessadas e por orientar a equipe do projeto na seleção e aplicação dos processos de gerenciamentos adequados, no momento certo. O gerente do projeto deve valer-se das informações e do conhecimento do negócio do patrocinador e reportar-lhe as eventuais necessidades ou dificuldades que não podem ser resolvidas pela equipe do projeto.

c) A Equipe de Gerenciamento do Projeto (*Project Management Team*) – os membros da equipe de gerenciamento do projeto são os responsáveis por entregar a experiência e o trabalho necessários para alcançar os objetivos do projeto. A equipe do projeto participa de todas as fases do empreendimento e deve ser multidisciplinar, ou seja, formada por pessoas qualificadas nas áreas de conhecimento necessárias à boa condução das mais diversas atividades do projeto. A equipe do projeto deve contar com representação suficiente de membros componentes da organização de linha, a fim de facilitar a absorção dos resultados alcançados, assegurando uma transição gradual entre a organização do projeto e a organização formal. Cabe destacar que, na maioria das vezes, a equipe do projeto é formada, quase que exclusivamente, por elementos dos diversos setores da organização de linha, especialmente alocados para o desenvolvimento de um projeto de interesse da organização.

A partir do compreensão do que é um projeto, sua natureza, principais características e elementos-chave, torna-se mais fácil a entender a definição de gestão de projetos.

Para Lopes (2011), apesar da gestão de projetos ser considerada uma área de especialização da gestão empresarial, esta difere do gerenciamento em geral ou tradicional, pois enquanto este se ocupa, principalmente, das atividades permanentes de uma organização, nos seus níveis estratégico, tático e operacional, a gestão de projetos concentra-se nas técnicas necessárias para gerenciar um trabalho extraordinário, de caráter temporário e único, fora do âmbito de atividades permanentes da organização, mas profundamente vinculado aos seus interesses estratégicos.

Heldman (2011) e o PMI (2013) apresentam a gestão de projetos como a aplicação de habilidades, conhecimentos, ferramentas e técnicas de gerenciamento na

condução dos processos utilizados para levar a cabo um projeto e alcançar os melhores resultados.

Ampliando o entendimento, Kerzner (2009) assevera que a gestão de projetos é o planejamento, organização, direção e controle dos recursos da empresa para concluir metas e objetivos específicos num prazo relativamente curto. De forma ainda mais completa, o OGC (2009) afirma que a gestão de projetos é o planejamento, direção, monitoramento e controle de todos os aspectos dos projetos, a fim de se alcançar os objetivos traçados, de acordo com as metas de desempenho esperadas no que se refere ao tempo, custo, qualidade, abrangência, benefícios e riscos envolvidos.

Verifica-se que a gestão de projetos tem por objetivo viabilizar a melhor administração dos diversos processos que envolvem a condução de um projeto e, deve estar em consonância com as quatro funções básicas que convergem na formação de qualquer processo administrativo ou gerencial, quais sejam: planejar, organizar, dirigir e controlar (Chiavenato, 2003). Os processos ocorrem durante todo o ciclo de vida do projeto, em suas diferentes fases, e podem abranger as mais diversas áreas de conhecimento, o que exige dos gerentes de projetos e de suas respectivas equipes boa qualificação e conhecimento multidisciplinar (PMI, 2013).

Existem diversos guias de boas práticas em gestão de projetos desenvolvidos por instituições especializadas que descrevem a forma e os conhecimentos necessários para gerenciar adequadamente um projeto. Dentre os guias, destacam-se o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI, 2013); o *Projects in Controlled Environments* (PRINCE 2), desenvolvido pelo *Office Government Commerce* (OGC, 2009) – *United Kingdom Government*; o *International Competence Baseline* (ICB), desenvolvido pelo *International Project Management Association* (IPMA, 2006); e o *Guidance on Project Management* (ISO 21500), desenvolvido pela *International Organization of Standardization* (ISO, 2012).

Em comum, esses guias apresentam o conjunto de processos ou competências essenciais para a gestão profissional de projetos, elencando os conhecimentos necessários para o melhor desenvolvimento e condução de um projeto.

Os elementos essenciais de cada um desses guias são a seguir revisados, a fim de viabilizar a sua posterior análise comparativa. Cabe destacar que a presente revisão se limita aos aspectos fundamentais de cada guia, necessários à comparação dos diferentes modelos de gestão de projetos.

4.2.1.1. O modelo de gestão de projetos usado no âmbito do PROSUB – o *Project Management Body of Knowledge* (PMBoK), desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI)

O *Project Management Institute* (PMI) é uma associação profissional sem fins lucrativos que tem por propósito promover a prática, a ciência e a profissão da gestão de projetos em todo o mundo. O PMI foi fundado no ano de 1969 nos EUA, sendo responsável pela elaboração e publicação de normas que descrevem boas práticas em gestão de projetos, e pela qualificação e certificação de profissionais que atuam na área. Atualmente, o PMI é reconhecido como a maior organização de gestão de projetos em todo o mundo (Snijders *et al.*, 2013).

O guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBoK), desenvolvido pelo PMI, teve sua primeira edição publicada em 1987. Posteriormente, no ano de 1996, essa publicação foi atualizada, a partir do *feedback* de diversos profissionais que atuam na área de gestão de projetos. A partir de então, nos anos de 2000, 2004 e 2008, se seguiram, respectivamente, a 2ª, 3ª e 4ª edições do guia, refletindo o crescimento do conhecimento a respeito das práticas de gestão de projetos. Recentemente, no ano de 2013, foi publicada a 5ª e última edição do guia PMBoK, resultado de mais de trinta anos de experiência do PMI na área de gestão de projetos (PMI, 2013).

Para o PMI (2013), a gestão de projetos compreende o gerenciamento dos diversos processos que ocorrem em cada uma das fases do ciclo de vida de um projeto. Dessa forma, a gestão de projetos divide-se em cinco grupos de processos organizados em sequência lógica:

a) Processos de iniciação – se destinam ao reconhecimento e definição formal de um novo projeto ou de uma nova fase, bem como à obtenção de autorização para sua execução.

b) Processos de planejamento - se destinam ao estabelecimento de um plano ou ao detalhamento de uma fase, de forma a estabelecer um esquema de trabalho compatível com os objetivos que determinaram a realização do projeto.

c) Processos de execução – se destinam à execução do plano, e compreendem a coordenação dos trabalhos e recursos necessários ao alcance dos objetivos que determinaram a realização do projeto.

d) Processos de monitoramento e controle – se destinam garantir que os objetivos do projeto são atingidos e, envolvem a monitoração, avaliação de progresso e

realização de ações corretivas quando necessário.

e) Processos de encerramento – se destinam à aceitação e encerramento formal do projeto ou de uma fase do projeto.

Além disso, o PMI (2013) considera que o gerenciamento de cada grupo de processos pode abranger até dez áreas de conhecimento, quais sejam:

- a) Gerenciamento da integração do projeto;
- b) Gerenciamento da abrangência do projeto;
- c) Gerenciamento do tempo do projeto;
- d) Gerenciamento dos custos do projeto;
- e) Gerenciamento da qualidade do projeto;
- f) Gerenciamento dos recursos humanos do projeto;
- g) Gerenciamento das comunicações do projeto;
- h) Gerenciamento dos riscos do projeto;
- i) Gerenciamento das aquisições do projeto; e
- j) Gerenciamento das partes interessadas no projeto.

Na matriz de interação entre os cinco grupos de processos e as dez áreas de conhecimento, o PMI (2013) reconhece como boas práticas um total de quarenta e sete processos de gerenciamento de projetos, aplicáveis à maioria dos projetos. O Quadro 4.6 apresenta, em resumo, o mapeamento geral do PMBoK.

Quadro 4.6: Mapeamento do PMBoK (5ª edição).

<i>Project Management Body of Knowledge (PMBoK)</i>					
Áreas de conhecimento	Grupos de processos de gerenciamento de projetos				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Monitoramento e controle	Encerramento
1. Gerenciamento da integração do projeto	1.1 Desenvolver o termo de abertura do projeto	1.2 Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto	1.3 Orientar e gerenciar o trabalho do projeto	1.4 Monitorar e controlar o trabalho do projeto 1.5 Realizar o controle integrado de mudanças	1.6 Encerrar o projeto ou fase

Project Management Body of Knowledge (PMBOK) (continuação)

Áreas de conhecimento	Grupos de processos de gerenciamento de projetos				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Monitoramento e controle	Encerramento
2. Gerenciamento do escopo (conteúdo e âmbito) do projeto		2.1 Planejar o gerenciamento do escopo 2.2 Coletar os requisitos 2.3 Definir o escopo 2.4 Criar a estrutura analítica do projeto (EAP)		2.5 Validar o escopo 2.6 Controlar o escopo	
3. Gerenciamento do tempo do projeto		3.1 Planejar o gerenciamento do cronograma 3.2 Definir as atividades 3.3 Sequenciar as atividades 3.4 Estimar os recursos das atividades 3.5 Estimar a duração das atividades 3.6 Desenvolver o cronograma		3.7 Controlar o cronograma	
4. Gerenciamento dos custos do projeto		4.1 Planejar o gerenciamento dos custos 4.2 Estimar os custos 4.3 Determinar o orçamento		4.4 Controlar os custos	
5. Gerenciamento da qualidade do projeto		5.1 Planejar o gerenciamento da qualidade	5.2 Realizar a garantia da qualidade	5.3 Controlar a qualidade	
6. Gerenciamento dos recursos humanos do projeto		6.1 Planejar o gerenciamento dos recursos humanos	6.2 Mobilizar a equipe do projeto 6.3 Desenvolver a equipe do projeto 6.4 Gerenciar a equipe do projeto		
7. Gerenciamento das comunicações do projeto		7.1 Planejar o gerenciamento das comunicações	7.2 Gerenciar as comunicações	7.3 Controlar as comunicações	

<i>Project Management Body of Knowledge (PMBok) (continuação)</i>					
Áreas de conhecimento	Grupos de processos de gerenciamento de projetos				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Monitoramento e controle	Encerramento
8. Gerenciamento dos riscos do projeto		8.1 Planejar o gerenciamento dos riscos 8.2 Identificar os riscos 8.3 Realizar a análise qualitativa dos riscos 8.4 Realizar a análise quantitativa dos riscos 8.5 Planejar as respostas aos riscos		8.6 Controlar os riscos	
9. Gerenciamento das aquisições do projeto		9.1 Planejar o gerenciamento das aquisições	9.2 Conduzir as aquisições	9.3 Controlar as aquisições	9.4 Encerrar as aquisições
10. Gerenciamento das partes interessadas	10.1 Identificar as partes interessadas	10.2 Planejar o gerenciamento das partes interessadas	10.3 Gerenciar o engajamento das partes interessadas	10.4 Controlar o engajamento das partes interessadas	

Fonte: Adaptado de PMI (2013).

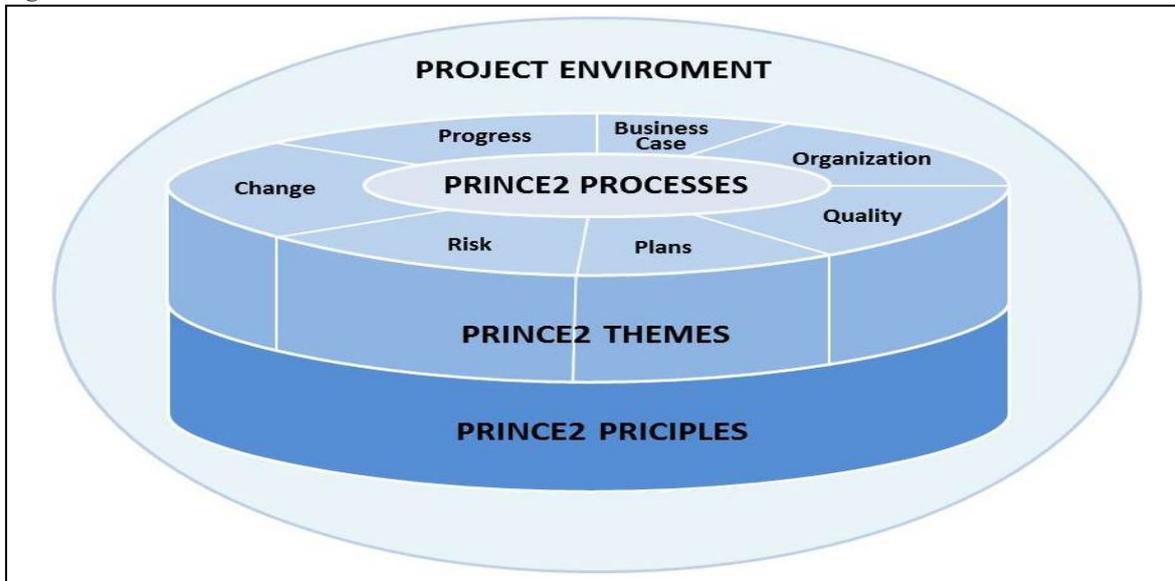
Cada área de conhecimento está contida em um capítulo em separado do guia PMBoK e, em conjunto com os diversos processos relacionados, constituem a espinha dorsal do modelo desenvolvido pelo PMI, que servirá de parâmetro de comparação com os demais modelos de gestão de projetos tratados neste trabalho.

4.2.1.2. O *Projects in Controlled Environments* (PRINCE 2), desenvolvido pelo *United Kingdom Government*

O *Project in Controlled Enviroments* (PRINCE 2) é um guia de gerenciamento de projetos lançado no Reino Unido, no ano de 1996, que foi desenvolvido a partir de outros modelos de gerenciamento utilizados para o desenvolvimento de projetos na área de sistemas de informação do governo britânico. Desde então, várias versões foram lançadas, sendo a mais recente atualização publicada em junho de 2009. O PRINCE 2 é agora marca registrada do *Office of Government Commerce* (OGC), sendo adotado como padrão para os projetos governamentais no Reino Unido (Hedeman e Seegers, 2012).

Atualmente, o PRINCE 2 também é amplamente utilizado pela iniciativa privada não só no Reino Unido, mas também em outros países da Europa, África, Oceania e EUA, sendo um guia verdadeiramente genérico que pode ser adaptado a qualquer tipo de projeto, independentemente da escala, duração ou cultura organizacional (Hedeman e Seegers, 2012).

Figura 4.2: Estrutura do PRINCE 2.



Fonte: OGC (2009).

De acordo com o OGC (2009), o PRINCE 2 aborda a gestão de projetos a partir da integração de quatro diferentes perspectivas, ilustradas na Figura 4.2 e apresentadas a seguir:

a) Sete Princípios (*Principles*) – são orientações e boas práticas que indicam se um projeto está a ser gerenciado a partir do PRINCE 2. A menos que todas essas orientações e boas práticas estejam a ser aplicadas, um projeto não pode ser considerado um projeto PRINCE 2.

b) Sete Temas (*Themes*) – descrevem os aspectos de gerenciamento de projetos que devem ser abordados de forma contínua e em paralelo ao longo do projeto. Os temas explicam o tratamento específico exigido pelo PRINCE 2 para várias disciplinas de gerenciamento de projetos, bem como informam o motivo de sua utilização.

c) Sete Processos (*Processes*) – descrevem uma progressão gradual através do ciclo de vida do projeto. Cada processo fornece uma lista de verificação (*checklist*) que fornece o conjunto de atividades necessárias para dirigir, gerenciar e entregar um

projeto com sucesso.

d) Adaptação (*Tailoring*) – se relaciona com a adaptação ou ajuste do PRINCE 2 ao contexto específico do projeto, considerando suas particularidades e o ambiente em que se desenvolve.

O Quadro 4.7 apresenta, em resumo, o mapeamento geral do guia PRINCE 2, englobando as suas quatro diferentes perspectivas.

Quadro 4.7: Mapeamento do PRINCE 2.

<i>Project in Controlled Enviroments (PRINCE 2)</i>		
PERSPECTIVA	DESCRIÇÃO	DETALHAMENTO
1. PRINCÍPIOS <i>(Principles)</i>	1.1 Justificação continuada do negócio (<i>Continued Business Justification</i>).	Há uma razão justificável para iniciar um projeto. Essa justificação pode mudar, mas deve permanecer válida por toda a vida do projeto. A justificação deve ser formalizada e documentada.
	1.2 Aprendizagem com a experiência (<i>Learn from experience</i>).	Aprender com a experiência aperfeiçoa o método. À medida que o projeto avança, as lições devem ser incluídas em todos os relatórios e avaliações, e devem ser utilizadas para implementar melhorias durante a vida do projeto.
	1.3 Definição de funções e responsabilidades (<i>Defined roles and responsibilities</i>).	Um projeto deve ter papéis e responsabilidades claramente definidos, bem como uma estrutura organizacional que reflita os interesses das partes interessadas (<i>stakeholders</i>) do negócio.
1. PRINCÍPIOS <i>(Principles)</i> (continuação)	1.4 Gerenciamento por etapas (<i>Manage by stages</i>).	Um projeto deve ser planejado, monitorado e controlado etapa por etapa. Etapas de gerenciamento viabilizam um controle nos principais pontos de decisão.
	1.5 Gerenciamento por exceção (<i>Manage by exception</i>).	Um projeto deve ter definidos os limites de tolerância para cada objetivo do projeto, a fim de se estabelecerem os critérios e limites para delegação de autoridade. O PRINCE2 permite uma <i>governance</i> adequada, definindo as responsabilidades e prestação de contas distintas em cada nível do projeto.
	1.6 Foco no produto (<i>Focus on products</i>).	Um projeto deve ter foco na definição e entrega de produtos, em especial nos seus requisitos de qualidade. Um projeto bem sucedido é focado em seus resultados e não em suas atividades.
	1.7 Adaptação para se adequar ao ambiente do projeto (<i>Tailor to suit the project environment</i>).	O PRINCE 2 deve ser adaptado para atender ao ambiente, tamanho, complexidade, importância, capacidade e ao risco do projeto.
2. TEMAS <i>(Themes)</i>	2.1 Motivação do negócio (<i>Business Case</i>).	Descreve formalmente o motivo para a realização do projeto, definindo o por quê, como, quando e onde a ideia será desenvolvida em uma proposta de investimento viável para a organização. Serve de suporte para a tomada de decisão tendo por base os objetivos da organização.
	2.2 Organização (<i>Organization</i>).	Descreve os papéis e responsabilidades na organização temporária do projeto, necessários para seu gerenciamento de forma eficaz.

Project in Controlled Enviroments (PRINCE 2) (continuação)		
PERSPECTIVA	DESCRIÇÃO	DETALHAMENTO
2. TEMAS (Themes) (continuação)	2.3 Qualidade (<i>Quality</i>).	Descreve os critérios de qualidade e como o gerenciamento de projetos garantirá o seu atendimento.
	2.4 Planos (<i>Plans</i>).	Descreve os passos necessários para desenvolver planos e sugere uma abordagem técnica a ser aplicada.
	2.5 Riscos (<i>Risks</i>).	Identifica os riscos inerentes e potenciais do projeto e descreve como essas incertezas nos planos e no ambiente do projeto serão gerenciadas.
	2.6 Mudança (<i>Change</i>).	Descreve como avaliar e agir diante de imprevistos e problemas que podem afetar aspectos básicos do projeto.
	2.7 Progresso (<i>Progress</i>).	Descreve como avaliar a viabilidade contínua do projeto, em conformidade com o processo de tomada de decisão para a aprovação do plano original, estabelecendo o processo de monitoramento do desempenho e as ações corretivas a serem tomadas, caso necessário. Envolve a captura e transmissão das lições aprendidas.
3. PROCESSOS (Processes)	3.1 Partida do Projeto (<i>Starting up a Project</i>).	O objetivo deste processo é assegurar que existem os pré-requisitos para se iniciar um projeto, ou seja, avaliar se o projeto é ou não considerado viável e se agrega valor. O objetivo é decidir se vale mesmo a pena dar início ao projeto.
	3.2 Direção do Projeto (<i>Directing a Project</i>).	O objetivo deste processo é permitir que o patrocinador do projeto seja o efetivo responsável pelo sucesso do projeto, tomando as decisões-chave e exercendo o controle global do empreendimento, enquanto a gestão do dia-a-dia fica delegada ao gerente do projeto.
	3.3 Iniciação do Projeto (<i>Initiating a Project</i>).	O objetivo deste processo é estabelecer bases sólidas para a realização do projeto, possibilitando a organização a compreender o trabalho que precisa ser feito.
	3.4 Controle de Fase (<i>Controlling a Stage</i>).	O objetivo deste processo é designar o trabalho a ser feito, monitorar esse trabalho, lidar com problemas, reportar o progresso ao patrocinador do projeto, e adotar as medidas corretivas para garantir a realização de uma etapa do projeto dentro dos parâmetros estabelecidos.
	3.5 Gerenciamento de entrega do produto (<i>Managing Product Delivery</i>).	O objetivo deste processo é controlar a relação entre o gerente do projeto e sua equipe, estabelecendo requisitos formais para execução, aceitação e entrega dos trabalhos.
	3.6 Gerenciamento de limites entre Fases (<i>Managing a Stage Boundary</i>).	O objetivo deste processo é fornecer ao patrocinador do projeto informações suficientes para que seja possível avaliar o término de um fase do projeto, aprovar o plano para início de uma próxima fase e revisar o plano geral do projeto. Também devem ser confirmadas a continuidade dos argumento que justificaram o projeto a aceitabilidade dos riscos associados e as eventuais modificações no plano.
	3.7 Fechamento do Projeto (<i>Closing a Project</i>).	O objetivo deste processo é estabelecer o ponto ideal para aceitação final do projeto, verificando se os resultados apresentados são satisfatórios, se os objetivos foram alcançados e, ainda, se as alterações ao plano inicial foram bem sucedidas.

Project in Controlled Enviroments (PRINCE 2) (continuação)		
PERSPECTIVA	DESCRIÇÃO	DETALHAMENTO
4. ADAPTAÇÃO (Tailoring)	4.1 Adaptação de temas (<i>Adapting themes</i>).	Consiste, normalmente, em integrar os fatores ambientais, tais como políticas, normas ou programas corporativos relevantes, nas estratégias e controles do projeto.
	4.2 Adaptação de linguagem (<i>Adapting the organization's terms and language</i>).	Consiste em aplicar os termos e a linguagem da organização, a fim de ajudar na melhor compreensão entre todos os envolvidos.
	4.3 Adaptação dos produtos de gestão (<i>Adapting the management products</i>).	Consiste em adaptar os resultados do projeto às partes específicas da organização, ajudando na melhor compreensão e orientação.
	4.4 Adaptação de papéis (<i>Adapting the role descriptions</i>)	Consiste em adaptar a descrição dos papéis desempenhados pelas pessoas envolvidas no projeto à realidade da organização, uma vez que a descrição padrão de funções nem sempre é adequada à autoridade e às capacidades individuais em vigor.
	4.5 Adaptação dos processos (<i>Adapting the processes</i>)	Consiste em ajustar os processos de acordo com as necessidades e estrutura da organização, o que pode levar a uma mudança na forma como as atividades do projeto são conduzidas, ou mesmo, nos parâmetros de desempenho esperados.

Fonte: Adaptado de OGC (2009).

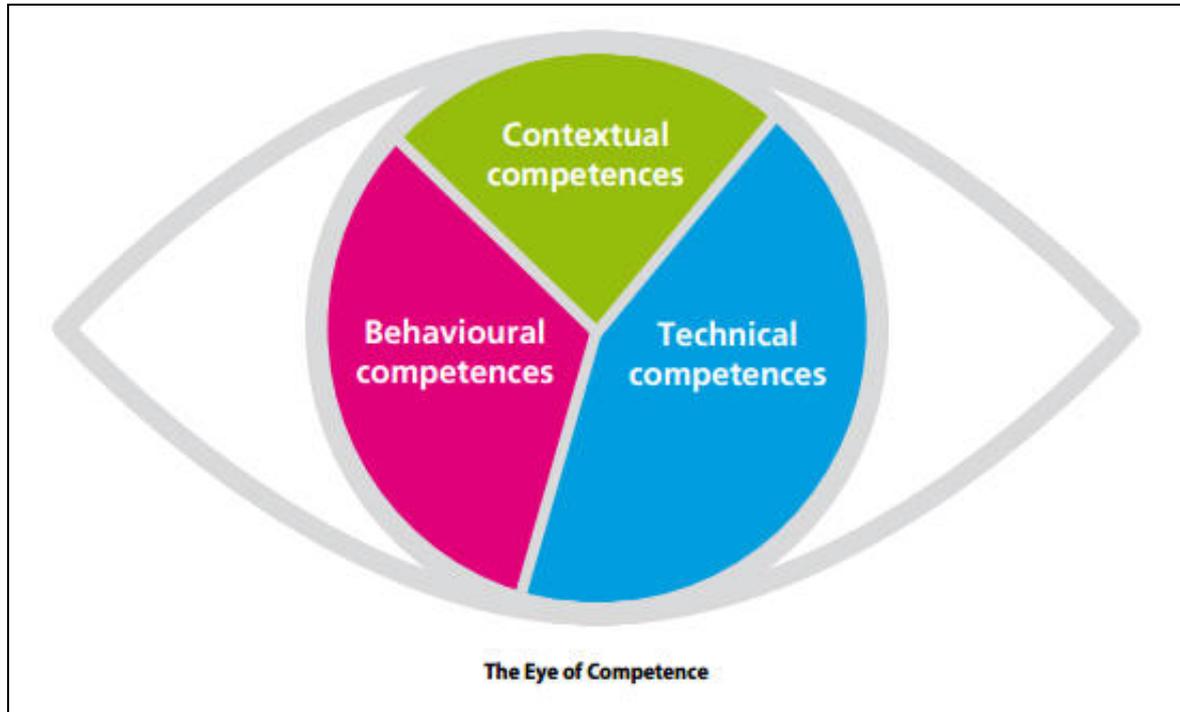
As quatro perspectivas anteriormente mapeadas, são tratadas detalhadamente no guia PRINCE 2 e constituem a base estrutural do modelo desenvolvido pelo OGC, que servirá de parâmetro de comparação com os demais modelos de gestão de projetos tratados neste trabalho.

4.2.1.3. O *International Competence Baseline* (ICB), desenvolvido pelo *International Project Management Association* (IPMA)

O *International Competence Baseline* (ICB) é um método de gerenciamento de projetos desenvolvido pelo *International Project Management Association* (IPMA). O IPMA foi a primeira associação internacional de gestão de projetos, tendo sido fundada no ano de 1965, na Suíça. Hoje o IPMA é uma federação formada por mais de 55 associações espalhadas pelo mundo, que são responsáveis pelo desenvolvimento de competências em gestão de projetos em suas respectivas áreas geográficas de influência e por interagir e desenvolver relacionamento com milhares de praticantes, empresas, organizações, universidades e agências governamentais interessadas na gestão de projetos (IPMA, 2006).

A Figura 4.3 apresenta a estrutura do ICB na forma de um olho (*The Eye of Competence*), representando a integração de todos os elementos da gestão de projetos, vistos através do olhar de um gerente de projetos ao analisar uma situação específica.

Figura 4.3: Estrutura do ICB (3ª versão).



Fonte: IPMA (2006).

O ICB, já em sua 3ª versão, apresenta um *framework* de competências a serem adquiridas e desenvolvidas para gestão profissional de projetos. O ICB relaciona quarenta e seis elementos de competência, agrupados em três áreas:

a) Competências técnicas (vinte elementos) – descrevem os conhecimentos técnicos fundamentais para a gestão de projetos.

b) Competências comportamentais (quinze elementos) – descrevem as atitudes e habilidades pessoais necessárias ao gerente de projetos.

Competências contextuais (onze elementos) – descrevem os aspectos relacionados com o contexto do projeto, abrangendo a capacidade do gerente de projetos em se relacionar com a organização de linha e de trabalhar com foco no projeto.

O Quadro 4.8 apresenta, em resumo, o mapeamento geral das competências estabelecidas na 3ª versão do ICB, englobando as suas três diferentes áreas.

Quadro 4.8: Mapeamento do ICB (3ª versão).

<i>International Competence Baseline (ICB)</i>	
1. COMPETÊNCIAS TÉCNICAS	
1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto	Consiste na valorização dos resultados de gerenciamento de projetos pelas partes interessadas relevantes para o projeto. Isso exige a definição clara dos objetivos e o estabelecimento prévio dos critérios de avaliação de resultados do projeto.
1.2 Partes interessadas	Representam as pessoas ou grupos interessados no desempenho do projeto. O gerente do projeto deve identificar todas as partes interessadas no projeto e conhecer seus interesses e expectativas, de forma a priorizá-los em ordem de importância para o projeto.
1.3 Objetivos e requisitos do projeto	Consiste na identificação, definição e aprovação do projeto para atender às necessidades e expectativas das partes interessadas, especialmente os dos clientes e usuários. Os requisitos do projeto são derivados das necessidades dos clientes, que são movidos por oportunidades e ameaças. Os objetivos do projeto são os resultados finais acordados, especialmente as entregas, no prazo exigido, dentro do orçamento e dos parâmetros aceitáveis de risco.
1.4 Riscos e oportunidades	Consiste na identificação e avaliação dos riscos e das oportunidades que podem ter impacto no projeto. É um processo contínuo que ocorre durante todas as fases do ciclo de vida do projeto, desde sua concepção inicial ao seu encerramento.
1.5 Qualidade	Consiste na gestão da qualidade do projeto por todos os envolvidos no projeto. Qualidade é o grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz os requisitos do projeto. A gestão da qualidade deve ser considerada como um dos pilares de sustentação do projeto, abrangendo todo o seu ciclo de vida.
1.6 Organização do projeto	Consiste na concepção e manutenção de funções, estruturas organizacionais, responsabilidades e recursos apropriados para o projeto. A organização do projeto é única e temporária, devendo ser adaptada às peculiaridades e ao ciclo de vida do projeto.
1.7 Trabalho em equipe	Consiste na formação, gestão e liderança das equipes de trabalho do projeto. As equipes são grupos de pessoas que trabalham em conjunto para a realização de objetivos específicos.
1.8 Resolução de problemas	Consiste na capacidade de solucionar os problemas que surgem durante o ciclo de vida do projeto. A maioria dos problemas em projetos envolvem a alteração de prazos, custos, riscos, entregas ou, ainda, a interação desses quatro fatores. As opções para resolver tais problemas podem considerar a redução de abrangência das entregas, aumento de prazo, ou o fornecimento de mais recursos para o projeto.
1.9 Estruturas do projeto	Consiste na subdivisão das entregas e do trabalho do projeto em componentes menores e mais facilmente gerenciáveis, normalmente conhecida por Estrutura Analítica do Projeto (EAP) ou <i>Work Breakdown Structure (WBS)</i> . Nas EAP as atividades são hierarquicamente organizadas, das mais gerais para as mais específicas, a fim de assegurar que nada seja omitido no projeto.
1.10 Abrangência e entregas	Consiste na definição formal das fronteiras do projeto, a partir do conhecimento das necessidades dos clientes. O projeto deve entregar todos os produtos, tangíveis e intangíveis, formalmente estabelecidos no plano inicial.
1.11 Tempo e fases do projeto	Consiste na estruturação, sequenciamento, estimativa de duração e programação de atividades, que inclui a atribuição de recursos, o estabelecimento de prazos, o acompanhamento e o controle da execução das atividades programadas do projeto, de acordo com a programação agendada.
1.12 Recursos	Consiste no planejamento, identificação e alocação dos recursos necessários para execução das atividades programadas.
1.13 Custo e finanças	Consiste na execução das ações necessárias para o planejamento, acompanhamento e controle de custos durante todo o ciclo de vida do projeto.
1.14 Aquisições e contratos	Consiste na execução das atividades de identificação, seleção, contratação e aquisição dos insumos necessários ao projeto. Envolve a seleção da melhor proposta pelo menor valor possível dos bens e serviços necessários ao projeto.

International Competence Baseline (ICB) (continuação)	
1. COMPETÊNCIAS TÉCNICAS (continuação)	
1.15 Mudanças	Consiste no monitoramento e na adaptação do projeto diante de ocorrências inesperadas. O processo de gerenciamento das mudanças deve ser previamente acordado com as partes interessadas relevantes do projeto. É sempre preferível um processo de gestão ativa de mudanças, que se antecipa aos eventos, a um processo que apenas reage quando a necessidade de mudanças se torna óbvia.
1.16 Controle e reporte	Abrange o controle integrado e relatórios de monitoramento do projeto. O controle é baseado nos objetivos, planos e contratos do projeto, e avalia o desempenho do projeto, adotando as medidas corretivas necessárias. Já os relatórios de monitoramento fornecem informações sobre o status do trabalho, incluindo avaliações de desempenho e auditorias financeiras.
1.17 Informação e documentação	Consiste na modelagem, coleta, seleção, armazenamento e recuperação de dados do projeto. A documentação inclui todos os dados, informações, conhecimento e sabedoria acumuladas durante o ciclo de vida do projeto, especialmente o que diz respeito à configuração do projeto, suas mudanças e todos os documentos de gestão.
1.18 Comunicação	Consiste no intercâmbio eficaz e na compreensão das informações entre as partes interessadas do projeto. A comunicação eficaz é vital para o sucesso de projetos, programas e portfólios. A informação correta tem que ser transmitida para as partes interessadas, de forma precisa e consistente, para atender às suas expectativas. A comunicação deve ser útil, clara e oportuna.
1.19 Iniciação	Consiste na iniciação de um programa, projeto ou fase de um projeto, quando as bases para sucesso são definidas. A iniciação de qualquer programa, projeto ou fase é frequentemente caracterizada pela incerteza, pois é cercada de informações imprecisas ou incompletas. Além disso, as exigências das partes interessadas podem estar mal definidas, as expectativas irrealistas e os prazos inexequíveis. Nesta fase, o otimismo e o entusiasmo das partes interessadas devem ser temperados com a realidade.
1.20 Encerramento	Consiste na conclusão de um programa, projeto ou fase de um projeto, após a entrega dos resultados. Cada fase de um projeto deve ser formalmente encerrada com a avaliação e documentação da etapa realizada, verificando se os objetivos foram alcançados e as expectativas dos clientes atendidas. As propostas para a próxima fase do projeto devem ser revistas e quaisquer alterações devem ser autorizadas pelas partes interessadas relevantes do projeto.
2. COMPETÊNCIAS COMPORTAMENTAIS	
2.1 Liderança	Envolve o fornecimento de direção e motivação da equipe de projetos na execução de suas funções e tarefas, de forma a cumprir os objetivos do projeto. É uma competência vital para um gerente de projeto.
2.2 Empenhamento e motivação	O empenhamento representa o envolvimento profundo do gerente do projeto e de sua equipe com as tarefas e objetivos do projeto. A motivação é o processo que determina a intensidade, a direção e a persistência dos esforços do gerente do projeto e de sua equipe, para alcançar as metas estabelecidas. A motivação depende da boa interação e da união de capacidades dos indivíduos e, podem resultar num bom ambiente de trabalho e aumento da produtividade dos indivíduos e da equipe do projeto como um todo.
2.3 Autocontrole	Representa o autogerenciamento por meio de uma abordagem sistemática e disciplinada para lidar com o trabalho diário, com as mudanças de requisitos e com as situações estressantes. O gerente do projeto é responsável por manter os níveis de estresse de sua equipe sob controle, atuando de forma equilibrada sempre que necessário.
2.4 Assertividade	Representa a capacidade de indicar os seus pontos de vista de forma persuasiva e com autoridade. É uma competência que o gerente do projeto precisa desenvolver para garantir uma comunicação eficaz com sua equipe e com outras partes interessadas, evitando ser conduzido ou manipulado por outros a tomar ou recomendar decisões que podem não ser do interesse do projeto.

International Competence Baseline (ICB) (continuação)	
2. COMPETÊNCIAS COMPORTAMENTAIS (continuação)	
2.5 Descontração	Representa a capacidade de aliviar a tensão em situações difíceis. É uma competência a ser desenvolvida pelo gerente do projeto, a fim de manter uma cooperação frutuosa entre as partes envolvidas.
2.6 Abertura	Representa a capacidade de fazer os outros se sentirem à vontade para expressar sugestões, problemas e preocupações, de modo que o projeto possa ser beneficiado pelo conhecimento, experiência e colaboração de todas as partes envolvidas.
2.7 Criatividade	Representa a capacidade de pensar e agir de maneira original e criativa. O gerente de projeto deve saber explorar a criatividade dos indivíduos e a criatividade coletiva da equipe do projeto em benefício do projeto e da organização.
2.8 Orientação para resultados	Representa a capacidade de concentrar a atenção da equipe sobre os principais objetivos do projeto. O gerente do projeto deve se assegurar de que os resultados do projeto satisfazem as expectativas das partes interessadas relevantes.
2.9 Eficiência	Representa a capacidade de usar o tempo e os recursos de forma rentável para produzir os resultados acordados e cumprir as expectativas das partes interessadas.
2.10 Aconselhamento	Representa a competência para a razão, para apresentar argumentos sólidos, para ouvir o outro ponto de vista, negociar e encontrar soluções. É basicamente a troca de opiniões sobre os problemas do projeto.
2.11 Negociação	Representa a competência de resolver as divergências entre as partes interessadas no projeto ou programa, para se chegar a uma solução mutuamente satisfatória. O desenvolvimento da capacidade de negociação pode ajudar o gerente do projeto a evitar conflitos indesejáveis.
2.12 Conflitos e crises	Representa a competência em lidar com conflitos e crises que podem surgir entre os diferentes indivíduos e partes envolvidas em um projeto ou programa. A gestão de crises começa com uma boa análise de riscos e cenários, que permitem o planejar como lidar com as eventuais crises previsíveis.
2.13 Confiabilidade	Representa a competência de cumprir com o prometido, de agir conforme o acordado. A confiabilidade é uma qualidade muito valorizada na gestão de projetos, e é conquistada pela entrega regular dos produtos previstos, no tempo e qualidade acordados, conforme as especificações do projeto.
2.14 Reconhecimento de Valores	Representa a capacidade de reconhecer valores, de perceber as qualidades intrínsecas em outras pessoas e entender seu ponto de vista. Abrange também a capacidade de se comunicar com as outras partes e ser receptivo a suas opiniões, juízos de valor e padrões éticos.
2.15 Ética	Representa a capacidade de agir conforme a conduta moralmente aceita. O comportamento ético é a base de todo o sistema social. A ética deve ser respeitada na realização dos projetos, balizando a conduta pessoal e profissional de todos os envolvidos no empreendimento.
3. COMPETÊNCIAS CONTEXTUAIS	
3.1 Orientação a projetos	Descreve a orientação da organização para a gestão por projetos e o desenvolvimento de competências de gerenciamento de projetos.
3.2 Orientação a programas	Descreve a decisão da organização de aplicar e gerir o conceito de gestão por programas e o desenvolvimento de competências na gestão do programa.
3.3 Orientação a portfólio	Descreve a decisão da alta administração da organização em aplicar e gerir o conceito de gestão de portfólios, que abrange a priorização de projetos e / ou programas dentro de uma organização e a otimização da contribuição dos projetos como um todo para a estratégia da organização.
3.4 Implementação de projetos, programas e portfólios	Descreve o processo de criação e da melhoria contínua de projetos, programas e portfólios nas organizações. Melhorias contínuas de projetos, programas e portfólios são necessárias para aumentar o sucesso da organização no cumprimento de seu plano estratégico.

<i>International Competence Baseline (ICB) (continuação)</i>	
3. COMPETÊNCIAS CONTEXTUAIS (continuação)	
3.5 Organização permanente	Descreve o relacionamento entre as organizações de projeto ou programa, que são temporários, e as entidades permanentes da organização de linha que contribuem para com o trabalho do projeto. Os projetos não podem ser realizados adequadamente sem a contribuição e disponibilização de recursos pelas unidades permanentes da organização, tendo em vista que os produtos / resultados do projeto serão utilizados e mantidos pela organização de linha.
3.6 Negócio	Descreve o impacto de questões afetas ao negócio na gestão de projetos, programas e portfólios da organização e vice-versa. Isso inclui a troca das informações necessárias em ambos os lados, a fim de garantir que as questões sejam devidamente tratadas e que os resultados de projetos, programas e portfólios estejam alinhados com as necessidades do negócio.
3.7 Sistemas, produtos e tecnologias	Descreve a ligação entre um projeto / programa e a organização, especificamente no que diz respeito aos seus sistemas, produtos ou tecnologia. Considera a aplicação, entrega e implementação de sistemas, produtos ou tecnologias para a organização.
3.8 Gestão de pessoas	Descreve aspectos da gestão de recursos humanos (RH) relacionadas aos projetos / programas, incluindo planejamento, recrutamento, seleção, treinamento, retenção, avaliação de desempenho e motivação.
3.9 Saúde, segurança e meio ambiente	Descreve as atividades que ajudam a garantir que a organização se comporte de forma adequada no que se refere às questões de saúde, segurança e meio ambiente, durante todo o ciclo de vida do projeto e de seus respectivos produtos.
3.10 Finanças	Descreve o contexto financeiro em que a organização opera. A gestão financeira é responsável por disponibilizar os recursos necessários ao projeto, de maneira responsável e tempestiva. O gerente de projeto deve fornecer informações para a gestão financeira da organização sobre os requisitos financeiros do projeto e cooperar na utilização, controle e prestação de contas desses recursos.
3.11 Aspectos legais	Descreve o impacto das leis e regulamentos sobre projetos e programas. De uma perspectiva contextual, é importante para limitar a exposição legal na condução dos projetos e programas, a fim de reduzir os riscos de ações na justiça e preservar a reputação da organização, com a realização de negócios dentro da lei e de forma ética.

Fonte: Adaptado de IPMA (2006).

Os elementos de competência anteriormente mapeados são tratados detalhadamente no ICB e constituem a base sobre a qual se alicerça o modelo desenvolvido pelo IPMA, que servirá de parâmetro de comparação com os demais modelos de gestão de projetos tratados neste trabalho.

4.2.1.4. O *Guidance on Project Management (ISO 21500)*, desenvolvido pela *International Organization of Standardization (ISO)*

A *International Organization for Standardization (ISO)* é a maior desenvolvedora mundial de normas internacionais de padronização. Fundada em 1947, a ISO já publicou mais de 19.000 normas internacionais, que representam o estado da arte no que se refere à especificação de produtos, serviços e boas práticas gerenciais, ajudando

a tornar as organizações mais eficientes e eficazes. A ISO é composta por uma rede de 164 organismos nacionais de normalização, que representam a organização em seus respectivos países (ISO, 2012).

O *Guidance on Project Management* (ISO 21500) é um padrão informativo, uma diretriz que estabelece a estrutura conceitual de base para permitir o tratamento homogêneo dos diferentes conjuntos de processos em gestão de projetos. O ISO 21500 foi publicado no ano de 2012 e, fornece um modelo ou mapa de todo o corpo de conhecimentos necessários em gerenciamento de projetos (Zandhuis e Stellingwerf, 2013).

Na elaboração do guia ISO 21500, outros modelos de gestão de projetos foram usados como referência, como os já citados PMBOK, PRINCE2 e ICB. Dessa forma, o ISO 21500 não é um novo padrão de gestão de projetos, mas uma referência que traz as melhores práticas de gestão de projetos em conjunto. Sua importância reside no fato de introduzir um padrão e uma linguagem global para a prática da gestão de projetos, servindo como um ponto de referência para todos os projetos em todas as organizações (Zandhuis e Stellingwerf, 2013).

O esforço de desenvolvimento do guia ISO 21500 demonstra a preocupação de aglutinar, em um único modelo, as melhores práticas de gestão de projetos desenvolvidas. Por enquanto, esse guia tem caráter meramente informativo, assim como o PMBoK e o ICB. No entanto, com o desenvolvimento da gestão de projetos e a ampla aceitação de suas práticas é possível que, no futuro, o ISO 21500 possa se transformar num guia prescritivo, que apresente o quê fazer e como fazer (ISO, 2012).

No ISO 21500 a gestão de projetos é abordada em duas perspectivas diferentes: como grupos de processos e como grupos de matérias (temas). Dessa forma, para o ISO 21500 existem cinco grupos de processos de gestão de projetos, são eles: processos de Iniciação (*Initiating*), Planejamento (*Planning*), Implementação (*Implementing*), Controle (*Controlling*) e Fechamento (*Closing*). Além disso, existem dez grupos de matérias (temas) de gestão de projetos, são eles: Integração (*Integration*), Partes Interessadas (*Stakeholders*), Abrangência (*Scope*), Recursos (*Resource*), Tempo (*Time*), Custo (*Cost*), Risco (*Risk*), Qualidade (*Quality*), Aquisições (*Procurement*) e Comunicação (*Communication*).

Na matriz de interação entre os cinco grupos de processos e os dez grupos de matérias (temas), o ISO 21500 reconhece como boas práticas um total de trinta e nove processos de gerenciamento de projetos, aplicáveis à maioria dos projetos.

O Quadro 4.9 apresenta, em resumo, o mapeamento geral do modelo de gestão de projetos do ISO 21500.

Quadro 4.9: Mapeamento do ISO 21500.

Grupos de matérias (temas)	Grupos de processos de gerenciamento de projetos				
	Iniciação	Planejamento	Implementação	Controle	Encerramento
1. Integração	1.1 Desenvolver as regras do projeto	1.2 Desenvolver o plano do projeto	1.3 Dirigir o trabalho do projeto	1.4 Controlar o trabalho do projeto 1.5 Controlar as mudanças	1.6 Encerrar o projeto ou fase 1.7 Coletar lições aprendidas
2. Partes Interessadas	2.1 Identificar as partes interessadas		2.2 Gerenciar as partes interessadas		
3. Abrangência		3.1 Definir a abrangência do projeto 3.2 Criar a estrutura analítica do projeto (EAP) 3.3 Definir atividades do projeto		3.4 Controlar a abrangência do projeto	
4. Recursos	4.1 Estabelecer a equipe do projeto	4.2 Estimar recursos 4.3 Definir a organização do projeto	4.4 Desenvolver a equipe do projeto	4.5 Controlar os recursos 4.6 Administrar a equipe do projeto	
5. Tempo		5.1 Sequenciar as atividades 5.2 Estimar a duração das atividades 5.3 Desenvolver o cronograma		5.4 Controlar o cronograma	
6. Custo		6.1 Estimar os custos 6.2 Desenvolver o orçamento		6.3 Controlar os custos	
7. Risco		7.1 Identificar os riscos 7.2 Avaliar os riscos	7.3 Tratar os riscos	7.4 Controlar os riscos	
8. Qualidade		8.1 Planejar a qualidade	8.2 Executar a garantia da qualidade	8.3 Realizar o controle de qualidade	

Grupos de matérias (temas)	Grupos de processos de gerenciamento de projetos (continuação)				
	Iniciação	Planejamento	Implementação	Controle	Encerramento
9. Aquisições		9.1 Planejar as aquisições (compras)	9.2 Selecionar os fornecedores	9.3 Administrar as aquisições (compras e contratos)	
10. Comunicação		10.1 Planejar as comunicações	10.2 Distribuir as informações	10.3 Administrar as comunicações	

Fonte: Adaptado de ISO (2012).

Cada um dos grupos de processos e de matérias (temas) está detalhadamente explicado no guia ISO 21500 e, em conjunto com os diversos processos relacionados, constituem a estrutura basilar do modelo desenvolvido pela ISO, que servirá de parâmetro de comparação com os demais modelos de gestão de projetos tratados neste trabalho.

4.2.1.5. Análise comparativa entre os modelos de gestão de projetos

Uma breve análise comparativa entre os guias PMBoK (5ª versão), PRINCE 2, ICB (3ª versão) e ISO 21500 é suficiente para constatar que, em comum, esses diferentes modelos de gestão de projetos apresentam o conjunto de processos ou competências necessários para a gestão profissional de projetos, fornecendo um modelo a ser seguido, um mapa dos conhecimentos necessários em gerenciamento de projetos, que podem ser adaptados ao contexto e à realidade de cada organização.

Não obstante, numa análise mais detida é possível constatar que existe uma diferença fundamental entre o guia PRINCE 2 e os demais guias. Enquanto o guia PRINCE 2 é prescritivo, descrevendo o que é necessário ser feito, quando e por quem, os guias PMBoK (5ª versão), ICB (3ª versão) e ISO 21500 são meramente informativos, apontando as técnicas ou ferramentas que podem auxiliar na forma como as tarefas são realizadas, mas não definindo formas de ação específicas, nem como as tarefas devem ser realizadas (Hedeman e Seegers, 2012).

Além dos aspectos já apontados, é possível verificar que os modelos de gestão de projetos ora considerados apresentam diferenças e similitudes quanto às abordagens, nomenclaturas e estruturas consideradas para gestão de projetos, que demandam uma análise mais aprofundada. Assim, para realização da análise comparativa entre os diferentes modelos de gestão de projetos tratados nesta dissertação, será utilizado como

referência o trabalho realizado por Zandhuis e Stellingwerf (2013), que compara a estrutura do guia ISO 21500 com outros modelos de gestão de projetos desenvolvidos por instituições especializadas e internacionalmente reconhecidas, tendo por base os seus diferentes processos, princípios, temas ou competências.

O Quadro 4.10 apresenta a comparação entre os modelos de gestão de projetos considerados no ISO 21500, PMBoK (5ª versão), PRINCE 2 e ICB (3ª versão).

Quadro 4.10: Comparação entre os diferentes modelos de gestão de projetos.

Grupos de matérias (temas)	ISO 21500	PMBoK (5ª versão)	PRINCE 2	ICB (3ª versão)
	Processos	Processos	1. Princípios, 2. Temas, 3. Processos, 4. Adaptação.	Competências: 1. Técnicas, 2. Comportamentais, 3. Contextuais.
Integração	1.1 Desenvolver as regras do projeto	1.1 Desenvolver o termo de abertura do projeto	2.1 Motivação do negócio 2.2 Organização 3.1 Partida do Projeto 3.2 Direção do Projeto 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto 1.3 Objetivos e requisitos do projeto 1.19 Iniciação 3.5 Organização permanente (parcialmente) 3.6 Negócio (parcialmente)
	1.2 Desenvolver o plano do projeto	1.2 Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto 2.1 Planejar o gerenciamento do escopo 3.1 Planejar o gerenciamento do cronograma 4.1 Planejar o gerenciamento dos custos 6.1 Planejar o gerenciamento dos recursos humanos 8.1 Planejar o gerenciamento dos riscos 10.2 Planejar o gerenciamento das partes interessadas	2.2 Organização 2.3 Qualidade 2.4 Planos 3.1 Partida do Projeto 3.3 Iniciação do Projeto 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto 3.1 Orientação a projetos 3.5 Organização permanente 3.6 Negócio 3.7 Sistemas, produtos e tecnologias (parcialmente) 3.8 Gestão de pessoas 3.9 Saúde, segurança e meio ambiente 3.10 Finanças 3.11 Aspectos legais

Grupos de matérias (temas) (continuação)	ISO 21500	PMBok (5ª versão)	PRINCE 2	ICB (3ª versão)
	Processos	Processos	1. Princípios, 2. Temas, 3. Processos, 4. Adaptação.	Competências: 1. Técnicas, 2. Comportamentais, 3. Contextuais.
Integração (continuação)	1.3 Dirigir o trabalho do projeto	1.3 Orientar e gerenciar o trabalho do projeto	2.7 Progresso 3.2 Direção do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases 3.5 Gerenciamento de entrega do produto 3.7 Fechamento do Projeto	1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto 3.7 Sistemas, produtos e tecnologias (parcialmente)
	1.4 Controlar o trabalho do projeto	1.4 Monitorar e controlar o trabalho do projeto	2.3 Qualidade 2.7 Progresso 3.4 Controle de Fase 3.5 Gerenciamento de entrega do produto 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases 3.7 Fechamento do Projeto	1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto 3.7 Sistemas, produtos e tecnologias (parcialmente)
	1.5 Controlar as mudanças	1.5 Realizar o controle integrado de mudanças	2.6 Mudança 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto 1.8 Resolução de problemas 1.15 Mudanças 1.16 Controle e reporte
	1.6 Encerrar o projeto ou fase	1.6 Encerrar o projeto ou fase	2.7 Progresso 3.2 Direção do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases 3.7 Fechamento do Projeto	1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto 1.20 Encerramento
	1.7 Coletar lições aprendidas	-	2.7 Progresso 3.1 Partida do Projeto 3.4 Controle de Fase	1.1 Sucesso do gerenciamento do projeto 1.20 Encerramento

Grupos de matérias (temas) (continuação)	ISO 21500	PMBok (5ª versão)	PRINCE 2	ICB (3ª versão)
	Processos	Processos	1. Princípios, 2. Temas, 3. Processos, 4. Adaptação.	Competências: 1. Técnicas, 2. Comportamentais, 3. Contextuais.
Partes Interessadas	2.1 Identificar as partes interessadas	10.1 Identificar as partes interessadas	2.2 Organização	1.2 Partes interessadas 3.11 Aspectos legais
	2.2 Gerenciar as partes interessadas	10.3 Gerenciar o engajamento das partes interessadas 10.4 Controlar o engajamento das partes interessadas	2.2 Organização	1.2 Partes interessadas
Abrangência	3.1 Definir a abrangência do projeto	2.2 Coletar os requisitos 2.3 Definir o escopo	2.3 Qualidade	1.3 Objetivos e requisitos do projeto 1.10 Abrangência e entregas 3.5 Organização permanente (parcialmente)
	3.2 Criar a estrutura analítica do projeto (EAP)	2.4 Criar a estrutura analítica do projeto (EAP)	2.4 Planos 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.9 Estruturas do projeto 1.10 Abrangência e entregas
	3.3 Definir atividades do projeto	3.2 Definir as atividades	2.4 Planos 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.10 Abrangência e entregas
	3.4 Controlar a abrangência do projeto	2.5 Validar o escopo 2.6 Controlar o escopo	2.6 Mudança 2.7 Progresso 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.10 Abrangência e entregas 1.15 Mudanças 1.16 Controle e reporte
Recursos	4.1 Estabelecer a equipe do projeto	6.2 Mobilizar a equipe do projeto	2.4 Planos 3.1 Partida do Projeto	1.6 Organização do projeto 3.8 Gestão de pessoas
	4.2 Estimar recursos	3.4 Estimar os recursos das atividades	2.4 Plano 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.6 Organização do projeto 1.12 Recursos

Grupos de matérias (temas) (continuação)	ISO 21500	PMBok (5ª versão)	PRINCE 2	ICB (3ª versão)
	Processos	Processos	1. Princípios, 2. Temas, 3. Processos, 4. Adaptação.	Competências: 1. Técnicas, 2. Comportamentais, 3. Contextuais.
Recursos (continuação)	4.3 Definir a organização do projeto	6.1 Planejar o gerenciamento dos recursos humanos	2.2 Organização 2.3 Qualidade 2.4 Planos	1.6 Organização do projeto 1.9 Estruturas do projeto 3.11 Aspectos legais
	4.4 Desenvolver a equipe do projeto	6.3 Desenvolver a equipe do projeto	2.2 Organização 2.3 Qualidade	1.6 Organização do projeto 2.1 Liderança (exceto PRINCE 2) 2.2 Empenramento e motivação (exceto PRINCE 2) 2.8 Orientação para resultados (exceto PRINCE 2) 2.9 Eficiência (exceto PRINCE 2) 2.10 Aconselhamento (exceto PRINCE 2) 2.11 Negociação (exceto PRINCE 2) 2.12 Conflitos e crises (exceto PRINCE 2) 3.8 Gestão de pessoas
	4.5 Controlar os recursos	-	2.7 Progresso 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.6 Organização do projeto 1.12 Recursos 1.15 Mudanças 1.16 Controle e reporte
	4.6 Administrar a equipe do projeto	6.4 Gerenciar a equipe do projeto	3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.6 Organização do projeto 1.7 Trabalho em equipe 2.1 Liderança (exceto PRINCE 2) 2.2 Empenramento e motivação (exceto PRINCE 2) 2.8 Orientação para resultados (exceto PRINCE 2) 2.9 Eficiência (exceto PRINCE 2) 2.10 Aconselhamento (exceto PRINCE 2)

Grupos de matérias (temas) (continuação)	ISO 21500	PMBok (5ª versão)	PRINCE 2	ICB (3ª versão)
	Processos	Processos	1. Princípios, 2. Temas, 3. Processos, 4. Adaptação.	Competências: 1. Técnicas, 2. Comportamentais, 3. Contextuais.
Recursos (continuação)				2.11 Negociação (exceto PRINCE 2) 2.12 Conflitos e crises (exceto PRINCE 2) 3.8 Gestão de pessoas
Tempo	5.1 Sequenciar as atividades	3.3 Sequenciar as atividades	2.4 Plano 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.11 Tempo e fases do projeto
	5.2 Estimar a duração das atividades	3.5 Estimar a duração das atividades	2.4 Plano 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.11 Tempo e fases do projeto
	5.3 Desenvolver o cronograma	3.6 Desenvolver o cronograma	2.4 Plano 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.11 Tempo e fases do projeto
	5.4 Controlar o cronograma	3.7 Controlar o cronograma	2.7 Progresso 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.11 Tempo e fases do projeto 1.15 Mudanças 1.16 Controle e reporte
Custo	6.1 Estimar os custos	4.2 Estimar os custos	2.1 Motivação do negócio 2.4 Plano 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.13 Custo e finanças 3.10 Finanças
	6.2 Desenvolver o orçamento	4.3 Determinar o orçamento	2.4 Plano 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.13 Custo e finanças 3.10 Finanças
	6.3 Controlar os custos	4.4 Controlar os custos	2.7 Progresso 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.13 Custo e finanças 1.15 Mudanças 1.16 Controle e reporte 3.10 Finanças

Grupos de matérias (temas) (continuação)	ISO 21500	PMBok (5ª versão)	PRINCE 2	ICB (3ª versão)
	Processos	Processos	1. Princípios, 2. Temas, 3. Processos, 4. Adaptação.	Competências: 1. Técnicas, 2. Comportamentais, 3. Contextuais.
Risco	7.1 Identificar os riscos	8.2 Identificar os riscos	2.5 Riscos 3.4 Controle de Fase	1.4 Riscos e oportunidades
	7.2 Avaliar os riscos	8.3 Realizar a análise qualitativa dos riscos 8.4 Realizar a análise quantitativa dos riscos	2.4 Plano 2.5 Riscos 3.4 Controle de Fase	1.4 Riscos e oportunidades
	7.3 Tratar os riscos	8.5 Planejar as respostas aos riscos	2.5 Riscos 3.4 Controle de Fase	1.4 Riscos e oportunidades
	7.4 Controlar os riscos	8.6 Controlar os riscos	2.5 Riscos 2.7 Progresso 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.4 Riscos e oportunidades
Qualidade	8.1 Planejar a qualidade	5.1 Planejar o gerenciamento da qualidade	2.3 Qualidade 3.3 Iniciação do Projeto 3.4 Controle de Fase 3.6 Gerenciamento de limites entre Fases	1.5 Qualidade
	8.2 Executar a garantia da qualidade	5.2 Realizar a garantia da qualidade	2.3 Qualidade	1.5 Qualidade
	8.3 Realizar o controle de qualidade	5.3 Controlar a qualidade	2.3 Qualidade 2.7 Progresso	1.5 Qualidade 1.15 Mudanças 1.16 Controle e reporte
Aquisições	9.1 Planejar as aquisições (compras)	9.1 Planejar o gerenciamento das aquisições	2.4 Plano	1.14 Aquisições e contratos
	9.2 Selecionar os fornecedores	9.2 Conduzir as aquisições	-	1.14 Aquisições e contratos 3.11 Aspectos legais
	9.3 Administrar as aquisições (compras e contratos)	9.3 Controlar as aquisições	(Corresponde parcialmente – prevê a função de <i>Senior Supplier</i>)	1.14 Aquisições e contratos 1.16 Controle e reporte
Comunicação	10.1 Planejar as comunicações	7.1 Planejar o gerenciamento das comunicações	2.4 Plano 2.7 Progresso 3.3 Iniciação do Projeto	1.17 Informação e documentação 1.18 Comunicação

Grupos de matérias (temas) (continuação)	ISO 21500	PMBok (5ª versão)	PRINCE 2	ICB (3ª versão)
	Processos	Processos	1. Princípios, 2. Temas, 3. Processos, 4. Adaptação.	Competências: 1. Técnicas, 2. Comportamentais, 3. Contextuais.
Comunicação (continuação)	10.2 Distribuir as informações	7.2 Gerenciar as comunicações	2.7 Progresso 3.4 Controle de Fase	1.16 Controle e reporte 1.17 Informação e documentação 1.18 Comunicação
	10.3 Administrar as comunicações	7.3 Controlar as comunicações	2.7 Progresso 3.3 Iniciação do Projeto	1.17 Informação e documentação 1.18 Comunicação

Fonte: Adaptado de Zandhuis e Stellingwerf (2013).

De acordo com Zandhuis e Stellingwerf (2013), a análise comparativa entre os diferentes modelos de gestão de projetos permite chegar às seguintes conclusões relevantes:

a) Os guias PMBoK e ISO 21500 possuem estruturas, nomenclaturas e abordagens muito semelhantes, apresentando uma correspondência quase que perfeita. Embora dois processos do guia ISO 21500 (1.7. Coletar lições aprendidas e 4.5. Controlar os recursos) não apareçam no PMBoK, suas atividades fazem parte de outros processos do referido guia. De fato, no PMBoK o controle dos recursos é contemplado pelo “Gerenciamento da Integração”, que estabelece processos de unificação, consolidação, comunicação e ações integradoras essenciais para a execução controlada do projeto. O “Gerenciamento da Integração” inclui fazer escolhas sobre alocação de recursos, concessões entre objetivos e alternativas conflitantes e o gerenciamento das dependências mútuas entre as áreas responsáveis pelo gerenciamento dos projetos. Já a coleta de lições aprendidas, está contemplada pelo “Gerenciamento da Integração” e pelo “Encerramento do Projeto” do PMBoK, mais precisamente nas atividades “1.3. Orientar e gerenciar o trabalho do projeto” e “1.6. Encerrar o projeto ou fase”, que incluem a coleta e documentação das lições aprendidas de maneira a formar a base de conhecimento corporativa, que poderá ser utilizada em projetos futuros.

b) Os guias PMBoK e ISO 21500 apresentam uma boa correspondência com os processos e temas tratados no PRINCE 2. A nomenclatura dos processos e temas podem diferir, mas quando comparados, cobrem parcialmente as mesmas atividades. No entanto, cabe destacar que o PRINCE 2 pouco trata da área de aquisições, chegando

mesmo a não contemplar o processo de seleção de fornecedores.

c) Os processos constantes dos guias PMBoK, ISO 21500 e PRINCE 2 podem ser amplamente relacionados com as competências técnicas estabelecidas no ICB. A maior parte das competências contextuais do ICB correspondem a alguns processos ou temas tratados no PMBoK (1.2. Desenvolver o plano do projeto), no ISO 21500 (1.2. Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto) e no PRINCE 2 (2.4. Planos). As competências comportamentais do ICB encontram correspondência em alguns processos do PMBoK (4.4. Desenvolver a equipe do projeto e 4.6. Administrar a equipe do projeto) e do ISO 21500 (6.3 Desenvolver a equipe do projeto e 6.4 Gerenciar a equipe do projeto). O PRINCE 2 não trata de habilidades pessoais que tenham correspondência com as competências comportamentais do ICB.

Do exposto, verifica-se que o PMBoK (5ª versão), o ISO 21500, o PRINCE 2 e o ICB (3ª versão) possuem, em essência, mais similitudes que diferenças. As diferenças encontradas no que se refere à abordagem, nomenclatura e estrutura dos diferentes guias não são suficientes para se justificar a opção por um modelo em detrimento do outro. Na verdade, os modelos podem até ser considerados complementares, mas não antagônicos.

No entanto, algumas diferenças podem influenciar na escolha de um modelo de gestão de projetos. Uma organização com pouca experiência em gestão de projetos, por exemplo, pode preferir seguir um modelo prescritivo, como o PRINCE 2, a um modelo meramente informativo, como o PMBoK, o ISO 21500 ou o ICB. Em contrapartida, uma organização cujos projetos demandem algum esforço de compras (aquisições) pode evitar usar o PRINCE 2, uma vez que o modelo pouco trata da área de aquisições.

Em que pese os quatro modelos analisados apresentarem mais similitudes que diferenças, o ISO 21500 demonstra ser o modelo mais abrangente, pois tem a vantagem de ter sido desenvolvido a partir da incorporação das melhores práticas de gestão de projetos adotadas pelos demais modelos estudados (PMBoK, ICB e PRINCE 2), introduzindo uma linguagem global e servindo como referência para todos os projetos em todas as organizações.

Não obstante, cabe destacar que nenhum dos modelos de gestão de projetos considerados no presente trabalho aborda uma importante área de conhecimento, sobretudo quando se trata da gestão de projetos governamentais, que é a Gestão da Responsabilidade Social dos Projetos, que envolve o gerenciamento das questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo

projeto, conforme abordagem proposta por Khan e Reusch (2011).

Finalmente, é importante salientar que nenhum modelo de gestão de projetos nasce totalmente pronto para ser usado por todas as organizações, em todas as situações. Sempre será necessário adaptar os diferentes modelos às peculiaridades e ao contexto de cada organização.

A partir das informações e considerações apresentadas na seção 4.2.1, considera-se respondida a questão de investigação nº 1 da presente dissertação. Além disso, fica confirmada a proposição nº 1, tendo em vista que existe um alinhamento entre o modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (o PMBoK) e os demais modelos de gestão de projetos estudados na presente dissertação (PRINCE 2, ICB e ISO 21500), a despeito de haver diferenças de abordagem, nomenclatura e estrutura entre eles.

4.2.2. A auditoria aplicada a projetos – o *Standard for Auditing Project* do *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR)

Visando responder à questão de investigação nº 2, é necessário discorrer sobre a auditoria a projetos, em especial aos projetos gerenciados a partir do PMBoK.

Na medida em que as organizações compreendem a importância dos projetos para o alcance de seus objetivos estratégicos, identificam, concomitantemente, a necessidade de que seus setores de auditoria interna sejam capazes de prover a assessoria e a certificação a respeito da boa condução das atividades afetas ao gerenciamento dos projetos e ao alcance das metas planejadas (*Chartered Institute of Internal Auditors – IIA/UK*, 2014).

Essa necessidade é ainda mais significativa no setor público, uma vez que a sociedade espera que os tributos arrecadados sejam bem empregados e cobra a regular prestação de contas (*accountability*) por parte dos órgãos públicos.

Considerando que a Marinha Brasileira, a partir do PROSUB, passou a adotar o modelo de gestão de projetos elaborado pelo PMI (PMBoK, 5ª versão), torna-se fundamental para os objetivos desta dissertação pesquisar a existência de literatura ou de estudos acadêmicos que tenham por objeto a aplicação da auditoria a projetos, cuja gestão seja feita à luz do modelo estabelecido pelo PMI.

Recentemente, vários organismos internacionais como o *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), o *International Institute of Internal Auditing* (IIA), e o

Information Systems Audit and Control Association (ISACA) iniciaram o desenvolvimento de modelos para a auditoria aplicada a projetos, uma vez que as orientações para os auditores realizarem esse tipo de trabalho eram escassas (Reusch, 2011). Contudo, evidências recolhidas por investigações realizadas internacionalmente revelam que, como a gestão de projetos não é tratada de maneira uniforme, quer em termos práticos, quer em termos dos guias que fornecem instruções teóricas, a auditoria aplicada a projetos continua a ser um vasto campo de investigação, uma vez que não há uma abordagem definitiva que combine essas duas áreas de conhecimento (DIIR, 2008).

Em linhas gerais, a auditoria aplicada a projetos consiste na análise aprofundada dos projetos, abrangendo os seus modelos de gerenciamento, atividades, registros, recursos, orçamentos, gastos e resultados (Meredith e Mantel, 2009). A auditoria a projetos permite a certificação de projetos, a partir da verificação da continuidade de sua viabilidade em termos de custos e benefícios (*business assurance*); da verificação de atendimento aos requisitos estabelecidos pelos patrocinadores ou usuários do projeto (*sponsor or user assurance*); da avaliação do cumprimento de normas e procedimentos estabelecidos (*quality assurance*) e da avaliação de que o projeto está entregando uma solução adequada (*specialist or technical assurance*) (IIA/UK, 2014).

Cabe salientar, que a auditoria aplicada a projetos deve ir além da avaliação individual de projetos, devendo incluir, também, o exame dos programas e portfólios da organização, a fim de verificar se os projetos atendem aos requisitos estratégicos e se são baseados em modelos de negócio bem desenvolvidos (Reusch, 2011). Neste contexto, a possibilidade de existência de vários projetos inter-relacionados, com duração de vários anos, representa um desafio a mais para a auditoria, que necessita de mais tempo para planejar, organizar e coordenar as avaliações que ocorrem em vários níveis da gestão. De acordo com o IIA/UK (2014), uma auditoria a vários projetos inter-relacionados abrange:

a) a avaliação de portfólios: este tipo de avaliação incide sobre a governança do conjunto de programas e projetos de uma organização, examinando como são concebidos e priorizados, como são selecionados em função dos objetivos estratégicos da organização, como os riscos estratégicos são identificados e administrados e se os resultados e seus benefícios são efetivamente alcançados;

b) a avaliação de programas: este tipo de avaliação incide sobre o conjunto de projetos constituintes de um programa ou vários programas da organização e suas inter-relações, considerando como são planejados e controlados, e como é feita a gestão das comunicações, dependências críticas e riscos; e

c) a avaliação de projetos: este tipo de avaliação incide sobre os projetos de forma individual, considerando, por exemplo:

- A conformidade com as políticas, procedimentos e controles internos para a metodologia do projeto escolhido;
- A eficácia dos procedimentos de gestão e mitigação de riscos;
- A adequação e eficácia dos controles internos sobre as operações;
- A viabilidade financeira contínua dos projetos; e
- A satisfação das necessidades dos patrocinadores ou utilizadores do projeto, bem como o alcance dos objetivos, resultados e benefícios do projeto.

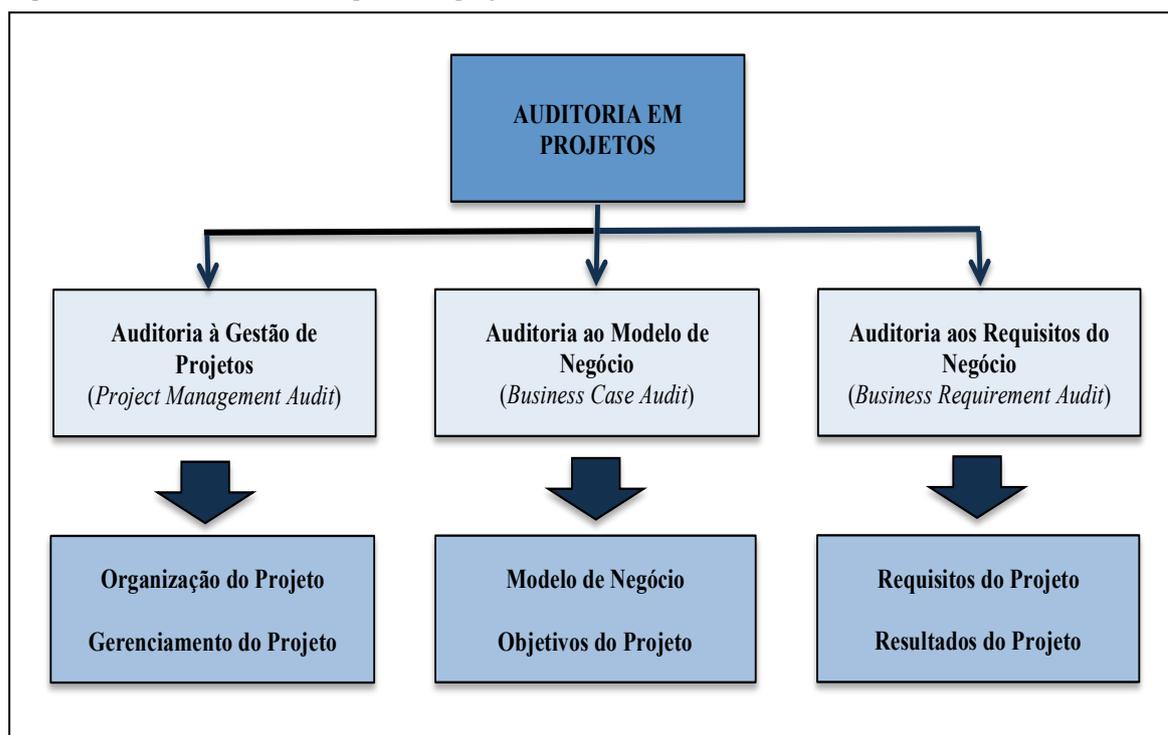
Cumprido ressaltar que, embora considere aspectos relacionados com a gestão, a auditoria aplicada a projetos não pode ser considerada uma auditoria de gestão tradicional pois, enquanto a auditoria de gestão foca a avaliação dos sistemas gerenciais da organização de linha, a auditoria a projetos analisa os aspectos financeiros, administrativos e técnicos de um determinado projeto, programa ou portfólio como um conjunto integrado em um ambiente organizacional específico (Meredith e Mantel, 2009).

Os projetos são, em termos gerais, auditáveis no que diz respeito à sua eficácia e eficiência, mas também podem ser objeto de avaliação no que se refere à sua conformidade com as diretrizes legais, regulamentares e corporativas. Dessa forma, a auditoria aplicada a projetos deverá também analisar a organização do projeto, seus termos de referência, especificações, metas estratégicas, planos, controles e processos de gerenciamento, além dos resultados alcançados. Na prossecução de uma auditoria aplicada a projetos podem ser usados como critérios de avaliação as orientações e especificações institucionais, regulamentos legais e padrões de melhores práticas estabelecidas por modelos de gerenciamento de projeto, tais como PMBoK, PRINCE 2, ICB ou ISO 21500 (DIIR, 2008).

Embora não haja uma abordagem definitiva em termos de auditoria aplicada a projetos, o *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR, 2008), em seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*, apresenta um guia (*framework*) que descreve o conteúdo e a abrangência de uma auditoria com foco na gestão de projetos, em conformidade com as melhores práticas preconizadas na atualidade, em especial com o modelo estabelecido pelo PMI. Tal guia pode ser usado no planejamento e na coordenação desse tipo de auditoria, servindo como um mapa que indica as principais direções a serem seguidas pelos auditores, que devem ser adaptadas a cada caso em concreto.

Para o DIIR (2008) a auditoria a projetos envolve a realização de auditoria ao nível da gestão do projeto (*project management*), de seu modelo de negócio (*business case*) ou de seus requisitos (*business requirements*), incluindo os aspectos relativos à sua implementação (*implementation*). Dessa forma, o guia desenvolvido pelo DIIR estabelece três áreas de auditoria a projetos (*audit areas*), ilustradas na Figura 4.4 e descritas a seguir:

Figura 4.4: Áreas da auditoria aplicada a projetos.



Fonte: Adaptado de DIIR (2008).

a) Auditoria à Gestão de Projetos (organização e gerenciamento do projeto): compreende a análise da organização, dos processos e dos produtos do projeto. Examina a organização, planos, controles, especificações e medidas operacionais das unidades de gerenciamento de projetos em termos de eficácia e eficiência. Tem por propósito verificar se a gestão de projetos é adequada em termos de gerenciamento das atividades, de modo a garantir o alcance dos objetivos em conformidade com os requisitos inicialmente estabelecidos no que se refere ao tempo, orçamento, qualidade, dentre outros aspectos. O DIIR estabelece concretamente que devem ser analisadas onze subáreas (*audit fields*), listadas a seguir:

- 1) Organização do Projeto (*Project organization*);
- 2) Gestão da Integração (*Integration management*);

- 3) Gestão de conteúdo e âmbito (*Content and scope management*);
- 4) Gestão do Tempo (*Time management*);
- 5) Gestão do Custo (*Cost management*);
- 6) Gestão da Qualidade (*Quality and test management*);
- 7) Gestão de Recursos Humanos (*Human resource management*);
- 8) Gestão da Comunicação (*Communication management*);
- 9) Prestação de Contas dos Projetos (*Project Reporting*);
- 10) Gestão de Riscos (*Risk management*); e
- 11) Gestão das Aquisições (*Procurement management*).

b) Auditoria ao Modelo de Negócio (modelo e objetivos do projeto): compreende o exame dos processos utilizados para preparar ou definir o modelo de negócio (*business case*) que justifica a realização de um projeto. Tem por propósito verificar se a justificativa para o projeto é baseada em processos analíticos e cálculos adequados, e se está fundamentada em pressupostos suficientemente válidos. Deve, no mínimo, avaliar a eficácia e a eficiência dos processos utilizados para preparar o modelo de negócio. Esse tipo de auditoria deve ter delegação específica da organização, a fim de evitar eventuais conflitos de autonomia com outras divisões ou setores que tenham por atribuição específica a realização de estudos preliminares aos projetos; e

c) Auditoria aos Requisitos do Negócio (requisitos e resultados do projeto): compreende o exame dos requisitos e resultados do negócio como parte do trabalho do projeto. Tem por propósito verificar se os requisitos técnicos do projeto são atendidos e se os resultados são alcançados, em conformidade com as diretrizes legais, regulamentares ou específicas da organização considerando aspectos relativos a conformidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade.

De acordo com o *framework* desenvolvido pelo DIIR, os projetos seguem um ciclo de vida que, de uma perspectiva de auditoria, pode ser dividido em cinco estágios ou etapas: Iniciação (*Initiation*), Planejamento (*Planning*), Execução (*Execution*), Finalização (*Completion*), e Pós-implementação (*Post Implementation*).

A partir da interação entre as áreas de auditoria (e das subáreas de auditoria, quando aplicável) e as etapas de auditoria é estabelecida uma matriz onde são definidos os objetos de auditoria. Juntos, estes elementos definem o denominado “universo da auditoria aplicada a projetos” estabelecido pelo *Standard for Auditing Project* do DIIR. O

Quadro 4.11 apresenta a matriz representativa do “universo da auditoria aplicada a projetos” estabelecido pelo DIIR (2008).

Quadro 4.11: Universo da Auditoria aplicada a Projetos.

ÁREAS DE AUDITORIA	ETAPAS DO PROJETO				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós-implantação
I. Área de Auditoria: Gestão de Projeto					
1. Organização do Projeto	Patrocinador do projeto / partes interessadas.	Planos, organização do projeto, gerente de projeto	Organização do projeto, funções do projeto.	Organização do projeto, funções do projeto.	A dissolução da organização do projeto.
2. Gestão da Integração	Autorização do projeto, termo de abertura do projeto, lista de questões em aberto.	Plano do projeto, plano de estrutura do projeto, plano de gestão do projeto, gestão de questões em aberto.	Reuniões de gerenciamento de projetos, decisões documentadas, gestão de questões em aberto.	Transferência de questões em aberto para a organização de linha.	Ideias para acompanhamento de projetos.
3. Gestão de conteúdo e âmbito	-	Plano de gerenciamento de mudanças, formulário de solicitação de mudanças.	As solicitações de mudanças, atualização do plano de projeto.	Transferência dos resultados do projeto para a organização de linha.	-
4. Gestão do Tempo	-	Plano de pontos de controle (marcos ou <i>milestones</i>), plano de atividades e sequenciamento (cronograma), recursos e pacotes de trabalho, caminho crítico.	Gestão do tempo, medidas de conformidade (<i>compliance</i>), atualização dos planos.	-	-
5. Gestão do Custo	-	Plano de custos.	Equação custo / benefício (comparação entre o desempenho real e as metas previstas).	Diagrama de conclusão.	Histórico de custo / benefício, análise margem / variância.
6. Gestão da Qualidade	-	Plano de qualidade.	Relatórios de qualidade, aprovações.	Relatórios de qualidade, aprovações.	-

ÁREAS DE AUDITORIA (continuação)	ETAPAS DO PROJETO (continuação)				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós- implementação
I. Área de Auditoria: Gestão de Projeto (continuação)					
7. Gestão de Recursos Humanos	-	Plano de necessidades de recursos humanos, lista da equipe de projeto.	Recrutamento, gestão de recursos humanos.	Dissolução da equipe de projeto.	-
8. Gestão da Comunicação	-	Lista de reuniões, plano de comunicação, sistema de documentação do projeto, plano de configuração.	Documentação relativa às reuniões de gerenciamento, às oficinas e aos resultados parciais das etapas do projeto.	A transferência de conhecimento (transferência para a organização de linha).	Lições aprendidas.
9. Prestação de Contas dos Projetos	-	Modelos de relatório, indicadores-chave de desempenho (KPIs) para o projeto.	Relatórios de progresso do projeto.	Relatórios de fim de estágio ou etapa.	-
10. Gestão de Riscos	-	Plano de gestão de riscos, lista inicial de riscos.	Gestão de riscos, a atualização da lista de riscos	-	-
11. Gestão das Aquisições	-	Plano de aquisições, cotações.	Contratos, contabilidade, execução do contrato.	Contas de conclusão.	-
II. Área de Auditoria: Modelo de Negócio					
Modelo de Negócio	Objetivos do projeto, análises, pressupostos.	Modelo de negócio, cálculos, aprovações, aprovações de orçamento.	Adições ao modelo de negócio, as mudanças de premissas.	-	-
III. Área de Auditoria: Requisitos do Negócio					
Requisitos do Negócio	-	Os resultados fornecidos pelas equipes de projeto, por exemplo, análise do <i>status quo</i> , planos e minutas do projeto.	Os resultados fornecidos pelas equipes de projeto, protótipos, planos de teste, testes.	Os resultados finais fornecidos pelas equipes de projeto.	Resultados pós- implementação.

Fonte: Adaptado de DIIR (2008).

A estrutura da matriz “universo da auditoria aplicada a projetos” apresentada no *framework* desenvolvido pelo DIIR baseia-se nos processos de gerenciamento de projetos descritos no PMBoK, modificada para fins de auditoria. A matriz apenas mostra uma estrutura mínima, sendo possível outras variações, sobretudo no que se refere à definição dos objetos de auditoria, que dependem do teor e da programação de cada projeto (DIIR, 2008).

Verifica-se que a auditoria a projetos tem um amplo campo de atuação, sendo aconselhável examinar tão plenamente quanto possível todas as áreas, subáreas e objetos de auditoria listados na matriz. Pode, no entanto, ser adequado ou mesmo imperativo excluir alguns exames sob certas circunstâncias, como por exemplo, quando há limitação de tempo e recursos humanos na equipe de auditoria, ou mesmo, quando em face do tamanho e complexidade do projeto, seja inviável a realização de auditoria com tamanha abrangência (DIIR, 2008).

Levando isso em conta e com o objetivo de fazer o melhor uso possível dos limitados recursos da equipe de auditoria, é recomendável a realização de auditoria em pontos focais ou relevantes, com base em prioridades orientadas para o risco (DIIR, 2008). Não obstante, deve-se atentar, no caso de uma auditoria à gestão de projetos, para que, pelo menos, as subáreas de auditoria 1, 2, 3, 4, 9 e 10, façam parte da auditoria (DIIR, 2008). No caso de projetos desenvolvidos pela Administração Pública, convém adicionar à lista anterior a subárea 5 (Gestão do Custo) e a subárea 11 (Gestão de Aquisições), em face de sua relevância para a certificação da boa gestão dos recursos públicos, licitações e contratações realizadas no âmbito do projeto.

Muitas vezes, é útil, e até mesmo necessário, em especial nos projetos de grande importância econômico-estratégica para a organização, que a auditoria acompanhe o seu desenvolvimento de forma permanente. No entanto, a presença constante de auditores durante a execução de um projeto pode despender uma quantidade de tempo considerável da equipe do projeto, afetando o cumprimento de seu cronograma. Além disso, a proximidade contínua dos auditores pode comprometer a sua independência em relação ao projeto. Dessa forma, as auditorias devem ser planejadas e priorizadas com base nos riscos identificados, procurando otimizar a qualidade da auditoria, sem comprometer o cronograma do projeto (DIIR, 2008).

Cabe destacar que a execução de projetos pode envolver riscos significativos para as organizações. Dessa forma, a realização de auditorias a projetos deve ser uma parte integrante das tarefas regularmente desenvolvidas pelos órgãos de auditoria interna

das organizações. Portanto, o planejamento desse tipo de auditoria deve ser parte integrante do plano de auditorias internas da organização (DIIR, 2008).

Caso os órgãos de auditoria interna não estejam adequadamente capacitados para realizar esse tipo de trabalho, podem ser recrutados os serviços de auditores externos. No entanto, mesmo nesses casos, os órgãos de auditoria interna devem acompanhar os trabalhos realizados pela auditoria externa, sendo um dos destinatários finais do relatório de auditoria (DIIR, 2008).

O modelo de auditoria em projetos proposto pelo DIIR encontra algumas críticas no que diz respeito à sua abrangência e completude, uma vez que não aborda em seu *framework* o exame de programas e portfólios, nem considera a avaliação de questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo projeto (Gestão da Responsabilidade Social dos Projetos), conforme abordagem proposta por Khan e Reusch (2011).

Dessa forma, nunca é demais lembrar que a auditoria a projetos deve ser adaptada às necessidades de cada organização, podendo ter como critérios de abordagem não apenas os modelos de gestão de projetos largamente conhecidos como o PMBoK, PRINCE 2, ICB ou ISO 21500, mas também outros padrões de gerenciamento de projetos adotados pela própria organização, desde que considerados válidos e adequados pela auditoria. Assim, a auditoria aplicada a projetos deve ir além dos limites dos modelos de gerenciamento existentes, contribuindo para o desenvolvimento e amadurecimento da própria gestão de projetos (Reusch, 2011).

Face ao exposto, conclui-se que a auditoria, e em particular a auditoria interna, pode contribuir positivamente em muitos aspectos da gestão dos portfólios, programas e projetos, ajudando a organização a alcançar seus objetivos estratégicos. Nesse contexto, cabe lembrar que o papel fundamental da auditoria interna permanece o mesmo, que é o de fornecer uma certificação independente e serviços de consultoria em matéria de governança, gestão de riscos e controle (IIA/UK, 2014).

Em face da abrangência da matéria, é bem possível que a auditoria interna não seja capaz de, por si só, fornecer um exame completo dos diversos aspectos afetos aos projetos desenvolvidos pela organização, mas pode realizar avaliações pontuais, nos diferentes níveis de organização dos projetos, de acordo com as prioridades identificadas, e emitir opinião a respeito da adequação do gerenciamento, gestão de riscos e controles interno.

A partir das informações e considerações apresentadas na seção 4.2.2, considera-se respondida a questão de investigação nº 2 desta dissertação.

4.2.3. Análise comparativa entre as Auditorias de Avaliação da Gestão e o *Standard for Auditing Project* do DIIR

Com o propósito de responder à questão de investigação nº 3, é necessário confrontar, em termos de âmbito e extensão de análise, os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias a projetos, preconizados pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project* (*Audit Standard* nº 4), a fim de aferir em que aspectos estão alinhados.

Desse modo, foram comparadas as principais avaliações realizadas no âmbito das Auditorias de Avaliação da Gestão, de acordo com o estabelecido na Instrução Normativa (IN) nº 63/2010 (TCU, 2010) e na Portaria nº 90/2014 (TCU, 2014), já apresentadas na seção 2.5 da presente dissertação, com as avaliações previstas no modelo de auditoria desenvolvido pelo DIIR (2008).

Além disso, a fim de aprofundar o conhecimento a respeito dos exames efetuados pelo CCIMAR no âmbito do PROSUB, foram analisados os Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR no PROSUB, dos anos de 2013 e 2014.

O Quadro 4.12 apresenta uma visão geral da análise comparativa realizada, sendo as principais considerações do pesquisador expostas logo a seguir.

Quadro 4.12: Análise comparativa entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o *Standard for Auditing Project* do DIIR.

ÁREAS DE AUDITORIA A PROJETOS NO MODELO DO DIIR (ÂMBITO)	PRINCIPAIS AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROSUB				
	ETAPAS DO PROJETO NO MODELO DO DIIR (EXTENSÃO)				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós- implementação
I. Área de Auditoria: Gestão de Projeto					

ÁREAS DE AUDITORIA A PROJETOS NO MODELO DO DIIR (ÂMBITO)	PRINCIPAIS AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROSUB (continuação)				
	ETAPAS DO PROJETO NO MODELO DO DIIR (EXTENSÃO)				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós-implantação
I. Área de Auditoria: Gestão de Projeto (continuação)					
1. Organização do Projeto	Não avaliado.	Não avaliado.	1) Avaliação do organograma e da estrutura de <i>governance</i> da COGESN, considerando as atividades necessárias ao gerenciamento do PROSUB. 2) Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela COGESN, para garantir a consecução dos seus objetivos estratégicos. 3) Avaliação da gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário da COGESN.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).
2. Gestão da Integração	Não avaliado.	Não avaliado.	Não avaliado.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).
3. Gestão de conteúdo e âmbito	-	Não avaliado.	Não avaliado.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	-
4. Gestão do Tempo	-	Não avaliado.	Não avaliado.	-	-
5. Gestão do Custo	-	Não avaliado.	Avaliação da programação e da execução orçamentária e financeira do exercício financeiro.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).
6. Gestão da Qualidade	-	Não avaliado.	Não avaliado.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	-

ÁREAS DE AUDITORIA A PROJETOS NO MODELO DO DIIR (ÂMBITO)	PRINCIPAIS AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROSUB (continuação)				
	ETAPAS DO PROJETO NO MODELO DO DIIR (EXTENSÃO)				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós-implantação
I. Área de Auditoria: Gestão de Projeto (continuação)					
7. Gestão de Recursos Humanos	-	Não avaliado.	Avaliação da regularidade da gestão de recursos humanos da COGESN, a partir da análise quantitativa e qualitativa da gestão do quadro de pessoal.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	-
8. Gestão da Comunicação	-	Não avaliado.	Avaliação da execução do Plano de Comunicações da COGESN.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).
9. Prestação de Contas dos Projetos	-	Não avaliado.	1) Avaliação dos indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da COGESN. 2) Avaliação do andamento dos projetos, evidenciando as facilidades ou limitações encontradas na sua condução.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	-
10. Gestão de Riscos	-	Não avaliado.	Avaliação do Plano de Gerenciamento de Riscos da COGESN e do seu acompanhamento e atualização pelos gestores.	-	-
11. Gestão das Aquisições	-	Não avaliado.	Avaliação da regularidade na realização de despesas pela COGESN, considerando o que preceitua a legislação sobre licitações, contratos e convênios públicos.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	-

ÁREAS DE AUDITORIA A PROJETOS NO MODELO DO DIIR (ÂMBITO)	PRINCIPAIS AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROSUB (continuação)				
	ETAPAS DO PROJETO NO MODELO DO DIIR (EXTENSÃO)				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós-implantação
II. Área de Auditoria: Modelo de Negócio					
Modelo de Negócio	Não avaliado.	Não avaliado.	Não avaliado.	-	-
III. Área de Auditoria: Requisitos do Negócio					
Requisitos do Negócio	-	Não avaliado.	Não avaliado.	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).	Não avaliado (o PROSUB ainda está em andamento).

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que se refere à extensão de análise, o exame do Quadro 4.12 permitiu verificar que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB contemplam a etapa de execução dos projetos, considerando os aspectos estabelecidos nas normas do TCU.

Além disso, observou-se que as etapas de iniciação e planejamento dos projetos, previstas no modelo de auditoria do DIIR, não foram consideradas nessas auditorias, tendo em vista que esse tipo de auditoria ocorreu somente em momento posterior à implantação dos projetos, não tendo havido a participação do CCIMAR nas fases de estudos técnicos e de planejamento que antecederam à efetiva execução do PROSUB.

A despeito da não realização de Auditorias de Avaliação da Gestão durante as etapas de iniciação e planejamento dos projetos, cabe destacar que os estudos técnicos que ampararam a decisão de implementar o PROSUB podem ser fonte de informação para a auditoria interna, de modo a permitir o conhecimento aprofundado dos aspectos estratégicos e dos requisitos técnicos dos projetos, possibilitando orientar os futuros trabalhos da auditoria, sobretudo no que se refere à avaliação da gestão de riscos dos projetos e dos resultados esperados (auditoria aos requisitos do negócio).

Verificou-se, ainda, que as etapas de finalização e pós-implantação não foram objeto de avaliação das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB, uma vez que os projetos ainda estão em andamento.

O Quadro 4.13 apresenta um resumo da comparação entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o modelo de auditoria preconizado no *Standard for Auditing Project* do DIIR, em termos de extensão de análise.

Quadro 4.13: Resumo da comparação entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, em termos de extensão de análise.

COMPARAÇÃO QUANTO A EXTENSÃO DE ANÁLISE	ETAPAS DO PROJETO NO MODELO DO DIIR (EXTENSÃO)				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós- implementação
AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROSUB	✘	✘	✓	Não se aplica *	Não se aplica *

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: ✓ contempla a etapa do projeto; e

✘ não contempla a etapa do projeto.

* Não se aplica, pois o PROSUB ainda está em andamento.

No âmbito das áreas de auditoria, em particular na área de auditoria a gestão de projetos, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB contemplam sete das onze subáreas de auditoria a gestão de projetos previstas no modelo do DIIR, são elas: organização do projeto, gestão do custo, gestão de recursos humanos, gestão da comunicação, prestação de contas, gestão de riscos e gestão das aquisições.

Dessa forma, quanto à organização do projeto, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão procuram avaliar a estrutura de *governance* e a adequação dos controles internos da COGESN, conforme estabelecido nas normas do TCU. São objeto de exame da auditoria a estrutura funcional (organograma) da COGESN, seus macroprocessos finalísticos e de apoio, seus principais parceiros (*stakeholders*) e seu sistema de controle interno, considerando o ambiente de controle, a avaliação de riscos, a informação e comunicação, os procedimentos de controle e o seu monitoramento. Essas avaliações possibilitam uma visão geral da organização e do funcionamento da COGESN, mas não priorizam um exame detalhado da organização e da estrutura de cada um dos projetos vinculados ao PROSUB.

Quanto à gestão do custo, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão procuram avaliar a programação e a execução orçamentária e financeira da COGESN, considerando o exercício em análise, conforme estabelecido nas normas do TCU. Além disso, procuram avaliar os eventuais Termos Aditivos aos Contratos, que implicam a modificação dos custos inicialmente previstos. Em que pese os exames efetuados, os Relatórios das Auditorias de Avaliação da Gestão não priorizam a análise geral da evolução dos custos de cada um dos projetos do PROSUB, de modo a permitir o seu acompanhamento ao longo do tempo, uma vez que estão direcionados apenas à avaliação da execução orçamentária e financeira do exercício em análise. O acompanhamento dos custos é uma etapa essencial da gestão de projetos, sobretudo no caso dos projetos do PROSUB, que envolvem transferência de tecnologia e cuja complexidade implica, com frequência, alterações técnicas no curso das obras e modificações dos custos previstos.

No que se refere à gestão de recursos humanos, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão procuram avaliar a regularidade da gestão de recursos humanos da COGESN, a partir da análise quantitativa e qualitativa da gestão do quadro de pessoal, conforme estabelecido nas normas do TCU. Além disso, são avaliados indicadores de absenteísmo e de rotatividade de pessoal, uma vez que estes aspectos podem comprometer o adequado desenvolvimento dos projetos, sobretudo quando se trata de pessoal altamente qualificado e em processo de absorção de novas tecnologias.

Em relação à gestão da comunicação, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão procuram avaliar, durante os exames dos controles internos, a adequação dos sistemas de informação e comunicação da COGESN, considerando como a informação é documentada, armazenada e comunicada na organização. Para isso, as auditorias têm como objeto de exame o Plano de Comunicações da COGESN, que evidencia como a comunicação é realizada entre as partes interessadas no PROSUB.

Quanto à prestação de contas, observou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão procuram examinar os indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da COGESN e, ainda, avaliar o progresso dos diversos projetos afetos ao PROSUB, considerando as facilidades ou dificuldades encontradas na sua condução. Dessa forma, é verificado o cumprimento das metas contratualmente estabelecidas para os diversos projetos do PROSUB, embora sem entrar no mérito das justificativas apresentadas para as eventuais alterações dos projetos ou cronogramas.

No que concerne à gestão de riscos, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão procuram avaliar, durante os exames dos controles internos, o processo de gerenciamento de riscos da COGESN, considerando as oportunidades, as ameaças, as forças e as fraquezas identificadas pela organização, de modo a mitigar os eventuais riscos ao cumprimento dos objetivos do PROSUB. Para isso, é examinado o Plano de Gerenciamento de Riscos da COGESN e, ainda, verificadas as ações adotadas para a mitigação dos riscos eventualmente identificados.

No que se refere à gestão das aquisições, as Auditorias de Avaliação da Gestão procuram avaliar a regularidade na realização de despesas pela COGESN, considerando o que preceitua a legislação sobre licitações, contratos e convênios públicos, no âmbito da Administração Pública Federal Brasileira. Cabe destacar, que além de verificar a conformidade com a legislação, são verificadas a publicidade e a economicidade dos processos de aquisição e, ainda, os aspectos relacionados com a observância a critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições realizadas pela organização, em conformidade com o que preceitua as normas do TCU.

A despeito da ampla abrangência dos exames efetuados nas Auditorias de Avaliação da Gestão do CCIMAR, este tipo de auditoria não contempla quatro subáreas de auditoria a gestão de projetos previstas no modelo do DIIR, são elas: gestão da integração, gestão de conteúdo e âmbito, gestão do tempo e gestão da qualidade.

Dessa forma, no que se refere à gestão da integração, as Auditorias de Avaliação da Gestão não contemplam o exame dos planos dos projetos, das reuniões de gerenciamento e nem das decisões técnicas relativas ao gerenciamento dos projetos afetos ao PROSUB. Além disso, embora permita uma visão geral do progresso de cada um dos projetos afetos ao PROSUB, os exames efetuados não contemplam a avaliação integrada das inter-relações, dependências críticas e riscos do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, nem das eventuais inter-relações e dependências entre o PROSUB e outros programas desenvolvidos pela Marinha do Brasil que possam comprometer seus resultados, como o Programa Nuclear da Marinha (PNM), embora isso seja uma das muitas preocupações gerenciais da COGESN.

Quanto à gestão de conteúdo e âmbito, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão não examinam os planos técnicos e gerenciais dos projetos, nem suas respectivas estruturas analíticas (*work breakdown structure - WBS*). Além disso, não são examinadas as eventuais alterações técnicas e gerenciais ao plano original (gestão da mudança).

Em relação à gestão do tempo, muito embora tenham possibilitado uma visão geral relativamente ao progresso dos diversos projetos afetos ao PROSUB, as Auditorias de Avaliação da Gestão não contemplam um exame detalhado do cumprimento dos cronogramas estabelecidos para os projetos, nem dos impactos causados pelos eventuais atrasos ocorridos. Cabe destacar, no entanto, que a COGESN realiza esse tipo de acompanhamento, e procura abordar esses aspectos em seus Relatórios de Gestão, quando discorre sobre os resultados alcançados nos exercícios.

No que concerne à gestão da qualidade, observou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão não consideram o exame de planos, relatórios ou documentos relacionados com a avaliação da qualidade dos projetos afetos ao PROSUB.

Ainda no que diz respeito ao âmbito de análise, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão não contemplam outras duas áreas de auditoria previstas no modelo do DIIR, são elas: a auditoria ao modelo de negócio e a auditoria aos requisitos do negócio.

Dessa forma, observou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão não contemplam o exame do modelo de negócio adotado no PROSUB, ou seja, não examinam se a justificativa para o projeto foi baseada em processos analíticos e cálculos adequados, ou se estava fundamentada em pressupostos suficientemente válidos. Não obstante, releva mencionar que os estudos técnicos que antecederam a decisão pela implementação do PROSUB foram realizados por órgãos especializados, considerando aspectos técnicos e estratégicos que possibilitaram amparar a decisão da Marinha do Brasil. Assim, é possível concluir que esse tipo de avaliação foi realizado, em momento oportuno, por outros órgãos especializados da Marinha do Brasil (COGESN, 2013 e COGESN, 2014).

Já no que concerne à auditoria aos requisitos do negócio, verificou-se que as Auditorias de Avaliação da Gestão não incluem a verificação do atendimento aos requisitos técnicos dos projetos do PROSUB, em conformidade com as diretrizes legais, regulamentares ou específicas da organização. Entretanto, cabe destacar que a avaliação de resultados técnicos é realizada pela própria COGESN, com apoio de outros órgãos especializados da Marinha do Brasil, que possuem pessoal capacitado para avaliar os aspectos técnicos dos projetos (COGESN, 2013 e COGESN, 2014).

O Quadro 4.14 apresenta um resumo da comparação entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o modelo de auditoria preconizado no *Standard for Auditing Project* do DIIR, em termos de âmbito de análise.

Quadro 4.14: Resumo da comparação entre a Auditoria de Avaliação da Gestão e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, em termos de âmbito de análise.

COMPARAÇÃO QUANTO AO ÂMBITO DE ANÁLISE	
ÁREAS DE AUDITORIA A PROJETOS NO MODELO DO DIIR (ÂMBITO)	AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROSUB (ANÁLISE DO PESQUISADOR)
I. Área de Auditoria: Gestão de Projeto	
1. Organização do Projeto	✓
2. Gestão da Integração	✗
3. Gestão de Conteúdo e Âmbito	✗
4. Gestão do Tempo	✗
5. Gestão do Custo	✓
6. Gestão da Qualidade	✗
7. Gestão de Recursos Humanos	✓
8. Gestão da Comunicação	✓
9. Prestação de Contas dos Projetos	✓
10. Gestão de Riscos	✓
11. Gestão das Aquisições	✓
II. Área de Auditoria: Modelo de Negócio	
Modelo de Negócio	✗
III. Área de Auditoria: Requisitos do Negócio	
Requisitos do Negócio	✗

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: ✓ contempla a área/subárea de auditoria a projetos; e

✗ não contempla a área/subárea de auditoria a projetos.

De todo o exposto, verifica-se que as avaliações realizadas nas Auditorias de Avaliação da Gestão do CCIMAR no PROSUB estão parcialmente alinhadas, em termos de âmbito e extensão de análise, com as avaliações utilizadas nas auditorias a projetos, preconizadas pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*.

É importante destacar, no entanto, que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB contemplam as avaliações estabelecidas nas normas do TCU e, portanto, têm atendido ao preconizado nas normas para a prestação de contas daquela Unidade Jurisdicionada (UJ), previstas na legislação Brasileira. Além disso, cabe salientar que as Auditorias de Avaliação da Gestão, tal como preconizadas nas

normas do TCU não foram, em essência, desenvolvidas para avaliar a gestão de projetos, mas sim a gestão das organizações públicas no que se refere às suas atividades finalísticas (TCU, 2010).

Não obstante, o que torna o caso da COGESN peculiar é o fato de sua atividade-fim ser, justamente, a gestão dos projetos afetos ao PROSUB. Ou seja, avaliar a gestão da COGESN pressupõe, inevitavelmente, avaliar a gestão dos projetos sob sua responsabilidade. Dessa forma, mesmo que não esteja expressamente previsto nas normas do TCU, é importante que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no âmbito da COGESN tenham a capacidade de avaliar a gestão dos projetos afetos ao PROSUB.

Essa questão ganha ainda mais relevância no momento em que a eficácia das Auditorias de Avaliação da Gestão tem sido questionada, despertando dúvidas a respeito de seu real contributo para o monitorização das ações dos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira (Hage, 2014).

Como visto, algumas das áreas de auditoria a projetos previstas no modelo do DIIR já são contempladas, mesmo que parcialmente, nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB. Convém, entretanto, ponderar em que aspectos os exames efetuados podem ser complementados, ou mesmo aprofundados, em termos de âmbito e extensão de análise, de modo a permitir uma avaliação mais detalhada dos projetos gerenciados pela COGESN. Nessa ponderação, deve ser levado em conta a qualificação dos auditores do CCIMAR e o tempo disponível para a realização dos trabalhos de auditoria, priorizando-se as áreas consideradas essenciais para a prestação de contas à sociedade.

Após a análise realizada ao longo desta seção, e tendo em conta as permissas constantes no modelo do DIIR e superadas as limitações relativas à qualificação dos auditores e ao tempo disponível para a realização dos trabalhos, sugere-se que seja avaliada a viabilidade de que o âmbito de análise das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB, passe a contemplar algumas áreas consideradas fundamentais pelo DIIR, em face da sua relevância para a certificação da boa gestão dos recursos, processos e resultados afetos ao PROSUB, e no sentido de aperfeiçoar a regular prestação de contas (*accountability*) por parte do referido Programa. Em particular, sugere-se que seja verificada a viabilidade de: 1) a subárea de auditoria gestão do custo passe a incluir uma avaliação sobre a evolução geral dos custos de cada um dos projetos afetos ao PROSUB ao longo do tempo; 2) a subárea de auditoria gestão da integração, passe a

contemplar a avaliação integrada das inter-relações, dependências críticas e riscos do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, e das eventuais inter-relações e dependências entre o PROSUB e outros programas desenvolvidos pela Marinha do Brasil que possam comprometer seus resultados, tal como o Programa Nuclear da Marinha; 3) a subárea de auditoria gestão de conteúdo e âmbito, passe a englobar a análise dos planos técnicos e gerenciais dos projetos, e eventuais alterações técnicas e gerenciais ao plano original (gestão da mudança); e 4) a subárea de auditoria gestão do tempo, passe a considerar o exame detalhado do cumprimento dos cronogramas estabelecidos para os projetos afetos ao PROSUB, bem como uma análise ao impacto causado pelos eventuais atrasos ocorridos. Cabe destacar que, essas sugestões somente serão factíveis com a capacitação dos auditores do CCIMAR nos diversos aspectos afetos à gestão dos projetos do PROSUB, em particular naqueles relacionados com as áreas de conhecimento da Engenharia, fundamentais para a análise dos planos técnicos e gerenciais dos projetos.

Na eventualidade de não ser possível ampliar a abrangência dos exames realizados nas Auditorias de Avaliação da Gestão, convém considerar a viabilidade da inclusão de auditorias operacionais com foco na avaliação de projetos no Plano Anual de Auditorias de Auditorias do CCIMAR, de modo a possibilitar a realização de um trabalho de auditoria mais direcionado à avaliação de cada um dos projetos afetos ao PROSUB, nos seus variados aspectos.

Finalmente, cabe destacar que, embora não esteja previsto no PMBoK, nem em nenhum dos outros modelos de gestão de projetos considerados na presente dissertação, a COGESN, de forma proativa, procura gerenciar os aspectos relacionados com as questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelos projetos do PROSUB. Neste aspecto, os Relatórios de Gestão da COGESN apresentam as ações desenvolvidas no PROSUB para ampliar os canais de comunicação com a sociedade e gerenciar os eventuais problemas que surjam durante a execução dos projetos. Os trabalhos desenvolvidos por Khan e Reusch (2011) podem servir de apoio à COGESN no aperfeiçoamento da gestão da responsabilidade social dos projetos, e servir de base para as futuras avaliações a serem realizadas pelo CCIMAR no PROSUB.

A partir das informações e considerações apresentadas na seção 4.2.3, considera-se respondida a questão de investigação nº 3 desta dissertação. Além disso, fica refutada a proposição nº 2, tendo em vista que existe um alinhamento parcial entre as avaliações realizadas nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no

PROSUB e as avaliações utilizadas nas auditorias a projetos, preconizadas pelo DIIR, no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*.

4.2.4. As percepções dos auditores internos a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão e o *Standard for Auditing Project* do DIIR

Com o propósito de responder à questão de investigação n° 4, é necessário examinar as respostas fornecidas pelos auditores do CCIMAR às entrevistas efetuadas pelo pesquisador, no sentido de avaliar a sua percepção a respeito do alinhamento entre os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e os procedimentos de avaliação das auditorias a projetos, preconizados pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*.

A partir desses exames, é possível realizar a comparação entre as respostas dos auditores e as análises efetuadas pelo pesquisador na seção 4.2.3, no que se refere ao alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão e a auditoria a projetos preconizada pelo DIIR.

As entrevistas seguiram um roteiro (Apêndice A) previamente elaborado e testado, de modo a permitir a realização de ajustes voltados à clarificação do conteúdo e dos seus objetivos.

Foram entrevistados quatro auditores que exercem funções-chave na estrutura do CCIMAR, de modo a aumentar a probabilidade de se obter respostas válidas para as questões formuladas e viabilizar a realização da análise a respeito de suas percepções quanto ao alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão e a auditoria a projetos recomendada pelo DIIR.

Foi preservado o anonimato dos auditores entrevistados que, por isso, passaram a ser denominados no texto como: Auditor 1, Auditor 2, Auditor 3 e Auditor 4.

Para melhor compreensão da análise efetuada, recomenda-se a leitura das transcrições das entrevistas realizadas com os auditores do CCIMAR (Apêndices B, C, D, e F).

No que diz respeito à extensão de análise, os quatro auditores entrevistados foram unânimes ao afirmar que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB não consideram as etapas de iniciação e planejamento dos projetos do PROSUB. No entanto, apenas o AUDITOR 1 apresentou resposta alinhada com as

análises apresentadas pelo pesquisador na seção 4.2.3, qual seja a não realização de auditoria nessas fases iniciais do PROSUB, tendo em vista que esse tipo de auditoria ocorreu somente em momento posterior à decisão pela implementação dos projetos.

Além disso, o AUDITOR 1 afirmou que as etapas de finalização e pós-implantação não foram consideradas nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, uma vez que os projetos ainda estão em fase de execução. Os demais auditores limitaram-se a afirmar que essas etapas não são contempladas nas Auditorias de Avaliação da Gestão, sem aprofundarem suas respostas.

No que se refere à etapa de execução, apenas o AUDITOR 1 e o AUDITOR 4 afirmaram que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB consideram esta etapa, nos aspectos estabelecidos nas normas do TCU.

O Quadro 4.15 apresenta, em resumo, a percepção dos auditores entrevistados a respeito do alinhamento entre os procedimentos de avaliação considerados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB, e os procedimentos de avaliação das auditorias a projetos preconizados pelo DIIR, em termos de extensão de análise.

Quadro 4.15: Percepção dos auditores do CCIMAR, em termos de extensão de análise.

PERCEPÇÃO DOS AUDITORES EM TERMOS DE EXTENSÃO DE ANÁLISE	ETAPAS DO PROJETO (EXTENSÃO)				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Finalização	Pós-implantação
AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO (ANÁLISE DO PESQUISADOR FEITA NA SECÇÃO 4.2.3.)	✘	✘	✓	Não se aplica *	Não se aplica *
AUDITOR 1	✘	✘	✓	Não se aplica *	Não se aplica *
AUDITOR 2	✘	✘	✘	✘	✘
AUDITOR 3	✘	✘	✘	✘	✘
AUDITOR 4	✘	✘	✓	✘	✘

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: ✓ contempla a etapa do projeto; e

✘ não contempla a etapa do projeto.

* Não se aplica, pois o PROSUB ainda está em andamento.

Dessa forma, no que se refere à extensão de análise (reportando às etapas de iniciação, planejamento, execução, finalização, e pós-implementação), três dos quatro auditores entrevistados não identificaram os aspectos em que as Auditorias de Avaliação da Gestão estão alinhadas com as auditorias a projetos preconizadas pelo DIIR. Cabe destacar que o AUDITOR 3 em resposta à questão 4.2 da entrevista, sobre se as Auditorias de Avaliação da Gestão do CCIMAR permitem avaliar a gestão dos projetos afetos ao PROSUB ao longo das suas várias fases, refere que “As Auditorias de Avaliação de Gestão consideram apenas as áreas atinentes à Gestão da Organização Militar”. Deste modo, conclui-se que não está claro que a gestão dos projetos afetos ao PROSUB está por inerência incluída no âmbito das atividades de gestão da COGESN.

No que diz respeito ao âmbito de análise, observou-se que os quatro auditores entrevistados tiveram opiniões convergentes com as análises efetuadas pelo pesquisador na seção 4.2.3, ao afirmarem que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB não contemplam quatro subáreas da auditoria à gestão de projetos: gestão da integração, gestão de conteúdo e âmbito, gestão do tempo e gestão da qualidade.

Observou-se, ainda, que os auditores entrevistados tiveram opiniões que corroboram as análises efetuadas pelo pesquisador na seção 4.2.3, ao afirmarem que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB contemplam três subáreas da auditoria à gestão de projetos: gestão de recursos humanos, gestão de riscos e gestão das aquisições.

Além disso, os entrevistados também concordaram que as Auditorias de Avaliação da Gestão não contemplam as áreas de auditoria ao modelo do negócio e de auditoria aos requisitos do negócio.

Não obstante, os auditores entrevistados tiveram opiniões divergentes com as análises efetuadas pelo pesquisador na seção 4.2.3, no que se refere às seguintes subáreas de auditoria à gestão de projetos: organização do projeto, gestão do custo, gestão da comunicação e prestação de contas dos projetos.

Assim, no que se refere ao âmbito de análise, não há uma percepção clara a respeito dos aspectos em que as Auditorias de Avaliação da Gestão estão alinhadas com as auditorias a projetos preconizadas pelo DIIR, embora esse alinhamento seja apenas parcial.

O Quadro 4.16 apresenta a comparação entre a análise efetuada pelo pesquisador e as percepções dos auditores entrevistados, no que se refere ao alinhamento

entre as Auditorias de Avaliação da Gestão e a auditoria a projetos preconizada pelo DIIR, em termos de âmbito de análise.

Quadro 4.16: Percepção dos auditores do CCIMAR, em termos de âmbito de análise.

PERCEPÇÃO DOS AUDITORES EM TERMOS DE ÂMBITO DE ANÁLISE					
ÁREAS DE AUDITORIA A PROJETOS NO MODELO DO DIIR (ÂMBITO)	AVALIAÇÕES REALIZADAS NAS AUDITORIAS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO (ANÁLISE DO PESQUISADOR FEITA NA SECCÃO 4.2.3.)	AUDITOR 1	AUDITOR 2	AUDITOR 3	AUDITOR 4
I. Área de Auditoria: Gestão de Projeto					
1. Organização do Projeto	✓	✗	✗	✗	✗
2. Gestão da Integração	✗	✗	✗	✗	✗
3. Gestão de conteúdo e âmbito	✗	✗	✗	✗	✗
4. Gestão do Tempo	✗	✗	✗	✗	✗
5. Gestão do Custo	✓	✗	✗	✗	✗
6. Gestão da Qualidade	✗	✗	✗	✗	✗
7. Gestão de Recursos Humanos	✓	✓	✓	✓	✓
8. Gestão da Comunicação	✓	✓	✗	✗	✗
9. Prestação de Contas dos Projetos	✓	✓	✗	✗	✓
10. Gestão de Riscos	✓	✓	✓	✓	✓
11. Gestão das Aquisições	✓	✓	✓	✓	✓
II. Área de Auditoria: Modelo de Negócio					
Modelo de Negócio	✗	✗	✗	✗	✗
III. Área de Auditoria: Requisitos do Negócio					
Requisitos do Negócio	✗	✗	✗	✗	✗

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: ✓ contempla a área/subárea de auditoria a projetos; e

✗ não contempla a área/subárea de auditoria a projetos.

As divergências, em termos de âmbito de análise, entre as percepções dos auditores do CCIMAR e as análises efetuadas pelo pesquisador na seção 4.2.3 são detalhadas a seguir.

No que se refere à subárea organização do projeto, embora o pesquisador tenha identificado que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB

procuram avaliar a estrutura de *governance* e a adequação dos controles internos da COGESN, conforme estabelecido nas normas do TCU, os auditores não identificaram que os exames efetuados permitem a avaliação, mesmo que parcial, da organização dos projetos. Tal percepção pode estar relacionada ao fato de os exames realizados se limitarem a avaliar a organização e o funcionamento da COGESN, não contemplando uma avaliação detalhada da organização e da estrutura de cada um dos projetos do PROSUB.

Em relação à subárea gestão do custo, em que pese o pesquisador ter identificado que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB procuram avaliar a programação e a execução orçamentária e financeira da COGESN e, ainda, os eventuais Termos Aditivos aos Contratos, que implicam a modificação dos custos inicialmente previstos, conforme estabelecido nas normas do TCU, os auditores não identificaram que os exames efetuados contemplam a avaliação, mesmo que parcial, dos custos dos projetos. Essa percepção pode estar relacionada com o fato de os exames realizados pelas Auditorias de Avaliação da Gestão não permitirem o acompanhamento da evolução dos custos dos projetos do PROSUB ao longo dos anos, uma vez que estão direcionados apenas ao exame da execução orçamentária e financeira do exercício em análise. Cabe destacar, no entanto, que esse tipo de avaliação é possível com as ferramentas e sistemas de acompanhamento da gestão orçamentária e financeira atualmente disponíveis.

No que diz respeito à subárea gestão da comunicação, apenas o AUDITOR 1 identificou que as Auditorias de Avaliação da Gestão contemplam a avaliação da gestão da comunicação dos projetos afetos ao PROSUB, nos aspectos definidos pelo TCU. Em relação à subárea prestação de contas dos projetos, apenas o AUDITOR 1 e o AUDITOR 4 identificaram que as Auditorias de Avaliação da Gestão contemplam a avaliação das prestações de contas dos projetos afetos ao PROSUB, nos aspectos definidos pelo TCU.

As divergências entre as análises efetuadas pelo pesquisador na seção 4.2.3 e as percepções dos auditores entrevistados podem, de forma geral, estar relacionadas com o fato de as Auditorias de Avaliação da Gestão não terem, em essência, sido desenvolvidas para avaliar a gestão de projetos, mas sim a gestão das atividades finalísticas das organizações públicas. Essas divergências evidenciam que não está claro, que a avaliação da gestão da COGESN implica, inevitavelmente, a avaliação da gestão dos projetos afetos ao PROSUB, uma vez que essa é a sua atividade-fim. Isso fica bastante evidente nas respostas do AUDITOR 2 e do AUDITOR 3 às questões 1.4 e 1.5

da entrevista, ao afirmarem que o objeto das Auditorias de Avaliação da Gestão é a avaliação da gestão das Unidade Jurisdicionadas (UJ), e não a avaliação de projetos.

As entrevistas também deixaram evidente a preocupação dos auditores do CCIMAR em seguir, expressamente, as normas estabelecidas pelo TCU para a realização das Auditorias de Avaliação da Gestão. No entanto, há que se considerar que, embora as normas do TCU estabeleçam as regras para a elaboração dos relatórios de auditoria, estas não impedem a realização de exames complementares, sempre que julgado necessário pelos órgãos componentes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCIPF), a fim de esgotar todos os aspectos considerados essenciais à avaliação da gestão das UJ.

Dessa forma, é importante ponderar se as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR na COGESN podem ser complementadas por exames específicos voltados a avaliar os aspectos considerados fundamentais da gestão dos projetos afetos ao PROSUB, de forma a aprimorar a prestação de contas para a sociedade.

Cabe destacar, que os auditores entrevistados foram unânimes em reconhecer a necessidade e a importância de realização de auditorias a projetos no âmbito da Marinha do Brasil, em particular do PROSUB, de modo a contribuir, de forma proativa, com o alcance dos objetivos estratégicos da Instituição.

Não obstante, para que seja possível a realização de exames voltados a avaliar a gestão dos projetos no âmbito da Marinha do Brasil, é necessário aprimorar a qualificação dos auditores em gestão de projetos, tendo em conta que as respostas à questão 1.3 das entrevistas deixaram evidente ser esta a principal dificuldade enfrentada para a realização de auditorias nessa área.

Neste aspecto, cabe destacar, que de acordo com o AUDITOR 4, no ano de 2014 foi realizado Grupo de Trabalho, capitaneado pelo TCU e com a participação do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares, com o objetivo de elaboração de uma matriz curricular para realização de um curso em auditoria a Projetos Estratégicos de Defesa, visando a capacitação de auditores e de gestores de projetos dos órgãos envolvidos. Atualmente, a proposta de realização do curso em auditoria a Projetos Estratégicos de Defesa encontra-se em fase de estudo de viabilidade pelas organizações envolvidas.

Em face do reconhecimento da importância do tema, de acordo com as informações prestadas pelo AUDITOR 1, está em estudo a inclusão, no Plano Anual de

Auditorias do CCIMAR, de auditorias operacionais voltadas à avaliação de projetos estratégicos da Marinha do Brasil.

A partir das informações e considerações apresentadas na seção 4.2.4, considera-se respondida a questão de investigação nº 4 desta dissertação. Além disso, fica refutada a proposição nº 3, tendo em vista que, em termos de extensão e âmbito de análise, há uma percepção pouco clara a respeito dos aspectos em que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB estão alinhadas com as auditorias a projetos preconizadas pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard nº 4)*.

5. CONCLUSÃO

A presente dissertação abordou o tema da Auditoria a Projetos e sua aplicação aos projetos desenvolvidos pela Marinha do Brasil, particularmente aos projetos afetos ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), em face de sua dimensão e relevância para a Instituição e para o País.

Dessa forma, o trabalho foi desenvolvido na forma de um Estudo de Caso, tendo como objetivo geral analisar e aferir se os procedimentos adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) no âmbito dos projetos da Marinha do Brasil, em especial do PROSUB, estão alinhados, em termos de âmbito e extensão de análise, com os procedimentos de avaliação utilizados nas auditorias aplicadas a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular com o *Standard for Auditing Project* do *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR).

Para isso, buscou-se responder às seguintes questões de investigação:

Questão 1: Quais são características do modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), o PMBoK, que é usado pela Marinha Brasileira no âmbito do PROSUB, bem como de outros modelos de gestão de projetos avalizados por outros organismos internacionais, e quais as diferenças/similitudes entre os modelos?

Questão 2: Quais são as características, em termos de âmbito e extensão de análise, dos modelos (guias) de auditoria a projetos, preconizados por organismos internacionais da área de Auditoria, em particular do *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Questão 3: Quais são as características das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e qual o seu nível de alinhamento, em termos de âmbito e extensão de análise, com o *Standard for Auditing Project* do DIIR?

Questão 4: Qual a percepção dos auditores do CCIMAR a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, e aplicadas ao monitoramento do PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e extensão de análise envolvidos?

No que diz respeito à primeira questão, foram analisados comparativamente os principais guias e metodologias desenvolvidos por instituições internacionais especializadas na gestão de projetos, em particular, o *Project Management Body of Knowledge* (PMBok, 5ª versão) desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI), modelo de gestão de projetos usado pela Marinha do Brasil no âmbito do PROSUB; o *Projects in Controlled Environments* (PRINCE 2), desenvolvido pelo *Office Government Commerce* (OGC); o *International Competence Baseline* (ICB, 3ª versão), desenvolvido pelo *Internacional Project Management Association* (IPMA); e o *Guidance on Project Management* (ISO 21500), desenvolvido pela *International Organization of Standardization* (ISO).

Das análises efetuadas foi possível concluir que existe um alinhamento entre o modelo de gestão de projetos desenvolvido pelo *Project Management Institute* (o PMBoK) e os demais modelos de gestão de projetos estudados na presente dissertação (PRINCE 2, ICB e ISO 21500) e, a despeito de haver diferenças de abordagem, nomenclatura e estrutura entre eles, as diferenças encontradas não são suficientes para se justificar a opção por um modelo em detrimento do outro. Não obstante, cabe destacar que, dos quatro modelos estudados, o ISO 21500 demonstra ser mais abrangente, pois tem a vantagem de ter sido desenvolvido a partir da incorporação das melhores práticas de gestão de projetos adotadas pelos demais modelos estudados (PMBok, ICB e PRINCE 2). Além disso, convém salientar que nenhum dos modelos estudados na presente dissertação considera em suas estruturas o gerenciamento das questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelos projetos, o que pode dificultar a gestão desses importantes aspectos, sobretudo quando se trata da gestão de projetos governamentais. Neste sentido, os estudos desenvolvidos por Khan e Reusch (2011) a respeito da Gestão da Responsabilidade Social dos Projetos podem servir de orientação no desenvolvimento de procedimentos para o gerenciamento dessa área.

No que se refere à segunda questão, foi estudada a bibliografia a respeito da auditoria e sua aplicação a projetos, tendo sido explorado o *Standard for Auditing Project* (*Audit Standard n° 4*), modelo de auditoria elaborado pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR) que traz orientações específicas a respeito da forma de se auditar projetos gerenciados a partir do PMBoK. O estudo procurou identificar as principais características do referido modelo de auditoria para sua posterior comparação com as práticas de auditoria desenvolvidas pela Marinha do Brasil no âmbito do PROSUB, em

particular as práticas desenvolvidas durante as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB.

Quanto à terceira questão, foram estudadas a bibliografia e a legislação Brasileira a respeito da Auditoria de Avaliação da Gestão, explorando os normativos do Tribunal de Contas da União (TCU) que tratam desse tipo de auditoria e, ainda, os Relatórios das Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no âmbito do PROSUB, nos anos de 2013 e 2014, referentes aos exercícios de 2012 e 2013, respectivamente.

A partir das análises efetuadas foi possível concluir que as avaliações realizadas nas Auditorias de Avaliação da Gestão do CCIMAR no PROSUB estão parcialmente alinhadas, em termos de âmbito e extensão de análise, com as avaliações utilizadas nas auditorias a projetos, preconizadas pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*. Dessa forma, sugere-se que seja avaliada a possibilidade de qualificação dos auditores em gestão de projetos, a fim de possibilitar que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB passem a contemplar exames específicos em subáreas consideradas fundamentais pelo DIIR. Sugere-se, em especial, que seja verificada a viabilidade de ampliar a abrangência dos exames efetuados nos seguintes aspectos: 1) a subárea de auditoria gestão do custo passe a incluir avaliação sobre a evolução geral dos custos de cada um dos projetos afetos ao PROSUB ao longo do tempo; 2) a subárea de auditoria gestão da integração, passe a contemplar a avaliação integrada das inter-relações, dependências críticas e riscos do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, e das eventuais inter-relações e dependências entre o PROSUB e outros programas desenvolvidos pela Marinha do Brasil que possam comprometer seus resultados, tal como o Programa Nuclear da Marinha; 3) a subárea de auditoria gestão de conteúdo e âmbito, passe a englobar a análise dos planos técnicos e gerenciais dos projetos, e eventuais alterações técnicas e gerenciais ao plano original (gestão da mudança); e 4) a subárea de auditoria gestão do tempo, passe a considerar o exame detalhado do cumprimento dos cronogramas estabelecidos para os projetos afetos ao PROSUB, bem como uma análise ao impacto causado pelos eventuais atrasos ocorridos. Na eventualidade de não ser possível ampliar a abrangência dos exames realizados nas Auditorias de Avaliação da Gestão, sugere-se verificar a possibilidade de inclusão, no Plano Anual de Auditorias do CCIMAR, de auditorias operacionais com foco na avaliação de projetos, de modo a possibilitar a realização de um trabalho de auditoria

mais direcionado à avaliação de cada um dos projetos afetos ao PROSUB, nos seus variados aspectos.

Finalmente, no que diz respeito à quarta questão, foram analisadas as entrevistas efetuadas com Oficiais auditores do CCIMAR de modo a avaliar a percepção a respeito do alinhamento entre as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e o *Standard for Auditing Project* do DIIR, ao nível do âmbito e extensão de análise envolvidos. As análises efetuadas permitiram concluir que há uma percepção pouco clara a respeito dos aspectos em que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas no PROSUB estão alinhadas com as auditorias a projetos preconizadas pelo DIIR, no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*. As entrevistas revelaram, ainda, que não está claro que a avaliação da gestão da COGESN implica, inevitavelmente, a avaliação da gestão dos projetos afetos ao PROSUB. Tal entendimento pode estar relacionado com o fato de as Auditorias de Avaliação da Gestão não terem, em essência, sido desenvolvidas para avaliar a gestão de projetos, mas sim a gestão das atividades finalísticas das organizações públicas. Porém, é importante destacar que a atividade-fim da COGESN é a gestão dos projetos afetos ao PROSUB, sendo portanto relevante que as Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB tenham a capacidade de avaliar, da forma mais abrangente possível, a gestão dos projetos afetos ao referido Programa. Não obstante, cabe destacar que os auditores foram unânimes em reconhecer a necessidade e a importância de realização de auditorias a projetos no âmbito da Marinha do Brasil, em particular do PROSUB, de modo a contribuir, de forma proativa, com o alcance dos objetivos estratégicos da Instituição.

5.1. Contribuições do Estudo

Concluídas as análises relativas a esta pesquisa, vislumbra-se o seu contributo para o esforço de institucionalização da gestão de projetos na Marinha do Brasil, ao apresentar as melhores práticas internacionalmente reconhecidas e evidenciar as diferenças/similaridades entre os modelos de gestão de projetos estudados.

Além disso, este estudo pode contribuir com a investigação acadêmica na área da Auditoria Interna, enfatizando uma abordagem aplicada à gestão de projetos, que possa ser utilizada no aperfeiçoamento do processo de monitoramento dos projetos desenvolvidos no âmbito da Marinha do Brasil, em particular do PROSUB.

5.2. Limitações do Estudo

Por se tratar de um estudo de natureza essencialmente qualitativa, as conclusões desta pesquisa somente são aplicáveis ao caso estudado, não permitindo a generalização de seus resultados.

Além disso, em face da escassez de literatura a respeito da auditoria e sua aplicação a projetos, particularmente no que se refere à proposição de um modelo de auditoria aplicável a projetos gerenciados a partir do PMBoK, optou-se por recorrer ao modelo de auditoria desenvolvido pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*. A utilização de um modelo de auditoria desenvolvido na Alemanha não levou em consideração as diferenças culturais com a realidade Brasileira, muito embora os eventuais prejuízos decorrentes dessas diferenças tenham sido minimizados em virtude de o modelo de auditoria proposto se aplicar especificamente a projetos desenvolvidos pelo PMBoK, modelo de gestão de projetos internacionalmente reconhecido e adotado pela Marinha do Brasil.

5.3. Caminhos para Futuras Investigações

Vislumbra-se a possibilidade de futuras investigações aprofundarem os estudos a respeito das diversas áreas e subáreas de auditoria a projetos propostas pelo modelo desenvolvido pelo *Deutsches Institut für Interne Revision* (DIIR), no seu *Standard for Auditing Project (Audit Standard n° 4)*. Dessa forma, vislumbra-se, em especial, a possibilidade de novas investigações sobre a auditoria e sua aplicação à gestão da qualidade, à gestão de riscos e à gestão da responsabilidade social em projetos.

APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro para entrevista com os auditores do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR)

I. PROPÓSITO DA ENTREVISTA

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar se a avaliação adotada nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, no âmbito dos projetos da MB, em especial do PROSUB, está alinhada com a avaliação empregada nas auditorias aplicadas em projetos por organismos internacionais de renome da área de Auditoria.

Neste sentido, a presente entrevista é dirigida a Oficiais que atuam em posições-chave na estrutura do CCIMAR, como auditores internos da MB, tendo como objetivo principal verificar a sua percepção acerca dos elementos de avaliação adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e seu eventual alinhamento com a avaliação normalmente empregada nas auditorias aplicadas em projetos considerando, em particular, o modelo de auditoria em projetos desenvolvido pelo Instituto de Auditoria Interna da Alemanha (*Deutsches Institut für Interne Revision*).

II. QUALIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Entrevistado:

Nível Funcional no CCIMAR:

Tempo de experiência como Auditor no CCIMAR:

Data:

III. ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Aspectos Gerais:

1.1. De acordo com sua experiência, qual seria a importância da realização de auditoria em projetos pelo CCIMAR, a partir da criação da Diretoria de Gestão de

Projetos Estratégicos da Marinha (DGPEM) e da realização de grandes projetos na MB, a exemplo dos projetos afetos ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)?

1.2. Tem conhecimento se há previsão de inclusão, no Programa Anual de Auditoria (PAA) do CCIMAR, de auditorias destinadas a avaliar os projetos desenvolvidos na MB?

1.3. Com base em sua experiência, quais as maiores dificuldades do CCIMAR para implementação de auditorias destinadas a avaliar projetos na MB, considerando aspectos como qualificação de pessoal, recursos humanos e materiais, dentre outros?

1.4. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR na Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) permite a avaliação individualizada dos projetos afetos ao PROSUB?

1.5. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR permite uma avaliação integrada do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, considerando suas inter-relações, dependências críticas e riscos?

1.6. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR abrange a avaliação da Gestão da Responsabilidade Social dos projetos afetos ao PROSUB, ou seja, avaliação das questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo programa?

2. Auditoria ao Modelo de Negócio:

2.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se os projetos afetos ao PROSUB foram precedidos de estudos, processos analíticos e cálculos adequados, de forma a estarem amparados e fundamentados em pressupostos suficientemente válidos ao alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos pela MB?

3. Auditoria aos Requisitos do Negócio:

3.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar os resultados alcançados pelos projetos afetos ao PROSUB, de acordo com os requisitos técnicos inicialmente estabelecidos, considerando aspectos relativos à conformidade, eficiência, eficácia e efetividade?

4. Auditoria à Gestão de Projetos:

4.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se a gestão dos projetos afetos ao PROSUB é adequada em termos de gerenciamento das atividades, nos aspectos a seguir relacionados?

- a) Organização do Projeto (*Project organization*);
- b) Gestão da Integração (*Integration management*);
- c) Gestão de conteúdo e âmbito/escopo (*Content and scope management*);
- d) Gestão do Tempo (*Time management*);
- e) Gestão do Custo (*Cost management*);
- f) Gestão da Qualidade (*Quality and test management*);
- g) Gestão de Recursos Humanos (*Human resource management*);
- h) Gestão da Comunicação (*Communication management*);
- i) Prestação de Contas dos Projetos (*Project Reporting*);
- j) Gestão de Riscos (*Risk management*); e
- k) Gestão das Aquisições (*Procurement management*).

4.2 Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar a gestão dos projetos afetos ao PROSUB em termos de extensão de análise, considerando as etapas de iniciação, planejamento execução finalização e pós-implementação dos projetos?

Apêndice B - Entrevista com o Auditor 1 do CCIMAR.

I. PROPÓSITO DA ENTREVISTA

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar se a avaliação adotada nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, no âmbito dos projetos da MB, em especial do PROSUB, está alinhada com a avaliação empregada nas auditorias aplicadas em projetos por organismos internacionais de renome da área de Auditoria.

Neste sentido, a presente entrevista é dirigida a Oficiais que atuam em posições-chave na estrutura do CCIMAR, como auditores internos da MB, tendo como objetivo principal verificar a sua percepção acerca dos elementos de avaliação adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e seu eventual alinhamento com a avaliação normalmente empregada nas auditorias aplicadas em projetos considerando, em particular, o modelo de auditoria em projetos desenvolvido pelo Instituto de Auditoria Interna da Alemanha (*Deutsches Institut für Interne Revision*).

II. QUALIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Entrevistado: AUDITOR 1

Nível Funcional no CCIMAR: Chefia / Auditor

Tempo de experiência como Auditor no CCIMAR: 7,5 anos

Data: 10/04/2015

III. ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Aspectos Gerais:

1.1. De acordo com sua experiência, qual seria a importância da realização de auditoria em projetos pelo CCIMAR, a partir da criação da Diretoria de Gestão de Projetos Estratégicos da Marinha (DGPEM) e da realização de grandes projetos na MB, a exemplo dos projetos afetos ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)?

Resposta:

Muito importante.

A criação da DGPEM e os fatores abaixo mencionados demonstram a importância do tema para a MB:

- a) a Força tem sido contemplada, na Lei Orçamentária Anual, com elevada soma de recursos para conduzir seus projetos estratégicos, previstos no Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB);
- b) há, nas Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM), de 2014, determinação específica sobre implementação das boas práticas do PMBoK; e
- c) o Acórdão nº 1314/2011, do TCU, faz recomendações à MB sobre capacitação de seu pessoal em gestão de projetos.

1.2. Tem conhecimento se há previsão de inclusão, no Programa Anual de Auditoria (PAA) do CCIMAR, de auditorias destinadas a avaliar os projetos desenvolvidos na MB?

Resposta:

Existe a possibilidade de, em 2016, ser incluída no PAA auditorias operacionais para avaliar projetos estratégicos da MB, pois este assunto é de uma das prioridades do CCIMAR, pelos motivos expostos na questão 1.1.

1.3. Com base em sua experiência, quais as maiores dificuldades do CCIMAR para implementação de auditorias destinadas a avaliar projetos na MB, considerando aspectos como qualificação de pessoal, recursos humanos e materiais, dentre outros?

Resposta:

Historicamente, a falta de prioridade da Administração Naval para a condução de projetos com base em metodologia específica.

Superada essa etapa, o desafio agora é do próprio CCIMAR, a saber:

- a) a qualificação ainda incipiente do pessoal em gerenciamento de projetos e, mais especificamente, em auditoria em projetos; e

b) em decorrência da alínea anterior, a necessidade de ser definida uma definição de metodologia de trabalho.

Nesse diapasão, nos últimos dois anos, foram incorporados ao efetivo da OM três oficiais qualificados em gerenciamento de projetos.

1.4. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR na Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) permite a avaliação individualizada dos projetos afetos ao PROSUB?

Resposta:

Não.

Essa auditoria é realizada por determinação do TCU, com vistas a subsidiar o julgamento das contas das Unidades Jurisdicionadas (UJ) àquela Corte de Contas, e, por isso, possui exames específicos e previamente definidos.

1.5. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR permite uma avaliação integrada do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, considerando suas inter-relações, dependências críticas e riscos?

Resposta:

Sim (parcialmente).

Como a COGESN possui sua estrutura organizacional baseada nos diversos projetos constituídos para a construção da base, do estaleiro e dos submarinos propriamente ditos, é possível, durante a Auditoria de Avaliação da Gestão, obter visão uma sistêmica dos projetos, mesmo sem ser essa sua finalidade.

1.6. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR abrange a avaliação da Gestão da Responsabilidade Social dos projetos afetos ao PROSUB, ou seja, avaliação das questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo programa?

Resposta:

Sim (parcialmente).

Duas avaliações a serem realizadas pelos órgãos de controle interno, previstas em Decisão Normativa do TCU, atendem às questões mencionadas. São elas:

- a) gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e
- b) política de acessibilidade da unidade auditada, especialmente em relação às medidas adotadas para cumprimento das exigências da Lei 10.098/2000, do Decreto 5.296/2004 e das normas técnicas da ABNT aplicáveis.

2. Auditoria ao Modelo de Negócio:

2.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se os projetos afetos ao PROSUB foram precedidos de estudos, processos analíticos e cálculos adequados, de forma a estarem amparados e fundamentados em pressupostos suficientemente válidos ao alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos pela MB?

Resposta:

Não. Conforme já observado na resposta à questão 1.4.

3. Auditoria aos Requisitos do Negócio:

3.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar os resultados alcançados pelos projetos afetos ao PROSUB, de acordo com os requisitos técnicos inicialmente estabelecidos, considerando aspectos relativos à conformidade, eficiência, eficácia e efetividade?

Resposta:

Não. Conforme já observado na resposta à questão 1.4.

4. Auditoria à Gestão de Projetos:

4.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se a gestão dos projetos afetos ao PROSUB é adequada em termos de gerenciamento das atividades, nos aspectos a seguir relacionados?

- a) Organização do Projeto (*Project organization*);
- b) Gestão da Integração (*Integration management*);
- c) Gestão de conteúdo e âmbito/escopo (*Content and scope management*);
- d) Gestão do Tempo (*Time management*);
- e) Gestão do Custo (*Cost management*);
- f) Gestão da Qualidade (*Quality and test management*);
- g) Gestão de Recursos Humanos (*Human resource management*);
- h) Gestão da Comunicação (*Communication management*);
- i) Prestação de Contas dos Projetos (*Project Reporting*);
- j) Gestão de Riscos (*Risk management*); e
- k) Gestão das Aquisições (*Procurement management*).

Resposta:

Os aspectos relacionados à Organização do Projeto (a), Gestão da Integração (b), Gestão de conteúdo e âmbito/escopo (c), Gestão de Tempo (d), Gestão de Custos (e) e Gestão da Qualidade (f) não são avaliados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR, uma vez que, conforme já explicado na questão 1.4, esse tipo de auditoria possui exames específicos previamente definidos pelo TCU, com vistas a subsidiar o julgamento das contas das Unidades Jurisdicionadas àquela Corte de Contas.

A Gestão de Recursos Humanos (g) é avaliada nas Auditorias de Avaliação da Gestão em nos seguintes aspectos estabelecidos pelo TCU:

- a) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições;
- b) observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- c) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas;

d) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios;

e) qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos; e

f) ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.

A Gestão da Comunicação (h) é avaliada nas Auditorias de Avaliação da Gestão nos aspectos estabelecidos pelo TCU, mais especificamente no que diz respeito ao exame do sistema de controle interno da UJ, no seu elemento “Informação e Comunicação”.

A prestação de contas (i) é avaliada nas Auditorias de Avaliação da Gestão nos aspectos estabelecidos pelo TCU. Muito embora não digam respeito a projetos específicos, existem exames voltados para essas questões, como os abaixo discriminados:

a) Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) como de responsabilidade da UJ auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da Lei do Orçamento Anual (LOA) vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão;

b) Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho da sua gestão, pelo menos, quanto à: 1) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; 2) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; 3) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; 4) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; e 5) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

c) Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à: 1) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; e 2) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

d) Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os elementos do sistema de controles internos da UJ (Ambiente de controle; Avaliação de risco; Atividades de controle; Informação e Comunicação; e Monitoramento).

e) Avaliação da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros.

A Gestão de Riscos (j) é avaliada parcialmente nas Auditorias de Avaliação da Gestão nos aspectos estabelecidos pelo TCU, mais especificamente no que diz respeito ao exame do sistema de controle interno da UJ, no seu elemento “Avaliação de Risco”.

A Gestão de Aquisições (k) é avaliada nas Auditorias de Avaliação da Gestão nos aspectos estabelecidos pelo TCU, mais especificamente no que se refere aos seguintes elementos: 1) regularidade dos processos licitatórios e das contratações, bem como das aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; 2) utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e 3) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

4.2. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar a gestão dos projetos afetos ao PROSUB em termos de extensão de análise, considerando as etapas de iniciação, planejamento execução finalização e pós-implementação dos projetos?

Resposta:

Não. As Auditorias de Avaliação da Gestão consideram apenas a etapa de execução dos projetos, uma vez que não houve participação da auditoria nas etapas de iniciação e planejamento. Além disso, os projetos ainda estão em execução, não alcançando, portanto, as etapas de finalização e pós-implementação.

Apêndice C - Entrevista com o Auditor 2 do CCIMAR.

I. PROPÓSITO DA ENTREVISTA

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar se a avaliação adotada nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, no âmbito dos projetos da MB, em especial do PROSUB, está alinhada com a avaliação empregada nas auditorias aplicadas em projetos por organismos internacionais de renome da área de Auditoria.

Neste sentido, a presente entrevista é dirigida a Oficiais que atuam em posições-chave na estrutura do CCIMAR, como auditores internos da MB, tendo como objetivo principal verificar a sua percepção acerca dos elementos de avaliação adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e seu eventual alinhamento com a avaliação normalmente empregada nas auditorias aplicadas em projetos considerando, em particular, o modelo de auditoria em projetos desenvolvido pelo Instituto de Auditoria Interna da Alemanha (*Deutsches Institut für Interne Revision*).

II. QUALIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Entrevistado: AUDITOR 2

Nível Funcional no CCIMAR: Chefia / Auditor

Tempo de experiência como Auditor no CCIMAR: 11 anos

Data: 11/04/2015

III. ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Aspectos Gerais:

1.1. De acordo com sua experiência, qual seria a importância da realização de auditoria em projetos pelo CCIMAR, a partir da criação da Diretoria de Gestão de Projetos Estratégicos da Marinha (DGPEM) e da realização de grandes projetos na MB, a exemplo dos projetos afetos ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)?

Resposta:

A realização de auditorias dessa natureza seria importante, pois permitiria ao CCIMAR avaliar o andamento de um projeto e recomendar medidas com o objetivo de garantir que aquele projeto alcance os resultados desejados.

1.2. Tem conhecimento se há previsão de inclusão, no Programa Anual de Auditoria (PAA) do CCIMAR, de auditorias destinadas a avaliar os projetos desenvolvidos na MB?

Resposta:

Não há previsão até o presente momento.

1.3. Com base em sua experiência, quais as maiores dificuldades do CCIMAR para implementação de auditorias destinadas a avaliar projetos na MB, considerando aspectos como qualificação de pessoal, recursos humanos e materiais, dentre outros?

Resposta:

A falta de qualificação do pessoal e a inexistência de um setor estruturado para realizar auditorias dessa natureza.

1.4. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR na Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) permite a avaliação individualizada dos projetos afetos ao PROSUB?

Resposta:

Não. Porque as auditorias de avaliação de gestão tem como escopo a avaliação do desempenho da gestão da Unidade Jurisdicionada (UJ), dentre outros aspectos definidos pelo Tribunal de Contas da União, e não a avaliação específica de cada projeto.

1.5. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR permite uma avaliação integrada do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, considerando suas inter-relações, dependências críticas e riscos?

Resposta:

Não. Porque o objeto da auditoria é a gestão Unidade Jurisdicionada (UJ) e não o desempenho dos projetos e seu relacionamento entre si.

1.6. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR abrange a avaliação da Gestão da Responsabilidade Social dos projetos afetos ao PROSUB, ou seja, avaliação das questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo programa?

Resposta:

Não. Apenas na avaliação da gestão das compras e contratações é verificada a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras.

2. Auditoria ao Modelo de Negócio:

2.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se os projetos afetos ao PROSUB foram precedidos de estudos, processos analíticos e cálculos adequados, de forma a estarem amparados e fundamentados em pressupostos suficientemente válidos ao alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos pela MB?

Resposta:

Não. Porque esse aspecto não faz parte do escopo das auditorias de avaliação de gestão.

3. Auditoria aos Requisitos do Negócio:

3.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar os resultados alcançados pelos projetos afetos ao PROSUB, de acordo com os requisitos técnicos inicialmente estabelecidos, considerando aspectos relativos à conformidade, eficiência, eficácia e efetividade?

Resposta:

Não. Porque esse aspecto não faz parte do escopo das auditorias de avaliação de gestão.

4. Auditoria à Gestão de Projetos:

4.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se a gestão dos projetos afetos ao PROSUB é adequada em termos de gerenciamento das atividades, nos aspectos a seguir relacionados?

- a) Organização do Projeto (*Project organization*);
- b) Gestão da Integração (*Integration management*);
- c) Gestão de conteúdo e âmbito/escopo (*Content and scope management*);
- d) Gestão do Tempo (*Time management*);
- e) Gestão do Custo (*Cost management*);
- f) Gestão da Qualidade (*Quality and test management*);
- g) Gestão de Recursos Humanos (*Human resource management*);
- h) Gestão da Comunicação (*Communication management*);
- i) Prestação de Contas dos Projetos (*Project Reporting*);
- j) Gestão de Riscos (*Risk management*); e
- k) Gestão das Aquisições (*Procurement management*).

Resposta:

As Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR na COGESN avaliam, de forma parcial, apenas os aspectos relacionados à gestão de recursos humanos (g), riscos (j) e das aquisições (k).

4.2. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar a gestão dos projetos afetos ao PROSUB em termos de extensão de análise, considerando as etapas de iniciação, planeamento execução finalização e pós-implementação dos projetos?

Resposta:

Não. Porque esse aspecto não faz parte do escopo das auditorias de avaliação de gestão.

Apêndice D - Entrevista com o Auditor 3 do CCIMAR.

I. PROPÓSITO DA ENTREVISTA

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar se a avaliação adotada nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, no âmbito dos projetos da MB, em especial do PROSUB, está alinhada com a avaliação empregada nas auditorias aplicadas em projetos por organismos internacionais de renome da área de Auditoria.

Neste sentido, a presente entrevista é dirigida a Oficiais que atuam em posições-chave na estrutura do CCIMAR, como auditores internos da MB, tendo como objetivo principal verificar a sua percepção acerca dos elementos de avaliação adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e seu eventual alinhamento com a avaliação normalmente empregada nas auditorias aplicadas em projetos considerando, em particular, o modelo de auditoria em projetos desenvolvido pelo Instituto de Auditoria Interna da Alemanha (*Deutsches Institut für Interne Revision*).

II. QUALIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Entrevistado: AUDITOR 3

Nível funcional no CCIMAR: Chefia / Auditor

Tempo de experiência como Auditor no CCIMAR: 4 anos

Data: 11/04/2015

III. ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Aspectos Gerais:

1.1. De acordo com sua experiência, qual seria a importância da realização de auditoria a projetos pelo CCIMAR, a partir da criação da Diretoria de Gestão de Projetos Estratégicos da Marinha (DGPEM) e da realização de grandes projetos na MB, a exemplo dos projetos afetos ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)?

Resposta:

Entendo que a auditoria a projetos é uma ferramenta essencial para a garantia do sucesso de um projeto. Tratando-se especificamente de sua aplicação nos grandes projetos da MB, cabe mencionar que, além de contribuir para a tomada de decisão da alta administração, a MB poderia obter ganhos significativos com a otimização de recursos ao controlar a tríade custo, prazo e qualidade dos seus projetos estratégicos.

1.2. Tem conhecimento se há previsão de inclusão, no Programa Anual de Auditoria (PAA) do CCIMAR, de auditorias destinadas a avaliar os projetos desenvolvidos na MB?

Resposta:

Não.

1.3. Com base em sua experiência, quais as maiores dificuldades do CCIMAR para implementação de auditorias destinadas a avaliar projetos na MB, considerando aspectos como qualificação de pessoal, recursos humanos e materiais, dentre outros?

Resposta:

Considero que as principais dificuldades para o CCIMAR implementar a auditoria em projetos são:

a) O CCIMAR já possui alguns auditores com curso em Gerenciamento de Projetos, porém considero necessário a complementação dessa capacitação com alguns cursos: Softwares Primavera/MS Project e Auditoria em Projetos;

b) Necessidade de formar uma equipe exclusiva para realizar este tipo de auditoria. Para ter um resultado eficiente, as auditorias devem ser realizadas durante o ciclo de vida do projeto. Por serem projetos que envolvem grande quantidade de recursos e com processos complexos, há necessidade de acompanhamento contínuo de suas atividades, a fim de que a auditoria proporcione os resultados desejados;

c) Conscientização desta importância por parte da alta administração; e

d) Ausência de Normas que regulamentam o assunto na MB.

1.4. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR na Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) permite a avaliação individualizada dos projetos afetos ao PROSUB?

Resposta:

Não. As Auditorias de Avaliação de Gestão consideram apenas as áreas atinentes à Gestão da Organização Militar.

1.5. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR permite uma avaliação integrada do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, considerando suas inter-relações, dependências críticas e riscos?

Resposta:

Não. Como disse, as Auditorias de Avaliação de Gestão consideram apenas as áreas atinentes à Gestão da Organização Militar.

1.6. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR abrange a avaliação da Gestão da Responsabilidade Social dos projetos afetos ao PROSUB, ou seja, avaliação das questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo programa?

Resposta:

Não.

2. Auditoria ao Modelo de Negócio:

2.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se os projetos afetos ao PROSUB foram precedidos de estudos, processos analíticos e cálculos adequados, de forma a estarem amparados e fundamentados em pressupostos suficientemente válidos ao alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos pela MB?

Resposta:

Não.

3. Auditoria aos Requisitos do Negócio:

3.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar os resultados alcançados pelos projetos afetos ao PROSUB, de acordo com os requisitos técnicos inicialmente estabelecidos, considerando aspectos relativos à conformidade, eficiência, eficácia e efetividade?

Resposta:

Não.

4. Auditoria à Gestão de Projetos:

4.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se a gestão dos projetos afetos ao PROSUB é adequada em termos de gerenciamento das atividades, nos aspectos a seguir relacionados?

- a) Organização do Projeto (*Project organization*);
- b) Gestão da Integração (*Integration management*);
- c) Gestão de conteúdo e âmbito/escopo (*Content and scope management*);
- d) Gestão do Tempo (*Time management*);
- e) Gestão do Custo (*Cost management*);
- f) Gestão da Qualidade (*Quality and test management*);
- g) Gestão de Recursos Humanos (*Human resource management*);
- h) Gestão da Comunicação (*Communication management*);
- i) Prestação de Contas dos Projetos (*Project Reporting*);
- j) Gestão de Riscos (*Risk management*); e
- k) Gestão das Aquisições (*Procurement management*).

Resposta:

Apenas são consideradas questões relativas à gestão de recursos humanos (g), gestão de riscos (j) e gestão das aquisições (k), nos termos estabelecidos nas normas do TCU.

4.2. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar a gestão dos projetos afetos ao PROSUB em termos de extensão de análise, considerando as etapas de iniciação, planeamento execução finalização e pós-implementação dos projetos?

Resposta:

Não. As Auditorias de Avaliação de Gestão consideram apenas as áreas atinentes à Gestão da Organização Militar.

Apêndice E - Entrevista com o Auditor 4 do CCIMAR.

I. PROPÓSITO DA ENTREVISTA

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar se a avaliação adotada nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR, no âmbito dos projetos da MB, em especial do PROSUB, está alinhada com a avaliação empregada nas auditorias aplicadas em projetos por organismos internacionais de renome da área de Auditoria.

Neste sentido, a presente entrevista é dirigida a Oficiais que atuam em posições-chave na estrutura do CCIMAR, como auditores internos da MB, tendo como objetivo principal verificar a sua percepção acerca dos elementos de avaliação adotados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizadas pelo CCIMAR no PROSUB, e seu eventual alinhamento com a avaliação normalmente empregada nas auditorias aplicadas em projetos considerando, em particular, o modelo de auditoria em projetos desenvolvido pelo Instituto de Auditoria Interna da Alemanha (*Deutsches Institut für Interne Revision*).

II. QUALIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Entrevistado: AUDITOR 4

Nível Funcional no CCIMAR: Chefia / Auditor

Tempo de experiência como Auditor no CCIMAR: 5,5 anos

Data: 07/04/2015

III. ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Aspectos Gerais:

1.1. De acordo com sua experiência, qual seria a importância da realização de auditoria a projetos pelo CCIMAR, a partir da criação da Diretoria de Gestão de Projetos Estratégicos da Marinha (DGPEM) e da realização de grandes projetos na MB, a exemplo dos projetos afetos ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)?

Resposta:

A auditoria seria um trabalho de grande importância, pelo fato de que o resultado dos trabalhos (expressão de opinião) aumentaria a segurança/confiança de administradores e responsáveis pela governança sobre a condução do grande projeto. A auditoria contribuiria, ainda, para o processo decisório em diversas áreas da gestão desse grande projeto, alcance de objetivos e metas da forma mais eficiente e efetiva. A auditoria exerceria uma função de assessoria, agregando valor ao resultado do grande projeto.

1.2. Tem conhecimento se há previsão de inclusão, no Programa Anual de Auditoria (PAA) do CCIMAR, de auditorias destinadas a avaliar os projetos desenvolvidos na MB?

Resposta:

Não possuo conhecimento sobre a previsão de inclusão no PAA. Todavia, é importante mencionar que em 2014 foi realizado Grupo de Trabalho (GT), capitaneado pelo TCU, envolvendo o MD e Comandos Militares, com o objetivo de elaboração de uma matriz curricular para curso de pós graduação na área de auditoria em grandes projetos de defesa. O resultado do GT foi a matriz curricular, que no momento encontra-se em análise para verificação da viabilidade do curso.

1.3. Com base em sua experiência, quais as maiores dificuldades do CCIMAR para implementação de auditorias destinadas a avaliar projetos na MB, considerando aspectos como qualificação de pessoal, recursos humanos e materiais, dentre outros?

Resposta:

A grande dificuldade seria a falta de *expertise* para a realização do trabalho. A auditoria em grandes projetos possui metodologia própria e peculiar, que envolve uma ampla gama de conhecimentos, os quais os profissionais do CCIMAR ainda não dominam.

1.4. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR na Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) permite a avaliação individualizada dos projetos afetos ao PROSUB?

Resposta:

Não permite. A metodologia de avaliação da gestão, tendo como critério os parâmetros estabelecidos em Decisão Normativa (DN) do TCU, não permite uma avaliação individualizada dos projetos afetos ao PROSUB.

1.5. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR permite uma avaliação integrada do conjunto de projetos constituintes do PROSUB, considerando suas inter-relações, dependências críticas e riscos?

Resposta:

Não permite. A metodologia de avaliação da gestão, tendo como critério os parâmetros estabelecidos em DN do TCU, não permite uma avaliação integrada do conjunto de projetos constituintes do PROSUB.

1.6. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR abrange a avaliação da Gestão da Responsabilidade Social dos projetos afetos ao PROSUB, ou seja, avaliação das questões sociais e ambientais que podem impactar a vida das pessoas direta ou indiretamente afetadas pelo programa?

Resposta:

Não é bem a minha área de atuação, mas acredito que sim. No entanto, de forma pouco abrangente, apenas no tocante às licitações sustentáveis. Mesmo assim, entendo ser pouco efetivo para a avaliação da Gestão da Responsabilidade Social dos projetos afetos ao PROSUB.

2. Auditoria ao Modelo de Negócio:

2.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se os projetos afetos ao PROSUB foram

precedidos de estudos, processos analíticos e cálculos adequados, de forma a estarem amparados e fundamentados em pressupostos suficientemente válidos ao alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos pela MB?

Resposta:

Não permite. Como já mencionei, o critério estabelecido pelo TCU não contempla, expressamente, esse tipo de avaliação.

3. Auditoria aos Requisitos do Negócio:

3.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar os resultados alcançados pelos projetos afetos ao PROSUB, de acordo com os requisitos técnicos inicialmente estabelecidos, considerando aspectos relativos à conformidade, eficiência, eficácia e efetividade?

Resposta:

Não permite. Como já mencionei, o critério estabelecido pelo TCU não contempla, expressamente, esse tipo de avaliação.

4. Auditoria à Gestão de Projetos:

4.1. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar se a gestão dos projetos afetos ao PROSUB é adequada em termos de gerenciamento das atividades, nos aspectos a seguir relacionados?

- a) Organização do Projeto (*Project organization*);
- b) Gestão da Integração (*Integration management*);
- c) Gestão de conteúdo e âmbito/escopo (*Content and scope management*);
- d) Gestão do Tempo (*Time management*);
- e) Gestão do Custo (*Cost management*);
- f) Gestão da Qualidade (*Quality and test management*);

- g) Gestão de Recursos Humanos (*Human resource management*);
- h) Gestão da Comunicação (*Communication management*);
- i) Prestação de Contas dos Projetos (*Project Reporting*);
- j) Gestão de Riscos (*Risk management*); e
- k) Gestão das Aquisições (*Procurement management*).

Resposta:

Os aspectos relacionados à Organização do Projeto (a), Gestão da Integração (b), Gestão de conteúdo e âmbito/escopo (c), Gestão de Tempo (d), Gestão de Custos (e), Gestão da Qualidade (f) e Gestão da Comunicação (h) não são avaliados nas Auditorias de Avaliação da Gestão realizada pelo CCIMAR, uma vez que, esse tipo de auditoria possui exames específicos previamente definidos pelo TCU.

A Gestão de Recursos Humanos (g), a Prestação de Contas (i), a Gestão de Riscos (j) e a Gestão de Aquisições (k) são avaliadas nas Auditorias de Avaliação da Gestão, mas apenas nos aspectos estabelecidos pelo TCU em Decisão Normativa (DN).

4.2. Na sua opinião, a Auditoria de Avaliação da Gestão, atualmente realizada pelo CCIMAR na COGESN, permite avaliar a gestão dos projetos afetos ao PROSUB em termos de extensão de análise, considerando as etapas de iniciação, planejamento execução finalização e pós-implementação dos projetos?

Resposta:

Apenas na fase de execução, mas somente nos aspectos previstos pelo TCU, de modo a permitir a avaliação da gestão da UJ.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na Administração Pública . *Cadernos ENAP*, 10, 1–52.
- Andrade, A. & Rossetti, J. P. (2004). *Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas.
- Australian National Audit Office - ANAO (2003). *Public Sector Governance - Better Practice Guide* (Vol. 1). Acedido em 10 de agosto, 2014, de [http://www.anao.gov.au/~media/Files/Better Practice Guides/Public Sector Governance.pdf](http://www.anao.gov.au/~media/Files/Better_Practice_Guides/Public_Sector_Governance.pdf)
- Barañano, A. M. (2008). *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão* (1ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- BRASIL (1964). *Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contróle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Acedido em 6 de setembro de 2014, de <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Acedido em 25 de maio de 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL (1992). *Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*. Acedido em 6 de setembro de 2014, de <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL (2000). *Decreto nº. 3.591, de 06 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências*. Acedido em 6 de setembro de 2014, de <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL (2001). *Lei nº. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Acedido em 6 de setembro de 2014, de <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL (2003). *Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Acedido em 6 de setembro de 2014, de <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL (2008). *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008: Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências*. Brasília: Congresso Nacional.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). *Burocracia Pública na Construção do Brasil*. Acedido em 7 de agosto de 2014, de <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3995>.

- Castro, R. P. A. (2008). *Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. Belo Horizonte: Fórum.
- Centro de Controle Interno da Marinha – CCIMAR (2013). *Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão da COGESN relativo ao Exercício de 2012*. Acedido em 10 de janeiro de 2015, de http://www.ccimar.mar.mil.br/siviprot/relatorio_audotoria.php.
- Centro de Controle Interno da Marinha – CCIMAR (2014). *Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão da COGESN relativo ao Exercício de 2013*. Acedido em 10 de janeiro de 2015, de http://www.ccimar.mar.mil.br/siviprot/relatorio_audotoria.php.
- Charoux, O. M. G. (2006). *Metodologia: processo de produção, registro e relato do conhecimento* (2ª ed. rev.). São Paulo: DVS Editora.
- Chartered Institute of Internal Auditors – IIA/UK (2014). *Guide to Auditing Projects*. Acedido em 20 de maio, 2014, de <http://www.iaa.org.uk/resources/auditing-business-functions/projects/Projects>.
- Chiavenato, I. (2003). *Introdução à teoria geral da administração. Uma visão abrangente da moderna administração das organizações* (7ª ed.). Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- Chiavenato, I. (2006). *Administração Geral e Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- Comando da Marinha - CM (2013a). *Portaria nº 114, de 04 de março de 2013: Cria a Diretoria de Gestão de Projetos Estratégicos da Marinha (DGePEM) e dá outras providências*. Brasília, DF.
- Comando da Marinha - CM (2013b). *Portaria nº 667, de 12 de dezembro de 2013: Altera a denominação da Diretoria de Gestão de Projetos Estratégicos da Marinha (DGePEM) e dá outras providências*. Brasília, DF.
- Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear – COGESN (2013). *Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. Acedido em 10 de janeiro de 2015, de <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=6055498&seAbrirDocNoBrowser=1>
- Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear – COGESN (2014). *Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. Acedido em 10 de janeiro de 2015, de <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=7423185&seAbrirDocNoBrowser=1>.
- Deutsches Institut für Interne Revision – DIIR (2008). *Audit Standard nº 4: Standard for Auditing Projects*. Acedido em 23 de maio de 2014, de http://www.diir.de/fileadmin/fachwissen/standards/downloads/Standard_Auditing_Nr4_engl.pdf.
- Di Pietro, M. S. Z. (2006). *Direito Administrativo*. (19ª ed.), São Paulo: Atlas.

- Fajardo, J. M. (2011). *Auditoria de Avaliação de Gestão: o uso de indicadores de desempenho nos processos de gestão das Unidades Jurisdicionadas da Marinha do Brasil. Niterói*. Dissertação de Mestrado em Sistemas de Gestão. Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil.
- Filho, J. R. F. (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. *VIII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública-Panamá*, (2003), 28–31. Acedido em 12 de agosto de 2014 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047108.pdf>.
- Freitas, C. A. S. (2001). Auditoria de gestão e estratégia no setor público. *Revista do Serviço Público*, 4 (out. a dez.), 57-69. Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília, DF, Brasil.
- Godoy, P. & Marcon, R. (2006). Teoria da Agência e os Conflitos Organizacionais: A Influência das Transferências e das Promoções nos Custos de Agência em uma Instituição Bancária. *Revista de Administração Mackenzie, RAM*, 7(4), 168–210.
- Grateron, I. R. G. (1999). Auditoria de Gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Caderno de Estudos, FIPECAFI*, 21 (mai./ago.). São Paulo, Brasil. Acedido em 23 de agosto de 2014, de <http://www.eac.fea.usp.br/cadernos/completos/cad21/auditoria.pdf>.
- Hage, J. (2014, Dez. 8). CGU critica falta de fiscalização nas estatais e cita Petrobras durante evento contra corrupção. *Jornal O Globo*. Entrevista concedida a André de Souza. Acedida em 8 de dezembro de 2014, de <http://oglobo.globo.com/brasil/cgu-critica-falta-de-fiscalizacao-estatais-cita-petrobras-durante-evento-contra-corrupcao-14767273>.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press Inc.
- Hedeman, B. & Seegers, R. (2012). *PRINCE2® 2009 Edition – A Pocket Guide* (1ª ed.). Zaltbommel: Van Haren Publishing.
- Heldman, K. (2011). *Project Management JumpStart*. (3ª ed.). Indianapolis, IN: Wiley Publishing.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Royal Institute of Public Administration*, 69, 3–19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2009). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC*. (4ª ed.). São Paulo: IBGC.
- Instituto Ruy Barbosa – IRB (2005). *Glossário: termos técnicos mais comuns utilizados por Tribunais de Contas* (1ª ed.). IRB/TCMTJ, Rio de Janeiro, Brasil.

- International Federation of Accountants - IFAC (2001). *Study 13 - Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. International Public Sector Study*. Acedido em 6 janeiro de 2015, de <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>.
- International Organization of Standardization - ISO (2012). *ISO 21500:2012 - Guidance on Project Management*. Acedido em 30 de junho de 2014, de <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=92033>.
- International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI (2004). *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100)*. Acedido em 8 janeiro de 2015, de http://www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf.
- International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI (2013). *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing (ISSAI 100)*. Acedido em 10 janeiro de 2015, de <http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf>.
- International Project Management Association – IPMA (2006). *IPMA Competence Baseline (ICB)*. Acedido em 23 de maio de 2014, de http://pma-india.org/Download/ICB_V.3.0.pdf.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Jund, S. (2006). *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública. Teoria e 800 questões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Jund, S. (2007). *Auditoria: Conceitos, Normas, Técnicas e Procedimentos. Teoria e 950 questões (9ª ed.)*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Keating, M. (2001). Public Management Reform and Economic and Social Development. *OECD Journal on Budgeting*, IX(50), 141–213.
- Kerzner, H. (2009). *Project Management a Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling (10ª ed.)*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons Inc.
- Khan, R. & Reusch, P. (2011). Towards Developing Knowledge Area on Social Responsibility for Project Management. In *3rd South Asian International Conference (SAICON)*. Acedido em 10 de janeiro de 2015 de <http://saicon2011.ciitlahore.edu.pk/Business Ethics/1065.pdf>.
- Lima, L. H. (2008). *Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- Lopes, R. (2011). *Proposta de Instrumento de Avaliação da Maturidade em Gestão de Projetos de Órgãos e Entidades do Setor Público*. Acedido em 16 de maio de 2014, de <http://acessoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2511548.PDF>

- Machado, S. B. (2004). *Utilização de Indicadores de Desempenho na Avaliação de Gestão Realizada pelo TCU*. Monografia do Curso de Pós Graduação em Controle Externo – PGCE, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC-TCU), Brasília, DF, Brasil.
- Magalhães, R. S. P. (2011). *Governança em Organizações Públicas – Desafios e Fatores Críticos de Sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União*. Dissertação do Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasília, DF, Brasil.
- Marconi, M. & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Marinha do Brasil - MB (2015a). *A Amazônia Azul*. Acedido em 01 de junho de 2015, de http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/html/amazul.html.
- Marinha do Brasil - MB (2015b). *Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)*. Acedido em 01 de junho de 2015, de http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/pdf/temas/snbr.pdf
- Meredith, J. R. & Mantel, S. J. (2009). *Project Management: A Managerial Approach*. (7ª ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons Inc.
- Moreira, D. A. (2009). *Administração da produção e operações*. (2ª ed. rev. e ampl.). São Paulo: Cengage Learning.
- Office Government Commerce – OGC (2009). *Managing Successful Projects with PRINCE2*. Acedido em 23 de maio de 2014, de <https://www.axelos.com/prince2>.
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (2002). *Liderança e Setor Público no Século 21: Governança*. Brasília: MP, SEGES. Acedido em 4 de setembro de 2014, de <http://bvssp.iciet.fiocruz.br/pdf/e0002012.pdf>.
- Paula, A. P. P. (2005). Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 36–49.
- Project Management Institute Inc. - PMI (2013). *Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBoK)* (5ª ed.). Newtown Square, Pennsylvania.
- Reusch, P. (2011). New Standards for Project Audit and the Impact on Existing Standards for Project Management. *Proceedings of the 6th IEEE International Conference on Intelligent Data Acquisition and Advanced Computing Systems: Technology and Applications, IDAACS'2011*, 2, 911-914.
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (1993). *Economia* (13ª ed.). São Paulo: McGRAW-Hill.
- Secretaria Federal de Controle Interno – SFC (2001). *Instrução Normativa nº 01/2001*.

Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Acedido em 06 de março de 2015, de <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>.

Secretaria-Geral da Marinha - SGM (2011). *Normas Gerais de Administração (SGM-107)*. Acedido em 05 de agosto de 2014, de <http://www.sgm.mb/PUB/normas/SGM-107.pdf>.

Secretaria-Geral da Marinha - SGM (2014). *Normas sobre Auditoria e Análise, e Apresentação de Contas na Marinha (SGM-601, 5ª rev.)*. Acedido em 06 de março de 2015, de <http://www.sgm.mb/PUB/normas/SGM-601-REV-5.pdf>.

Šević, Ž. (2004). Accounting Aspects of “New Public Management”: Accrual Accounting in the Public Sector. *The Journal of Finance and Management in Public Services*, 4(1), 51- 66.

Slomski, V.; Mello, G. R.; Tavares Filho, F. & Macêdo, F. Q. (2008). *Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública* (1ª ed). São Paulo: Atlas.

Snijders, P., Wuttke, T. & Zandhuis, A. (2013). *A Pocket Companion to PMI's PMBOK® Guide* (5ª ed.). Zaltbommel: Van Haren Publishing.

Tribunal de Contas da União – TCU (2006). *Manual de Gestão de Projetos*. Acedido em 21 de maio de 2014, de <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058942.PDF>.

Tribunal de Contas da União – TCU (2010). *Instrução Normativa nº 63/2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União*. Acedido em 06 de março de 2015, de http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/relatorios_gestao/2010.

Tribunal de Contas da União – TCU (2011). *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União*. Acedido em 21 de maio de 2014, de http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%20Normas%20de%20Auditoria_0.pdf

Tribunal de Contas da União – TCU (2013). *Decisão Normativa nº 134/2013. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação*. Acedido em 06 de março de 2015, de http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/relatorios_gestao/2010.

- Tribunal de Contas da União – TCU (2014). *Portaria nº 90/2014. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014, com base na Decisão Normativa TCU nº 134, de 2013.* Acedido em 06 de março de 2015, de http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/relatorios_gestao/2010.
- Vasconcelos, A. F. C. (2014). *A Parceria Público-Privada em bases e arsenais navais: Reflexões e lições em distintos contextos nacionais.* Dissertação de Mestrado em Estudos de Gestão. Universidade do Minho. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de <http://hdl.handle.net/1822/30632>.
- Viana, E. (2010). *A Governança Corporativa no Setor Público Municipal – um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais.* Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (4ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Zandhuis, A., & Stellingwerf, R. (2013). *ISO21500: Guidance on project management – A Pocket Guide* (1ª ed.). Zaltbommel: Van Haren Publishing.