

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E APLICADA
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MBA EM GERENCIAMENTO DE PROJETOS**

**CONTROLE PÚBLICO EXTERNO, EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO E OS PROCESSOS DE CONTROLE DO PMBOK**

AUTOR: JORGE MOREIRA DE JESUS LUIZ

**Projeto Técnico apresentado à
Universidade Federal do Paraná para
obtenção de título de Especialista em
MBA em Gerenciamento de Projetos.**

**Orientador: Prof. José Amaro dos
Santos**

**CURITIBA
2005**

RESUMO

Este trabalho é um estudo entre os processos de Controle Público Externo exercidos pelo Tribunal de Contas da União, na implementação de empreendimentos do Setor Petróleo, financiados com recursos do Tesouro Nacional e os processos de controle preconizado pelo Guia de Conjunto de Conhecimentos do Gerenciamento de Projetos. O Tribunal de Contas da União, TCU, é um órgão auxiliar do Poder Legislativo da União, com competência para coordenar e fiscalizar a execução da lei orçamentária e julgar as contas dos responsáveis dos bens públicos, nos termos da Constituição da República. A Guide to the Project Management Body of Knowledge – PMBOK Guide (Guia do Conjunto de Conhecimentos do Gerenciamento de Projetos) é documento editado pelo Project Management Institute - PMI, referente a Gerenciamento de Projetos, sendo que a expressão Conjunto de Conhecimentos do Gerenciamento de Projetos é termo abrangente que descreve a soma de conhecimentos intrínsecos a profissão de gerenciamento de projetos, o que inclui práticas tradicionais comprovadas amplamente aplicadas e práticas inovadoras que estão surgindo na profissão. Inclui também materiais publicados e não publicados e está em constante evolução. Assim como em outras profissões como advocacia, medicina e contabilidade, o conjunto de conhecimento pertence aos profissionais e acadêmicos que o aplicam e o desenvolvem. O Project Management Institute (PMI), organização estabelecida em 1969 e sediada na Filadélfia, Pensilvânia EUA, o é a principal associação mundial sem fins lucrativos em Gerenciamento de Projetos, atualmente com mais de 90.000 associados em todo o mundo. A pretensão é, após estudo objetivo entre processos de fiscalização exercidos pelo TCU e os processos de controle prescritos pelo PMBOK, obter-se, se possível, resposta para questão objetiva: É possível atender as exigências de Controle Público Externo em projetos financiados pelo Poder Público com a adoção dos processos de controle preconizados pelo PMBOK?

Palavras-chave: Controle Público Externo; Tribunal de Contas da União; Project Management Institute.

ABSTRACT

This is a control processes relationship's study praised by PMBOK (Projects Management Guide) and by "Court of Accounts of the Union" (Tribunal de Contas da Union - TCU)" public control processes at the Oil Sector enterprise implementations financed by National Treasure resources. The "Court of Accounts of the Union" (Tribunal de Contas da União - TCU)" is a Legislative auxiliary agency with ability to coordinate and fiscalize budgetary laws and to judge the public good's responsible accounts. The Project Management Institute (PMI), organization established in 1969 and headquartered in Philadelphia, Pennsylvania U.S.A., is the main worldwide association without lucrative ends in Projects Management. Nowadays it has more than 90,000 associates in the whole world. The PMBOK is the project management knowledge compendium, and, as in others professions like law, medicine and accounting, this compendium belongs to all professionals and academics that apply it and develop it. The PMBOK includes the widen proven traditional and also the newest practices that are being developed at the profession. It also includes published or not materials. PMBOK is in constant evolution.

Key-words: Controle Público Externo; Tribunal de Contas da União; Project Management Institute.

SUMÁRIO

RESUMO.....	ii
ABSTRACT.....	iii
SUMÁRIO.....	iv
LISTA DE FIGURAS.....	v
LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE SIGLAS.....	vii
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU.....	3
2.1 BREVE HISTORICO.....	3
2.2 COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	6
2.3 JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	8
2.4 FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	9
3 PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE PMI.....	11
3.1 BREVE HISTORICO.....	11
3.2 O PMI HOJE.....	12
3.2.1 Padrões Profissionais.....	11
3.2.2 Certificação.....	11
3.2.3 Pesquisa.....	11
3.2.4 Publicações.....	11
3.2.5 Educação e Treinamento.....	11
3.2.6 Centro para o Conhecimento e Prática do Gerenciamento de Projetos.....	11
3.2.7 Desenvolvimento Profissional.....	11
3.2.8 Programa de Premiação do PMI aos Profissionais da Área.....	12
3.2.9 Organizações Componentes.....	12
3.2.10 Relações Corporativas.....	12
3.2.11 Fundação Educacional do PMI.....	12
4 PRINCÍPIOS, TERMINOLOGIA E CONSIDERAÇÕES.....	18
4.1 INTRODUÇÃO.....	18
4.2 PRINCÍPIOS.....	18
4.2.1 Princípio da Legalidade.....	19
4.2.2 Princípio da Impessoalidade.....	19
4.2.3 Princípio da Moralidade.....	19
4.2.4 Princípio da Publicidade.....	20
4.2.5 Princípio da Eficiência.....	20
4.2.6 Princípio da Razoabilidade.....	20
4.2.7 Princípio da Indisponibilidade.....	20
4.2.8 Princípio do Controle Administrativo (Autotutela).....	21
4.3 CONCEITOS.....	21
4.3.1 Projeto.....	21
4.3.2 Gerenciamento de Projeto.....	22
4.3.3 Processo de Contas.....	22
4.3.4 Controle.....	23
4.4 CONSIDERAÇÕES.....	24
4.4.1 Controle: Visão Legal.....	24
4.4.2 Controle: Visão TCU.....	25
4.4.3 Controle: Visão PMI.....	26

4.5	COMPARAÇÃO TCU X PMBOK	29
4.5.1	Integração.....	29
4.5.2	Escopo.....	29
4.5.3	Tempo.....	29
4.5.4	Custo	29
4.5.5	Qualidade	29
4.5.6	Recursos Humanos	29
4.5.7	Comunicação.....	29
4.5.8	Risco.....	29
4.5.9	Aquisição	29
5	CONCLUSÃO	32
6	REFERÊNCIAS	37
7.	ANEXOS	38

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 1 - CAPA DO PMBOK VERSÃO 2000.....
- FIGURA 2 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA EVOLUÇÃO DE UM PROJETO/EMPREENHIMENTO.....
- FIGURA 3 - ÁREAS DE CONHECIMENTO E PROCESSOS PMBOK.....

LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1 - COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU.....
- QUADRO 2 - COMPETÊNCIAS LEGAIS DO TCU.....
- QUADRO 3 - INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO TCU.....
- QUADRO 4 - ÁREAS DE CONHECIMENTO X PROCESSOS PMI.....
- QUADRO 5 - QUADRO COMPARATIVO PROCESSOS DE CONTROLE TCU/
PMBOK.....
- QUADRO 6 - PRINCÍPIOS CF/88 X PROCESSOS PMBOK.....

LISTA DE SIGLAS

- CF/88** - Constituição Federal de 1988
- LRF** - Lei da Responsabilidade Fiscal
- LOA** - Lei Orçamentária Anual
- LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- TCU** - Tribunal de Contas da União
- PMI** - Project Management Institute
- PMBOK** - A Guide to the Project Management Body of Knowledge
- SMS** - Segurança, Meio Ambiente e Saúde

1 INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro (União, Estados, Municípios, Distrito Federal) e seus poderes estabelecidos (Executivo, Legislativo e Judiciário) é o maior investidor nacional e, conseqüentemente, o maior empreendedor do País.

O que significa isto? Significa que o Estado Brasileiro é um SUPERPATROCINADOR DE PROJETOS (*supersponsor*), visto as características específicas da Sociedade e do aparelho estatal brasileiro.

Rodovias, ferrovias, saneamento, habitação, hidroelétricas, petróleo, portos, central nuclear, agricultura, pecuária, a lista é infindável e em todas as atividades o Estado ou é empreendedor ou é financiador ou é executor de projetos (empreendimentos), visto o comando expreso da Constituição Federal que em seu art. 3º determina como um dos objetivos fundamentais da República garantir o desenvolvimento nacional (Inciso II).

Orçamentos anuais e plurianuais de centenas de bilhões de reais, com obras e serviços espalhados pelo território nacional e sob coordenação de dezenas de ministérios, centenas de departamentos, secretárias estaduais e municipais, empresas públicas, estatais.

No plano federal, o gigante dos investidores, através de estatais, como Petrobras, Eletrobrás, BNDES e outras, o Estado atua em interesses tão diversos como petróleo, tecnologia, ensino, agricultura, segurança, defesa, energia, etc.

Dezenas de bilhões de reais a cada ano, centenas de bilhões a cada mandato de governos eleitos em todas as esferas e entes da Federação são investidos em projetos conduzidos pelo Poder Público e, em todos, o Controle Público exercido por Tribunais de Contas é um requisito constitucional e imperativo legal.

Como administrar eficaz e eficientemente todos os recursos, garantindo o retorno do investimento, a execução no prazo, no custo planejado, com a qualidade especificada e com os níveis de segurança e saúde determinados pela legislação, cumprindo com todos os requisitos estabelecidos pelas leis ambientais?

E como atender com os requisitos estabelecidos pela legislação para a comprovação dos gastos realizados? Como atender as exigências e requisitos de Controle Público, Interno e Externo, como determinado pela Constituição e pelas leis

vigentes, assim como as cobranças da sociedade, Controle Público Social determinado pela Constituição?

Estudar alternativas e, se possível, propor soluções é a proposta deste trabalho.

2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU

2.1 BREVE HISTORICO

Aristóteles, no tocante ao controle de gastos do dinheiro público, no tratado “A Política” (Livro Sétimo; Capítulo V, §10) ensina:

*“Mas como certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas sem que ela própria seja encarregada de qualquer outra função. Os magistrados que a desempenham chamam-se **controladores**, examinadores, verificadores, inspetores.”*

A história do Controle Público de Contas tem sua origem na França feudal, sob reinado de Luis VII, sendo que os indícios confiáveis de um órgão central de contas datam de 1190, também na França, sendo que registros comprovados da existência de Cortes de Contas, no Velho Mundo, existem na França Republicana de Napoleão – Cour de Comptes (lei de 16/09/1807), na Inglaterra – Comptroller General of the Receipt and issue of his Majesty’s e na Bélgica (1830), por exemplo.

No Brasil os registros existentes remontam ao período colonial (em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal).

Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade – para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente –, e

aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89. sendo que a instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Originariamente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891, institucionalizou o Tribunal e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo Presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca.

Floriano Peixoto, inconformado, mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais.

O Ministro da Fazenda Serzedello Correa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo, expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893, cujo trecho básico é o seguinte:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos dignéis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Tenente-Coronel Innocência Serzedello Corrêa

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.

A Constituição de 1946 manteve as competências previstas na de 1937 e acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, resultado do período autoritário que o país atravessava, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa.

Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Após a Segunda Grande Guerra, surgem os Tribunais de Contas como órgãos constitucionalmente autônomos, a exemplo da Carta italiana de 1948, a alemã de 1949 e a portuguesa de 1976.

No Brasil, por fatores políticos sobejamente conhecidos, somente a Constituição de 1988 adotou a autonomia do Tribunal de Contas e seu papel político de auxiliar do Congresso Nacional na prestação de contas dos agentes públicos.

Em consequência o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e a economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Importante atentar para o fato de que, por expresse comando constitucional, 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, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

Em síntese: Os Tribunais de Contas inicialmente órgãos do Estado evoluíram, transformaram-se em órgãos da Sociedade no Estado, pois é a Sociedade que o Tribunal serve, indiretamente através de seus representantes, os congressistas e diretamente, como guardião não só da legalidade das contas públicas mas principalmente de sua legitimidade, economicidade e eficiência da gestão financeira praticada pelos agentes políticos e administrativos da Nação.

Fonte: Portal do TCU (<http://www.tcu.gov.br>)

2.2 COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao TCU o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências constitucionais privativas do Tribunal constam dos artigos 71 a 74 e 161 da CF/88.

Além das atribuições previstas na Constituição, várias outras competências têm sido conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas. Os quadros abaixo apresentam resumidamente as competências constitucionais e legais delegadas ao TCU e seu fundamento constitucional e legal:

QUADRO 1 - COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU

COMPETÊNCIAS TCU	FUNDAMENTO
Apreciar as contas anuais do presidente da República.	CF/88; art. 71, I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	CF/88; art. 33, 2º, 71, II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	CF/88; art. 71, III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	CF/88; art. 71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	CF/88; art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.	CF/88; art. 71, VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	CF/88; art. 71, VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	CF/88; art. 71, VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	CF/88; art. 71, X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	CF/88; art. 72, 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	CF/88; art. 74, 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	CF/88; art. 161, parágrafo único.

QUADRO 2 - COMPETÊNCIAS LEGAIS DO TCU

COMPETÊNCIAS TCU	FUNDAMENTO
Decidir sobre consulta formulada por autoridade competente acerca de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares	Lei 8.443/92
Decidir sobre representações contra irregularidades em licitações	Lei 8.666/93
Exercer o controle de legalidade e legitimidade dos bens e rendas apresentadas por servidores públicos dos poderes da União	Lei 8.730/93
Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de comunicar as Câmaras Municipais da transferência de recursos federais para os respectivos Municípios.	Lei 9.452/97
Acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização	Lei 9.491/97
Criar e manter homepage para divulgação de dados e informações públicas. (http://contaspublicas.gov.br)	Lei 9.755/97
Fiscalizar o cumprimento das normas voltadas para a Responsabilidade Fiscal e emitir pareceres prévios individualizados sobre contas	Lei Complementar 101/2000
Processar e julgar infrações administrativas contra as finanças públicas	Lei 10.028/2000
Fiscalizar a aplicação de recursos repassados aos comitês olímpicos e paraolímpicos brasileiros	Lei 10.264/2001
Remeter a Comissão Mista de Planos, orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a análise e a avaliação dos relatórios de gestão fiscal previstos na LRF, informações sobre a execução físico-financeira de obras constantes na LOA e respectivas irregularidades graves.	Lei 10.266/2001

2.3 JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A jurisdição do TCU abrange:

- a) qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;
- b) todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;
- c) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;
- d) os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- e) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- f) todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;
- g) os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- h) os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;
- i) os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos

Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Nota: Por jurisdição entenda-se o poder que se reveste o TCU de tomar conhecimento dos negócios públicos de sua competência e resolvê-los.

2.4 FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o TCU efetua a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

- a) acompanhar, pela publicação no Diário Oficial da União, ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno:
 - a lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e a abertura de créditos adicionais;
 - os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres.
- b) realizar, por iniciativa própria, na forma estabelecida no seu Regimento Interno, inspeções e auditorias;
- c) fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- d) fiscalizar, na forma estabelecida no seu Regimento Interno, a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Importante atentar para o fato que a lei determina que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

No caso de sonegação, a lei concede competência e poderes ao TCU para:

- a) determinar prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários;
- b) comunicar o fato ao Ministro de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis;
- c) vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal tem o poder de aplicar as sanções previstas no inciso IV do art. 58 da lei 8.443, de 16 de julho de 1992;
- d) por meio de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável por conta, contrato ou compromisso sob inspeção, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

No caso de atos administrativos já praticados e sob exame do Tribunal, a lei concede competência e poderes ao TCU para:

- a) sustar a execução do ato impugnado;
- b) comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- c) aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

Os anexos I a IV apresentam a organização da Administração Pública, conforme Decreto-lei 200/67, do TCU, da Secretaria de Controle Externo e uma visão geral do prédio do TCU e seus anexos em Brasília.

Comentário: se o Estado, através do Poder Executivo, é o *supersponsor*, o TCU é o *superstakeholder* de todo e qualquer projeto conduzido com recursos financeiros públicos, visto seu poder de intervir no Projeto, inclusive com a interrupção do mesmo e a aplicação de sanções ao gerente de projeto.

3 PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI

3.1 BREVE HISTORICO

O Project Management Institute foi fundado em 1969 por cinco voluntários. A Comunidade da Pensilvânia emitiu as Cláusulas de Incorporação do PMI oficializando sua fundação, sendo que durante aquele mesmo ano aconteceu o primeiro PMI Seminars & Symposium, em Atlanta, Geórgia EUA, com a participação de 83 pessoas.

Nos anos setenta o PMI apresentou os seguintes marcos:

- a) ocorreu a publicação da primeira edição do Project Management Quarterly (PMQ), posteriormente renomeada para Project Management Journal (PMJ);
- b) ocorreu o primeiro evento anual “Seminars & Symposium” realizado fora dos EUA;
- c) foi oficializado o primeiro Capítulo do PMI;
- d) foi estabelecido o primeiro Programa de Prêmios Profissionais;
- e) no final da década, o PMI somava mais de 2.000 associados no mundo.

Nos anos oitenta o número de associados do PMI continuou crescendo, bem como os programas e serviços oferecidos pela associação. Os marcos principais destes anos foram:

- a) um Código de Ética foi adotado para a profissão;
- b) o primeiro Project Management Professional (PMP) foi certificado;
- c) o primeiro modelo padrão de Gerenciamento de Projetos foi publicado: o PMQ Special Report on Ethics Standards and Accreditation;
- d) as publicações do PMI sobre produtos e serviços cresceram rapidamente durante esta década. O primeiro livro do PMI foi co-publicado e nasceu a PMNetwork, revista mensal do PMI. Em função deste crescimento foi estabelecida a Divisão de Publicações do PMI na Carolina do Norte, EUA.

Em 1990, o PMI somava mais de 8.500 associados e em 1993 este número crescia cerca de 20% ao ano.

Durante os anos noventa ocorreram os seguintes fatos marcantes:

- a) foram formados os Grupos de Interesses Específicos, os Colleges e o Seminars USA, uma série de programas educacionais em Gerenciamento de Projeto (depois renomeado como World Seminars);
- b) o PMI marcou presença na rede mundial da Internet e publicou o “A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)”, um guia englobando todas as áreas do conhecimento que regem as regras do gerenciamento de projetos;
- c) o PMI Today, boletim informativo mensal do PMI foi impresso pela primeira vez;
- d) o Programa de Desenvolvimento Profissional (Professional Development Program - PDP) foi estabelecido para que os profissionais certificados como PMP mantenham sua certificação.

No início do século 21, o PMI tinha mais de 50.000 associados, sendo que mais de 10.000 Profissionais de Gerenciamento de Projeto (PMP) certificados e mais de 270.000 cópias do PMBOK Guide estavam em circulação.

3.2 O PMI HOJE

Atualmente o PMI conta com mais de 90.000 associados em 125 países. Os associados do PMI são indivíduos praticando e estudando o Gerenciamento de Projeto nas mais diversas áreas, como aeroespacial, automobilística, administração, construção, engenharia, serviços financeiros, informática, farmacêutica e telecomunicações.

Com o passar do tempo, o PMI se tornou, e continua sendo, a principal associação profissional em Gerenciamento de Projetos. Os associados e interessados em Gerenciamento de Projetos têm à sua disposição uma extensa relação de produtos e serviços oferecidos pelo PMI. Estes produtos e serviços são descritos abaixo e estão detalhados no site do PMI.

3.2.1 PADRÕES PROFISSIONAIS

O PMI ocupa uma posição de liderança global no desenvolvimento de padrões para a prática da profissão de Gerenciamento de Projetos em todo o mundo. O principal documento padrão do PMI, “A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)”, é um padrão globalmente reconhecido para o Gerenciamento de Projetos nos mercados de hoje. O PMBOK Guide é aprovado como um Padrão Nacional Americano (ANS) pelo Instituto de Padrões Nacional Americano (ANSI). O PMI está comprometido com a expansão e melhoria contínua do PMBOK Guide, assim como com o desenvolvimento de padrões adicionais.

3.2.2 CERTIFICAÇÃO

Desde 1984 o PMI tem se dedicado a desenvolver e manter um rigoroso programa de certificação profissional para promover o crescimento da profissão de Gerenciamento de Projetos e reconhecer as realizações de indivíduos no tema. A certificação de Project Management Professional do PMI (PMP) é a credencial mais reconhecida mundialmente para indivíduos envolvidos com o Gerenciamento de Projetos. Em 1999, o PMI se tornou à primeira organização no mundo a ter seu Programa de Certificação reconhecido pela ISO 9001.

3.2.3 PESQUISA

O PMI tem como foco a expansão do conhecimento da profissão de Gerenciamento de Projetos. As pesquisas em Gerenciamento de Projetos são incentivadas através de conferências bienais, subsídios e livros voltados para pesquisa. Adicionalmente, as necessidades atuais, as informações e o conhecimento sobre a profissão são reunidos e disseminados, o futuro da profissão é avaliado e a evolução da profissão é encorajada.

3.2.4 PUBLICAÇÕES

O PMI edita três revistas periódicas para o benefício dos profissionais em Gerenciamento de Projetos. A PMNetwork é uma revista mensal, o Project Management Journal é um jornal trimestral e o PMI Today é um boletim informativo mensal. O PMI é o líder mundial em publicações de livros em Gerenciamento de Projetos, ferramentas para treinamento e produtos para aprendizagem de modo geral. Mais de 1.000 títulos estão atualmente disponíveis na livraria on-line do PMI.

3.2.5 EDUCAÇÃO E TREINAMENTO

O PMI oferece muitas oportunidades para os profissionais de Gerenciamento de Projetos aprimorarem seu conhecimento e suas habilidades. O “Seminars World™ Program” oferece seminários que cobrem um amplo leque de tópicos do Gerenciamento de Projetos, realizados ao longo do ano em vários locais do mundo. O PMI mantém um banco de dados on-line de provedores qualificados de educação, treinamento e produtos de Gerenciamento de Projetos (REP - Registered Education Provider).

O PMI detém a liderança no estabelecimento de padrões de reconhecimento para cursos de pós-graduação e de mestrado em Gerenciamento de Projetos. O PMI também mantém uma lista de instituições acadêmicas que oferecem graduação em Gerenciamento de Projetos.

3.2.6 CENTRO PARA O CONHECIMENTO E PRÁTICA DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS

O Centro James R. Snyder (que pode ser acessado através do site do PMI - www.pmi.org de Cultura e Prática em Gerenciamento de Projetos do PMI) provê informações relevantes, confiáveis e oportunas sobre a prática e a profissão de Gerenciamento de Projetos.

Os serviços de indicação e pesquisa utilizam recursos como a seleção de literatura e utilitários de busca na Internet para prover respostas a perguntas relacionadas à ciência de Gerenciamento de Projetos. O serviço de

encaminhamento/reimpressão de documentos fornece cópias de artigos da literatura periódica do PMI quando solicitadas.

3.2.7 DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

O PMI promove anualmente o Annual Seminars Symposium (mais informações podem ser obtidas no site do PMI - www.pmi.org), o principal evento na área de Gerenciamento de Projetos do mundo. Nestes eventos são feitas apresentações de palestrantes consagrados, de casos práticos e de novos estudos na área do Gerenciamento de Projetos, além de uma feira com expositores de produtos e serviços associados ao tema.

Os participantes do evento têm oportunidades para aprimorar seu conhecimento prático e conceitual e ter contato com as mais modernas técnicas, ferramentas e tecnologias de Gerenciamento de Projetos, além de poder trocar experiências com profissionais do mundo todo, aumentando sua rede de relacionamentos.

O PMI oferece serviço on-line de oportunidades de carreira em Gerenciamento de Projetos para indivíduos e seleção de profissionais pelas empresas. Os serviços do *Career Headquarters* (que podem ser consultados através do site do PMI - www.pmi.org) incluem a oferta de oportunidades de trabalho, um diretório de currículos de associados do PMI, assim como recursos de desenvolvimento profissional.

3.2.8 PROGRAMA DE PREMIAÇÃO DO PMI AOS PROFISSIONAIS DA ÁREA

O PMI promove um programa anual de premiação aos indivíduos que trazem honra e reconhecimento à profissão de Gerenciamento de Projetos e ao PMI. São reconhecidos os indivíduos que contribuíram de forma contínua e significativa em pesquisa e literatura, que fizeram notáveis contribuições voluntárias e de destaque para a profissão de Gerenciamento de Projetos.

Adicionalmente, o prêmio de maior prestígio do PMI, o *PMI Project of the Year*, é conferido ao projeto e sua equipe pelo desempenho diferenciado e pela excelência no Gerenciamento do Projeto.

3.2.9 ORGANIZAÇÕES COMPONENTES

Associados do PMI podem comunicar-se e fazer *networking* com outros profissionais, compartilhar idéias e experiências, acessar informações de outras indústrias, participar de seminários e workshops e desenvolver sua liderança participando das Organizações Componentes do PMI.

Eles podem selecionar e filiar-se em quaisquer dos três tipos de Organizações Componentes: (1) *Chapters*, (2) Grupos de Interesses Específicos (SIG's) e (3) *Colleges*. Os *Chapters* são organizações agrupadas geograficamente e que hoje passam de 200 em todo o mundo. Os SIG's proporcionam aos associados o acesso às melhores práticas de Gerenciamento de Projetos dentro do assunto de interesse. Os *Colleges* promovem o avanço, refinamento e formalização do conhecimento de Gerenciamento de Projetos.

3.2.10 RELAÇÕES CORPORATIVAS

O PMI oferece uma variedade de oportunidades para as organizações (empresas públicas ou privadas, agências do governo, instituições acadêmicas e outras associações) desenvolverem seus relacionamentos e colaborar com PMI no avanço e desenvolvimento da profissão de Gerenciamento de Projetos. A participação no Conselho Corporativo do PMI é uma oportunidade para o diálogo e o compartilhamento de idéias entre executivos. Esta participação demonstra o compromisso de uma organização com o Gerenciamento de Projetos e com o avanço futuro da profissão.

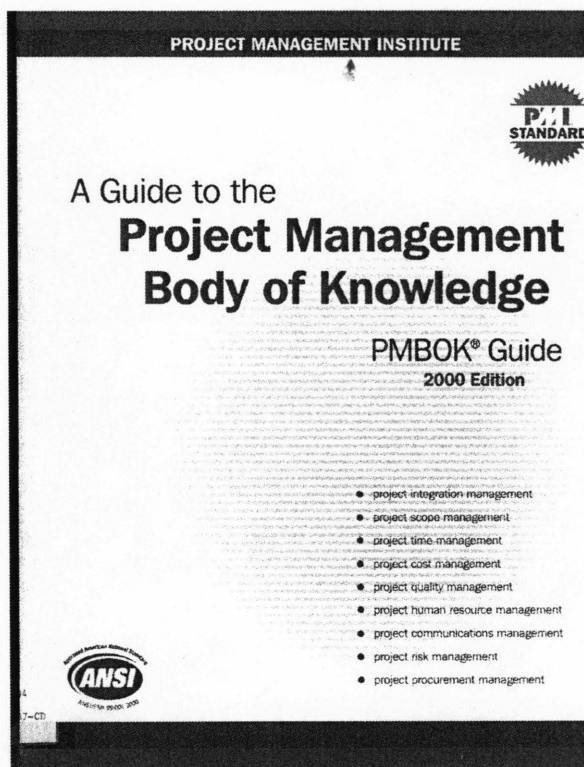
3.2.11 FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO PMI

A Fundação Educacional do PMI, cujo slogan é "Promovendo o Futuro do Gerenciamento de Projetos", é uma organização autônoma. Ela oferece educação, pesquisa e atividades relacionadas que incentivam o Gerenciamento de Projetos para o benefício da sociedade. A Fundação é sustentada através de doações de organizações e indivíduos, e apóia pesquisas, fornece bolsas de estudo acadêmicas e distribui premiações.

Fonte: site PMI BRASIL, capítulo RJ.

Comentário: O uso do PMBOK como instrumento de gestão é reconhecidamente um dos fatores de sucesso na implementação de empreendimentos em todo mundo.

FIGURA 1 - CAPA DO PMBOK VERSÃO 2000



4 PRINCÍPIOS, TERMINOLOGIA E CONSIDERAÇÕES

4.1 INTRODUÇÃO

Fundamental antes de cotejar as exigências estabelecidas pela legislação para os processos de fiscalização executados pelo TCU e os processos de controle recomendados pelo PMI uniformizar o conhecimento pelo solo árido da terminologia jurídica e sua base doutrinária, bem como a terminologia utilizada pelo PMI.

4.2 PRINCÍPIOS

A Constituição Federal de outubro de 1988, CF/88, que dispõe, em seu art. 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

*Princípios, em direito, são as idéias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se. Sua enunciação tem, portanto, uma primeira utilidade evidente: ajudar no ato de conhecimento.*¹

O Princípio jurídico é norma de hierarquia superior à das meras regras, pois determina o sentido e o alcance destas, que não podem contrariá-lo, sob pena de pôr em risco a globalidade do ordenamento jurídico.²

Fundamental é, antes de qualquer análise ou consideração entender o real significado dos princípios elencados pela CF/88 em seu art. 37, ou seja qual o sentido e aplicabilidade dos princípios explícitos e implícitos no comando constitucional?

Em síntese qual o melhor e útil significado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência?

Resumidamente, considerando os doutores da lei, os princípios constitucionais possuem o seguinte significado:

¹ Sudfeld, Carlos Ary, vide 6 - Referências.

² Idem.

4.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Na Administração Pública não há liberdade e nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a Lei autoriza. A Lei para o administrador público significa "Deve fazer assim". Na Administração Pública somente deve-se fazer ou deixar de fazer alguma coisa, quando existir previsão legal.

4.2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Significa que os atos administrativos, assim como toda atividade administrativa do Poder Público (Administração Direta e Indireta, em qualquer nível de Poder) devem ser dirigidos pela ausência de discriminação e favorecimento de qualquer natureza (Hely Lopes Meirelles, ao analisar a CF/88, ensina que o Princípio da Impessoalidade, determinado pelo art. 37 da Carta Magna é o clássico Princípio da Finalidade, ou seja o que impõe ao Administrador Público o dever de só praticar o ato para o seu fim legal, sendo que por fim legal entende-se a norma de direito indicativa, expressa e virtualmente, do objetivo do ato).³

4.2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

É o conjunto de regras que disciplina o exercício do poder discricionário da Administração, a Lei Ética da Administração, a qual se fundamenta nos preceitos do direito romano, plenamente em voga (viver honestamente; não prejudicar a outrem; dar a cada um o que é seu); ou seja: O Administrador deve (é obrigado) a distinguir, perfeitamente, o bem do mal; o honesto do desonesto; o justo do injusto; o legal do ilegal; o conveniente e oportuno do inconveniente e inoportuno. (A CF/88, em seu artigo 5º, LXXXIII concede legitimidade a qualquer cidadão para propor ação popular que vise anular ato lesivo a moralidade administrativa).

³

Justen Filho, Marçal; vide 6 - Referências.

4.2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos⁴. Frise-se que a CF/88 veda que, na publicidade oficial, utilize-se nomes, símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

4.2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Deve constituir o fundamento da forma de agir do administrador, para que o órgão que ele representa desempenhe satisfatoriamente suas funções.⁵ Em síntese o administrador TEM que ser eficiente (ou seja: gerencialmente eficiente. Não basta atender comandos legais, agir burocraticamente para alegar eficiência).

Apesar de não explicitados ainda há três princípios fundamentais que o administrador, que doravante será denominado simplesmente de gerente de projetos ou GP, deve considerar:

4.2.6 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

A Administração deve obedecer a critérios de aceitabilidade e de racionalidade, isto é, não pode praticar atos inconvenientes, inaceitáveis e irracionais.

4.2.7 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE

Para a administração dos interesses públicos: O administrador, como zelador e guardião dos interesses públicos não goza de direitos e livre arbítrio sobre os mesmos e sim do dever de zelar e aprimorar tais interesses para que surtam os devidos efeitos de acordo com a finalidade dos mesmos.

⁴ Lopes Meireles, Hely; vide 6 – Referências.

⁵ Cabral, Cabral; vide 6 – Referências.

4.2.8 PRINCÍPIO DO CONTROLE ADMINISTRATIVO (AUTOTUTELA)

É o poder que têm o Estado, através de seus órgãos, de fiscalizar o comportamento de seus agentes, já que é dever da Administração policiar e fiscalizar os atos administrativos que pratica. Manifesta-se, nos projetos conduzidos pelo Estado através do Controle Público, que pode ser Interno (executado hierarquicamente pelos órgãos dirigentes) e Externo (executado pelo Legislativo, pelo Judiciário, quando provocado, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Conta).

4.3 CONCEITOS

4.3.1 PROJETO

Projeto é um esforço temporário realizado para criar um produto ou serviço único. Temporário significa que cada projeto possui um início e fim definidos. Único significa que o produto ou serviço é, de alguma maneira, diferente de todos os outros produtos ou serviços realizados.⁶

Projetos são divididos em *fases* para:

- a) facilitar o controle;
- b) explicitar interfaces com operações correntes.

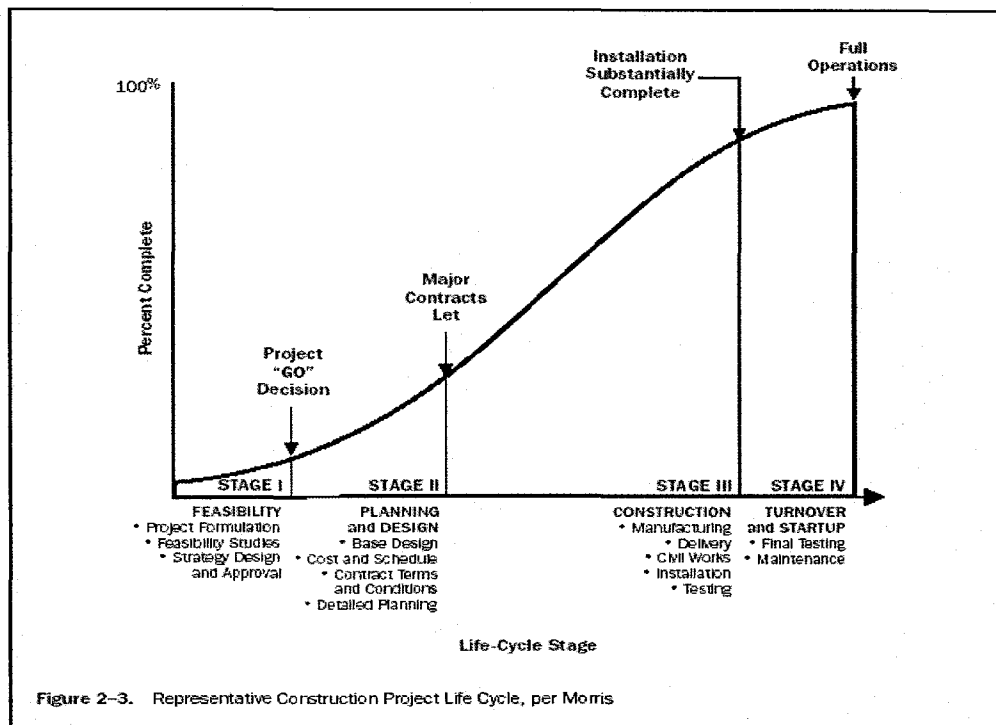
Coletivamente tais *fases* são conhecidas como o *ciclo de vida do projeto*, sendo que basicamente o ciclo de vida do gerenciamento de um projeto contempla as seguintes fases:

- a) iniciação;
- b) planejamento;
- c) execução;
- d) controle;

⁶A Guide to the Project Management Body of Knowledge, PMBOK2000; vide 6 – Referências.

e) encerramento.

FIGURA 2 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA EVOLUÇÃO DE UM PROJETO/EMPREENDIMENTO



Fonte:

4.3.2 GERENCIAMENTO DE PROJETO

É a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, a fim de satisfazer seus requisitos. O gerenciamento de projetos é realizado com aplicação e integração de processos de iniciação, planejamento, execução, monitoramento/acompanhamento e controlar e encerramento.⁷

4.3.3 PROCESSO DE CONTAS

Objetiva a formação de juízo sobre a utilização de dinheiro, bens e valores públicos, visando manter a sociedade informada sobre a aplicação dos recursos.

⁷

A Guide to the Project Management Body of Knowledge, PMBOK2000; vide 6 – Referências.

Objetiva, também, a reparação de eventual dano causado ao Tesouro, a apuração de responsabilidades daqueles responsáveis pela perda, extravio ou irregularidade.

O processo de contas contempla:

- a) tomada de Contas: processo preparado pelo órgão de contabilidade da administração que deve refletir os atos de gestão orçamentária e extra-orçamentária, financeira e patrimonial;
- b) prestação de Contas: Reflete os atos de gestão praticados pelos gestores das unidades e entidades da administração, sendo organizada pelo agente responsável ou pelo órgão contábil da mesma. Pode ser:
 - anual: corresponde as contas do final do exercício financeiro;
 - extraordinária; trata de contas decorrentes de extinção, fusão, incorporação, transformação, liquidação ou privatização de unidades ou entidades da administração;
- c) julgamento de contas: é o juízo sobre as contas apresentadas, nos termos da Lei 8.443/92 (art. 16). Pode resultar na declaração de:
 - regulares: expressam exatidão, evidenciam legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados;
 - irregulares com ressalva; evidenciam impropriedade ou qualquer falta de natureza formal que não implique em dano ao Tesouro;
 - irregulares: comprovada omissão no dever de prestar contas, pratica de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial.

4.3.4 CONTROLE

Controle, do latim fiscal medieval *contra-rotulum*, em francês *contre-rôle* ou *controler* (registrar, inspecionar, examinar) ou do italiano *controllo* (registro, exame), é o processo de inspeção ou exame em papéis ou operações, registrados a cada instante ou fase de execução, promovido por técnicos ou especialistas. Possui o

sentido de fiscalização geral e periódica. Segundo Hely Lopes Meireles é a “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.⁸

4.4 CONSIDERAÇÕES

4.4.1 CONTROLE: VISÃO LEGAL

Importante atentar para o fato que a CF/88 estabeleceu, na prática 3 (três) tipos de controle: o Controle Público Interno, o Controle Público Externo e o Controle Público não-estatal ou Social.

Na Implementação de Empreendimentos ocorrem os dois tipos de Controle Públicos, o Interno e o Externo.

No Controle Público Interno, também denominado Controle Administrativo, tem-se a estrutura hierárquica da administração exercendo os seguintes controles:

- a) designação do gerente responsável pela condução do projeto;
- b) aprovação prévia de orçamentos e aquisições necessárias à execução do projeto;
- c) liberação das verbas necessárias à execução do projeto;
- d) aprovação das prestações de contas do gerente de projeto para cada fase ou etapa concluída do projeto.

Deve-se considerar o Controle exercido pela Controladoria Geral da União como Controle Público Interno, por ser parte da estrutura do Poder Executivo, a quem se subordinam os agentes financiadores de empreendimentos, tais como BNDES, Banco do Brasil, CEF entre outros.

No Controle Público Externo existem, segundo o comando da CF/88, os seguintes modelos de controle:

⁸ Lopes Meireles, Hely; vide 6 – Referências.

- a) controle jurisdicional: é aquele exercido pelo Poder Judiciário. Depende da provocação por terceiro, seja pelo Legislativo ou pelo Tribunal de Contas ou pelo Ministério Público ou pelo Cidadão (CF/88, art. 5º, XXXV),
- b) controle parlamentar: é aquele exercido pelo Poder Legislativo, seja direta ou indiretamente, sobre os atos praticados ou prestações de contas dos demais poderes:
 - diretamente nos termos definidos pela CF/88, através de atos da Mesa, do Plenário, de Comissões Permanentes ou de Inquéritos (CF/88, 49, X);
 - indiretamente através de Tribunal de Contas (CF/88, 49, IX; 71, IV; 72);
- c) controle exercido pelo Tribunal de Contas: A CF/88 estabeleceu que o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional da Administração Pública, são submetidos diretamente ao controle da Corte de Contas (CF/88, 71 e 74).

4.4.2 CONTROLE: VISÃO TCU

Para o TCU CONTROLE *significa fiscalização exercida externamente sobre pessoas, órgãos, coisas, etc para que tais atividades não se desviem de normas preestabelecidas.*⁹

Por fiscalização entenda-se a ação do TCU no sentido de vigiar e inspecionar:

- a) as atividades contábeis das unidades e entidades públicas;
- b) o custeio das entidades públicas;
- c) o acompanhamento da execução do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, inclusive no tocante a legalidade das despesas feitas e dos contratos firmados;
- d) as transações comerciais envolvendo o poder público;
- e) o patrimônio público.

⁹ Sedl, Viviane Aparecida; vide 6 – Referências.

Importante é que, devido às cobranças crescentes da Sociedade por melhores serviços, economicidade e efetividade da aplicação dos recursos públicos, na verdade recursos da própria Sociedade, além da maior transparência dos atos da Administração, o TCU tem voltado o foco de sua fiscalização para o desempenho da entidade auditada, assim como para a verificação da eficiência, efetividade de ações e eficácia das mesmas.

Nesse processo, ao lado dos instrumentos tradicionais de fiscalização (Levantamento, Auditorias, Inspeções, Acompanhamentos e Monitoramentos), o Tribunal adotou e tem exercido os instrumentos de Auditoria de Desempenho, Auditorias Ambientais, Acompanhamento de Desestatização e Fiscalização de Obras.

QUADRO 3 - INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO TCU

INSTRUMENTOS	ESCOPO	BASE LEGAL
Auditorias de desempenho:	<ul style="list-style-type: none"> • análise de estratégias; • análise de gestão e • análise de procedimentos operacionais; 	CF/88; ART. 71
Auditorias ambientais;	<ul style="list-style-type: none"> • Mandamento constitucional de defender e preservar ambiente ecologicamente equilibrado 	CF/88, ART. 5º
Acompanhamentos de desestatização;	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidade de procedimentos • Adequação de preços mínimos 	CF/88
Fiscalização de obras:	<ul style="list-style-type: none"> • As obras custeadas ou financiadas pelo governo federal, conforme disposto na LDO, são fiscalizadas pelo TCU, visando subsidiar o Congresso Nacional, podendo, em caso de evidência de indícios de irregularidade, originar uma Tomada de Contas Especial. 	LDO

4.4.3 CONTROLE: VISÃO PMI

Para o Project Management Institute (PMI) controle é o processo através do qual se compara o desempenho real com o planejado, analisando as variações, as alternativas possíveis e adotando as ações corretivas adequadas, conforme necessário.¹⁰

¹⁰ A Guide to the Project Management Body of Knowledge, PMBOK2000; vide 6 – Referências.

Deve-se considerar que o processo CONTROLE, no caso, é parte integrante do Conjunto de Conhecimentos do PMBOK, ou seja integra as áreas de conhecimentos e os processos conforme dispostos no citado PMBOK.

Resumidamente as áreas de conhecimento do gerenciamento de projeto são:

- a) Integração: processos necessários para coordenação dos demais elementos de gerenciamento;
- b) Escopo: processos que asseguram que as atividades necessárias e apenas elas sejam incluídas no projeto;
- c) Tempo: processos que asseguram conclusão no tempo previsto;
- d) Custo: processos que asseguram conclusão no orçamento aprovado;
- e) Qualidade: processos que asseguram que projeto satisfaça as necessidades que o justificaram;
- f) Recursos Humanos: processos que asseguram que se empregue o pessoal de forma mais eficaz;
- g) Comunicação: processos que asseguram a geração, coleta, divulgação, armazenagem e disposição final de informações do projeto;
- h) Risco: processo sistemático de identificação, análise e resposta aos riscos do projeto;
- i) Aquisição: processos necessários à aquisição de bens e serviços para cumprir escopo do projeto.

QUADRO 4 - ÁREAS DE CONHECIMENTO X PROCESSOS PMBOK

ÁREA DE CONHECIMENTO	PROCESSOS DE CONTROLE
INTEGRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e controle dos trabalhos do projeto; • Controle integrado de mudanças;
ESCOPO	<ul style="list-style-type: none"> • Verificação de escopo; • Controle de escopo;
TEMPO	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de prazo (tempo);
CUSTO	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de custo;
QUALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de desempenho da qualidade;
RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de equipe;
COMUNICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de desempenho; • Gerenciamento de partes interessadas;
RISCO	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e controle de riscos;
AQUISIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Administração de contratos.

FIGURA 3 - ÁREAS DE CONHECIMENTO E PROCESSOS PMBOK

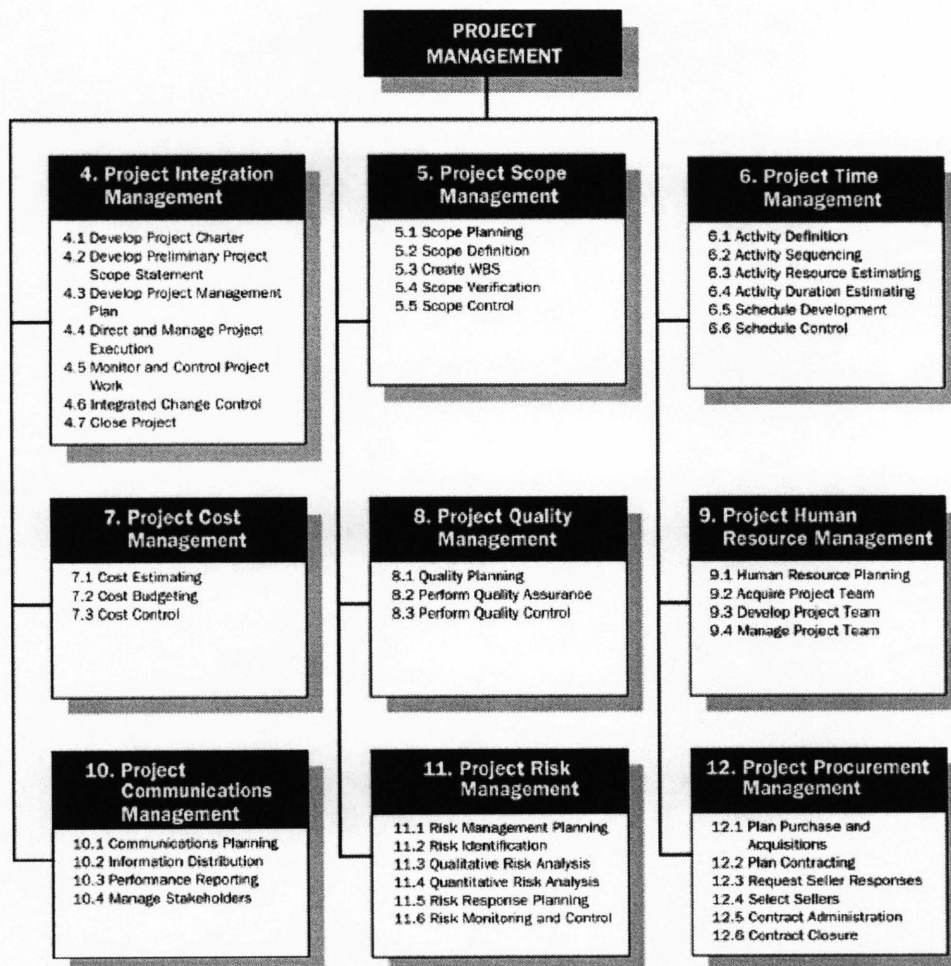


Figure 1-1. Overview of Project Management Knowledge Areas and Project Management Processes

4.5 COMPARAÇÃO TCU X PMBOK

Da leitura atenta da legislação referente ao TCU e do PMBOK, considerando-se os princípios estabelecidos da CF/88, obtém-se os pontos de convergências e de divergências:

4.5.1 INTEGRAÇÃO

Os processos de controle de Monitoramento e Controle dos Trabalhos do Projeto e o Controle integrado de Mudanças atendem os requisitos de Tomada de Contas e Fiscalização de Obras do TCU, mas não atendem os requisitos de Auditoria Ambiental.

Os processos de Integração não atendem os requisitos legais por não contemplarem a legislação trabalhista nacional, no tocante a Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS).

4.5.2 ESCOPO

Os processos de Verificação de Escopo e de Controle de escopo atendem os requisitos de Tomada de Contas e Fiscalização de Obras.

4.5.3 TEMPO

O processo de Controle de Prazo (Tempo) atende os requisitos de Tomada de Contas e Fiscalização de Obras.

4.5.4 CUSTO

O processo de Controle de Custo atende os requisitos de Tomada de Contas e Fiscalização de Obras.

4.5.5 QUALIDADE

O processo de Controle de Desempenho da Qualidade atende os requisitos de Tomada de Contas e Fiscalização de Obras.

4.5.6 RECURSOS HUMANOS

O processo de Controle de Equipe não atende os requisitos legais por não contemplar a legislação trabalhista nacional, no tocante a Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS).

4.5.7 COMUNICAÇÃO

Os processos de controle de Comunicação, Relatórios de Desempenho e Gerenciamento de partes interessadas atende as exigências de Auditoria de Desempenho.

4.5.8 RISCO

O processo de Monitoramento e Controle de Riscos atende as exigências de Auditoria de Desempenho.

4.5.9 AQUISIÇÃO

O processo de Administração de Contratos não contempla, explicitamente a exigência constitucional de licitação na aquisição de bens e serviços, porém os processos de aquisição, principalmente o de seleção e de encerramento permite uma interpretação favorável no sentido de atendimento à exigência constitucional.

O Estudo Simplificado de Processos TCU x processos PMBOK encontra-se no Quadro 5 apresentado a seguir.

**QUADRO 5 - QUADRO COMPARATIVO PROCESSOS DE CONTROLE TCU/
PMBOK**

PROCESSOS DE CONTROLE TCU	PROCESSOS DE CONTROLE PMI	CONSTATAÇÃO
<input type="checkbox"/> Tomada de Contas <input type="checkbox"/> Prestação de Contas <input type="checkbox"/> Julgamento de Contas <input type="checkbox"/> Fiscalização de Obras <input type="checkbox"/> Auditorias Ambientais <input type="checkbox"/> Auditorias de Desempenho	INTEGRAÇÃO - Monitoramento e controle dos trabalhos do projeto; - Controle integrado de mudanças;	Os processos de controle PMBOK atendem os requisitos de Tomada de Conta e Fiscalização de Obras do TCU; Os processos PMBOK não atendem os requisitos de Auditoria Ambiental do TCU; Os processos PMBOK não contemplam a legislação trabalhista, no tocante a SMS.
	ESCOPO - Verificação de escopo; - Controle de escopo;	Os processos do PMBOK atendem os requisitos de Tomada de Conta e Fiscalização de Obras.
	TEMPO - Controle de prazo (tempo);	
	CUSTO - Controle de custo;	
	QUALIDADE - Controle de desempenho da qualidade;	Idem.
	RECURSOS HUMANOS - Controle de equipe;	Os processos PMBOK não contemplam a legislação trabalhista, no tocante a SMS
	COMUNICAÇÃO - Relatórios de desempenho; - Gerenciamento de partes interessadas;	Os processos do PMBOK atendem as exigências da Auditoria de Desempenho
	RISCO - Monitoramento e controle de riscos	Idem
	AQUISIÇÃO - Administração de contratos.	Os processos de controle do PMBOK não contemplam a exigência constitucional de licitação para aquisição de bens e serviços, No entanto os processos de aquisição, principalmente o de planejamento, solicitação, administração de contratos e encerramento de contratos podem ser interpretados e utilizados em atendimento a exigência de licitação como instrumento de aquisição.

5 CONCLUSÃO

Registros do Século XIII AC indicam a existência das finanças públicas como instrumento do Estado e de seus administradores (Código Indiano de Manu¹¹), sendo que existem referências similares em papiros egípcios de 3200 AC, que contemplavam inclusive manifestações de controle e fiscalização.¹²

Indianos, gregos, romanos, franceses, ingleses, tanto o Velho Mundo como o Novo Mundo, em todo lugar que o Homem organizou um Estado, uma Sociedade, encontra-se a preocupação e os instrumentos de finanças públicas, da gestão ao controle do dinheiro arrecadado da Coletividade, em prol da mesma.

No Brasil um marco na organização do Estado moderno foi a edição do Decreto-lei nº 200/67 que estabeleceu os cinco princípios fundamentais que se impõe ao gestor público para a atividade administrativa:

- a) planejamento;
- b) coordenação;
- c) descentralização;
- d) delegação de competência;
- e) controle.

Coincidência é que o Decreto-lei nº 200/67 é gêmeo do Decreto-lei nº 199/67 que tinha por objeto estruturar e organizar o Tribunal de Contas da União, um dos pilares da função CONTROLE.¹³

O Modelo é internacional. A Europa, com o estabelecimento da União Européia, estabeleceu uma Corte de Justiça, uma Corte de Contas e um Parlamento, sendo que a Corte de Contas foi criada pelo Tratado de Paris de 1975 e utiliza a técnica de auditoria dos 3 E: Economicidade, Eficácia e Eficiência.

¹¹ Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda, SP, barsa, CD-ROM 1999

¹² Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, 1999, pag. 222

¹³ Souza, Alfredo Jose e outros; vide referência 6

Mas qual é o significado de CONTROLE?

Normativamente o Princípio jurídico do Controle tem os seguintes balizamentos:

- a) controle pela chefia competente da execução de programas e da observância das normas que governam a atividade específica da entidade controlada;
- b) controle pelos órgãos de cada sistema da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria¹⁴.

Controlar gastos, seja no Sistema Público, seja no sistema Privado é condição primeira para o sucesso de qualquer empreendimento, pois executar um projeto sem controle é deixá-lo à deriva. É no controle que se confirma se a execução do projeto está sendo gerida correta ou incorretamente, economicamente ou antieconomicamente, legal ou ilegalmente, legítima ou ilegítimamente.

Portanto gerenciar um projeto é planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar todas as fases do ciclo de vida, da Iniciação ao Encerramento do Projeto, atuando preventivamente, identificando, monitorando e gerenciando os riscos que possam impactar o projeto.

É agir preventivamente, organizadamente, profissionalmente, sendo que a leitura atenta dos Acórdãos do TCU nos últimos anos é suficiente para confirmar a necessidade urgente de processos de gestão modernos na implementação de projetos pela Administração Pública, conforme demonstra a estatística apresentada nos Anexos V e VI - Relações de Irregularidades encontradas na Fiscalização de Obras e na de Contratos.

Por isto que confrontados os processos de controle do PMBOK com as exigências e demandas dos processos de Controle Público Externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, é possível responder as questões base do presente trabalho.

¹⁴ idem

Como gerenciar projetos de grande porte financiados pelo Poder Público atendendo simultaneamente os requisitos de gestão empresarial e as exigências de Controle Público Externo exercido pelo TCU?

Resposta: Gerenciamento de Projeto Profissional, com adoção de Sistemas de Gestão Integrados, baseados em práticas e modelos de gestão de eficácia comprovada, especificamente **A Guide to the Project Management Body of Knowledge – PMBOK Guide.**

Como administrar eficaz e eficientemente todos os recursos, garantindo o retorno do investimento, a execução no prazo, no custo planejado, com a qualidade especificada e com os níveis de segurança e saúde determinados pela legislação, cumprindo com todos os requisitos estabelecidos pelas leis ambientais?

Resposta: Sistema de Gestão Integrada, com uso do PMBOK , na versão 2004 (terceira edição) porém considerando os seguintes pontos:

- a) quando da elaboração do Plano de Gerenciamento do Projeto (PMBOK 2004/4.3;4.4), deve-se considerar as exigências legais aplicáveis a Meio Ambiente, Segurança e Saúde Ocupacional como requisitos fundamentais;
- b) deve-se também, quando da elaboração do Planejamento de Recursos Humanos (PMBOK 2004/9.1) considerar e explicitar todas as exigências da legislação trabalhista aplicável;
- c) deve-se usar normas de referência de eficácia comprovada: Norma NBR ISO 9001 - Qualidade, 14001 – Meio Ambiente e 16001 – responsabilidade Social.

Como atender os requisitos estabelecidos pela legislação para a comprovação dos gastos realizados perante o Controle Público Externo?

Resposta: PMBOK 2004/7.1;7.2;7.3 – Gerenciamento de Custos, porém considerando as exigências das orientações da LDO quando da elaboração do Plano de Gerenciamento de Custos (PMBOK 2004/7.2) do projeto.

Na implementação de projetos financiados pelo Poder Público como atender as exigências e requisitos de Controle Público, Interno e Externo, como determinado pela Constituição e pelas leis vigentes, assim como as cobranças da sociedade, Controle Público Social determinado pela Constituição?

Resposta: PMBOK 2004/4.6- Controle Integrado de Mudanças / 5.5 – Controle de Escopo / 6.6 – Controle de Prazo / 7.3 – Controle de Custos / 10.2 – Distribuição de Informações / 10.3 – Relatórios de Desempenho / 10.4 – Gerenciamento de Partes Interessadas / 12.4 – Seleção de fornecedores / 12.5 – Administração de Contratos / 12.6 – Encerramento de Contratos.

Como atender a exigência constitucional de licitação (CF/88; art. 37/XXI) e gerenciar o projeto de forma eficaz e eficiente?

Resposta: PMBOK /12.1.3.1 – Plano de Gerenciamento de Aquisição e 12.4 – Seleção de Fornecedores, utilizando como documento de referência a Lei das Licitações (lei 8.666/93).

É possível atender os princípios constitucionais elencado no artigo 37 da CF/88 (princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) gerenciando projetos tendo por base o PMBOK?

Resposta: SIM. O PMBOK possui os requisitos e as práticas necessárias para o perfeito atendimento dos princípios elencados, além de contemplar ainda os princípios implícitos no comando constitucional, conforme demonstrado no Quadro 6 Princípios CF/88 x Processos PMBOK.

QUADRO 6 - PRINCÍPIOS CF/88 X PROCESSOS PMBOK

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL	PROCESSO PMBOK
LEGALIDADE	5.5 – Controle de Escopo 6.6 – Controle de Prazo 7.3 – Controle de Custos 8.3 – Controle de Desempenho de Qualidade 4.1 – Autorização para Iniciar Projeto (Project Charter)
IMPESSOALIDADE	4.3 – Plano de Gerenciamento de Projeto
FINALIDADE	4.6 – Controle Integrado de Mudanças
MORALIDADE	10.4 – Gerenciamento de Partes Interessadas
PUBLICIDADE	10.2 – Distribuição de Informações
EFICIÊNCIA	8.3 – Controle de desempenho de Qualidade 10.3 – Relatórios de Desempenho 12.5 – Administração de Contratos
RAZOABILIDADE	5.5 – Controle de Escopo 6.6 – Controle de Prazo 7.3 – controle de Custos 11.6 – Controle e Monitoramento de riscos 12.5 – Administração de Contratos
ECONOMICIDADE	7.3 – Controle de Custos 8.3 – Controle de Desempenho de Qualidade 12.5 – Administração de Contrato
INDISPONIBILIDADE	4.6 – Controle Integrado de Mudanças 12.5 – Administração de Contratos 12.6 – Encerramento de Contratos
CONTROLE ADMINISTRATIVO	4.6 – Controle Integrado de Mudanças 12.5 – Administração de Contratos 12.6 – Encerramento de Contratos

REFERÊNCIAS

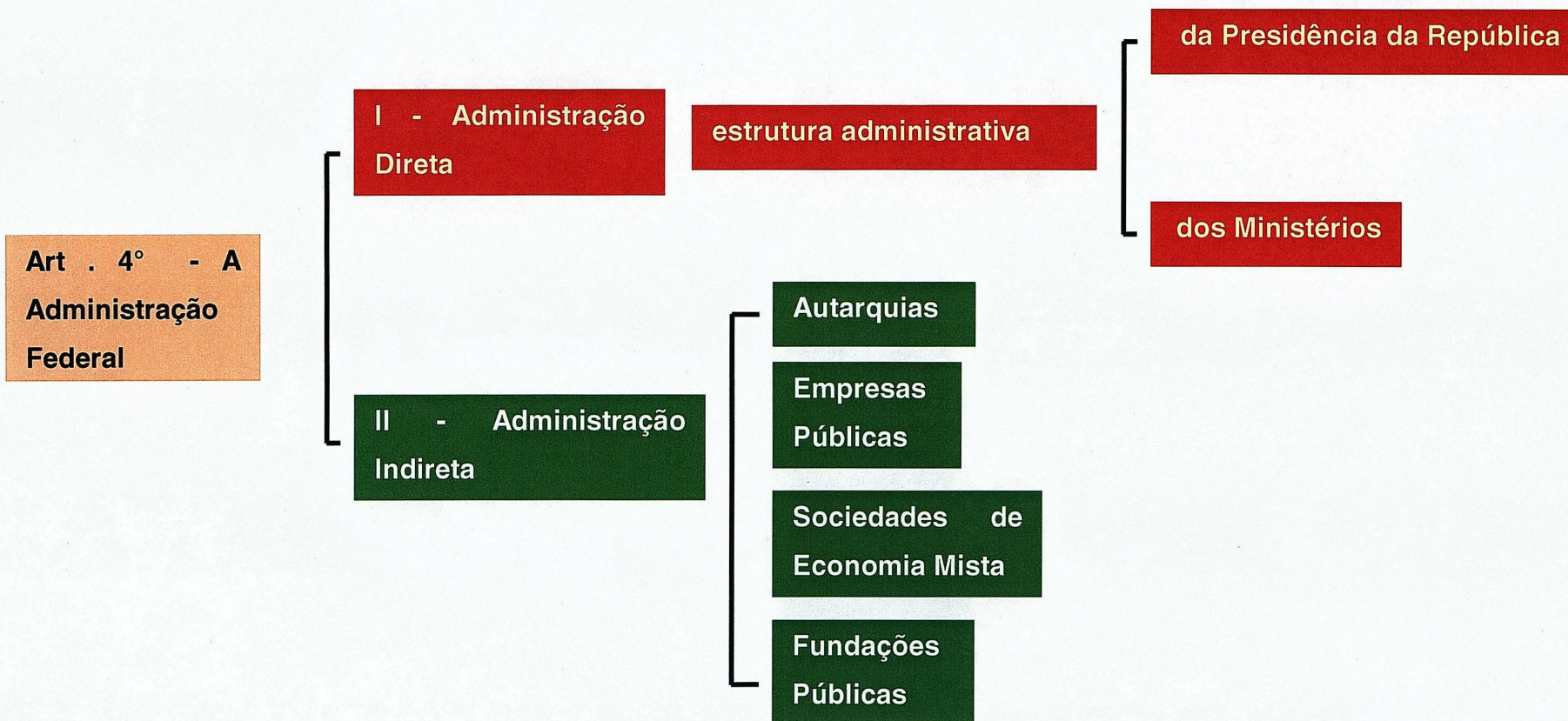
I. OBRAS CITADAS AO LONGO DO TEXTO

- ARISTÓTELES. **Política, texto integral**. Martin Claret, 2005.
- CABRAL, P. **Princípios de direito**. São Paulo: Harbra, 1999.
- BARSA. **Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda**. São Paulo: Barsa, 1999.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei das licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 1998.
- MEIRELES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **A guide to the project management body of knowledge**. Versão oficial na língua inglesa. (PMBOK® Guide), 3. ed.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. **Um guia do conjunto de conhecimentos do gerenciamento de projetos**. Versão oficial na língua portuguesa. (PMBOK® Guide), 2000.
- REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília, 1999.
- SANTOS, J.L. **Tribunal de Contas da União & controle estatal e social da administração pública**. Curitiba: Juruá, 2003.
- SEIDL, V.A. **Constituição da República explicada**. São Paulo: Iglu, 2001.
- SOUZA, J.S; et al. **O novo Tribunal de Contas - órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum Ltda, 2004.
- SUDFELD, C.A. **Licitação e contrato administrativo**.

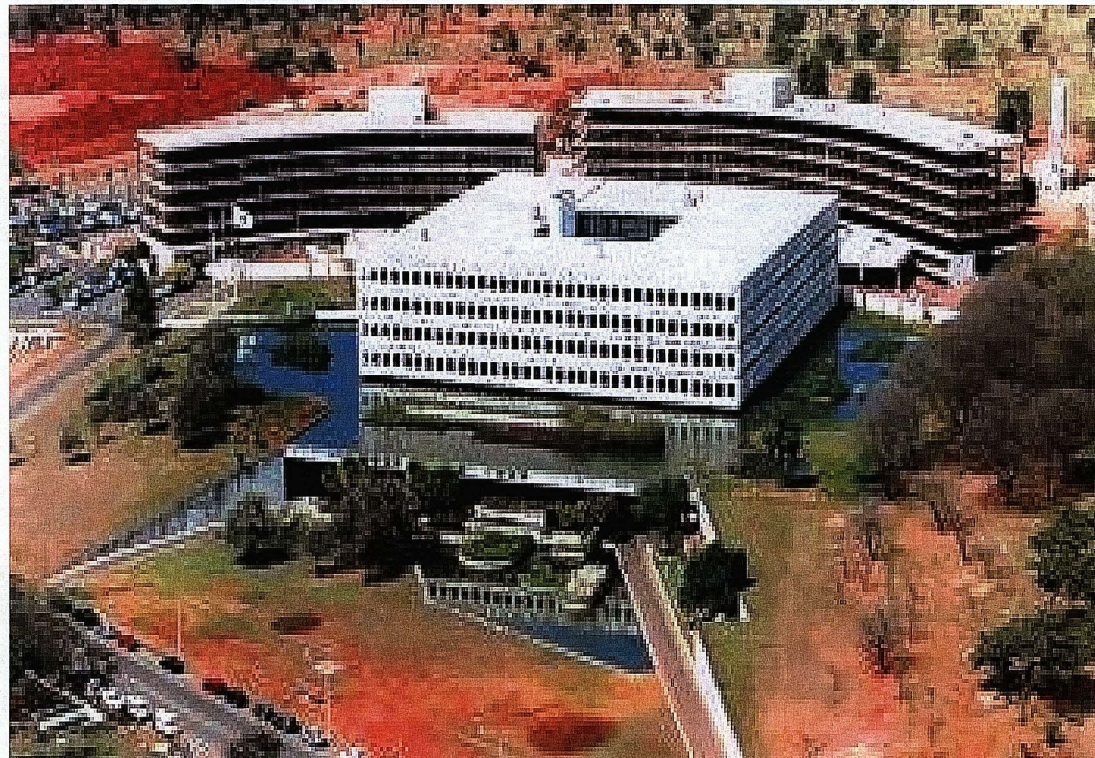
II. OBRAS NÃO CITADAS, PORÉM CONSULTADAS DURANTE PESQUISA

- DINSMORE, P.C.; CAVALIERE, A. **Como se tornar um profissional em gerenciamento de projeto**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.
- BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei das Licitações e dos Contratos.
- BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1993. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.
- PLÁCIDO e SILVA. **Vocabulário Jurídico**. 24. ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2004.
- Resolução Administrativa n. 15, de 15 de junho de 1993. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.
- Resolução Administrativa n. 155, de 04 de dezembro de 2002. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

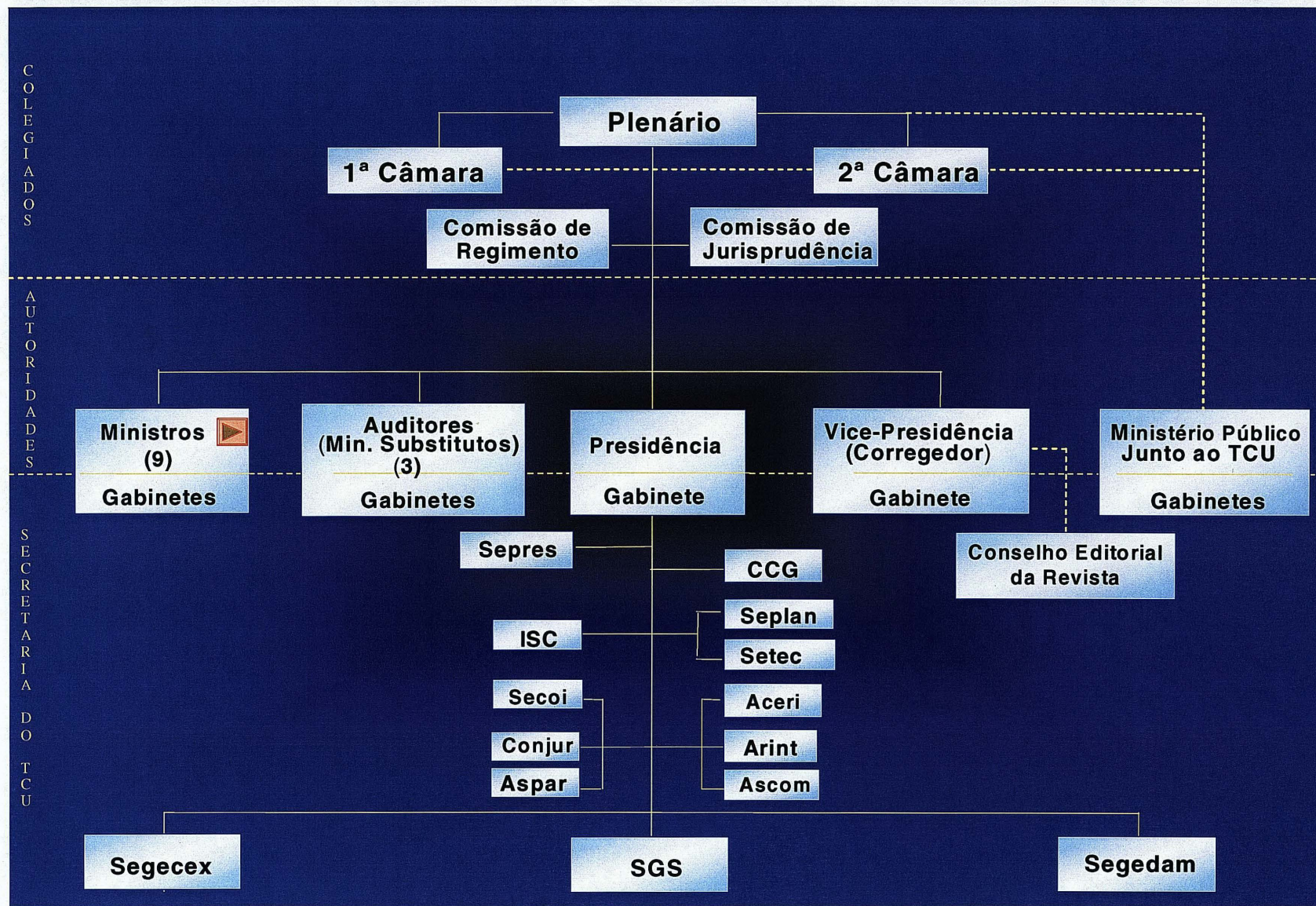
ANEXO I: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA / DECRETO – LEI 200/67



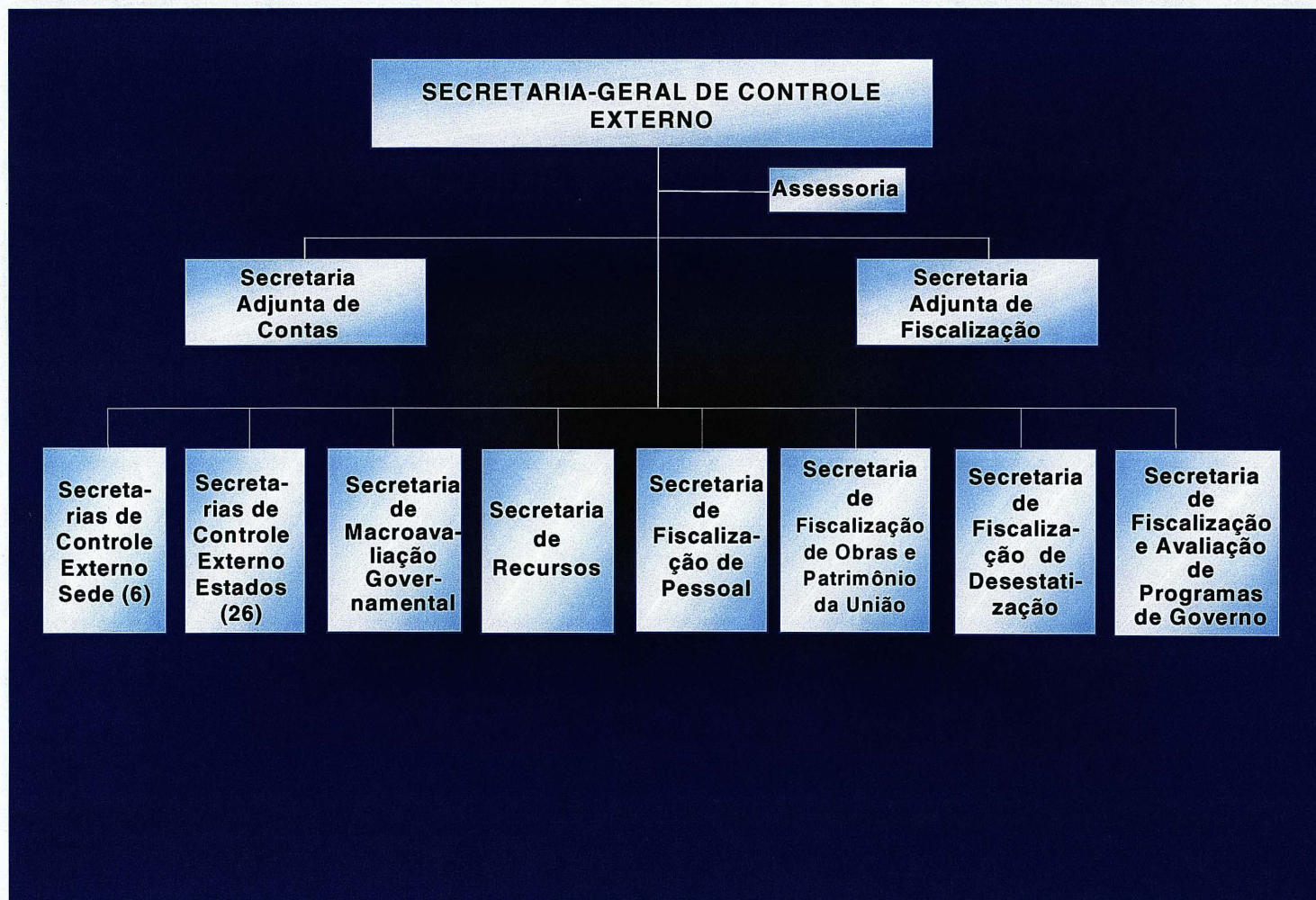
ANEXO II: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – VISTA GERAL



ANEXO III: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – ORGANIZAÇÃO



ANEXO IV: TCU – SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO



ANEXO V: PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS

- a) projeto básico em desacordo com a legislação;
 - tecnicamente incompleto;
 - ausência de orçamento detalhado
- b) ausência de estudos e licenças ambientais adequados;
- c) ausência de recursos para execução da totalidade das obras;
- d) projeto básico em desacordo com o objeto licitado (preços ou quantidade);
- e) contrato de execução dissonante do contrato de financiamento/ termo do convênio (valores e/ou indexadores);
- f) plano de trabalho relativo a convênios pouco detalhado;
- g) recursos repassados com atraso em relação ao pactuado, sem preocupação com alteração de metas;
- h) desvio de finalidade no emprego dos recursos;
- i) direcionamento da licitação
 - capacidade técnica/ financeira;
 - prazo para execução;
 - critérios de julgamento subjetivos.
- j) superfaturamento
 - BDI elevado em relação ao mercado;
 - jogo de preços;
 - preços unitários contratuais a serem aditivados elevados;
 - Supressão de serviços com baixo preço unitário;
 - definição de preços de serviços extracontratuais elevados;
 - quantitativos incompatíveis com equipamento utilizados;
 - custos diretos;
 - coeficientes de produtividade;
- k) pagamento antecipado;
- l) erros no cálculo de reajustamento datas-base incorretas- ausência de desconto futuros relativos aos reajustamentos provisórios pagos a maior;
- m) aditivos superiores a 25% no caso de obras e 50% no caso de reformas
- k) pagamento antecipado;

- l) erros no cálculo de reajustamento datas-base incorretas- ausência de desconto futuros relativos aos reajustamentos provisórios pagos a maior;**
- m) aditivos superiores a 25% no caso de obras e 50% no caso de reformas;**

ANEXO VI: PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NAS FISCALIZAÇÕES DE CONTRATOS

- a) contratação direta sem licitação;**
- b) uso correto de modalidade de licitação - fracionamento;**
- c) direcionamento de editais de licitações;**
- d) falhas na divulgação do instrumento convocatório de licitações: prazos, publicidade, número mínimo de licitantes no convite.**
- e) necessidade de motivação das decisões a serem tomadas pela comissão de licitação;**
- f) superfaturamento em contratos administrativos;**
- g) alteração de contratos administrativos com violação dos limites fixados em lei;**
- h) alteração de contratos administrativos que afetam a natureza do contrato administrativo;**
- i) necessidade de motivação para a recomposição do equilíbrio financeiro do contrato;**
- j) prorrogação de vigência de contratos de serviços continuados.**

ANEXO VII: RESUMO DA EVOLUÇÃO DE PROGRAMAS DE TRABALHOS FISCALIZADOS

EXERCÍCIO	TCU
1997	96 PT
1998	110 PT
1999	135 PT
2000	197 PT
2001	319 PT
2002	435 PT
2003	421 PT
2004	414 PT
2005	421 PT (Programado)