



Brasília, 14 de dezembro de 2010 - Ano XLIII - Nº 30

Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria

PORTARIA-SEGECEX Nº 31, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2010

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Boletim do Tribunal de Contas da União

<http://www.tcu.gov.br>

BTCU@tcu.gov.br

SAFS Lote 1 Anexo I sala 422 - CEP:70042-900 - Brasília - DF

Fones: 3316-7650/3316-7079/3316-7870/3316-7869

Presidente

UBIRATAN DINIZ DE AGUIAR

Vice-Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Ministros

ANTONIO VALMIR CAMPELO BEZERRA

WALTON ALENCAR RODRIGUES

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

AROLD CEDRAZ DE OLIVEIRA

RAIMUNDO CARREIRO SILVA

JOSÉ JORGE DE VASCONCELOS LIMA

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO FILHO

Auditores

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

MARCOS BEMQUERER COSTA

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

WEDER DE OLIVEIRA

Ministério Público junto ao TCU

Procurador-Geral

LUCAS ROCHA FURTADO

Subprocuradores-Gerais

PAULO SOARES BUGARIN

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradores

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO

JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA

SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Secretário-Geral

Fernando Luiz Souza da Eira

segedam@tcu.gov.br

Boletim do Tribunal de Contas da União Especial – v. 1, n. 1 (1982) – . – Brasília : TCU,
1982- .
v.

Irregular.

A numeração recomeça a cada ano.

Continuação de: Boletim Interno [do] Tribunal de Contas da União. Edição Especial.

Conteúdo: Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco

1. Ato administrativo – periódico – Brasil. I. Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU).

PORTARIA-SEGECEX Nº 31, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2010

Aprova a nova versão do documento Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em Auditoria.

O Secretário-Geral de Controle Externo, no uso de suas atribuições e no disposto no art. 32, inciso III, da Resolução-TCU nº 214, de 20 de agosto de 2008 e,

Considerando que o Plano Estratégico do Tribunal definiu como objetivos estratégicos “Aperfeiçoar a estrutura legal e normativa de suporte ao controle externo” e “Aperfeiçoar instrumentos de controle e processos de trabalho”;

Considerando a necessidade de atualizar as instruções constantes do documento "Análise SWOT e Verificação de Risco", aprovado pela Portaria-Segecex nº 252, de 1º de dezembro de 2003; resolve:

Art. 1º Fica aprovado o anexo documento “Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em Auditoria”.

Art. 2º A Segecex manterá atualizado o documento de que trata o artigo anterior, cabendo-lhe, ainda, o esclarecimento de dúvidas e o recebimento de sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Fica revogada a Portaria-Segecex nº 252, de 1º de dezembro de 2003.

PAULO ROBERTO WIECHERS MARTINS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE
GOVERNO

ANÁLISE SWOT
E
DIAGRAMA DE VERIFICAÇÃO DE RISCO
APLICADOS EM AUDITORIAS

SEGECEX / SEPROG
DEZEMBRO/2010

Tribunal de Contas da União

Internet: <http://www.tcu.gov.br>

SAFS Quadra 4 Lt. 01

CEP: 70042-900 – Brasília-DF

Secretário-Geral de Controle Externo

Paulo Roberto Wiechers Martins

Secretário Adjunto de Planejamento e Procedimentos

Marcelo Luiz Souza da Eira

Secretário de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog

Carlos Alberto Sampaio de Freitas

Supervisão

Glória Maria Merola da Costa Bastos – Diretora da 1ª Diretoria Técnica da Seprog

Equipe Técnica

Carmen Pereira Rêgo Meireles

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em Auditoria / Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
22 p.

1. Auditoria operacional – Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em Auditoria – manual. I. Título

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
OBJETIVO	5
O QUE É ANÁLISE SWOT	5
APLICAÇÃO DE ANÁLISE SWOT EM AUDITORIA	6
POTENCIALIDADE E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE SWOT	7
REQUISITOS PARA UMA BOA ANÁLISE	8
COMO APLICAR A TÉCNICA	8
O QUE É DIAGRAMA DE VERIFICAÇÃO DE RISCO (DVR)	9
APLICAÇÃO DO DVR EM AUDITORIA	10
POTENCIALIDADE E LIMITAÇÕES DO DVR	10
REQUISITOS PARA UMA BOA ANÁLISE	10
COMO APLICAR A TÉCNICA	10
REFERÊNCIAS	13
APÊNDICES	14

INTRODUÇÃO

Este documento trata da aplicação das técnicas denominadas análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco (DVR), esta conhecida na literatura como Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco, destacando as oportunidades de seu uso em auditorias realizadas pelo Tribunal.

Além de orientar a aplicação das técnicas e análise de seus resultados, o documento traz, em seus apêndices, exemplos de análise SWOT e do Diagrama de Verificação de Risco. A abordagem utilizada tem referência na literatura especializada e agrega a experiência do TCU na aplicação dessas técnicas em suas auditorias, além disso, o documento está alinhado aos padrões de auditoria adotados pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai).

OBJETIVO

1. O objetivo deste documento é auxiliar as equipes de auditoria na aplicação da técnica análise SWOT, utilizada em conjunto com o Diagrama de Verificação de Risco, como ferramentas de diagnóstico em fiscalizações previstas no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

O QUE É ANÁLISE SWOT

2. A palavra **SWOT** é um acrônimo formado pelas palavras inglesas **S**trengths (forças), **W**eaknesses (fraquezas), **O**pportunities (oportunidades) e **T**hreats (ameaças). Estas quatro dimensões de estudo resultam em uma lista de prós e contras que auxiliam na tomada de decisão. Consiste na análise subjetiva das capacidades internas, para identificar as forças e as fraquezas da organização, e do ambiente externo no qual atua a organização, para apontar as oportunidades e ameaças presentes (Figura 1).

Figura 1 – Elementos integrantes do diagnóstico



3. A análise SWOT foi desenvolvida pela escola do design, do grupo de administração geral da Harvard Business School (CHRISTENSEN; BOWER, 1965). O modelo proposto pela escola é a "formulação de estratégia que busque atingir uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas" (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Atribui-se, no entanto, a Sun Tzu, em seu livro *A Arte da Guerra*, a base do pensamento da SWOT.
4. A análise SWOT integra as **metodologias de planejamento estratégico organizacional**. A aplicação da técnica, segundo alguns autores, pode ocorrer quando do diagnóstico estratégico, após a definição da missão ou após o estabelecimento de objetivos de uma determinada organização. De qualquer forma, deve ser aplicada anteriormente à formulação estratégica de ação.

APLICAÇÃO DE ANÁLISE SWOT EM AUDITORIA

5. Nos trabalhos de auditoria, a elaboração da matriz SWOT auxilia a equipe a caracterizar, de forma sistemática, situações relacionadas às forças ou fraquezas internas, bem como às oportunidades e às ameaças externas do objeto da auditoria. Permite, dessa forma, identificar estratégias adequadas e equilibradas para priorizar a atuação na auditoria.
6. Segundo a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), as EFS adotam diferentes métodos quando realizam a análise preliminar do objeto de auditoria. As técnicas mais utilizadas são a análise de risco, a análise SWOT, a análise de problemas, entre outras (ISSAI 3000/Appendix 1, 2004).
7. A análise SWOT possibilita uma interpretação mais estruturada dos resultados e permite que esses sejam transformados em ações concretas, mais rapidamente (TOIVANEN, 1999). Os **pontos fortes** e **fracos** são decorrentes de variáveis internas e controláveis pelo órgão ou programa. As **oportunidades** e **ameaças** são decorrentes de variáveis externas, não diretamente controláveis pelo gestor do objeto da auditoria, mas sobre as quais, por vezes, pode exercer influência. As oportunidades podem propiciar condições favoráveis, desde que o gestor tenha interesse e condições de usufruí-las. As ameaças podem criar condições desfavoráveis, devendo ser minimizadas. A Figura 2 descreve cada um desses aspectos.

Figura 2 – Análise do Ambiente Interno/Externo

	AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO	
+	Forças	Oportunidades	+
	Pontos fortes – as características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir as suas metas. Referem-se às habilidades, capacidades e competências básicas da organização que atuam em conjunto para ajudá-la a alcançar suas metas e objetivos. Ex.: equipe experiente e motivada, recursos tecnológicos adequados.	Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, com potencial para ajudá-la a crescer e atingir ou exceder as metas planejadas. Ex.: diretrizes governamentais favoráveis ao fortalecimento institucional, novas fontes orçamentárias, parcerias com outras instituições.	
	AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO	
-	Fraquezas	Ameaças	-
	Pontos fracos – as características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas para que a organização possa alcançar o nível de desempenho desejado. Ex.: alta rotatividade de pessoal, sistemas de informação obsoletos, processos internos excessivamente burocratizados.	Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento organizacional. Ex.: dispersão geográfica do público-alvo, disparidades regionais, conflito de competência.	

8. A título de exemplificação, sem intenção de esgotar os campos de investigação, estão listados na Figura 3, itens que devem ser verificados ao se formular o diagnóstico do ambiente, avaliando se seus efeitos são positivos ou negativos sobre o desempenho do objeto de auditoria. Ainda, como mostrado na Figura 3, as informações colhidas no ambiente interno, sobre os pontos fortes e fracos do objeto de auditoria, devem revelar condições favoráveis para o auditado ou indicar questões que provoquem situações desfavoráveis em relação ao seu ambiente interno.

Figura 3 – Exemplos de Variáveis Ambientais

+/-	AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO	+/-
	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade da operação do serviço; • Sistema de atendimento ao beneficiário; (informação, ouvidoria, linha 0800); • Mecanismos de divulgação; • Sistema de monitoramento e avaliação; • Infra-estrutura do serviço; • Sistema de planejamento; • Sistema de controles internos; • Recursos humanos; • Programas de capacitação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologias existentes usadas por outros órgãos/programas; • Política econômica; • Legislação; • Impactos no meio ambiente; • Fontes de financiamento; • Organizações da sociedade civil (Sindicatos, ONGS, Redes de Especialistas); • População alvo; • Infra-estrutura na comunidade beneficiária; • Fatores geográficos; • Fatores climáticos; • Fornecedores de insumos. 	

9. As informações sobre **oportunidades** e **ameaças** podem estar referenciadas, no micro-ambiente, a beneficiários, fornecedores, concorrentes (programas semelhantes de iniciativa de outras esferas de governo). No macro-ambiente podem referir-se a situações econômicas, demográficas, políticas, culturais, tecnológicas, legais, ecológicas, sociais. Essas informações podem ser obtidas de diversas fontes, entre elas especialistas, usuários, grupos de interesse, artigos acadêmicos, relatórios de atividades e revistas especializadas.
10. Assim sendo, as informações obtidas por meio da análise SWOT são organizadas em uma ordem lógica que auxilia o entendimento, a apresentação, a discussão e a tomada de decisão sobre como um determinado trabalho deve ser encaminhado.

POTENCIALIDADE E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE SWOT

11. Paradoxalmente, uma das principais potencialidades da análise SWOT, a flexibilidade, pode ser também sua maior limitação na tentativa de compreender o ambiente em estudo. Esta flexibilidade pode levar a uma perda de foco ou a uma análise superficial que pode ser controlada se alguns cuidados (parágrafo 15) forem seguidos, permitindo o melhor conhecimento do objeto auditado e a definição do escopo da fiscalização.
12. Além disso, pode fornecer elementos para orientar a equipe na formulação de deliberações. Alguns tipos de recomendações que podem ser sugeridas são:
- 12.1 reavaliar as metas institucionais, considerando o conjunto de habilidades que a organização já possui;
 - 12.2 identificar outras fontes de recursos para adquirir o conjunto de habilidades necessárias para o alcance das metas;
 - 12.3 identificar parceiros com a competência necessária para apoiar as atividades a serem desenvolvidas;
 - 12.4 reformular os processos de trabalho;
 - 12.5 aprimorar a qualidade dos serviços prestados aos beneficiários.

REQUISITOS PARA UMA BOA ANÁLISE

13. A análise SWOT deve ser elaborada preferencialmente com a participação da equipe responsável pelo objeto de auditoria, pois são esses atores que melhor conhecem o ambiente no qual atuam. Essa participação contribui para a elaboração de uma análise capaz de refletir a realidade do objeto de auditoria.
14. Para facilitar a aplicação desta técnica, é importante verificar se o objeto da auditoria possui clara definição de "missão", "objetivos", "produtos e indicadores" e "metas", conforme exemplificado no Apêndice A deste documento.
15. Os cuidados que devem ser tomados para não se perder o foco da análise são, por exemplo:
 - 15.1 garantir que as informações levantadas sejam baseadas na experiência, capacidades, atitudes e cultura da equipe técnica do objeto de auditoria e não só nas percepções e sentimentos desse grupo;
 - 15.2 atentar para que as situações identificadas sejam corretamente classificadas em forças/fraquezas e oportunidades/ameaças e que sejam realistas;
 - 15.3 classificar as situações por relevância e **descrevê-las** com o cuidado necessário para que sejam compreendidas por qualquer leitor;
 - 15.4 aplicar, em seguida, uma técnica complementar para aprofundar a análise das situações identificadas. Nos trabalhos de auditoria indica-se a aplicação do DIAGRAMA DE VERIFICAÇÃO DE RISCO. O uso de duas técnicas produz bons resultados no que se refere à identificação de eventos adversos que afetam a gestão do objeto de auditoria, permitindo considerá-los na definição do problema e das questões de auditoria.
16. Exemplos de situações que podem estar associadas à ocorrência de eventos adversos (ISSAI 3000/3.2, 2004):
 - 16.1 estruturas gerenciais complexas que envolvem diferentes organizações governamentais, de uma mesma esfera ou de esferas de governo diferentes, e organizações não-governamentais;
 - 16.2 falta de informações confiáveis ou atualizadas sobre o desempenho do objeto de auditoria, como alcance de metas, custos dos produtos, público atendido;
 - 16.3 problemas de estrutura, de planejamento, de controle;
 - 16.4 falta de clareza sobre objetivos, metas, responsabilidades, processos de tomada de decisão;
 - 16.5 problemas operacionais com sistemas informatizados.

COMO APLICAR A TÉCNICA

17. Inicialmente, devem ser realizadas oficinas, com participação dos gestores do objeto de auditoria, sob a orientação da equipe de auditoria que vai elaborar o diagnóstico do ambiente em estudo.
18. Recomenda-se, no entanto, que antes de consultar os gestores do objeto de auditoria, a equipe prepare uma análise preliminar com base no levantamento de informações realizado. Deve-se ter o cuidado de não influenciar os gestores com as idéias dessa análise inicial. Trata-se de um guia que permitirá aos condutores da oficina manter o foco da discussão e dirigir questões sobre variáveis não abordadas espontaneamente pelos participantes. Recomenda-se ainda que a análise SWOT resultante seja discutida com **atores externos** como, por exemplo, especialistas e integrantes da sociedade civil organizada para agregar uma visão mais independente ao diagnóstico. Na impossibilidade de organizar uma oficina a equipe deve considerar a entrevista como forma de colher as informações necessárias à aplicação da técnica, validando posteriormente com os gestores.

19. Para a realização da Oficina devem-se seguir as seguintes indicações:

- 19.1 em uma grande folha em branco afixada em quadro ou na parede da sala onde se realiza a oficina, desenhar 2 colunas denominadas "Ambiente Interno e Ambiente Externo";
- 19.2 na coluna ambiente interno, abrir 2 caixas denominadas "Forças" e "Fraquezas";
- 19.3 na coluna ambiente externo, abrir 2 caixas denominadas "Oportunidades" e "Ameaças";
- 19.4 um integrante da equipe de auditoria deve iniciar a sessão pedindo que os participantes apresentem os pontos que consideram importantes para o preenchimento do quadro, utilizando um bloco de folhas autocolantes para escrever a opinião dos participantes – utilize uma técnica cognitiva, como o *brainstorming*, que auxilia a coleta de elevado número de idéias ou soluções;
- 19.5 na caixa "**Forças**", aplicar as folhas autocolantes correspondentes aos pontos fortes do objeto da auditoria, que são as características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir suas metas;
- 19.6 na caixa "**Fraquezas**", aplicar as folhas autocolantes com as características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização;
- 19.7 na caixa "**Oportunidades**", aplicar as folhas autocolantes que registram as características do ambiente externo com potencial para ajudar a organização a atingir ou exceder as metas planejadas, atentando para os fatores do micro/macro-ambiente;
- 19.8 na caixa "**Ameaças**", aplicar as folhas autocolantes que correspondem às características do ambiente externo que podem impedir o alcance das metas planejadas, atentando para os fatores do micro/macro-ambiente;
- 19.9 analisar a situação com os participantes, **classificando** as oportunidades e ameaças, segundo o seu impacto para o objeto de auditoria; identificando a correlação entre pontos fortes e fracos com as oportunidades e ameaças. Dessa forma, identificam-se as ações a serem realizadas **para tirar o máximo proveito** das oportunidades e dos pontos fortes com o objetivo de **minimizar** o impacto das ameaças e neutralizar os pontos fracos.

20. Após consulta aos atores externos e a consolidação das informações obtidas na oficina, a equipe deve agendar com os gestores responsáveis pelo objeto da auditoria e de nível hierárquico mais alto, nova reunião para validar a análise registrada. A compreensão do objeto da auditoria permite identificar riscos e pontos críticos existentes e é indispensável à definição do objetivo e do escopo da auditoria.

21. O quadro resumo deve constituir anexo do projeto de auditoria nos moldes dos Apêndices B e E.

O QUE É DIAGRAMA DE VERIFICAÇÃO DE RISCO (DVR)

22. O Diagrama de Verificação de Risco (DVR), conhecido na literatura como Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco, integra o universo do planejamento estratégico organizacional. É uma técnica da Gestão de Risco que visa, resumidamente, gerenciar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão. Na área de controle, sua aplicabilidade foi bem difundida pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), que tem como missão fornecer orientações sobre aspectos críticos de governança, ética, controle interno, gestão de riscos, fraudes, e relatórios financeiros.

APLICAÇÃO DO DVR EM AUDITORIA

23. A partir da análise do risco existente, é possível aferir o impacto e as probabilidades de ocorrência de risco no contexto dos controles existentes e enumerar prioridades gerenciais e apontar formas de como os riscos devem ser melhor controlados. Nos trabalhos de auditoria, essa é uma técnica usualmente empregada para analisar as informações obtidas por meio da SWOT.

POTENCIALIDADE E LIMITAÇÕES DO DVR

24. Aplicada a partir das informações obtidas na matriz SWOT, auxilia a equipe a definir o encaminhamento do trabalho de auditoria e indicar possíveis achados. Os resultados dessa análise irão compor um **diagrama de verificação de risco (DVR)**, considerado uma simplificação da Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco. Dessa forma será possível:
- 24.1 identificar riscos que irão afetar o desempenho do objeto da auditoria;
 - 24.2 auxiliar a formulação do problema e das questões de auditoria;
 - 24.3 identificar áreas de risco do objeto da auditoria que poderão ser investigadas com profundidade;
 - 24.4 sistematizar e estruturar informações relevantes sobre o ambiente de análise.
25. Uma limitação da técnica no campo da auditoria pode ser a impossibilidade de classificar probabilidades e impactos e atribuir-lhes pesos para enquadramento nas escalas detalhadas, em razão dos prazos estipulados para os trabalhos e da ausência de informações gerenciais.

REQUISITOS PARA UMA BOA ANÁLISE

26. De acordo com o documento **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**, elaborado pelo COSO, a análise de ambiente deve sempre anteceder a identificação de eventos, a avaliação e a resposta a riscos, uma vez que o gerenciamento de risco é uma das atividades do processo de gestão.
27. Concluída a análise SWOT, conforme indicado no parágrafo 19.9, e identificados os pontos sensíveis do objeto em estudo, aqueles que vão merecer maior aprofundamento, a equipe de auditoria deve verificar de que forma o gestor está tratando o processo de gerenciamento de riscos.

COMO APLICAR A TÉCNICA

28. Para elaborar o Diagrama de Verificação de Risco, é importante identificar os possíveis danos ou efeitos que cada uma das fraquezas e ameaças apontadas na SWOT podem gerar para o alcance dos objetivos do objeto de auditoria. Tais efeitos devem ser analisados detalhadamente e registrados no diagrama.

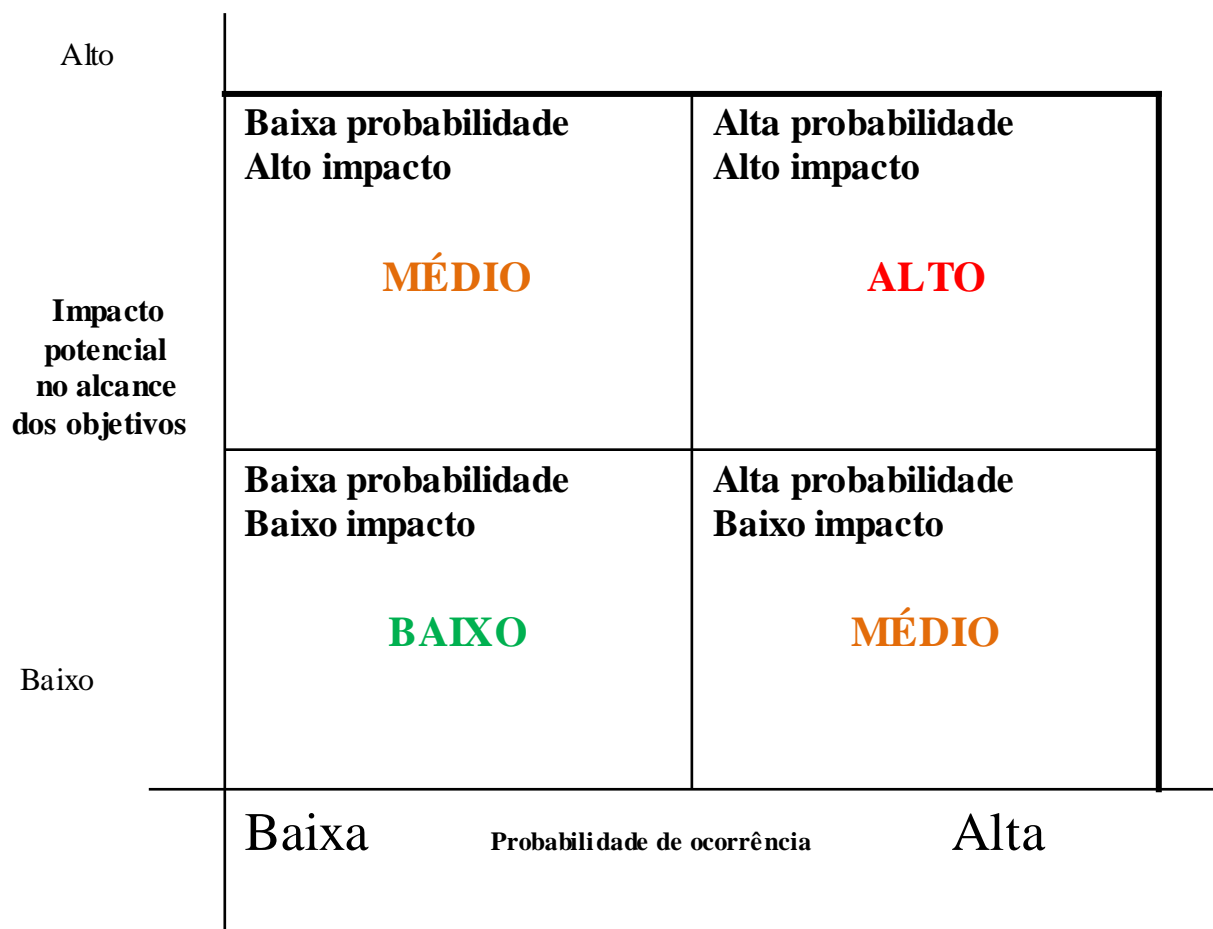
Atenção:

No Diagrama de Verificação de Risco só devem ser registrados os riscos decorrentes de fraquezas e ameaças identificadas na SWOT

29. Ao identificar na SWOT, por exemplo, a fraqueza **inexistência de protocolos e normas operacionais padronizadas para o programa**, deve-se responder a seguinte pergunta: Quais são os riscos associados à **falta de protocolos e normas operacionais padronizadas para o objeto da auditoria**? Os eventos de risco associados devem ser vinculados às fraquezas ou ameaças previamente identificadas. Para facilitar, os eventos de risco devem ser identificados por letras e números. Pode haver mais de um risco por fraqueza (F1, ..Fx) ou ameaça (A1, ..Ax) e um risco pode estar associado a uma ou mais fraquezas e ameaças.
30. Recomenda-se que, antes da oficina com os gestores, a equipe faça uma primeira análise de probabilidade de ocorrência e do impacto causado, para elaborar uma matriz preliminar que servirá de guia durante a oficina com os gestores.
31. As etapas da oficina para elaboração do Diagrama de Verificação de Risco são as seguintes:
 - 31.1 em uma outra grande folha em branco afixada em quadro ou na parede da sala onde se realiza a oficina, desenhar uma matriz, conforme Figura 4, para iniciar a análise de probabilidade e impacto, como indicada a seguir, e **registrar os riscos decorrentes de fraquezas e ameaças listadas na SWOT**, identificadas por letras e números. Pode haver mais de um risco por fraqueza ou ameaça;
 - 31.2 **identificação dos riscos** - a partir dos pontos fracos e das ameaças identificadas na análise SWOT a equipe deverá identificar os possíveis riscos associados;
 - 31.3 **análise do risco** - a análise deve determinar, em consulta aos gestores, a existência de controles e estabelecer as consequências e a probabilidade de ocorrência de risco no contexto desses controles. A consequência e a probabilidade de ocorrência deverão ser combinadas de modo a produzir um nível estimado de risco, quantificável, se possível, ou qualificado em uma escala de baixo a alto, conforme esquema a seguir:



- 31.4 **avaliação do risco** – a avaliação do risco permitirá enumerar as prioridades e apresentar as informações para tomada de decisão sobre a forma como os riscos devem ser controlados;
 - 31.5 **tratamento do risco** – identificados e avaliados os riscos no DVR, deve-se determinar as áreas que poderão ser investigadas pela auditoria com maior profundidade.
32. Na possibilidade de o gestor haver implantado um sistema de gerenciamento de risco, deve-se prosseguir com as seguintes ações: os riscos de baixo impacto poderão ser aceitos e monitorados, por precaução; e os riscos de alto impacto poderão requerer a adoção de medidas alternativas para os programas/projetos ou serviços.
33. O Diagrama de Verificação de Risco deve ser apresentado conforme figura 4:

Figura 4 – Exemplo de Diagrama de Verificação de Risco

34. O quadro resumo deve constituir anexo do projeto de auditoria nos moldes dos Apêndices C e F.

REFERÊNCIAS

- ANDREWS, Kenneth R. **The Concept of Corporate Strategy**. McGraw-Hill/Irwin, 3rd edition, 1994.
- CHRISTENSEN, C. Roland, BOWER, Joseph L. **Business Policy: Text and Cases**, R.D. Irwin, 7th edition. 1965.
- COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura**. Audibra.
- DAYCHOUW, M. **40 ferramentas e técnicas de gerenciamento**. Rio de Janeiro : Brasport. 2007.
- DEALTRY, Richard. **Dynamic SWOT Analysis – the Developer’s guide**. IPC, UK, 1994
- HINDLE, Tim; LAWRENCE, Margaret. **Field Guide to Strategy - A Glossary of Essential Tools and Concepts of Today Managers**, Harvard Business School Press, Boston, 1994.
- LACERDA, A. C. et al. **Tecnologia: Estratégia para a competitividade**. Siemens Ltda, CEFET-PR, Nobel, 2001, p. 65-80.
- Mind Tools - SWOT Analysis, Discover New Opportunities. Manage and Eliminate Threats - http://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm , consulta em 29/6/2010.
- MINTZBERG, H. AHLSTRAND, B. LAMPEL, J.. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre : Editora Artmed – Bookman., 2000.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. **Evaluation and its use in value for money studies: Learning from others**. Londres, 2000.
- RYAN, Christopher. **How to use SWOT Analysis to Pinpoint your B2B Marketing Strengths and Weaknesses**. <http://fusionmarketingpartners.com/resources/swot-analysis/>, consulta em 29/6/2010. Extraído do livro: **How to Create an Unstoppable Marketing and Sales Machine**. Fusion Marketing Press. 2009.
- SUN TZU. **A Arte da Guerra**. Editora Record.
- TOIVANEN, T; LAHTI, S; LEINO-KILPI, H: **Applicability of SWOT analysis for measuring quality of public oral health services as perceived by adult patients in Finland**. Community Dent Oral Epidemiol 1999; 27: 386–91.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Visão e Raciocínio Estratégico: material de curso** (coletânea do professor Ricardo Baiocchi de Macedo).

APÊNDICES

Apêndice A - Elementos da Orientação Estratégica do Programa Nacional de Imunizações (PNI)

Tipo	Conceito	Descrição
Missão	O que o programa almeja?	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir para o controle, eliminação e/ou erradicação das doenças imunopreveníveis.
Objetivos estratégicos	Como chegar lá?	<ul style="list-style-type: none"> Vacinar 100% das crianças menores de um ano, com todas as vacinas listadas no esquema básico, por meio de duas estratégias básicas: <ul style="list-style-type: none"> vacinação de rotina; campanhas anuais. Manter a erradicação da poliomielite; Contribuir para o controle ou eliminação do sarampo, da difteria, da coqueluche, do tétano acidental e neonatal, da tuberculose, da hepatite B, da febre amarela, da caxumba e da rubéola; Coordenar a utilização e o suprimento de alguns imunobiológicos indicados para situações ou para grupos populacionais específicos, como idosos, soldados, entre outros.
Fatores críticos que influenciam o sucesso do programa	o que precisa ser feito com eficiência?	<ul style="list-style-type: none"> Atingir metas de cobertura de forma homogênea entre estados e, especialmente, entre municípios para evitar a formação de grupos suscetíveis e eliminar a vulnerabilidade epidemiológica.
Produtos e indicadores de desempenho importantes	Como medir o desempenho?	<ul style="list-style-type: none"> <u>Indicadores já desenvolvidos:</u> <ul style="list-style-type: none"> cobertura vacinal nas crianças menores de 1 ano de idade. taxa de abandono acompanhamento de doses aplicadas indicadores operacionais de avaliação dos serviços de saúde para imunização indicadores operacionais de desempenho indicadores aplicados aos eventos adversos pós-vacinação <u>produtos:</u> <ul style="list-style-type: none"> normatização: O PNI emite normas técnicas referentes à conservação, ao transporte e à administração dos imunobiológicos, incluindo programação e avaliação do Programa.
Metas	Como saber o que é um bom resultado?	<ul style="list-style-type: none"> Alcançar os indicadores¹ de cobertura vacinal, preconizados pelo Ministério da Saúde como capazes de garantir o controle de cada doença de forma homogênea entre municípios e estados.

¹ Poliomielite – 90%; Sarampo – 95%; BCG – 90%; DTP – 90%; Hepatite B – 95%; Febre amarela – 100%; Tríplice viral – 95%; Haemophilus influenzae tipo b – 95%.

Apêndice B – Exemplo de Análise SWOT aplicada em programa de Esgotamento Sanitário

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
+	Forças	Oportunidades	+
	<ul style="list-style-type: none"> Qualidade técnica dos profissionais. Estrutura de gerenciamento e coordenação formalmente definida. Sistema próprio de acompanhamento da execução. Sistema hierárquico organizado. 	<ul style="list-style-type: none"> Existência de marco regulatório. Possibilidade de realização de parcerias. Disponibilidade de recursos externos. Articulação institucional para o planejamento. Existência de outras ações de governo que podem se articular com o programa de esgotamento. Conscientização de controle social e burocrático sobre a área. 	
-	Fraquezas	Ameaças	-
	<ul style="list-style-type: none"> F1 – Recursos próprios insuficientes. F2 – Falta de cumprimento do planejamento. F3 – Inexistência de projetos para obtenção de recursos. F4 – Utilização de projetos defasados ou mal elaborados para obtenção de recursos. F5 – Inexistência de sistemática formal de acompanhamento e avaliação. F6 – Deficiência das ações de educação ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> A1 – Intempestividade no repasse de recursos. A2 – Lapso temporal entre a elaboração do projeto e liberação do recurso. A3 – Deficiência dos critérios definidos para seleção de municípios e localidades. A4 – Ausência de Plano Estadual/Municipal de Saneamento. A5 – Incapacidade dos municípios de operar o sistema de esgotamento. A6 – Ingerência política na nomeação dos dirigentes. A7 – Interferência política na alocação dos recursos descumprindo critérios técnicos. A8 – Insegurança jurídica dos contratos de concessão antigos. A9 – Inadimplência de estados e municípios dificulta captação de recursos; A10 – Deficiência de articulação das ações públicas integradas objetivando a sustentabilidade do programa. A11 – Dificuldade de conscientização da população quanto ao pagamento de tarifas de esgoto. A12 – Pouca adesão do usuário na realização das ligações intradomiciliares. A13 – Crescimento da insatisfação da população com os serviços prestados pelas empresas estaduais, demandando a prestação do serviço pelo município. A14 – Resistência da opinião pública ao emissário submarino. 	

Apêndice C - Exemplo de Diagrama de Verificação de Risco aplicada em programa de Esgotamento Sanitário

IMPACTO POTENCIAL	BAIXA PROBABILIDADE / ALTO IMPACTO	ALTA PROBABILIDADE / ALTO IMPACTO
	<ul style="list-style-type: none"> impossibilidade de licitar o serviço a partir do início do ano fiscal (A4); ineficácia/ineficiência na operação dos equipamentos existentes (A5); atraso no processo de desapropriação (F2); atraso no processo de licenciamento ambiental(F2). 	<ul style="list-style-type: none"> aumento de custos da obra; (A1, A2) prejuízo social decorrente da falta de equidade na ação (A3, A7); impossibilidade de receber recursos federais (A4, F3); descontinuidade na execução dos projetos gerenciais (A6); prejuízo à sustentabilidade econômica e ambiental do projeto(A 12, F6); aumento dos custos de execução das obras (F4); atraso ou interrupção na execução de obras (F4, A1, A2); não execução de obras (ampliação/implantação) (F6, A 14, F1, A15, F4, F2, F3, A16, A17); uso de material inadequado nas obras (F5); ocorrência de desvio de recursos na execução das obras (F5); erro na execução do projeto (F5); uso inadequado dos equipamentos pela população (F6)
	BAIXA PROBABILIDADE / BAIXO IMPACTO	ALTA PROBABILIDADE / BAIXO IMPACTO
		<ul style="list-style-type: none"> intempestividade na adoção de medidas corretivas (F5); deficiência no gerenciamento dos contratos (F5).
PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA		

Apêndice D – Resumo do Programa de Moradia

Objetivo e descrição das ações

O Programa de *Moradia* tem por finalidade viabilizar o acesso à moradia e elevar os padrões de habitabilidade em localidades urbanas e rurais, promovendo intervenções em áreas degradadas, de risco ou ocupadas por sub-habitações - favelas, cortiços, mocambos e palafitas, entre outras². Para 2003, o programa conta com um orçamento de R\$ 295.678.351,00. As respectivas modalidades de gastos estão a seguir relacionadas:

- a) *Produção de moradias* - esta modalidade contempla intervenções necessárias à construção de unidades habitacionais em parcelas legalmente definidas de uma área, que disponham, no mínimo, de acesso por via pública e, no seu interior, soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica viabilizadas pelos estados e municípios, admitido o repasse dos recursos de Orçamento Federal somente para construção habitacional e trabalho social.
- b) *Urbanização de áreas* - esta modalidade contempla intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de: parcelamento de glebas; regularização fundiária; construção ou melhoria de habitações; construção de instalações hidráulico-sanitárias domiciliares; obras e serviços de infra-estrutura e recuperação ambiental; construção de equipamentos comunitários; e trabalho social.
- c) *Produção de Lotes Urbanizados* será implementada por meio da produção de parcelas legalmente definidas de uma área, em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano municipal, dotadas de acesso por via pública e, no seu interior, de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica.

Público-alvo

Famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com rendimento mensal de até três salários mínimos, submetidas a condições de habitabilidade abaixo dos padrões mínimos aceitáveis.

Forma de implementação

O Programa é gerido pelo Ministério da Urbanidade, operacionalizado por instituição financeira pública e executado, de forma descentralizada, por estados e municípios.

Nesse modelo, compete ao Ministério, por intermédio da Secretaria de Habitação: (i) selecionar as propostas encaminhadas pelo entes federados, considerando as disponibilidades orçamentária e financeira do Programa; e (ii) repassar, após seleção das propostas, recursos para conta específica junto à instituição financeira pública.

À instituição financeira pública, responsável pela operacionalização do programa, cabe: (i) receber e analisar a documentação técnica, institucional e jurídica remetida pelos proponentes; (ii) celebrar os contratos de repasse, em nome da União; (iii) promover a execução orçamentária-financeira relativa aos

² Por inadequação habitacional entende-se a necessidade de melhorias/ampliação de unidades habitacionais e/ou de implantação ou melhorias da infra-estrutura e dos serviços urbanos, a partir da identificação de níveis diferenciados de carência. Adotam-se várias formas para se fazer referência ao fenômeno da subnormalidade habitacional. As diferenças regionais e a ênfase que se queira dar a um dos aspectos envolvidos na questão (legalidade fundiária, posturas municipais, estrutura física da moradia, forma e localidade do assentamento, e outros) dão origem a essa diversidade. Assim, podem ser destacadas:

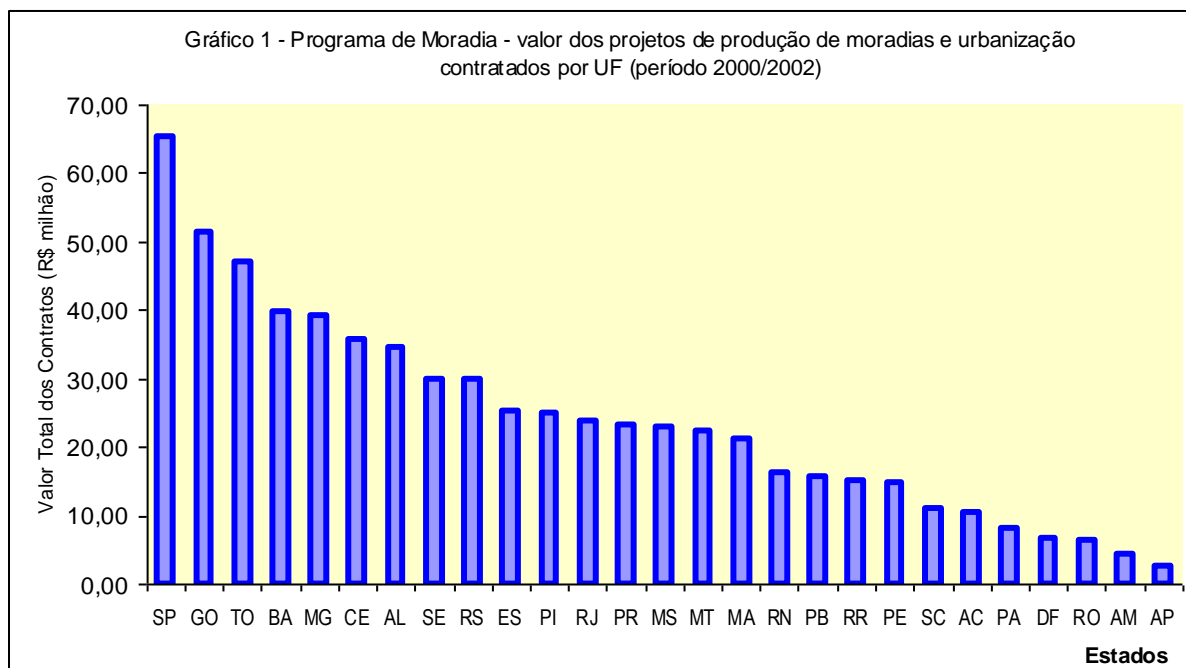
- a) barraco, mocambo, ou palafita, cuja ênfase é quanto à estrutura física da moradia, em geral construída com materiais improvisados ou não duráveis;
- b) baixada, alagados, invasão, loteamento clandestino, favela e assentamentos populares, que têm como foco o sítio e a forma ilegal como se deu sua ocupação.

contratos de repasse, por meio da emissão de autorização de início do projeto e liberação dos recursos aos partícipes do programa; (iv) acompanhar e atestar a execução dos projetos; e (v) receber, analisar e adotar providências necessárias à respectiva baixa das prestações de contas, parciais e finais, relativas aos contratos de repasse.

Os estados e municípios devem, preliminarmente, apresentar consulta ao Ministério, considerando diagnóstico elaborado pelo ente federado. Os proponentes das consultas aprovadas pelo Ministério responsabilizam-se por: (i) apresentar o programa de trabalho e os documentos previstos em norma federal; (ii) comprovar o aporte da contrapartida exigida, em acordo com o definido no Manual Operacional do Programa; (iii) assinar contrato de repasse com a instituição financeira pública; (iv) contratar a execução das obras objeto do contrato de repasse, seja por empreitada, administração direta, co-gestão e/ou autogestão (mutirão); (v) comprovar a execução parcial ou integral do projeto; (vi) solicitar a liberação de recursos financeiro junto à instituição; (v) efetuar o pagamento da empresa contratada para execução das obras objeto do contrato de repasse; e (vii) elaborar e apresentar as prestações de contas parciais e finais.

Execução física

Quanto à execução física da ação, das 3.851 operações contratadas entre 2000 e 2002, já se encontram concluídas 924, beneficiando cerca de 162,2 mil famílias com a construção e recuperação de moradias e urbanização.



Fonte: Instituição Financeira Pública.

Apêndice E – Exemplo de Análise SWOT aplicada em um Programa de Construção de Moradia

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
+	Forças	Oportunidades	+
	<ul style="list-style-type: none"> Estrutura física e humana da gerência do programa adequada às suas atribuições; Descentralização da execução para estados, municípios, o que proporciona maior adequação às necessidades locais do programa; Operacionalização e fiscalização do programa facilitada pela capilaridade da instituição financeira responsável pelo financiamento; Notória qualificação dos analistas da unidade do ministério responsável para seleção dos projetos; Oferta de cursos, pelo Ministério responsável para capacitar os potenciais proponentes; Recebimento pela instituição financeira responsável pelo financiamento das prestações de contas, parciais e finais, relativas aos contratos de repasse, providenciando sua análise e adoção de medidas necessárias à respectiva baixa. 	<ul style="list-style-type: none"> O programa pode representar um instrumento de viabilização do planejamento urbano expresso pelo Plano Diretor Municipal/Zoneamento; Projeto de Lei na área da habitação pode gerar estabilidade financeira e orçamentária para o Programa, vinculando o mínimo de 2% das receitas federais e de 1% das receitas dos estados e municípios aos fundos de habitação pelo período de 30 anos, até a eliminação do déficit habitacional. Ascensão histórica da oferta de serviços na área da construção civil pode minimizar os custos do programa e fomentar o crescimento do setor no país; A priorização do programa nos planos do governo pode reduzir a demanda histórica; Contexto de subnormalidade habitacional pode contribuir para a priorização do programa no âmbito dos entes federados. 	
-	Fraquezas	Ameaças	-
	<ul style="list-style-type: none"> F1 – Previsão de recursos financeiros e orçamentários para o programa não atende a demanda, em razão de contingenciamentos; F2 – Ausência de acompanhamento do projeto após sua ocupação, por falta de avaliações, o que representa risco de que o público alvo não usufrua do projeto por grilagem, esbulho expropriatório ou outros fatores ainda não conhecidos; F3 – Ausência de indicadores adequados para medir o desempenho do programa; F4 – Desconhecimento do local de construção, por parte dos analistas da unidade do ministério responsável, prejudicando o processo de seleção de propostas; F5 – Aplicação de recursos sem critérios que observem a heterogeneidade entre os estados da federação, gerando aumento nas diferenças regionais, privilegiando as mais desenvolvidas que apresentam mais projetos; F6 – Insuficiência de padrões que garantam a qualidade das prestações de contas; F7 – Avaliação da qualidade do programa por parte da equipe do ministério responsável dificultada pela dispersão geográfica dos projetos. 	<ul style="list-style-type: none"> A1 – Incapacidade dos entes federativos de formular projetos realistas pode prejudicar a qualidade da execução do programa; A2 – Suscetibilidade dos gestores locais a desvios de recursos pode reduzir a eficácia do programa; A3 – Interferência, por parte de agentes políticos, na seleção de projetos pode causar prejuízo à equidade na execução do programa entre os entes federativos; A4 – Projetos podem contemplar áreas cuja ilegalidade fundiária/ambiental é problemática, em especial quanto à insegurança jurídica inerente à sua perenidade; A5 – A especulação imobiliária e a inflação dos preços dos insumos da construção civil podem aumentar os custos do programa, com potencial prejuízo a sua eficiência; A6 – A acessibilidade do assentamento e o perfil da estrutura física das moradias podem dificultar a urbanização das áreas eleitas como alvo pelo programa. 	

Apêndice F - Exemplo de Diagrama de Verificação de Risco do Programa de Construção de Moradia

IMPACTO POTENCIAL	Baixa probabilidade / Alto impacto	Alta probabilidade / Alto impacto
	<ul style="list-style-type: none"> • aliciamento de líderes comunitários/políticos locais a fim de que se protejam projetos prioritários em detrimento de encaminhar projetos que atendam região de seus potenciais eleitores (A3); • interferência política nos trabalhos da equipe de analistas do ministério responsável (A3). • desapropriação por interesse social, demanda judicial privada ou impacto ambiental não mitigável (A4). • preterição da área do projeto pelo município para fins de priorização de suas ações/investimentos até o desfecho do questionamento ambiental/fundiário (A4). • supressão de quantitativos inicialmente previstos por aumento dos custos unitários (A5). • orçamento global orçado a maior como forma de garantir os projetos previstos, face ao contingenciamento orçamentário (A5). • desconsideração na análise de aspectos peculiares da realidade local que interferirão nas obras, mas não são considerados elementos essenciais de um projeto e, portanto, nele não se revelam, em especial: futuras obras/projetos adjacentes, conflitos locais e dificuldades de acesso (F4). 	<ul style="list-style-type: none"> • ineficácia por não atingimento das metas no período esperado (F1). • comprometimento da conclusão dos projetos em razão da instabilidade na transferência da contrapartida financeira (F1). • incremento dos custos dos projetos por mobilização/desmobilização decorrentes de eventual paralização das obras por demora na liberação de recursos (F1). • geração de descrédito da imagem institucional do programa (F1). • elevação do tempo de análise dos projetos e retrabalho devido à necessidade de buscar elementos que deveriam ter sido fornecidos pelo proponente quando da sua apresentação (A 1). • incremento no número de projetos devolvidos para correção ou rejeitados (A1). • sobrecarregar os entes federativos menos capacitados e, via de regra, menos desenvolvidos, com custos maiores de elaboração dos projetos/levantamentos de informações por contratação de terceiros (A1). • sobrepreço do orçamento projetado e, caso não identificado, superfaturamento das obras (A2). • desvio de finalidade do recurso obtido, seja em alocação diversa da prevista, em outra ação do município ou em benefício de terceiro (A2). • término dos recursos sem conclusão das obras por alteração do projeto no seu curso, em especial pelo incremento de quantitativos de maior preço unitário e redução dos de maior desconto (jogo de planilhas para beneficiar licitante vencedor) (A2). • ausência de aporte da contrapartida financeira prevista para o ente federativo (A2). • ações cautelares do controle externo administrativo e judicial para apurar indícios de irregularidades que impactem no andamento da obra (paralizações) (A2). • não usufruto do projeto pelo público alvo (F2). • preterição de projetos oriundos de regiões com subnormalidade habitacional mais grave pela seleção de projetos de outras regiões (F5). • prejuízo à governança do programa ante mecanismos insuficientes para avaliar o atingimento dos objetivos (F3). • desconhecimento do benefício real e potencial do programa (F3). • burla ao processo de responsabilização por inexecução (F6). • prejuízo à imagem institucional do programa para alocação de orçamento pela impunidade ante casos de má gestão dos recursos (F6).
	Baixa probabilidade / Baixo impacto	Alta probabilidade / Baixo Impacto
	<ul style="list-style-type: none"> • custos adicionais de transporte no orçamento dos projetos (A6). • custos adicionais para destruição de construções irregulares para liberação do local de execução do projeto, eventualmente com alocação provisória de moradores da área (A6). • restrição do cronograma por incidências de fenômenos climáticos, em especial chuvas/cheias (A6). • dificuldades na contratação de empresas com capacidade técnica de execução dos projetos em condições especiais (A6). 	<ul style="list-style-type: none"> • as medições das equipes de fiscalização da instituição financeira não aferem se os impactos dos projetos atende o esperado pela gerência do programa e pelo beneficiário (F7). • as externalidades dos projetos, positivas e negativas, não são avaliadas (F7).
PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA		