



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

**O SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE DA COMISSÃO
NAVAL BRASILEIRA NA EUROPA (CNBE) SOB A ÓTICA
DO MODELO DE TRÊS LINHAS DE DEFESA**

**THIAGO MARTINS AMORIM, JORGE NASCIMENTO DE OLIVEIRA JUNIOR, THIAGO SILVA E
SOUZA**

GT 3 GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS RELATO TÉCNICO

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

O SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE DA COMISSÃO NAVAL BRASILEIRA NA EUROPA (CNBE) SOB A ÓTICA DO MODELO DE TRÊS LINHAS DE DEFESA

Resumo

Ao longo das últimas décadas observa-se um incremento nas pressões exercidas pela sociedade quanto à qualidade e efetividade na prestação de serviços públicos. Como consequência, organizações vêm adotando ações que buscam fortalecer a governança pública e modernizar suas instituições. Este relato descreve o Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ) de uma organização militar responsável pelo apoio aos processos de obtenção da Marinha do Brasil (MB) no exterior, à luz do conceito de 3 Linhas de Defesa do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) e cuja intervenção trouxe benefícios ao Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM). A partir da análise, concluiu-se que o modelo permite identificar pontos de melhoria na estrutura e processos para o atingimento dos objetivos institucionais com governança, segregação de funções e gerenciamento de riscos, reaplicáveis àquelas organizações que buscam a atuação integrada e maximização de seu valor público.

Palavras-chave: Nova Governança. Gestão da Qualidade no Setor Público. Gestão de Risco. Controle Interno.

1 Introdução

O incremento na complexidade da gestão das organizações públicas resulta de um contexto social cada vez mais complexo, incerto, volátil e interconectado, o qual exige, a cada momento, que as instituições possuam processos e procedimentos eficazes para o atingimento de seus objetivos, paralelamente apoiados em estruturas consolidadas de governança e gestão, nesta incluído o gerenciamento de riscos.

Dentre as principais modificações organizacionais, encontram-se as iniciativas de integração de esforços entre as diversas áreas e o desempenho de funções matriciais, voltadas ao alcance de objetivos governamentais, em detrimento à organização meramente funcional, segmentada no escopo de atuação de suas agências públicas.

Nesse sentido, destaque para o processo de institucionalização da chamada Nova Governança Pública, sugerindo-se a incorporação da governança, da gestão de riscos e da integridade - *Governance, Risk and Compliance* - às práticas de gestão das agências públicas” (VIEIRA; BARRETO, 2019), contribuindo assim para o aprimoramento de resultados e a busca constante para a solução de problemas públicos, incorporados à agenda governamental.

O modelo de Três Linhas de Defesa do COSO busca atuar junto à crescente complexidade das organizações modernas, em especial quanto aos riscos emergentes e, por vezes, sem precedentes por elas enfrentados. Sua aplicação mostrou-se particularmente relevante nesse último biênio 2020-2021, marcado pelos desafios impostos pela pandemia do COVID-19, cujos impactos alteraram o cotidiano de toda a sociedade.

Daí a importância de se referendar a relação entre governança e gestão, uma vez que governança busca prover direcionamento, monitoramento, supervisão e avaliação da atuação da gestão, sendo esta, por sua vez, integrada aos processos organizacionais e responsável pelo

planejamento, execução, controle e ação dos recursos disponíveis para a consecução dos objetivos planejados.

Para além, resta interessante a reflexão de Parente Filho (1991) sobre a expectativa de Deming (1990) acerca da aplicabilidade de um modelo de gestão da qualidade no setor público:

(...) uma doença comum que aflige a administração e a administração pública em todo o mundo é a impressão de que os nossos problemas são diferentes. Com certeza são diferentes, mas os princípios que ajudarão a melhorar a qualidade do produto e dos serviços são, por natureza, universais. (DEMING, 1990, *apud* PARENTE FILHO, 1991, p. 15)

Nesse contexto, convém salientar a experiência consolidada da MB com o Programa Netuno, modelo de excelência em gestão criado a partir do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, cuja finalidade primeira foi a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população e de sua própria administração organizacional, tendo sido implementado pelo Decreto n 5.378/2005 (SOUZA *et al*, 2015).

Sendo assim, para o presente estudo, destaca-se uma organização pertencente ao Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM) que, por definição, tem a finalidade de promover, manter e controlar o provimento do material necessário à manutenção da Força e demais Órgãos Navais em condição de plena eficiência.

Ao apresentar o relato de implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), busca-se debater sobre o tema qualidade no setor público como opção para a reorientação gerencial das organizações, tendo como pontos básicos o foco no cliente, o trabalho em equipe permeando toda a organização, o processo de tomada de decisão baseado em evidências e a constante busca pela solução de problemas a partir da diminuição de erros (LONGO, 1996).

2 A experiência da Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE)

A CNBE, com sede em Londres, na Inglaterra, é um órgão de compra dentro da estrutura do SAbM¹ responsável pelas etapas da procura, mediante pesquisa, identificação e seleção das fontes de obtenção no mercado estrangeiro, da aquisição mediante a compra do material ou contratação de serviços, além do devido acompanhamento quanto aos prazos e condições de entrega (BRASIL, 2020a), atuando em extensa área de jurisdição que compreende quatro continentes: Europa, África, Oceania e Ásia, exceto Japão, China e Coreia.

Fruto de um projeto bem-sucedido iniciado em 2018, com moldura temporal de 12 meses, a CNBE recebeu, em 21 de janeiro de 2019, a certificação ISO 9001:2015 com duração

¹ “conjunto de Órgãos, processos e recursos de qualquer natureza, interligados e interdependentes, estruturado com a finalidade de promover, manter e controlar o provimento de material necessário à manutenção das Forças e demais OM em condições de plena eficácia e eficiência.” (BRASIL, 2020a)

de 3 anos, sujeito a revalidações anuais por auditores da *British Assessment Bureau (BAB)*², as quais ocorreram em junho de 2020 e maio de 2021.

Cabe destacar que a Organização Internacional de Padronização (ISO) é uma agência internacional, fundada em 1947, que possui mais de 23 mil padrões internacionais, cobrindo quase todos os aspectos de tecnologia e negócios. Nesse contexto, a ISO 9001 é o padrão de qualidade, tendo sido publicado pela primeira vez em 1987. A versão atual da ISO 9001 foi lançada em setembro de 2015. (BAB, 2021)

Dessa forma, a ISO 9001 estabelece critérios para o Sistema de Gestão da Qualidade, o chamado *Business Management System (BMS)*, implementado na CNBE em alinhamento ao Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) em vigor. Para tal, o BMS, no assunto específico, tem por objetivo nortear o sistema e definir a política de qualidade da instituição com foco na satisfação do cliente, versando sobre (i) adequação à legislação; (ii) recursos para a qualidade; (iii) conscientização da força de trabalho; (iv) melhoria contínua; e (v) gerenciamento de riscos.

O SGQ-CNBE está estruturado sob quatro pilares, a saber:

- a) macroprocesso de obtenção no exterior (escopo do projeto);
- b) gerenciamento de riscos organizacionais;
- c) ações decorrentes de auditorias aplicadas pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) e da Inspeção Administrativo-Militar (IAM); e
- d) sugestões, reclamações ou elogios dos clientes.

Nesse momento, é importante sublinhar que, de uma forma geral, as demandas por aquisições são apresentadas pelas Organizações Militares Solicitantes (OMS) por meio do preenchimento de uma Solicitação ao Exterior (SE)³ no Sistema de Obtenção da Marinha (SOMAR)⁴. Após o registro, as SE são agrupadas por processo, possibilitando assim a realização de cotações e emissão de Ordens de Compra ou Notas de Empenho, formalizando assim os pedidos de entrega de bens ou prestação de serviços.

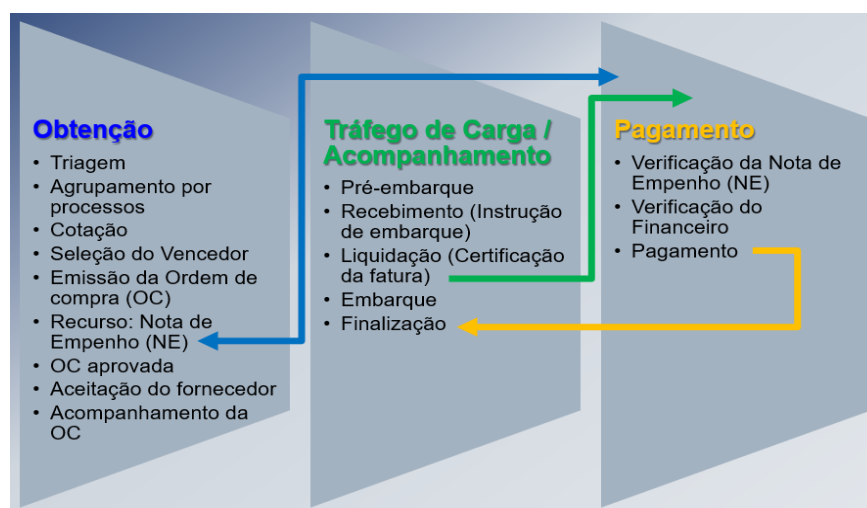
² Entidade acreditada pela *United Kingdom Accreditation Service (UKAS)*, órgão oficial no Reino Unido, cuja missão é chancelar as certificações em sistemas de gestão no Reino Unido. Para ver mais sobre o órgão, acessar: < <https://www.ukas.com/about/our-role/>>.

³ Documento onde uma OMS apresenta ao SAbM pedidos para aquisição de materiais e/ou serviços de manutenção a serem prestados no exterior, para além de pagamento de outras despesas de operações e/ou estadia em portos estrangeiros de meios navais, tropas ou pessoal em serviço no Exterior (BRASIL, 2020b).

⁴ A obtenção no exterior é operacionalizada, precipuamente, por meio do SOMAR, e sua comunicação com o SIAFI possibilita os correspondentes lançamentos contábeis, atinentes à movimentação de recursos e ao controle patrimonial (BRASIL, 2020b).

A figura nº 01 sintetiza o processo, abarcando as atividades de apoio à contratação no exterior e os trâmites de desembaraço alfandegário para entrega de materiais e equipamentos no Brasil, além dos procedimentos de pagamento. Todos os processos referenciados são divididos pelos diferentes cargos e funções no âmbito do Departamento de Obtenção da CNBE, sendo regulamentados por legislação interna própria.

Figura nº 01 – Macroprocesso Obtenção no exterior



Fonte: Elaborado pelos autores

Considerando as atividades desempenhadas pela CNBE, convém salientar a importância do PEO, no qual são estabelecidos objetivos e metas, bem como sua mensuração por meio de indicadores de desempenho. O monitoramento dessas metas, realizado mensalmente nas reuniões do Conselho de Gestão⁵, reveste-se de grande importância para o cumprimento de sua missão com eficiência, eficácia e economicidade.

Desta forma, por ocasião das reuniões mensais, caso as metas estabelecidas não sejam cumpridas, as justificativas são registradas em ata e suas causas são examinadas, possibilitando a identificação de possíveis ações de mitigação e/ou correção. Como fruto da estratégia de gerenciamento de riscos estabelecida pela estrutura de gestão do controle interno da CNBE, os riscos estratégicos são também monitorados nessas reuniões do Conselho de Gestão.

Outro importante papel atribuído ao controle interno é o monitoramento de recomendações externas decorrentes de auditorias ou visitas técnicas de outras OM, ou provenientes de órgão extra-MB, tais como o Ministério da Defesa ou o Tribunal de Contas da União (TCU). Acrescenta-se que, anualmente, a CNBE passa por uma verificação institucional,

⁵ Integrado à estrutura organizacional da CNBE, é o responsável pelo assessoramento ao Presidente da Comissão nos assuntos relacionados à administração geral e ao desenvolvimento organizacional, em particular nas orientações para o desenvolvimento de atividades voltadas para o aprimoramento da gestão, sempre apoiadas pelo Programa Netuno (BRASIL, 2019).

interna, alternando entre uma Inspeção Administrativo-Militar (IAM) realizada pela Secretaria-Geral da Marinha (SGM) em anos pares, e Auditoria do Centro de Controle Interno da Marinha, nos anos ímpares, cujas constatações (discrepâncias) são acompanhadas e corrigidas.

De maneira sucinta, é reconhecido que tal metodologia emprega os conceitos de “Linhas de Defesa” idealizados pelo COSO, e que esclarecem devidas funções e deveres ao longo de três grupos separados ou, como conhecidas, Três Linhas de Defesa (COSO, 2015). No Brasil, a Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, emitida pela Controladoria Geral da União (CGU), instituiu as seguintes instâncias de controle interno no âmbito das organizações:

a) Primeira Linha: Deve identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos à consecução de seus objetivos e metas, sendo também responsáveis por implementar as ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles sob suas áreas de atuação.

b) Segunda Linha: Compete à mesma apoiar o desenvolvimento dos controles internos e realizar as atividades de supervisão e de monitoramento das ações desenvolvidas no âmbito da “Primeira Linha de Defesa”.

c) Terceira Linha: Cabe a ela prestar serviços de avaliação e de consultoria, visando preservar e adicionar valor à organização e a melhorar suas operações, processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

Trazendo para o contexto da MB, tais instâncias de controle foram projetadas em sua estrutura administrativa onde: (i) a primeira linha de defesa compete aos controles internos orgânicos exercidos pelos Agentes Responsáveis de todas as OM, tais como Ordenador de Despesa e Gestores, bem como o Conselho de Gestão; (ii) a segunda linha cabe ao Estado-Maior da Armada e aos Órgãos de Direção Setorial; e (iii) a terceira linha compete ao CCIMAR, por meio de suas auditorias internas (BRASIL, 2021).

Fruto da adequação ao padrão ISO, foi estabelecido na CNBE um procedimento para a gestão de *feedback* dos clientes, com o objetivo de instruir a força de trabalho acerca do tratamento das informações concernentes às reclamações, sugestões e elogios encaminhados pelos canais de contato disponíveis.

Sendo assim, com a implementação do projeto SGQ-CNBE, o tema “avaliação da gestão da qualidade” foi incluído no rol dos assuntos que são tratados nas reuniões do Conselho de Gestão. Adicionalmente, para manter a convergência ao padrão ISO, foram incluídas nas apresentações do Conselho de Gestão planilhas com o acompanhamento dos riscos estratégicos, as providências decorrentes das discrepâncias da IAM (2ª linha de defesa) e do CCIMAR (3ª linha de defesa), além das informações de *feedback* dos clientes.

Cabe destacar que a CNBE representa uma das mais vultosas atividades em termos de execução orçamentária e financeira da MB, alcançando patamares expressivos em 2020, com destaque para o processamento de mais de 17 mil solicitações ao exterior (SE), a realização de cerca de 80 processos licitatórios e o acompanhamento de 110 acordos administrativos.

Após a implementação do sistema de medição de desempenho da CNBE, percebeu-se notável melhoria nos indicadores estratégicos, alcançando patamares de excelência no serviço prestado aos clientes, representados pelos arsenais, bases, centros de distribuição, navios, aeronaves e carros de combate da MB, como pontualmente demonstrado nos seguintes registros comparativos referentes a medições realizadas no intervalo entre 2018 e 2020:

- a) o processamento das SE melhorou de 71% para 96%;
- b) a quantidade de SE contratadas aumentou de 41% para 74%;
- c) o tempo médio para contratação direta foi reduzido de 108 dias para 98 dias;
- d) o tempo médio para finalização de processo foi reduzido de 121 dias para 85 dias; e
- e) o tempo médio para transporte do material adquirido e entrega no Brasil foi aprimorado, no modal marítimo de 72 dias para 45 dias e no modal aéreo de 27 para 15 dias.

Ademais, especificamente para a busca do registro, acompanhamento e gestão do *feedback* dos clientes, a partir de 2020 foi implementada uma pesquisa de satisfação, com a disponibilização de relatório mensal, também apresentado no Conselho de Gestão e que, dentro em breve, resultará em um poderoso indicador para a melhora processual.

Considerando os principais resultados alcançados nos últimos três anos, depreende-se que o Projeto SGQ-CNBE (ISO 9001:2015) resta vantajoso para a Marinha do Brasil, uma vez que aprimorou o processo de tomada de decisão e maximizou os benefícios, tanto aos usuários do SABM, quanto aos fornecedores. Ademais, observam-se benefícios também para a sociedade brasileira, uma vez que tais aprimoramentos se traduzem em maior eficiência na aplicação de recursos públicos. Não obstante, o registro e acompanhamento das ações preventivas, corretivas e de melhoria no processo de obtenção no exterior tornam-se uma fonte de informações de grande valia para novas experiências (*benchmarking*), passíveis de utilização por outras instituições públicas.

Dessa forma, entende-se que organizações de sucesso, baseadas em um processo estruturado de governança, devem buscar um efetivo sistema de controles que auxilie no processo de mitigação de riscos, aumentando a sua capacidade de alcançar as metas e objetivos estratégicos. Em outras palavras, não parece possível falar de governança se a organização não tiver um processo de gerenciamento de riscos bem estruturado, que por sua vez necessita de um efetivo sistema de controles internos.

Segundo o Instituto dos Auditores Internos do Brasil, “as organizações precisam de estruturas e processos eficazes para permitir o atingimento dos objetivos, ao mesmo tempo em que apoiam uma forte governança e gerenciamento de risco” (IIA, 2020, p.1), assim robustecendo o entendimento de que o modelo das “Três Linhas de Defesa” é uma parte importante da gestão de risco e controle das organizações.

Trazendo para o caso concreto da CNBE, resume-se na seguinte relação direta:

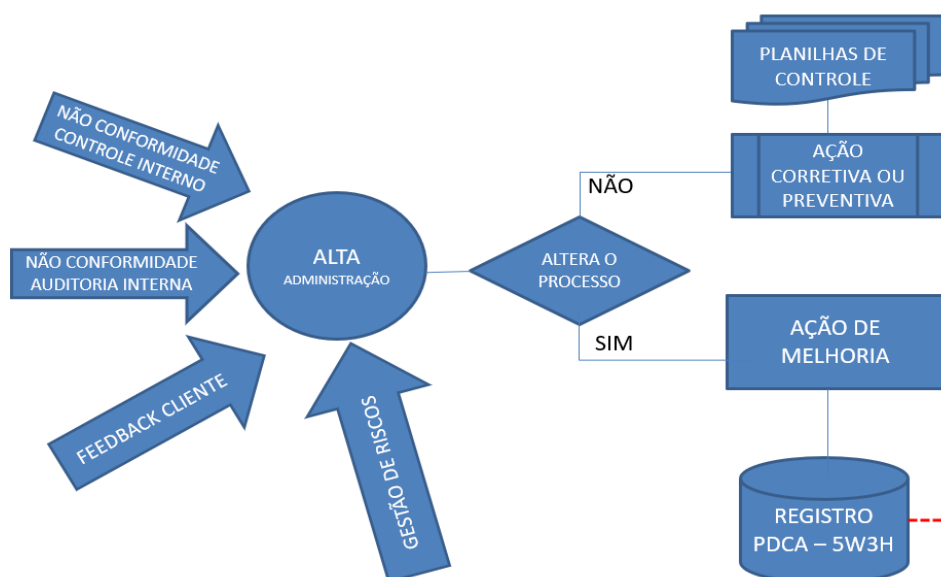
- a) 1ª Linha de Defesa: reuniões mensais do Conselho de Gestão.
- b) 2ª Linha de Defesa: Inspeção Administrativo Militar (IAM).
- c) 3ª Linha de Defesa: auditoria CCIMAR.

Tem-se, portanto, na primeira linha a execução, na segunda linha a supervisão e a terceira linha a avaliação, corroborando estudos que destacam ser o modelo de Três Linhas de Defesa “uma forma de estabelecer papéis e responsabilidades essenciais de cada gestor dentro da organização para protegê-la dos riscos por meio de uma estrutura adequada de governança” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p.125).

Logo, nesse mesmo contexto, a figura nº 02 apresenta uma adaptação desse modelo ao contexto organizacional da CNBE, permitindo o compartilhamento da experiência de implementação de um sistema de qualidade em uma repartição pública brasileira, com a peculiaridade de estar situada no exterior. Trata-se de um modelo simples e prático, passível de reaplicação em outros órgãos públicos ou esferas do Governo e que está alinhado ao atual momento do país, que busca o engajamento nos conceitos inerentes à nova governança pública, com as melhores práticas internacionais.

Figura nº 02 – Modelo conceitual proposto

Adaptação do modelo de Sistema de Gestão da Qualidade ISO 9001:2015



Fonte: Elaborado pelos autores.

Neste modelo, propõe-se a criação de canais sistematizados para captação de potenciais aprimoramentos ao sistema de qualidade. Assim, utilizam-se as constatações observadas pelas verificações permanentes exercidas pelas Linhas de Defesa, bem como o *feedback* dos clientes e a gestão dos riscos mapeados a partir do acompanhamento do PEO como fonte de informações a serem empregadas na melhoria contínua de processos.

Destaca-se que, caso a ação a ser implementada venha a causar alguma mudança procedimental ou na própria estrutura administrativa da organização, as ações decorrentes, cuja condução deve ser realizada pelos gestores formalmente delegados pelo Presidente da CNBE, carecem ser orientadas pelo modelo de “*Report 5W3H*”⁶, de forma que registros sistemáticos sejam formalizados, fomentando também a gestão do conhecimento organizacional.

3 Considerações finais

No caso concreto relatado, observa-se que o esforço conjunto de toda a força de trabalho proporcionou um gradual aumento dos níveis de qualidade no macroprocesso de obtenção da MB no exterior, culminando com a certificação do padrão ISO 9001:2015 e suas posteriores revalidações anuais pelo órgão competente no Reino Unido.

Nesse período, também buscou-se a melhoria contínua dos processos relacionados à atividade-fim da CNBE, em especial no aprimoramento da gestão de *feedback* com os clientes e no gerenciamento dos riscos organizacionais, em complemento às boas práticas já observadas pelo consolidado Programa Netuno. Conclui-se, portanto, que a certificação proporcionou mais confiabilidade no relacionamento da CNBE com seus fornecedores e clientes, possibilitando a correção dos rumos em direção à consecução de seus objetivos institucionais, contribuindo sobremaneira para a concretização dos projetos estratégicos da MB.

Além disso, entende-se que esse certificado de relevância internacional representa o reconhecimento da qualidade na gestão junto às empresas contratadas, excelência operacional, economia e engajamento da força de trabalho, conferindo benefícios em prol do SAbM, fortalecendo o cumprimento da missão constitucional da MB, uma vez que “a boa governança pública alia o desempenho e a conformidade ao tomar e implementar decisões sustentáveis – estratégia, ética e legalmente adequadas”. (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 14)

Ao comunicar a experiência de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade da ISO 9001:2015 (Projeto SGQ-CNBE), espera-se que contribua, em caso concreto, ao fomento

⁶ Matriz 5W3H é uma ferramenta de gestão que busca detalhar o planejamento de qualquer ação. Tem esse nome por causa das letras iniciais em inglês das oito palavras – o que; por que; onde; quando; por quem; como; quanto custa contável e incontável - que representam perguntas que se quer saber (BRASIL, 2019).

da introdução de melhorias na prática de nossa administração pública, também na expectativa de que as evidências discutidas demonstrem a contínua busca da MB pela adequação de seus modelos de gestão às boas práticas do processo de tomada de decisão, além de oportunidades de aprimoramento como aqui proposto, sob o pano de fundo da agenda de governança pública.

Por fim, refra-se o entendimento de que somente a partir da consolidação da cultura de excelência na gestão e da mentalidade de governança, alinhados a políticas públicas legitimadas na agenda de governo, o país conseguirá retomar seu caminho de desenvolvimento econômico e social, possibilitando a consolidação de uma agenda de reformas e assim se aproximando dos princípios de boas práticas observados em outros países, como os integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desafio ora em construção no Brasil.

Referências

BAB – BRITISH ASSESSMENT BUREAU. **Introduction to ISO 9001**. United Kingdom: BAB, 2021. Disponível em <<https://www.british-assessment.co.uk/training-elearning/courses/introduction-to-iso-9001/>>. Acesso em 23/6/2021

_____. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília, DF, 2021. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2020.pdf>>. Acesso em 05/05/2021.

_____. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas Gerais de Administração (SGM-107)**. Brasília, DF, 2019.

_____. **Normas para Execução do Abastecimento (SGM-201)**. Brasília, DF, 2020a.

_____. **Normas sobre Obtenção no Exterior (SGM-202)**. Brasília, DF, 2020b.

COSO - COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION 2015. **Leveraging COSO across the three lines of Defense**. Durham: COSO, 2021. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-2015-3LOD.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

IIA – INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Modelo das Três Linhas**, 2020. Disponível em <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-iaa-2020>. Acesso em 02 jun 2021.

ISO. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 9001:2015:** Quality Management Systems – requirements, Geneva: ISO, 2021. Disponível em <<https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>>. Acesso em 23/6/2021

LONGO, R. M. J. *Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação*. **Texto para Discussão IPEA nº 397**, Brasília: IPEA, 1996.

PARENTE FILHO, J. *Gestão da Qualidade no Setor Público*. **Texto para Discussão IPEA nº 237**. Brasília: IPEA, 1991.

SOUZA, F. S. R. N.; SCHMITT, V. G. H.; PINTO, A. F.; FAVERO, C. G. Programa Netuno: inovação para a melhoria da gestão na Marinha do Brasil. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 843–870, 2016.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília: ENAP, 2019.