

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 5849943/2020/ SEC/AUD / GAB/AUD**PROCESSO Nº 23106.041764/2020-24****Tipo de Auditoria:** Auditoria Operacional**Unidades Auditadas:** Secretaria de Infraestrutura – INFRA/UnB**Assunto:** Auditoria de Obras**Relatório nº: 202020****RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA**

Magnífica Reitora,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 202020, apresentamos os resultados dos exames realizados acerca do tema “Processo de Obras da UnB”, em decorrência das ação prevista no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2020.

1. INTRODUÇÃO**1.1 Considerações Iniciais****1.1.1 Objetivo geral e questões de auditoria.**

A presente auditoria tem por objetivo avaliar os controles internos relacionados ao processo de obras na UnB, especialmente quanto ao atendimento das determinações/recomendações dos Órgãos de Controle; ao Plano de Obras; ao orçamento das obras; e à fiscalização das obras.

Nesse sentido, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria relacionadas ao objetivo deste trabalho:

a) Quais foram as respostas da UnB quanto às determinações/recomendações expedidas pelos órgãos de controle externo e interno identificadas, especificamente na temática de obras, no período de 2016 a 2019?

b) O rito institucional de elaboração e aprovação do Plano de Obras da UnB é adequado, especialmente quanto à segregação de funções?

c) O percentual de execução do Plano de Obras no período de 2017 a 2019 foi adequado?

d) A conformidade do processo de elaboração dos orçamentos de obras é adequada?

e) Os controles internos do processo de fiscalização de obras da UnB são adequados?

1.1.2 Referências teóricas para a avaliação dos controles internos

Uma vez que o objetivo do trabalho é a avaliação de controles

internos, é importante destacar preliminarmente os principais conceitos e estudos que serão considerados nesse trabalho.

Antes de tudo, é preciso conhecer o conceito de controles internos. Conforme estabeleceu o TCU¹ (2004), controles internos podem ser definidos como o "conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão".

Já para Castro (2008)², a definição de controles internos na área pública é a seguinte:

"O controle interno compreende o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para dar segurança aos atos praticados pelo gestor e salvaguardar o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações dele decorrentes."

A partir desses conceitos, é possível apresentar a principal referência teórica na avaliação de controles internos, qual seja o trabalho Internal Control - Integrated Framework (Controle Interno - Um Modelo Integrado), também chamado de The COSO Report (metodologia COSO I).

Segundo Wassaly (2008)³, a importância do documento publicado pelo COSO é tão relevante, que as principais organizações internacionais que editam orientações sobre controles internos, tanto para o setor privado quanto para o setor público, revisaram suas publicações, no sentido de incorporarem o arcabouço conceitual e elementos introduzidos pelo COSO, por exemplo: o AICPA, em 1995; o Basle Committee on Banking Supervision, em 1998; a International Federation of Accountants - IFAC, em 1998; e o United States General Accounting Office - GAO, em 1999.

Para o COSO I, são cinco os componentes de controle: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, processo de comunicação e a monitoramento (BERGAMINI JÚNIOR, 2005)⁴.

a. Ambiente de controle: O ambiente de controle é a base para todos os outros componentes, fornecendo disciplina e estrutura. Esse ambiente influencia o modo pelo qual as estratégias e os objetivos são estabelecidos, os negócios são estruturados, os riscos são identificados, avaliados e geridos. Este influencia o desenho e o funcionamento das atividades de controle, dos sistemas de informação e comunicação, bem como das atividades de monitoramento (COSO, 2006)⁵.

b. Avaliação de riscos: O controle interno busca atingir os objetivos da entidade, para tanto, deve-se identificar os riscos que possam ameaçar o seu cumprimento e tomar as ações necessárias para gerenciar os riscos identificados. Assim, a avaliação dos riscos é uma atividade proativa que tem por objetivo evitar surpresas desagradáveis (DIAS, 2006)⁶.

c. Atividades de controle: As atividades de controle são políticas e ações estabelecidas que, quando executadas a tempo e maneira adequados, permitem a redução ou a administração dos riscos e o alcance dos objetivos da entidade (DIAS, 2006 e INTOSAI, 2007)⁷.

d. Informação e comunicação: A informação e a comunicação são essenciais para a concretização de todos os objetivos do controle interno (INTOSAI, 2007).

e. Monitoramento: A função do monitoramento é verificar se os controles internos são adequados e efetivos. Controles adequados são aqueles em que os cinco elementos do controle estão presentes e funcionando conforme o planejado (DIAS, 2006).

Dos componentes de controles internos definidos pelo *COSO I*, será enfatizado nesse trabalho o componente "Atividades de Controle".

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

A partir de análise documental e exame de registros em sistemas de informações, chegou-se às constatações abaixo:

2.1 CONSTATAÇÕES

2.1.1 Ausência de normativo que defina as responsabilidades e competências das áreas na INFRA em relação à fiscalização de obras.

Relacionada ao componente "Atividades de Controle" do estudo *COSO I*, a "normatização interna" é a definição, de maneira formal, das regras internas necessárias ao funcionamento da entidade. As normas devem ser de fácil acesso para os funcionários da organização e devem definir responsabilidades, políticas corporativas, fluxos operacionais, funções e procedimentos (DIAS, 2006)⁸.

Complementarmente, os "Procedimentos de Autorização e Aprovação", também relacionados ao componente "Atividades de Controle", estabelecem que a autorização e a execução de transações e eventos devem ser realizadas somente por pessoas que detenham essa autoridade (INTOSAI, 2007).⁹

Confrontando tais premissas com o processo de fiscalização de obras da UnB, mediante a SA 202020/001, foi solicitado à INFRA a apresentação do normativo que defina as responsabilidades e competências relacionadas ao processo de fiscalização de obras. Em resposta (Despacho INFRA 5344913), a Secretaria informou que as responsabilidades e competências do processo de fiscalização estão definidas na Lei 8.666/93 e nos Atos de designação de fiscais elaborados pelo DAF.

Em que pese a importância da Lei 8.666/93 como referência máxima no processo de fiscalização de obras públicas, o questionamento direcionado por esta AUD foi relacionado à normatização interna do processo de fiscalização de obras no âmbito da UnB, sobretudo quanto à definição de competências e responsabilidades, de maneira que os diversos atores no plano da Universidade estejam identificados e suas competências definidas. Somente a partir disso, os fluxos operacionais e as atividades relacionadas ao processo de fiscalização de obras podem ser plenamente estabelecidos.

Assim, especialmente considerando o art. 3º da Instrução Normativa Conjunta 01/2016 do MP/CGU, o qual define a responsabilidade sobre a implementação de controles internos, é imperioso que as responsabilidades e as competências do processo de fiscalização de obras sejam definidas em normativo interno.

2.1.1.1 Causas e efeitos

A causa identificada foi o entendimento da INFRA de que a 8.666/93 e os Atos de designação dos fiscais são suficientes para estabelecer as responsabilidades e competências relacionadas ao processo de fiscalização. Com efeito, a ausência de normativo que estabeleça as competências e responsabilidades prejudicam o estabelecimento de mecanismos que visem à implementação de controles internos para acompanhar, monitorar e avaliar o processo de fiscalização de obras da UnB.

2.1.1.2 Recomendações

Recomendação 01

Editar normativo que estabeleça as responsabilidades e as competências relacionadas ao processo de fiscalização de obras, de modo que permita sistematicamente o seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.

2.1.2 Ausência de manual de fiscalização que balize a atuação dos fiscais de obras designados.

A fiscalização de obras tem grande responsabilidade sobre si, tendo em vista o seu caráter de importância social, especialmente em relação à utilização de recursos públicos, observados os princípios da economicidade, eficiência e eficácia. Nesse sentido, as principais funções do fiscal de obras são: exigir da contratada o cumprimento integral de todas as suas obrigações contratuais, segundo o previsto em edital e a legislação correlata, solicitar aditamentos contratuais e etc.

Assim, um manual de fiscalização de obras apresenta, de forma abrangente, todas as peculiaridades e informações necessárias que um fiscal de obras precisa para atender às demandas contratuais e editalícias, e é um importante componente de controle interno no processo de execução de obras.

Para a avaliação desse controle, mediante a Solicitação de Auditoria 2020/001, foi demandada à INFRA a apresentação do Manual de Fiscalização que baliza a atuação dos fiscais de obras designados. Como resposta, a Secretaria informou que não possui manual de fiscalização, no entanto, justificou que a atuação dos fiscais é instruída conforme a Lei n. 8.666/93 e ainda o Livro Obras Públicas – TCU e a Publicação SEAP – Práticas -1997.

Considerando essa resposta, é importante esclarecer que a Lei n. 8666/93 é uma normativa referência para a atuação dos fiscais, bem como a publicação do TCU. No entanto, a ausência de um manual de fiscalização deixa uma lacuna de controle no processo de execução de obras da UnB. Tal documento cumpriria o papel de padronizar a atuação dos fiscais de obras designados, servindo como um guia para as suas atividades e estabeleceria os elementos mínimos da atuação desses profissionais. Seria ainda um documento mais próximo das exigências e das operações do processo de execução de obras no âmbito da UnB do que os normativos mencionados pela secretaria.

Dessa forma, considerando o disposto no art. 3º da Instrução Normativa Conjunta 01/2016 do MP/CGU em relação à responsabilidade dos gestores sobre a implementação de controles internos, é necessário que seja elaborado e implantado esse importante mecanismo de controle, qual seja o Manual de Fiscalização da Obras da UnB.

2.1.2.1 Causas e efeitos

Foi identificada como causa dessa constatação uma possível percepção por parte da INFRA de que a Lei n. 8.666/93 e os demais documentos mencionados no Despacho INFRA 5344913 são suficientes para padronizar e balizar a atuação dos fiscais de obras designados para atuarem na UnB.

Como consequência, a ausência desse importante mecanismo de controle prejudica a padronização da atuação dos fiscais, de maneira que as várias exigências relacionadas à atuação desses profissionais não sejam devidamente exercidas.

2.1.2.2 Recomendações

Recomendação 02

Elaborar Manual de Fiscalização de Obras que padronize os diversos procedimentos de fiscalização e acompanhamento das obras na UnB.

Recomendação 03

Implementar mecanismos de controle que garantam que os fiscais de obras designados utilizem o Manual de Fiscalização, quando elaborado, no desempenho de suas atribuições.

2.1.3 Ausência de registro das providências adotadas diante das observações realizadas pela fiscalização no Diário de Obras.

De acordo com a Intosai (2007), toda informação relevante deve ser identificada, armazenada e comunicada de uma forma e em determinado prazo, de modo que permita que os funcionários realizem as suas responsabilidades (a exemplo da comunicação tempestiva às pessoas adequadas). Por essa razão, as principais transações devem ser documentadas sempre que possível.

Nesse sentido, as observações realizadas pela fiscalização de obras devem ser documentadas e processadas a quem detém a autoridade para a tomada de decisões. Esse processamento deve estar alinhado com as rotinas instituídas pela organização.

Na análise da relação de processos encaminhados pela Infra, foi identificada em diversas ocasiões a ausência de registro das providências adotadas diante das observações realizadas pela fiscalização. Tal fato traz incerteza quanto ao atendimento ou não das ressalvas apontadas pela fiscalização pela contratada.

A relação de processos em que a mencionada situação foi identificada está elencada a seguir:

23106.0084859/2016-13	23106.081295/2017-81
23106.063462/2017-10	23106.063423/2017-12
23106.092469/2017-31	23106.040245/2017-43
23106.063354/2017-39	
23106.013676/2019-07	
23106.008630/2018-87	
23106.063317/2017-21	

Cabe esclarecer que o rol de processos em que não foi identificado o

tratamento para as observações não é exaustivo. Ao que tudo indica, devido a ausência de fluxos e procedimentos devidamente formalizados para o processo de fiscalização, há recorrência dessa situação. É necessário frisar ainda que não foi avaliado se essas observações foram de fato tratadas. A constatação é do ponto de vista do processamento e da documentação do tratamento dos registros realizados pela fiscalização.

2.1.3.1 Causas e efeitos

A ausência de fluxo processual devidamente formalizado e instituído pode ser apontada como a causa da constatação. Como consequência desse fato, há uma fragilização do processo de fiscalização de obras na UnB, acentuando o risco de entrega de obras e serviços sem o padrão desejado.

2.1.3.2 Recomendações

Recomendação 04

Estabelecer fluxo processual de maneira que os registros efetuados pela fiscalização sejam de fato tratados no âmbito da INFRA.

2.1.4 Ausência de recolhimento das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica – ART das obras e reformas nos campi da UnB.

A Lei 8.666/93, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos de obras públicas, considera a fiscalização como um serviço técnico profissional, que precisa ser realizado por alguém com conhecimento na área. E esse profissional é o fiscal de obras, que obrigatoriamente deve possuir registro no CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – do Estado onde a obra é executada.

Complementarmente, os artigos 13 e 14 da Lei n. 5.194/66 dispõem que toda e qualquer obra ou serviço de engenharia deve atender aos estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia e arquitetura, inclusive orçamento, somente terão valor jurídico e serem submetidos ao julgamento das autoridades competentes quando seus autores forem profissionais habilitados no CREA.

E o atendimento dessa exigência é mediante o registro no CREA da Anotação de Registro Técnico – ART – indicando o profissional responsável pela obra ou projeto, conforme estabelece a Lei n. 6.496/77.

Diante do exposto, por meio da Solicitação de Auditoria 2020/001, contida no processo SEI n. 23106.041764/2020-24, foi solicitada a apresentação das respectivas ART's ou Registros de Responsabilidade Técnica – RRT's – dos fiscais designados para as obras nos diversos campi da UnB, no período de 2016 a 2020.

Conforme a resposta encaminhada pela INFRA, não foram apresentados os recolhimentos da ART ou RRT dos fiscais das obras indicadas pelos seguintes processos:

23106.038118/2016-01

23106.009898/2015-93

23106.081726/2019-71	23106.028683/2016-52
23106.044898/2019-63	23106.009460/2013-43
23106.056915/2016-62	23106.034936/2017-16
23106.122470/2017-05	23106.010519/2015-16
23106.081611/2017-14	23106.006607/2016-96
23106.081621/2017-50	23106.037909/2011-00
23106.040245/2017-43	23106.006046/2016-25
23106.081295/2017-81	23106.010765/2015-60
23106.000393/2018-14	

Dessa forma, fica caracterizada a inobservância à Lei 8.666/93 e da Lei n. 6.496/77, pelo não recolhimento das respectivas ART's de obras e reformas na UnB.

2.1.4.1 Causas e efeitos

A ausência de mecanismos internos para o acompanhamento e monitoramento da situação referente ao recolhimento da ART ou RRT das obras da UnB pode ser apontada como a causa da situação caracterizada na constatação. Com efeito, tal situação pode sujeitar o servidor responsável ou a UnB à multa prevista na alínea "a" do art. 73 da Lei n. 5.194/96, e demais cominações legais.

2.1.4.2 Recomendações

Recomendação 05

Providenciar o recolhimento da Anotação de Registro Técnico (ART) ou Registro da Responsabilidade Técnica (RRT) dos fiscais designados como responsáveis pelas obras em andamento na UnB.

Recomendação 06

Implementar controles internos na INFRA que permitam o controle dos recolhimentos das respectivas ART's ou RRT's das Obras da UnB.

2.1.5 Ausência de Relatórios circunstanciados de vistoria das comissões instituídas para recebimento definitivo das obras.

A verificação relacionada ao recebimento definitivo do objeto contratado é relevante na medida em que existe risco de recebimento de obra ou serviço de engenharia fora dos padrões de qualidade e quantidade contratados, em desacordo com o previsto nos artigos 73 e 74 da Lei n. 8.666/93 e demais legislações, aos termos da licitação e da proposta a que se vinculam. Há ainda a questão do início do prazo de garantia quinquenal da obra, prevista no Código Civil.

Da relação de processos encaminhados pela INFRA (Despacho 5344913), foi identificado que os Termos de Recebimento Definitivo assinados pelas Comissões instituídas não são acompanhados de Relatório circunstanciado que forneça maiores informações sobre o objeto recebido. Há a adoção de um texto padrão para esses Termos, a exemplo dos Termos de Recebimento definitivo INFRA / DOB / CFis 5208364 e 5197983.

Diante de tal situação, cabe realçar que os riscos relacionados a ausência de procedimentos adequados no recebimento das obras na UnB se potencializam, uma vez que adoção de texto padrão não garante que as vistorias realizadas pelas comissões designadas foram suficientes para a verificação de que as obras foram definitivamente recebidas dentro do padrão contratado.

2.1.5.1 Causas e efeitos

Foi identificada como causa para a constatação a adoção de texto padrão para os termos de recebimento definitivo das obras ou, ainda, ausência de exigência de relatório circunstanciado que acompanhe o Termo de Recebimento Definitivo.

Com efeito, o procedimento adotado para o recebimento das obras da UnB não a resguarda de entrega de obras fora do padrão contratado.

2.1.5.2 Recomendações

Recomendação 07

Estabelecer formalmente a exigência de elaboração de relatório circunstanciado no recebimento definitivo das obras pela UnB.

Recomendação 08

Estabelecer requisitos mínimos que deverão constar do relatório circunstanciado no recebimento definitivo das obras.

2.1.6 Ausência do estabelecimento de objetivos e metas no Plano de Obras

Na verificação do Plano de Obras vigente, não foram identificados os objetivos e metas para o acompanhamento das obras do Plano de Obras, conforme resposta apresentada pela INFRA à solicitação de auditoria 2020/001 (5305902) presente no processo SEI 23106.041764/2020-24. A necessidade do estabelecimento dos objetivos e metas ao plano de obra é essencial para o monitoramento do andamento dos serviços, comparar o estágio da obra e tomar providências em tempo hábil quando alguma inconsistência é detectada.

A ausência de mecanismos de controle que estabeleçam objetivos e metas e permitam o monitoramento também é destacada pela CGU. Transcreve-se o art. 3º da Instrução Normativa Conjunta nº 1 de 10 de maio de 2016:

*Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, **monitorar** e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.*

Através da implementação dos objetivos e metas no plano de obras, o aperfeiçoamento do controle será imediato. Segundo o COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission): "os controles internos asseguram o atingimento dos objetivos, de maneira correta e tempestiva, com a mínima utilização de recursos." "a existência de objetivos e metas é condição *"sine qua non"* para a existência dos controles internos."

O planejamento da obra é uma fase fundamental para garantir o sucesso do empreendimento. "Planejamento é algo que fazemos antes de agir, isto é, é a tomada antecipada das decisões" (ACKOUF apud Linmer, 2002), através de um plano de obras bem elaborado, contendo os objetivos e metas a serem alcançados o planejamento se torna uma ferramenta essencial de controle.

Vale ressaltar que o plano de obras é o documento base e fundamental a ser realizado em conformidade com as metas estabelecidas pela INFRA juntamente com a Administração Superior da UnB.

2.1.6.1 Causas e Efeitos

Entre as causas para o achado em análise, pode-se mencionar a falta de mecanismo de controle que estabeleçam objetivos e metas e permitam o monitoramento do plano de obras.

Com relação aos efeitos, é importante destacar que a falta dos objetivos e metas no Plano de Obras fragilizam o processo de acompanhamento da UnB, tendo em vistas suas expectativas.

2.1.6.2 Recomendações

Recomendação 09

Revisar nas instâncias competentes o Plano de Obras vigente, de maneira que sejam estabelecidas as metas e os objetivos na execução de obras na UnB.

2.1.7 Rito institucional de elaboração, de avaliação e de monitoramento do Plano de Obras não está devidamente formalizado.

Conforme resposta apresentada pela INFRA à solicitação de auditoria 2020/001, a INFRA esclarece que não há um normativo específico que trate do Plano de Obras na UnB, mas há o Termo de corresponsabilização e integração das ações na área de infraestrutura da Universidade de Brasília, que apresenta as competências gerais da INFRA, sem contudo mencionar competências e responsabilidades relacionadas ao Plano de Obras.

A falta de um normativo específico que defina e justifique às competências e responsabilidades do Plano de Obras é fundamental para a melhoria dos controles internos. Conforme Instrução Normativa Conjunta nº 1 de 2016:

Art. 8º Os controles internos da gestão do órgão ou entidade devem ser desenhados e implementados em consonância com os seguintes princípios:

(...)

*XI - definição de políticas e **normas** que suportem as atividades de controles internos da gestão;*

O processo SEI 23106.075169/2019-59, mencionado na resposta à solicitação de auditoria 2020/001, tem o objetivo de evidenciar as propostas e deliberações para a aprovação do Plano de Obras pelo Conselho de Administração da UnB. Nota-se que a falta de um fluxo processual adequado fragiliza o monitoramento – função fundamental do controle interno. De acordo com o COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission):

*A função do **monitoramento** é verificar se os controles são adequados. Controles adequados são aqueles em que os cinco elementos do controle (ambiente, avaliação de riscos, atividades de controle, informação & comunicação e **monitoramento**) estão presentes e funcionando conforme planejado. Controles são eficientes quando a alta administração tem uma razoável certeza:*

→Do grau de atingimento dos objetivos operacionais;

→De que as informações fornecidas pelos relatórios e sistemas corporativos são confiáveis; e

→Leis, regulamentos e normas pertinentes estão sendo cumpridos.

A implementação de um normativo específico, estabelecendo as competências do plano de obras seguido de um fluxo processual adequado aperfeiçoa a avaliação e monitoramento dos controles internos.

2.1.7.1 Causa e efeitos

A principal causa é a fragilidade do fluxo processual relacionado ao Plano de Obras, sem a definição das responsabilidades e das competências relacionadas às atividades de elaboração, monitoramento e avaliação do documento. Tal situação fragiliza a efetividade do Plano.

2.1.7.2 Recomendações

Recomendação 10

Elaborar normativo específico que estabeleça as competências e responsabilidades relacionadas ao Plano de Obras.

Recomendação 11

Implementar procedimentos adequados de elaboração, avaliação e monitoramento relacionados ao Plano de Obras.

3. Informações

3.1 Conformidade do processo de elaboração de Obras.

Em relação à questão de auditoria "A conformidade do processo de elaboração dos orçamentos de obras é adequada?", foram elaborados procedimentos para a avaliação dos processos encaminhados pela INFRA (Despacho INFRA 5344913), dos quais foram avaliados as seguintes pontas:

a) O projeto básico foi elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que possibilite a avaliação do custo da obra ou do serviço, conforme o disposto no inciso IX do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93 ou, se for o caso, o inciso VI do Parágrafo Único do art. 2º da Lei 12.462/2011?

b) O orçamento da obra ou serviço de engenharia está detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme o art. 7º, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93, inciso II?

c) a planilha do orçamento base contém, no mínimo:

- Discriminação de cada serviço, unidade de medida, quantidade, custo unitário e custo parcial por etapa de obra?

- Custo total orçado, representado pela soma dos custos parciais de cada etapa? - Data-base dos custos unitários da planilha, bem como data da sua elaboração? - Referência, com código, se existente, dos custos unitários referenciais?

- Nome completo do responsável técnico, seu número de registro no CREA ou CAU e assinatura?

d) A previsão de recursos orçamentários da obra ou serviço de engenharia assegura o pagamento das obrigações decorrentes das obras a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, conforme o art. 7º, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93, inciso III?

Dos processos avaliados, não foram encontradas evidências contrárias aos aspectos legais analisados, especialmente em relação aos processos que foram originados já com a utilização do sistema SEI.

3.2 Processo de resposta às recomendações/determinações dos órgãos de controle externo e interno.

Em relação à questão de auditoria "Quais foram as respostas da UnB quanto às determinações/recomendações expedidas pelos órgãos de controle externo e interno identificadas, especificamente na temática de obras, no período de 2016 a 2019?". Após consultas feitas nos sistemas e-aud (CGU) e Conecta (TCU) não foram detectadas nenhuma recomendação/determinação pendentes do período questionado. Existia uma recomendação da CGU, mas já respondida e atendida pela UnB, extraído do sistema e-aud:

Texto da Recomendação:

1 – À alta administração e às instâncias de governança imobiliária, especialmente os Conselhos Diretor e de Administração, estabelecer plano de ação, em até 120 dias, com definição de etapas, responsáveis e cronograma para reavaliar o Plano de Obras da FUB, contemplando no mínimo:

1.1 – estudos prévios de demanda e de custos, devidamente instruídos e referenciados, que subsidiem a tomada de decisão, os quais levem em consideração, ao menos previsão de público atendido; fluxo orçamentário-financeiro de construção e operação; aprovação superior do estudo; e justificativa do não aproveitamento de imóveis existentes, se for o caso;

1.2 – definição de critérios de prioridade alinhados a áreas estratégicas sem as quais não se poderia – ou restaria muito prejudicada – atividade finalística da Unidade ou que ofereça riscos à comunidade;

1.3 – redução de custos – quer seja de aluguel, quer seja de manutenção – ou da dependência de imóveis de terceiros no médio e longo prazo;

1.4 – não priorização de imóveis cujo uso seja prioritariamente destinado a terceiros; caso opte por realizar obras com tais características, respaldar-se legalmente quanto à necessidade de realização de licitação; e

1.5 – otimização do uso dos espaços físicos de propriedade da FUB, inclusive por remanejamento de departamentos e reaproveitamento de espaços atualmente não utilizados, a exemplo do antigo prédio da FUBRA, caso seja viável do ponto de vista estrutural e de segurança.

A UnB respondeu através do sistema monitor/e-aud a recomendação citada acima:

A Secretaria de Infraestrutura da UnB, por meio do Despacho 4182200 no Processo SEI nº 23106.075169/2019-59, apresentou as seguintes ações que demonstram o atendimento

à recomendação:

“Em atenção ao despacho AUD (4163539) e ao Relatório de Acompanhamento Mensal – 11 de abril de 2019 (3726937), especialmente em relação ao ITEM 1, informo que o novo Plano de Obras 2019 (4026643) elaborado por esta Secretaria de Infraestrutura (INFRA) foi discutido e aprovado na 392ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração (CAD) da Universidade de Brasília, realizada em 27/06/2019, por meio da Resolução do Conselho de Administração nº 0022/2019 (4027460).

Destaco que a execução do Plano de Obras aprovado, segundo os critérios de priorização que orientam o documento de 2019 está condicionada à disponibilidade orçamentária; ao andamento processual (aprovações, licenciamentos, orçamentos); à transferência de recursos (quando for fonte externa); e ao exame jurídico das peças processuais. Foram definidos como critérios de prioridade para o rol de obras lançadas no Plano de Obras : 1) segurança - recuperação estrutural - Corpo de Bombeiros Militar do DF - acessibilidade; 2) obras remanescentes do cenário 1 do Plano de Obras 2017; 3) obras inacabadas e/ou para cumprimento de convênios e/ou recomendações de órgãos de controle; 4) eficiência energética; 5) adequação de espaços construídos - reforma - manutenção; e 6) ampliação da infraestrutura.”

Anexo: Despacho INFRA Sei UnB 4182200; Resolução do Conselho de Administração 022/2019 Sei UnB 4027460; Plano de obras da UnB – SEI UnB 4026643.

4. Conclusão

A presente auditoria buscou avaliar os controles internos relacionados ao processo de obras na UnB, especialmente quanto ao atendimento das determinações/recomendações dos Órgãos de Controle; ao Plano de Obras; ao orçamento das obras; e à fiscalização das obras.

A equipe de auditoria identificou algumas fragilidades de natureza gerencial e operacional na gestão das obras da UnB:

- Ausência de normativo que defina as responsabilidades e competências das áreas na INFRA em relação à fiscalização de obras;
- Ausência de manual de fiscalização que balize a atuação dos fiscais de obras designados;
- Ausência de registro das providências adotadas diante das observações realizadas pela fiscalização no Diário de Obras;
- Ausência de recolhimento das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica – ART das obras e reformas nos campi da UnB;
- Ausência de Relatórios circunstanciados de vistoria das comissões instituídas para recebimento definitivo das obras;
- Ausência do estabelecimento de objetivos e metas no Plano de Obras;
- Rito institucional de elaboração, avaliação e monitoramento do Plano de Obras não está devidamente formalizado.

Por outro lado, cabe ressaltar que os mecanismos de controles internos relacionados à elaboração dos orçamentos das obras da UnB foram avaliados como consistentes e satisfatórios, ou seja, não foram identificadas fragilidades relacionadas ao processo de elaboração dos orçamentos.

Assim, a partir das constatações evidenciadas, foram propostas onze recomendações com o intuito de mitigar os riscos envolvidos e atenuar as consequências das deficiências de cunho gerencial e operacional na gestão das obras da UnB.

Ressalta-se que este relatório não possui a pretensão de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir, mas sim de subsidiar as

decisões administrativas a fim de contribuir com a gestão da UnB nos aspectos tratados neste documento.

Em 16/09/2020

Cássio Adriano Lobo Leao
Auditora da Auditoria Interna
Mat. 1087401

Thiago Ferreira Sardinha
Auditor da Auditoria Interna
Mat. 1043498

Aprovo:

Prof. Abimael de Jesus Barros Costa
Auditor-Chefe da Auditoria Interna
Mat. 1048848

- [1](#) TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Roteiro de Auditoria de Conformidade. 1ª revisão. Brasília: TCU, 2004. 54 p.
- [2](#) CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria e Controle Interno na Administração Pública. Capítulo 3 - Controles Internos. São Paulo: Atlas, 2008. p. 54-89
- [3](#) WASSALY, Lorena Pinho Morbach Paredes. Controles internos no setor público: um estudo de caso na Secretaria Federal de Controle Interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Brasília: 2008.
- [4](#) BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.12, no. 24, p. 149-188, dez. 2005.
- [5](#) COSO – The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada: Sumário Executivo - Estrutura. Edição brasileira patrocinada pela PriceWaterhouseCoopers e Audibra. 2006.
- [6](#) DIAS, Sérgio Vidal dos Santos. Auditoria de processos organizacionais: teoria, finalidade, metodologia de trabalho e resultados esperados. São Paulo: Atlas, 2006.
- [7](#) INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- [8](#) DIAS, Sérgio Vidal dos Santos. Auditoria de processos organizacionais: teoria, finalidade, metodologia de trabalho e resultados esperados. São Paulo: Atlas, 2006.
- [9](#) INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Adriano Lobo Leao**, **Auditor(a) da Auditoria**, em 20/10/2020, às 15:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Ferreira Sardinha**, **Auditor(a) da Auditoria**, em 20/10/2020, às 18:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Abimael de Jesus Barros Costa**, **Auditor(a) Chefe da Auditoria**, em 20/10/2020, às 18:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5849943** e o código CRC **6F5B2644**.

Referência: Processo nº 23106.041764/2020-24

SEI nº 5849943