



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal



Núcleo de Estudos e Pesquisas  
em Inovação e Estratégia

**DARLEY BRAZ DE QUEIROZ**

## **CONTROLE INTERNO DE OBRAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL:**

**Análise Teórica e Prática do Funcionamento do Órgão Central**

Brasília – DF

2017

**DARLEY BRAZ DE QUEIROZ**

**CONTROLE INTERNO DE OBRAS PÚBLICAS NO DISTRITO  
FEDERAL:**

**Análise Teórica e Prática do Funcionamento do Órgão Central**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Departamento de Administração como  
requisito parcial à obtenção do título de  
especialista em Controle Externo.

Orientador: Prof. José Alves Dantas

Brasília – DF

2017

Agradeço a Deus em primeiro lugar, pela vida e força no enfrentamento das adversidades, ao meu orientador Professor José Alves Dantas, pelas intervenções pertinentes e decisivas, aos meus chefes e colegas de trabalho pela oportunidade e compartilhamento de informações, bem como aos meus familiares pela paciência e compreensão nas ausências, especialmente à minha esposa Marcelle e aos meus filhos Matheus, Gabriel e Nicolle.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
1.1	Contextualização .....	4
1.2	Problema de Pesquisa .....	5
1.3	Objetivo Geral .....	6
1.4	Objetivos Específicos .....	6
1.5	Justificativa e Relevância .....	7
1.6	Estrutura e Organização do Estudo .....	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
2.1	Controle Interno: Estrutura Conceitual.....	8
2.2	A Importância do Controle Interno na Administração Pública .....	10
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	14
3.1	Estudo de Caso .....	14
3.2	Implantação do Aterro Sanitário Oeste e BRT Sul.....	15
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	18
4.1	Funcionamento atual do Órgãos Central de Controle Interno.....	18
4.2	Mapeamento de riscos nas auditorias das obras do Aterro Sanitário Oeste e BRT Sul ....	23
4.2.1	Implantação do Aterro Sanitário Oeste .....	24
4.2.2	Execução do BRT Sul .....	25
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	26
	REFERÊNCIAS .....	28
	APÊNDICES .....	31

# **1 INTRODUÇÃO**

## **1.1 Contextualização**

O controle interno de obras públicas no Distrito Federal passou por diversas transformações desde a concessão da autonomia administrativa ao Governo do Distrito Federal, dada pela Constituição Federal de 1988 e consolidada a partir da promulgação de sua Lei Orgânica, em 8 de junho de 1993. Nessa fase inicial da história, bastante conturbada, não existia qualquer tipo de destaque ou atenção para o tema “obras públicas”, sendo o controle existente mais ligado a aspectos contábeis da gestão.

Com a edição da Lei nº 830, de 27 de dezembro de 1994, o controle interno no Distrito Federal passou a ser estruturado como sistema, inclusive com a consolidação das suas competências. Dentre elas, avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e do orçamento e para comprovar a legalidade e o alcance dos resultados, no tocante à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira, patrimonial e contábil nas unidades administrativas do Governo do Distrito Federal (GDF).

Contudo, verifica-se que os demais normativos posteriores, como a Lei nº 3.105, de 27 de dezembro de 2002, ou o Decreto nº 29.965, de 21 de janeiro de 2009, não avançaram em relação à criação de uma estrutura de controle interno dentro das próprias unidades executoras das políticas públicas. Dessa forma, ainda não existia, nesse período, preocupação em atuar diretamente em temas críticos como obras, publicidade e serviços de tecnologia da informação.

Somente com a realização do concurso público de 2009 e a seleção de auditores por área de atuação, especificamente para a especialidade obras públicas, foi possível ampliar e desenvolver o controle em relação a esse tema. Vale destacar que esse processo se deu no âmbito da Diretoria de Auditoria da Área de Governo e Infraestrutura (DIRAG), notadamente na execução e análise das tomadas de contas anuais e das prestações de contas anuais ou auditorias de desempenho.

Atualmente, com o apoio de instituições nacionais e internacionais, o Controle Interno do Distrito Federal procura modernizar e fortalecer a sua atuação por meio da implantação de modelos reconhecidos mundialmente como boas práticas de combate à fraudes e corrupção. Assim, nesse contexto, as questões relacionadas ao tema obras públicas ganharam destaque e passaram a figurar como plano central a ser reestruturado.

Nesse entendimento, considerando a importância da instituição de controles em obras públicas, pode-se destacar casos conhecidos nacionalmente, como o da Operação Navalha, deflagrada pela Polícia Federal em 17 de maio de 2007. De acordo com o site Congresso em Foco, as investigações envolvendo a construtora apontam que a empresa superfaturava obras ou fraudava as medições das construções em troca do pagamento de propinas a agentes públicos em diversos Estados do Norte, Nordeste e Distrito Federal.

Recentemente, destaca-se a operação Lava Jato, sendo considerada pelo site do Ministério Público Federal como a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil. Segundo essas informações, estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais.

Nesse esquema, grandes empreiteiras, organizadas em cartel, pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa.

Assim, a implantação e melhoria de controles internos em obras públicas no Brasil, e no Distrito Federal em particular, torna-se o caminho necessário para o enfrentamento e combate aos desvios de recursos públicos. Nesse entendimento, novas formas de atuação, experiências e modelos bem sucedidos de controle, em processo de evolução contínuo, pode garantir a melhor aplicação dos recursos públicos em relação a esse tema.

## **1.2 Problema de Pesquisa**

Considerando esse contexto, o presente trabalho se concentra no estudo de caso acerca do funcionamento atual do órgão central de controle interno do Distrito Federal, a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF), no tocante às obras públicas, procurando

responder ao seguinte problema de pesquisa: *Qual o estágio atual de funcionamento do órgão central de controle interno do Distrito Federal, no tocante às obras públicas?*

### **1.3 Objetivo Geral**

Tendo em vista o problema de pesquisa formulado, o objetivo geral do trabalho é verificar e analisar o funcionamento atual do órgão central de controle interno, particularmente em relação às obras públicas, no sentido de concluir sobre o seu estágio de desenvolvimento. Para esse fim, além de avaliar a sua estrutura organizacional e modelo de funcionamento, cotejando com referenciais teóricos, é promovida uma avaliação do mapeamento de riscos nas auditorias das obras do Aterro Sanitário Oeste e Bus Rapid Transit (BRT Sul), como forma de avaliar como a estrutura de controle interno está funcionando, do ponto de vista prático.

### **1.4 Objetivos Específicos**

Nesse sentido, além do objetivo geral, o trabalho se propõe a verificar os seguintes objetivos específicos:

- Analisar os normativos disponíveis aos órgãos envolvidos no controle interno de obras públicas do Distrito Federal.
- Levantar, na literatura, modelos que possam ser aplicados na melhoria do controle de obras públicas.
- Mapear os riscos existentes nas auditorias das obras do Aterro Sanitário Oeste e BRT Sul, notadamente com o levantamento de objetivos, riscos residuais e procedimentos de controle instituídos.

## **1.5 Justificativa e Relevância**

Assim, o desenvolvimento deste trabalho tem como foco a verificação e análise do funcionamento atual do órgão central de controle interno do Distrito Federal em relação às obras públicas, bem como verificar esse processo na prática pelo mapeamento de riscos nas auditorias das obras de Implantação do Aterro Sanitário Oeste e execução do BRT Sul. A importância dessa questão se justifica pela relevância, criticidade e materialidade dos recursos públicos do DF envolvidos na execução de obras, bem como pela necessidade da implantação de rigorosa estrutura de controles para minimizar os riscos envolvidos na utilização de recursos públicos.

Dessa forma, a pesquisa aborda a importância da gestão pública na execução de obras públicas, identificado como controle primário, bem como o atual modelo de intervenção do controle interno do Distrito Federal nas auditorias concomitantes e a posteriori. Além disso, o trabalho procura identificar e pontuar a nova mentalidade acerca do controle alinhada às normas internacionais de auditoria.

## **1.6 Estrutura e Organização do Estudo**

Além dessa parte introdutória, que contextualiza o tema, especifica o problema e os objetivos, e discute a relevância, este estudo contém: o referencial teórico com a discussão da estrutura do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) e a importância do controle interno para administração pública (Seção 2); os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, tendo como base o estudo de caso, bem como a definição dos métodos para execução do mapeamento de riscos para as auditorias da implantação do Aterro Sanitário e do BRT Sul (Seção 3); os resultados e discussões acerca do funcionamento atual do controle interno de obras públicas no Distrito Federal, incluindo o mapeamento de riscos no tocante aos objetivos, riscos, controles, riscos residuais, e procedimentos de auditoria (Seção 4); e, por fim, as conclusões e recomendações abordadas e consolidadas no estudo (Seção 5).



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Controle Interno: Estrutura Conceitual

O COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) publicou em 1992 a obra Controle Interno – *Estrutura Integrada*, (Internal Control – Integrated Framework). Essa primeira versão obteve grande aceitação e foi aplicada amplamente em todo o mundo. É reconhecida como uma estrutura modelo para desenvolvimento, implementação e condução do controle interno, bem como para a avaliação de sua eficácia.

Nesse entendimento, segundo a *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI (2007), controle interno é um processo integrado, efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) Cumprimento das obrigações de accountability;
- c) Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- d) Salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

O COSO apresentou versão atualizada, em 2013, do Internal Control – Integrated Framework (denominado na tradução como *Estrutura*), no intuito de permitir que as organizações desenvolvam e mantenham, de forma eficiente e eficaz, sistemas de controle interno que possibilitem aumentar as chances de alcançar seus objetivos e adaptar-se às mudanças nos ambientes operacionais e corporativos.

A *Estrutura* mantém a definição central de controle interno e seus cinco componentes. A exigência de se considerar os cinco componentes para avaliação da eficácia do sistema de controle interno basicamente não sofreu alterações. A *Estrutura* também continua a enfatizar a importância do julgamento feito pela administração no desenvolvimento, na

implementação e na condução do controle interno, bem como na avaliação da eficácia do sistema de controle interno.

Ao mesmo tempo, inclui melhorias e esclarecimentos para facilitar seu uso e sua aplicação. Uma das melhorias mais significativas, segundo o documento, foi a formalização de conceitos fundamentais introduzidos na *Estrutura* original. Agora, esses conceitos se transformaram em princípios, que são associados aos cinco componentes e que proporcionam ao usuário clareza no desenvolvimento e na implementação dos sistemas de controle interno, além de compreensão dos requisitos de um controle interno eficaz.

A *Estrutura* foi aprimorada com a ampliação da categoria de objetivos de divulgação financeira, a fim de incluir outros formatos significativos de divulgação, como as divulgações internas e não financeiras. Também inclui considerações sobre as muitas mudanças nos ambientes operacionais e corporativos das últimas décadas, inclusive:

- a) Expectativas em relação à supervisão da governança;
- b) Globalização dos mercados e das operações;
- c) Mudanças nos negócios e maior complexidade;
- d) Demandas e complexidades nas leis, regras, regulamentações e normas;
- e) Expectativas em relação a competências e responsabilidades pela prestação de contas;
- f) Uso de tecnologias em transformação e confiança nas mesmas;
- g) Expectativas em relação à prevenção e detecção de fraudes.

O documento descreve que o controle interno auxilia as entidades a alcançar objetivos importantes e a sustentar e melhorar o seu desempenho. O material *Internal Control – Integrated Framework (Estrutura)* do COSO permite que as organizações desenvolvam, de forma efetiva e eficaz, sistemas de controle interno que se adaptam aos ambientes operacionais e corporativos em constante mudança, reduzam os riscos para níveis aceitáveis e apoiem um processo sólido de tomada de decisões e de governança da organização.

Nesse sentido, aponta que desenvolver e implementar um sistema de controle interno eficaz pode ser desafiador e operar esse sistema com eficácia e eficiência no dia a dia pode ser assustador. Modelos corporativos novos e que mudam a todo instante, maior uso e dependência de tecnologias, mais requisitos normativos e maior escrutínio, a globalização, entre

outras questões, exigem que qualquer sistema de controle interno seja ágil o bastante para se adaptar às mudanças nos ambientes corporativos, operacionais e regulatórios.

Vale destacar que na área pública, conforme Castro (2008), o controle interno tem o objetivo de ser, simultaneamente, um mecanismo de auxílio ao administrador público e um instrumento de proteção e defesa do cidadão. O controle contribui para que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz, resultando na salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades.

## **2.2 A Importância do Controle Interno na Administração Pública**

Primeiramente, faz-se necessário destacar que, segundo Altounian e Mendes (2002), a evolução da conscientização da sociedade brasileira acerca de seus direitos tem alcançado notável relevância. Afirmam que esse processo, em grande parte, se deve à atuação investigativa da imprensa brasileira, especificamente na demonstração de diversos casos comprovados de desperdício de recursos públicos.

Nesse sentido, os autores citam palestra do Ministro Benjamim Zymler, em que alerta que a sociedade brasileira tem exigido, de forma mais contundente, a melhoria da qualidade do gasto público. No discurso, ele afirma que os acontecimentos abordados pelos meios de comunicação aguçam a percepção do homem comum para questões relacionadas com o emprego dos recursos arrecadados pelo Estado. Tal sentimento revela amadurecimento da população, que passa a exigir aumento na efetividade das instituições responsáveis pelo controle da utilização desses recursos.

Outra questão relevante que possui destaque no cenário atual é a questão da sustentabilidade ambiental, principalmente em relação às obras públicas. Nesse entendimento, Arnt (2008) alerta que a construção civil gera 15% do PIB brasileiro, emprega 15 milhões de pessoas e provoca um impacto ambiental proporcional. Para ele o setor consome nada menos do que 50% dos recursos extraídos da natureza e produz 40% de todo o resíduo gerado no mundo. O autor afirma que seus efeitos afetam toda a cadeia produtiva, desde a concepção das obras até a demolição.

Por outro lado, no enfrentamento dessas questões pelos órgãos de controle, verifica-se que existe um emaranhado de normas, decisões dos tribunais judiciais e de contas, além das intervenções dos órgãos de classe que dificultam ou atrasam a introdução de novas metodologias e conceitos. Nesse entendimento, ao se analisar comparativamente os manuais de auditoria dos órgãos responsáveis pelo controle de obras públicas, destaca-se que é possível inferir que a bibliografia não é uniforme e que cada Unidade de controle tem sua própria maneira de aplicá-la, pois realiza as auditorias em obras de acordo com as suas experiências e de acordo com seus próprios normativos.

Há diversas Leis, Decretos, Decisões e Súmulas dos Tribunais de Contas que, diretamente ou indiretamente, regulamentam a área de obras e serviços de engenharia. Dentre elas, podemos citar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei das licitações - que, em meio a outros assuntos, define os critérios a serem seguidos para celebração e rescisões de contratos; os Decretos Distritais nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, e nº 32.753, de 04 de fevereiro de 2011, que tratam de Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade; o Acórdão TCU Plenário nº 2.622, de 25 de setembro de 2013, que trata da utilização da Bonificação de Despesas Indiretas (BDI) por tipo de obra; as leis regulamentadoras da profissão de engenheiro; e as resoluções do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA).

Além desses, há ainda decisões importantes do Tribunal de Contas da União (TCU) para quem faz a gestão dos contratos de obras públicas, com impacto direto na atuação do controle a ser efetuado, como exemplificado nas seguintes manifestações:

**TCU – Acórdão 1632/2009 – Plenário** - “A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos”.

**Súmula TCU nº 222/1994** – As decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**Súmula TCU nº 177/1982** - A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto da igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

**Acórdão nº 707/2014 Plenário** - A adoção de projeto básico deficiente constitui irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis, independentemente da consumação e da identificação de dano ao erário.

**Súmula – TCU nº 253/2010** - Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

**Súmula TCU nº 258/2010** - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

**Súmula TCU nº 259/2010** - Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

**Acórdão 749/2010 – Plenário** - As reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.

Assim, o setor público, especificamente no caso de obras públicas, precisa buscar os melhores exemplos e técnicas, bem como se adaptar à realidade dos normativos internos e externos. Nesse sentido, pode ser citado o trabalho de Cunha (2013), que propõe uma nova metodologia de análise da regularidade estatística das planilhas orçamentárias de obras, a partir da utilização da Lei Newcomb-Benford, que poderia atuar em parceria com a Curva ABC e contribuir para uma seleção mais eficiente dos serviços das planilhas para análise de sobrepreço.

Outra pesquisa com proposta de melhoria, apresentada por Matos e Miranda (2015), descreve o modelo *Building Information Modeling* (BIM), que tem potencial para mitigar a ocorrência das principais irregularidades em obras públicas, aumentando a probabilidade de executá-las com melhor qualidade e aderentes ao preço e prazo contratados. Segundo os autores, alguns países têm tornado o uso do BIM obrigatório devido aos diversos benefícios advindos dessa tecnologia na construção civil.

Além disso, Matos e Miranda (2015) afirmam que a melhoria da eficiência na indústria com a tecnologia BIM é amplamente conhecida, o que tem levado a sua adoção em várias partes do mundo, como, por exemplo, no setor privado brasileiro. O documento indica que apesar da necessidade de melhorias nas obras públicas no Brasil, inclusive no tocante à redução de irregularidades, o uso do BIM, no setor público, ainda é incipiente. Devido a isso, conforme os autores, existem poucos exemplos de obras públicas projetadas e executadas nessa tecnologia,

bem como estudos da área acadêmica brasileira nesse setor, em especial, existe uma lacuna sobre o emprego do BIM para mitigar a ocorrência de irregularidades em obras públicas.

Dessa forma, faz-se necessário compatibilizar os normativos existentes com as novas tecnologias para execução de obras públicas e para a realização de auditorias acerca desse tema, inclusive em relação à necessidade de ampliação das questões ambientais, notadamente em relação ao cumprimento das condicionantes ambientais. Para isso, a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) procura implementar novos conceitos e procedimentos, bem como realizar sua reestruturação, no sentido de fomentar a gestão de riscos e auditoria baseada em riscos, conforme será tratado adiante.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Estudo de Caso**

Conforme propõe Yin (2001), o estudo de caso é uma investigação científica de um fenômeno contemporâneo dentro do contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrentando uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência (...) e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise dos dados.

De acordo com Máttar Neto (2002), citando o conceito de Popper, enquanto possibilidade para sua aplicação, um estudo de caso vai além do contar uma história: pode ser utilizado para testar hipóteses como, por exemplo, para testar a falseabilidade de teorias, de acordo com o conceito, pode ser estatístico, quando traz um conjunto de dados quantitativamente coletados e relacionados; ou, ainda, pode ser relato de pesquisa institucional, dentre outras tantas possibilidades.

Na definição de Stake, in denzin e Lincoln (2001), pode-se dizer que os estudos de caso têm algumas características em comum: são descrições complexas e holísticas de uma realidade, que envolvem um grande conjunto de dados; os dados são obtidos basicamente por observação pessoal; o estilo de relato é informal, narrativo, e traz ilustrações, alusões e metáforas; as comparações feitas são mais implícitas do que explícitas; os temas e hipóteses são importantes, mas são subordinados à compreensão do caso. Assim, um estudo de caso é mais indicado para aumentar a compreensão de um fenômeno do que para delimitá-lo; é mais idiossincrático do que pervasivo; e apesar de ser usado na construção de teorias, pode não ser o melhor método para isto.

Yin (2001) discute que a adoção do Método do Estudo de Caso é adequada quando são propostas questões de pesquisa do tipo “como” e “por que”, e nas quais o pesquisador tenha baixo controle de uma situação que, por sua natureza, esteja inserida em

contextos sociais. Embora o pesquisador utilize um quadro teórico referencial como ponto de partida para utilização do método, alguns estudos organizacionais enquadram-se em situações em que o pesquisador se vê diante de problemas a serem compreendidos e para os quais estudos experimentais não podem ser aplicados; ou em situações nas quais estudos de natureza predominantemente quantitativa não dão conta dos fenômenos sociais complexos que estejam envolvidos nas mesmas.

Dessa forma, o trabalho vale-se da metodologia do estudo de caso, notadamente na análise qualitativa das técnicas e ferramentas utilizadas no controle interno de obras públicas do Distrito Federal, bem como na análise dos normativos disponíveis, para avaliar o funcionamento atual da Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF). Nesse sentido, a parte teórica do trabalho é tratada na revisão da literatura, manuais e normativos aplicados à execução de obras públicas e o seu controle interno na CGDF.

Além disso, a pesquisa propõe a confirmação desse funcionamento na prática por meio do mapeamento de riscos nas auditorias das obras de Implantação do Aterro Sanitário Oeste e BRT Sul.

### **3.2 Implantação do Aterro Sanitário Oeste e Execução do BRT Sul**

O Aterro Sanitário Oeste fica localizado na região administrativa de Samambaia, perfazendo área total de aproximadamente 760.000 m<sup>2</sup>, tendo como área de interferência para implantação o valor aproximado de 490.000 m<sup>2</sup>. O empreendimento contempla a área de disposição de rejeitos (320.000 m<sup>2</sup>), as áreas de apoio administrativo e operacional, o poço de recalque de chorume para Estação de Tratamento de Esgoto Melchior e a área para disposição emergencial de resíduos de serviço de saúde.

Para sua execução houve uma divisão de tarefas entre diversos órgãos do Distrito Federal com a coordenação do Serviço de Limpeza Urbana (SLU), da seguinte forma: SLU (área de disposição de resíduos, denominada etapa I do aterro sanitário); Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) (via de acesso da DF 180 a portaria do aterro sanitário, portaria e balança, cerca de mourão e barreira vegetal, prédio administrativo e estacionamento, sistema viário interno, sistema de drenagem pluvial das obras de infraestrutura); Companhia de



Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) (linha de recalque de chorume, estação de pré-tratamento de chorume, lagoas de armazenamento e poço de recalque de chorume).

Em relação ao Bus Rapid Transit (BRT), a então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, em abril de 2008, lançou o Edital de Licitação para a Concorrência do Corredor Eixo Sul, tendo por objeto a Implantação do Sistema de Transporte de Passageiros entre as Cidades do Gama, Santa Maria e Plano Piloto, concebido no âmbito do Programa Brasília Integrada.

O Expresso DF, como é mais conhecido, após sua execução, ficou com o traçado passando pela BR-450/EPIA, DF-065, DF-480, BR-040, DF-025 e DF-047. As paradas onde os passageiros embarcam ficam no canteiro central. As 15 estações são localizadas ao longo das rodovias e há dois terminais de embarque, sendo um no Gama e outro em Santa Maria. O Governo do Distrito Federal estuda a extensão do Expresso DF para Luziânia, além da implantação do modelo em outras regiões como o Eixo Oeste, Eixo Sudoeste e o Eixo Norte, que atenderá Sobradinho, Planaltina e Varjão.

Assim, em relação à parte prática, especificamente no mapeamento de riscos, foi desenvolvida matriz contendo objetivos, riscos, controles, risco residual e procedimentos de auditoria, conforme consta do apêndice, tendo como objetivo auxiliar análise do impacto dos normativos internos e externos na atuação do controle interno de obras públicas no Distrito Federal. Além disso, a matriz visa demonstrar sua atuação pela discussão das formas de mitigação dos riscos, considerando critérios de criticidade, materialidade e relevância, bem como pela definição dos controles a serem implementados.

A metodologia utilizada é derivada do trabalho de Dantas, Rodrigues, Marcelino e Lustosa, afirmando que tendo por base a propensão a risco e seguindo os preceitos do COSO (2004) para o processo de avaliação de riscos, esses são analisados quanto à sua condição de inerentes e residuais, considerando-se as seguintes variáveis: (i) a probabilidade de ocorrência do evento que materialize o risco; e (ii) o impacto que cada risco, se materializado, pode ocasionar, em relação ao alcance dos objetivos. Ou seja, a característica específica do risco, a incerteza potencial dos eventos, é avaliada com base em duas perspectivas – probabilidade e impacto, conforme Quadros 1, 2 e 3.

**Quadro 1:** Exemplo de escalas para definição da “probabilidade” de ocorrência de eventos

Probabilidade	Exemplo de escala qualitativa	Exemplo de escala quantitativa
1 - Improvável	A probabilidade de materialização do risco é, em princípio, improvável.	De 0% a 1%
2 - Baixa	A probabilidade de materialização do risco é baixa.	De 1% a 2%
3 - Média	A probabilidade de materialização do risco é média.	De 2% a 4%
4 – Alta	A probabilidade de materialização do risco é alta.	De 4% a 10%
5 - Muito Alta	A probabilidade de materialização do risco é muito alta.	Mais de 10%

**Quadro 2:** Exemplo de escalas para definição do “impacto” do risco materializado

Impacto	Exemplo de escala qualitativa	Exemplo de escala quantitativa
1 – Nulo	O risco, se materializado, tem impacto nulo em relação aos objetivos.	Nulo
2 - Baixo	O risco, se materializado, tem impacto baixo em relação aos objetivos.	Perdas < R\$10.000
3 - Médio	O risco, se materializado, tem impacto de dimensão média em relação aos objetivos.	Perdas de R\$10.000 a R\$50.000
4 – Alto	O risco, se materializado, tem impacto alto em relação aos objetivos.	Perdas de R\$50.000 a R\$100.000
5 - Muito Alto	O risco, se materializado, tem impacto muito alto para o alcance dos objetivos.	Perdas > R\$100.000

**Quadro 3:** Exemplo de escala para definição do grau de efetividade do controle já em vigor

Eficácia do controle	Descrição
1 -Inexistente	Ausência completa de controle.
2 - Fraco	Existem abordagens <i>ad hoc</i> de controle, que tendem a ser aplicadas individualmente, caso a caso. A responsabilidade pelo controle é deixada ao nível individual, havendo um grau elevado de confiança no conhecimento das pessoas e, conseqüentemente, maior probabilidade de erros.
3 - Insatisfatório	Embora a atividade de controle implementada mitigue <i>nuances</i> do risco associado, não o faz apropriadamente, seja por não contemplar todos os aspectos relevantes do risco, seja por ser ineficiente em seu desenho técnico ou nas ferramentas utilizadas.
4 - Satisfatório	A atividade de controle implementada mitiga o risco apropriadamente e está sustentada em ferramentas adequadas, embora seja passível de aperfeiçoamento.
5 - Forte	A atividade de controle implementada mitiga o risco associado em todos os seus aspectos relevantes, podendo ser enquadrada num nível de “melhor prática”.

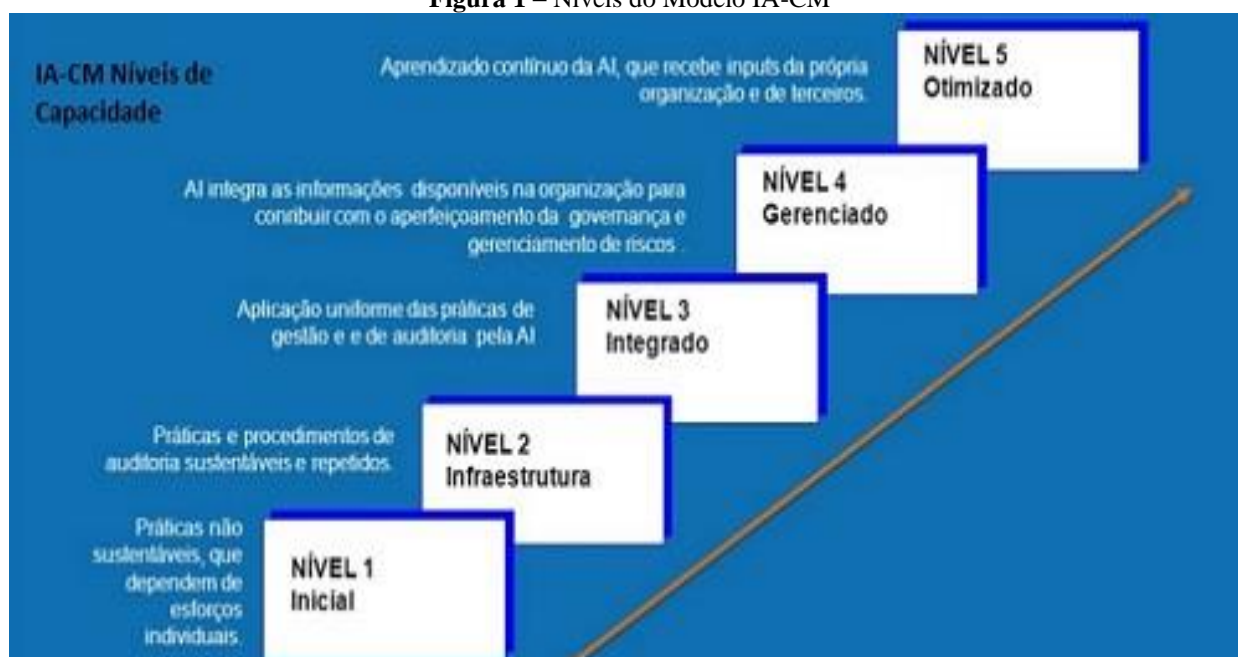
## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 Funcionamento Atual do Órgão Central de Controle Interno**

Em relação ao funcionamento atual do Órgão Central de Controle Interno do Distrito Federal, conforme consta do documento de Validação Independente da Auto Avaliação da Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF), vale destacar que o Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno (CONACI) realizou consulta ao Banco Mundial (Word Bank) acerca da possibilidade de aplicação de recursos na modernização e no fortalecimento da atuação de todas as Controladorias do Brasil. Em resposta, foi solicitada a aplicação de modelo que pudesse comparar o estágio de desenvolvimento e amadurecimento dessas unidades para possibilitar aporte de recursos.

Assim, no intuito de atender as exigências dessa agência internacional de fomento, bem como pela necessidade de modernização e maior efetividade das ações de Auditoria Interna, a CGDF encontra-se em processo de implantação do Modelo IA-CM (Internal Audit Capability Model). Esse modelo, reconhecido internacionalmente como boas práticas, busca fomentar e implementar a Gestão de Riscos no Governo do Distrito Federal.

O Modelo IA-CM, desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA), conforme descrito no Plano Operacional de Auditoria da SUBCI – Abril de 2016 a Março de 2017, tem como síntese a identificação e desenvolvimento dos fundamentos necessários para possibilitar uma auditoria interna eficaz no setor público. Dessa forma, o modelo apresenta os níveis e estágios por meio dos quais uma atividade de auditoria interna pode evoluir, especificamente com a definição e implantação de medidas de controles, inclusive com a melhoria dos processos e práticas profissionais, conforme sintetizado na Figura 1.

**Figura 1** – Níveis do Modelo IA-CM

Nesse processo, a CGDF realizou uma auto avaliação no mês de novembro de 2015, conforme Figura 2. Os resultados apontaram que embora existissem muitas atividades instucionalizadas, a Controladoria Geral estava caracterizada como Nível 1 (Inicial), assim sendo, decidiu-se pela internalização do projeto de Implantação do Modelo IA-CM.

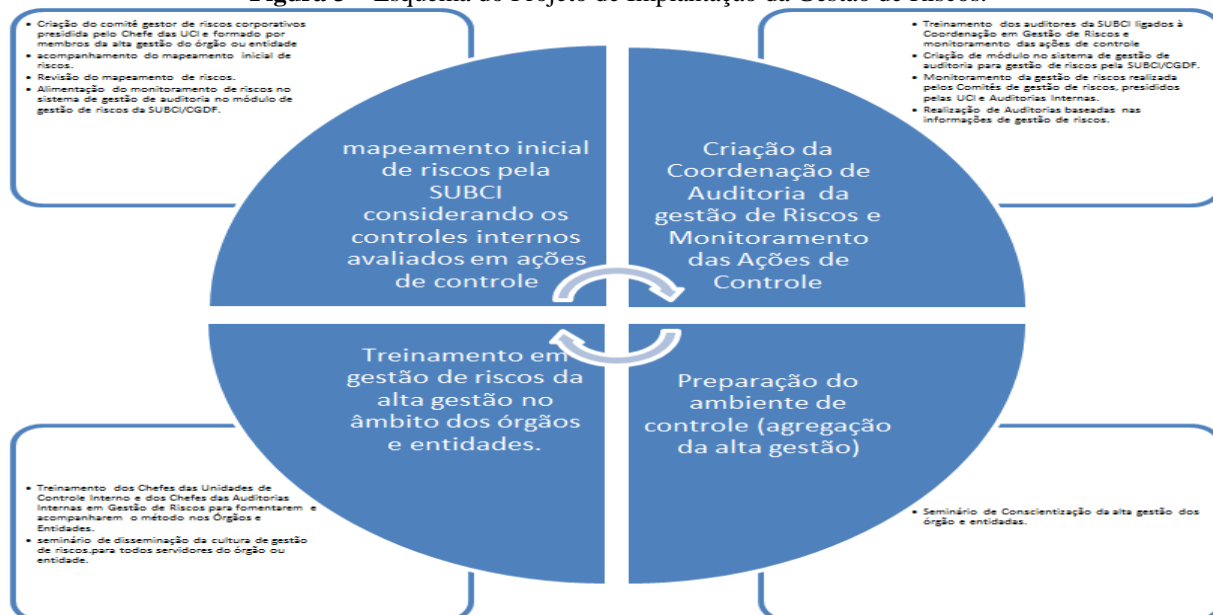
**Figura 2** – Resultado da Autoavaliação da CGDF (novembro/2015)

Matriz do IA-CM						
	Serviços e Papel da AI	Gerenciamento de Pessoas	Prática Profissionais	Gerenciamento do Desempenho e Accountability	Cultura e Relacionamento Organizacional	Estruturas de Governança
<b>Nível 5 - Otimização</b>	AI reconhecido como agente-chave de mudança	Liderança no envolvimento com órgãos profissionais Projeção da Equipe	Aperfeiçoamento contínuo das práticas profissionais Planejamento de AI estratégico	Relatório Público sobre sua efetividade	Relações efetivas e permanentes	Independência, poder e autoridade da AI
<b>Nível 4 - Gerenciado</b>	Asseguração da governança, gestão de riscos e controles	AI contribui para o desenvolvimento da gestão AI apoia órgãos profissionais Planejamento da mão-de-obra	Estratégia de Auditoria alavanca a gestão de risco da organização	Integração de medidas de desempenho qualitativas e quantitativas	CAE assessora e influencia a alta gestão	Supervisão independente das atividades de AI CAE reporta-se à autoridade principal
<b>Nível 3 - Integrado</b>	Serviços de assessoramento Auditorias de desempenho	Contrução de equipes e competências Staff profissionalmente qualificado Coordenação de Mão de obra	Arcabouço de Gestão da Qualidade Planos de Auditoria baseados em risco	Medidas de Desempenho Informação sobre custos Relatórios de Gestão	Coordenação com outros grupos de revisão Componente integral da equipe de gestão	Supervisão gerencial da atividade da AI Mecanismos de financiamento
<b>Nível 2 - Infraestrutura</b>	Auditorias de conformidade	Desenvolvimento profissional individual Pessoas preparadas são identificadas e recrutadas	Arcabouço de processos e práticas profissionais Plano de auditoria baseado nas prioridades da gestão e dos stakeholders	Orçamento operacional de AI Plano de negócios de AI	Gerenciamento dentro da atividade de AI	Acesso total às informações, ativos e pessoas da organização Fluxo de relatórios de auditoria estabelecido
<b>Nível 1 - Inicial</b>	Ad hoc não estruturada; auditorias isoladas ou revisão de documentos e transações com finalidade de aferir conformidade; produtos dependem de habilidades específicas de indivíduos que estão nos cargos; ausência de práticas profissionais estabelecidas; falta de estrutura; falta de capacidade; inexistência de KPAs.					

	Institucionalizado
	Em desenvolvimento
	Pode ser institucionalizado
	Não avaliado

Além disso, a CGDF iniciou processo de institucionalização da gestão de riscos com base nas Boas Práticas de Governança Corporativa, não apenas para sua utilização, mas para difundi-la como mecanismo de melhoria da gestão pública, conforme Figura 3.

**Figura 3** – Esquema do Projeto de Implantação da Gestão de Riscos.



Dessa forma, a implantação e a capacitação da gestão de riscos nas Unidades do GDF têm como fundamentos os referenciais técnicos da ISO 31000:2009 (Gestão de riscos – princípios e diretrizes), ISO 31010:2009 (Gestão de riscos – técnicas para ao processo de avaliação de riscos), ISO 19011:2012 (Diretrizes para auditoria de sistemas de gestão), bem como do COSO – Controle Interno - Estrutura Integrada (2013). Nesse contexto, a CGDF propõe a implantação da gestão de riscos conforme o diagrama da Figura 4:

**Figura 4** – Processo de Implantação da Gestão de Riscos

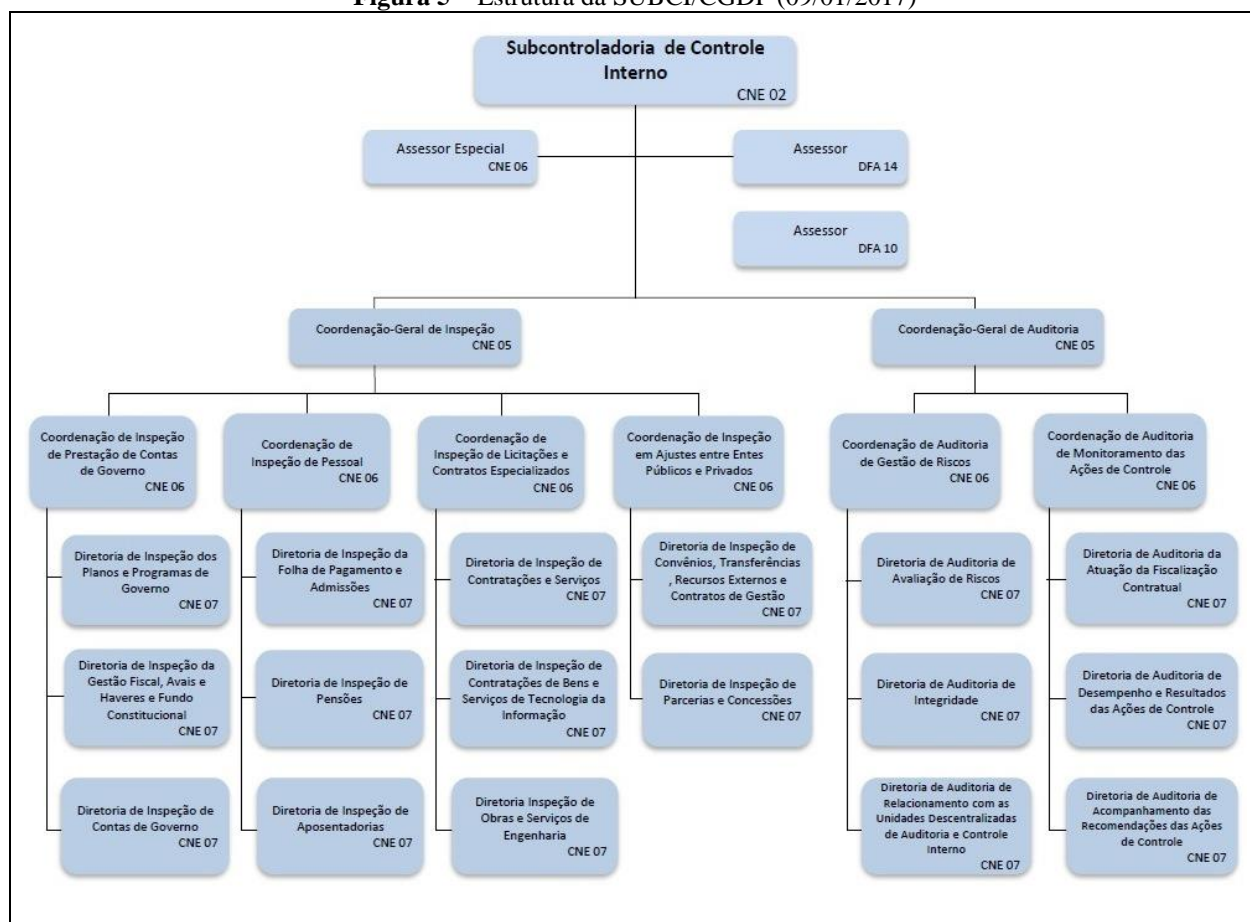


Vale destacar que o projeto encontra-se em execução na Fundação Hemocentro de Brasília (FHB), Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), Companhia Metropolitana de Brasília (METRÔ/DF) e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/DF), conforme descrito no plano. Além disso, possui também como diferencial não apenas a Identificação, Análise e Avaliação dos Riscos, mas as fases de Avaliação e Estabelecimento dos Controles, para que as Unidades possam dar respostas efetivas aos riscos.

Nesse sentido, a execução desse projeto requer o cuidado da capacitação contínua das equipes da CGDF. Do mesmo modo, faz-se necessária a atualização do Sistema de Auditoria da Unidade, chamado de SAEWEB, de modo que sejam desenvolvidos novos Módulos, como de Gestão de Riscos, bem como a contratação de consultorias, com vista à captação dos recursos financeiros necessários à efetivação do projeto.

Por outro lado, considerando esses novos conceitos, a Controladoria-Geral do Distrito Federal, no cumprimento de suas competências legais, teve a sua estrutura orgânica e hierárquica alterada no Decreto nº 36.877, de 16 de novembro de 2015, cujo conteúdo visou à modernização da estrutura de Controle Interno em alinhamento ao Programa Gestão para Resultados e ao Planejamento Estratégico Institucional PEI-CGDF-2016-2019. Assim, ficou determinada a sua atuação na supervisão, no tratamento e na orientação dos dados e das informações disponibilizáveis no Portal da Transparência; na supervisão e na coordenação do sistema de controle interno; na correição e na auditoria administrativa; na supervisão e na coordenação dos serviços das ouvidorias públicas do Distrito Federal; na defesa do patrimônio público e da transparência; na prevenção da corrupção; na verificação dos princípios constitucionais nos atos da Administração Pública; bem como na apuração de indícios de irregularidades administrativas.

Além disso, dentro dessa nova perspectiva, vale destacar a edição do Decreto nº 37.948, de 09/01/2017, cujo conteúdo alterou novamente a estrutura administrativa da Controladoria Geral. Assim, no normativo de 2015, a Controladoria passou a contar com a Diretoria de Auditoria de Obras, Reformas e Serviços de Engenharia (DIAOS), sendo a nomenclatura alterada no texto de 2017, passando a ser denominada de Diretoria de Inspeção de Obras e Serviços de Engenharia (DINOE), conforme demonstrado na Figura 5:

**Figura 5 – Estrutura da SUBCI/CGDF (09/01/2017)**

No primeiro momento, no ano de 2016, a DIAOS desenvolveu o seu planejamento contemplando as principais obras no âmbito do Distrito federal, tanto na fase de elaboração e desenvolvimento de projetos como em execução, conforme aprovação no mencionado Plano Operacional de Auditoria, inclusive contendo as auditorias da Implantação do Aterro Sanitário Oeste e BRT Sul. Vale destacar que o planejamento foi cumprido integralmente, com exceção da auditoria de ampliação do Metrô, tendo em vista que não houve recursos orçamentários ou financeiros nem qualquer tipo de ação acerca do tema.

Dessa forma, após mais de um ano da reestruturação, e considerando os referidos trabalhos desenvolvidos, percebe-se a necessidade de adequar os procedimentos do órgão central no intuito de fomentar essa nova forma de atuação, adequada aos conceitos internacionais de gestão de riscos e auditoria baseada em riscos. Nesse sentido, a unidade iniciou trabalho buscando a implantação da gestão de riscos pelo tema, no caso obras públicas.

Essa nova visão de implantação da gestão de riscos busca ampliar o potencial de capilaridade do tema no tocante às diversas unidades envolvidas na elaboração de projetos e execução de obras públicas. Nesse sentido, a CGDF procura realizar, por meio da aplicação de

um questionário, diagnóstico/levantamento do contexto acerca da estrutura existente em todas as unidades do Governo do Distrito Federal que tenham participação na execução de obras públicas.

Assim, com a apresentação desse contexto, a CGDF planeja realizar o mapeamento dos riscos, juntamente com a apresentação dos respectivos controles. O intuito é o fomento junto à alta administração do Governo do Distrito Federal para implementação da gestão de riscos e os controles necessários a minimizar os problemas decorrentes da execução de obras públicas.

## **4.2 Mapeamento de Riscos nas Auditorias das Obras do Aterro Sanitário Oeste e BRT Sul**

No tocante aos trabalhos de auditoria desenvolvidos pela CGDF, cujos resultados compõem o mapeamento dos riscos proposto nesta pesquisa, destaca-se a execução do Aterro Sanitário Oeste e o empreendimento denominado BRT Sul. As duas auditorias serão tratadas por meio de planilhas, conforme apêndices, sendo descrito e discutido neste tópico os principais objetivos, riscos e procedimentos de auditoria que indicam, na prática, o funcionamento atual do órgão central no tocante às obras públicas.

Assim, conforme indicado por Dantas, Rodrigues, Marcelino e Lustosa (2010), tendo por base a propensão a risco e seguindo os preceitos do COSO (2004) para o processo de avaliação de riscos, esses são analisados quanto à sua condição de inerentes e residuais, considerando-se as seguintes variáveis: (i) a **probabilidade** de ocorrência do evento que materialize o risco; e (ii) o **impacto** que cada risco, se materializado, pode ocasionar, em relação ao alcance dos objetivos. Ou seja, a característica específica do risco, a incerteza potencial dos eventos, é avaliada com base em duas perspectivas – probabilidade e impacto.

Em síntese, os autores destacam que a administração, ao avaliar os riscos, deve procurar identificar até que ponto os eventos previstos e imprevistos podem influenciar na realização de seus objetivos, levando em consideração a probabilidade e o impacto de sua ocorrência. Os propósitos, nesse caso, são aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e diminuir a probabilidade e o impacto dos eventos adversos (negativos).



Nesse entendimento, o método proposto pelos autores baseia-se nos preceitos conceituais do COSO (2004) para o gerenciamento de riscos, utilizando uma estrutura de análise matricial, contemplando as seguintes etapas: a identificação e a avaliação da importância dos riscos; a identificação e a avaliação da efetividade dos controles já instituídos para mitigar os riscos; e a identificação dos níveis de prioridade no tratamento das questões, por parte da administração, com base nas medidas de importância dos riscos e de efetividade dos controles.

#### **4.2.1 Implantação do Aterro Sanitário Oeste**

Em relação ao Aterro Sanitário, o mapeamento de riscos buscou identificar três objetivos no intuito de avaliar a conformidade, questões operacionais e de informação. Além disso, foram realizados levantamentos de riscos envolvidos na elaboração do projeto básico e executivo, nas estimativas de quantidade e preços unitários, na possibilidade de jogo de planilha e direcionamento, na qualificação dos servidores, nos atrasos do cronograma de execução, nos possíveis ilícitos trabalhistas, na possível ineficiência e ineficácia da fiscalização, nos impactos ambientais, na qualificação técnica das empresas, bem como no tratamento e resolução da complexidade do objeto.

Os riscos classificados como altos foram alcançados nas questões envolvendo a qualidade do projeto básico, as possíveis irregularidades com jogo de planilha e direcionamento, possíveis atrasos de cronograma e deficiências na fiscalização, bem como avaliação equivocada da complexidade do objeto. Dessa forma, considerando a avaliação dos controles primários dentro das unidades, restou identificado, ainda, risco residual elevado e relevante para atuação da auditoria.

Nesse entendimento, para esses principais riscos, foram levantados procedimentos de auditoria necessários ao enfrentamento dos riscos, objetivando sua eliminação ou mitigação. Além disso, foram identificados riscos médios e baixos e os referidos procedimentos, conforme especificado no Apêndice 1, de acordo com os prazos disponíveis para a execução do trabalho de auditoria.

### **4.2.2 Execução do BRT Sul**

No caso do Bus Rapid Transit (BRT), o mapeamento de riscos também identificou três objetivos para avaliar a conformidade, situações operacionais e ligadas ao processo de informação. Nesse sentido, foram realizados levantamentos de riscos envolvidos na elaboração do projeto básico e executivo, nas estimativas de quantidade e preços unitários, na possibilidade de jogo de planilha e direcionamento, na qualificação dos servidores, na integração entre os diversos órgãos responsáveis pelo empreendimento, desde a elaboração dos estudos de demanda até a operacionalização do sistema, na possível descaracterização do objeto, na possível ineficiência e ineficácia da fiscalização, na condução das decisões e alterações, bem como no tratamento e resolução da complexidade do objeto.

Do mesmo modo, os riscos classificados como altos foram alcançados nas questões envolvendo a qualidade do projeto básico, nas estimativas de quantidade e preço unitário, nas possíveis irregularidades com jogo de planilha e direcionamento, possível falta de integração entre as unidades responsáveis pelo empreendimento, possível descaracterização do objeto, possíveis deficiências na fiscalização, bem como avaliação equivocada da complexidade do objeto. No mesmo entendimento do tópico anterior, considerando a avaliação dos controles primários dentro das unidades, restou identificado, ainda, risco residual elevado e relevante para atuação da auditoria.

Assim, do mesmo modo, para esses principais riscos, foram levantados procedimentos de auditoria necessários ao seu enfrentamento, notadamente buscando sua eliminação ou mitigação. Além disso, foram identificados riscos médios e baixos e os referidos procedimentos, de acordo com os prazos disponíveis para a execução do trabalho de auditoria, tudo conforme especificado e detalhado no Apêndice 2.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na análise do funcionamento atual do órgão central de controle interno, particularmente em relação às obras públicas, verifica-se que a unidade se encontra nos estágios iniciais da implantação do modelo IA-CM, notadamente na sua estruturação e desenvolvimento da gestão de riscos. Além disso, o mapeamento de riscos nas auditorias da Implantação do Aterro Sanitário Oeste e da Execução do BRT permitiu visualizar a nova forma de atuação do órgão, essencialmente ligada à análise de riscos, atrelada aos objetivos e aos controles envolvidos.

Nesse sentido, vale destacar que o Controle Interno de Obras Públicas no Distrito Federal passou por transformações e evoluções ao longo dos anos, dentro do contexto da consolidação do próprio Sistema de Controle Interno. A evolução saiu de mera preocupação com aspectos contábeis, análise de conformidade, para preocupações ligadas à eficácia, eficiência e economicidade, com a utilização de conceitos aceitos internacionalmente na identificação de riscos e procedimentos para o seu enfrentamento e mitigação.

Nesse entendimento, a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF), na busca por implementar o Modelo IAC-M, passa por processos de reestruturação e capacitação, principalmente com a mudança de visão para entender o controle como sistêmico, ou seja, as primeiras ações precisam começar nas unidades executoras de obras públicas. Dessa forma, as auditorias podem ser realizadas de forma a agregar valor à gestão, principalmente na verificação dos controles já executados pelos processos de governança.

Outra questão importante para o novo modelo de atuação da CGDF é a necessidade de fortalecimento das áreas que atuam no apoio ao desenvolvimento da gestão de riscos e naquelas que realizam efetivamente os trabalhos de auditoria, principalmente com a contratação de servidores por meio de concursos públicos. Além disso, faz-se necessário obter recursos para fomentar plano de capacitação contínuo e direcionado para os temas relevantes de atuação do Controle Interno.

Nesse contexto, na análise do funcionamento atual da CGDF, verifica-se que o órgão encontra-se no Nível 1 do modelo IA-CM, com todos os macroprocessos desenvolvidos para galgar o Nível 2. No tocante às obras públicas, constata-se os reflexos dessa

transformação pela estruturação formal e material da área e pela disseminação da nova visão do papel do Controle Interno.

Contudo, existem grandes desafios de médio e longo prazo a serem vencidos nesse processo, principalmente em relação à quantidade insuficiente de servidores, qualificação e aceitação das novas metodologias de trabalho. Além disso, existem dificuldades estruturais, estratégicas e políticas para a implantação da cultura de gestão de riscos em todas as unidades administrativas do Distrito Federal, prejudicando a atuação da auditoria baseada em riscos e do controle interno dentro dessa nova metodologia.

Por outro lado, vale destacar que as auditorias realizadas na Implantação do Aterro Sanitário Oeste e BRT Sul obtiveram resultados substanciais e consistentes em relação ao planejado, principalmente pela definição dos objetivos, riscos e procedimentos de controle, conforme nova metodologia de atuação da CGDF. Nesse sentido, os relatórios finais, disponibilizados no site da CGDF, foram encaminhados para conhecimento e providências dos órgãos interessados, como Serviço de Limpeza Urbana (SLU), Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos (SINESP), Secretaria de Estados de Mobilidade (SEMOB), Departamento de Estradas de Rodagem (DER), Companhia Metropolitana de Brasília – METRÔ, Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTRANS), bem como ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Entende-se relevante mencionar, ainda, que existem outras ações e áreas da implantação da metodologia IA-CM que não foram mencionadas neste trabalho, mas que estão sendo desenvolvidas no âmbito da CGDF, inclusive em relação às questões tratadas em parceria com o Banco Mundial, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, verifica-se que para a consolidação do modelo será necessário o enfrentamento e aprofundamento de outras questões, principalmente ligadas ao monitoramento, à integridade, à avaliação e à efetiva implantação da gestão de riscos nos órgãos e unidades da Administração do Distrito Federal.

Por fim, vale destacar que o resultado da aplicação do questionário para o diagnóstico do contexto de execução de obras públicas no Distrito federal poderá esclarecer a realidade existente e as dificuldades a serem enfrentadas pela Administração Pública e pelo Órgão Central de Controle Interno. Nesse sentido, esse levantamento será determinante para as demais ações do Controle Interno, notadamente no aprofundamento do diagnóstico dos riscos existentes e os seus respectivos controles a serem implementados, podendo ser objeto de novo trabalho acadêmico acerca do tema.

## REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, C. S., MENDES, A. L. Novos Procedimentos Adotados no Âmbito do Controle Externo Previstos nos Arts. 70 e 71, notadamente na área de Obras Públicas. Anais do VII Simpósio Nacional de Auditoria em Obras Públicas. Realizado de 25 a 29 de novembro de 2002. Citação da Palestra proferida pelo Ministro Benjamin Zymler no 23º encontro de Dirigentes do Tribunal de Contas da União. Realizado em Brasília no ano de 2001. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055490.PDF>. Acesso em: 2 de dez. 2016;

ARNT, R. Sustentabilidade na construção civil, arquitetura, planejamento urbano e design. Disponível em: < <https://obracil.wordpress.com/politica-de-sustentabilidade> >. Acesso em: 10 de dez. 2016;

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 de dez. 2016;

BRASIL. Lei Nacional n 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 de dez. 2016;

CASTRO, D. P. Auditoria e Controle Interno na Administração Pública. Capítulo 3 - Controles Internos. São Paulo: Atlas, 2008;

COSO 1992 – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. INTERNAL CONTROL – INTEGRATED FRAMEWORK. 1992. Disponível em: <http://www.coso.org/Pages/ic.aspx>. Acesso em: 10 de mar. 2017.

COSO 2004 – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Executive Summary. Disponível: <http://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 10 de mar. 2017.

COSO 2013 – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Executive Summary. Disponível em: <<http://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>>. Acesso em: 10 de mar. 2017.

CUNHA, F.C.R. Aplicações da Lei Newcomb-Benford à Auditoria de Obras Públicas. Dissertação (Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013;

Dantas, J. A., Rodrigues, F. F., Marcelino, G. F., Lustosa, P. R. B. Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no COSO. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília v. 13 n. 2 p. 3 - 19 mai/ago 2010.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 29.965, de 21 de janeiro de 2009. Cria, sem aumento de despesa, a Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal - SEOPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id\\_norma=59550](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=59550). Acesso em: 8 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL, Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010. Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32598&txtAno=2010&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 4 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL, Decreto nº 32.753/2011, de 4 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o acompanhamento e a fiscalização de contratos administrativos firmados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32753&txtAno=2011&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 2 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 36.877, de 16 de novembro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Controladoria-Geral do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DownloadNorma/c72df9fd-6784-3b7b-a001-f5e327726aa9/exec\\_dec\\_36.877\\_2015.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DownloadNorma/c72df9fd-6784-3b7b-a001-f5e327726aa9/exec_dec_36.877_2015.html). Acesso em: 2 de jan. 2017;

DISTRITO FEDERAL. Diário Oficial do Distrito Federal DODF nº 107, de 04 de junho de 2009. Pg 47. Edital Normativo nº 01/2009 – SEPLAG/AFC, de 02 de junho de 2009. Concurso Público para provimento de vagas da Carreira Finanças e Controle do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2009/06\\_Junho/DODF%20107%2004-06-09/Se%C3%A7%C3%A3o03-%20107.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2009/06_Junho/DODF%20107%2004-06-09/Se%C3%A7%C3%A3o03-%20107.pdf). Acesso em: 5 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.948, de 09 de janeiro de 2017. Altera a estrutura administrativa da Controladoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DownloadNorma/e2f3a5ae-04b5-344c-9500-c32b490eacad/exec\\_dec\\_37.948\\_2017.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DownloadNorma/e2f3a5ae-04b5-344c-9500-c32b490eacad/exec_dec_37.948_2017.html). Acesso em: 17 de jan. 2017;

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 830, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema de Controle Interno de que trata o artigo 80 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id\\_norma\\_consolidado=48789](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=48789). Acesso em: 2 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 3.105, de 27 de dezembro de 2002. Cria a Corregedoria-Geral do Distrito Federal e institui o Sistema de Correição, Auditoria e Ouvidoria do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=3105&txtAno=2002&txtTipo=5&txtParte=>. Acesso em: 2 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 16 de out. 2016;

DISTRITO FEDERAL. Plano Estratégico Institucional. PEI-CGDF-2016-2019. Disponível em: [http://www.cg.df.gov.br/images/institucional/pdfs/planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.cg.df.gov.br/images/institucional/pdfs/planejamento_estrategico.pdf). Acesso em: 16 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL. Plano Operacional de Auditoria. Abril de 2016 a Março de 2017. Subcontroladoria de Controle Interno – SUBCI. Disponível em:

<http://www.cg.df.gov.br/images/institucional/pdfs/Plano%20Operacional%20-%20Abr-16-Mar-17%20-%20ok.pdf>. Acesso em: 16 de dez. 2016;

DISTRITO FEDERAL. Validação Independente da Auto Avaliação IA-CM da Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) – Relatório Preliminar – 9 de setembro de 2016.

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. Normas de Auditoria Governamental. Disponível em: <<http://auditoriagovernamental.blogspot.com.br/p/intosaiissai.html>>. Acesso em: 10 de mar. 2017.

MÁTTAR N. J. A. Metodologia científica na era da informática. São Paulo: Saraiva. 2002.

MATOS, C.R.; MIRANDA, A. C. O. Uso do BIM no combate às irregularidades em obras públicas. Trabalho apresentado no encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Campo Grande: ENAOP, 2015;

MILITÃO, EDUARDO. Entenda o que é a operação navalha. Congresso em Foco. 21 de nov. 2012. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/entenda-o-que-e-a-operacao-navalha/>. Acesso em: 2 de jan. 2017;

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Entenda o Caso Lava Jato. Combate à Corrupção. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso/>. Acesso em: 2 de dez. 2016;

STAKE, R. E. The case study method in social inquiry. In DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *The American tradition in qualitative research*. Vol. II. Thousand Oaks, California: Sage Publications. 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2622/2013. Disponível em: <http://licitacoes.ufsc.br/files/2014/10/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-2622-2013-BDI.pdf>. Acesso em: 5 de dez. 2016;

YIN, R. K. Estudo de caso – Planejamento e Métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

## APÊNDICES

### Apêndice 1: Mapeamento de riscos para a Auditoria da Implantação do Aterro Sanitário Oeste

<b>Objeto de Auditoria</b>	Implantação do Aterro Sanitário Oeste
<b>Unidade</b>	Serviço de Limpeza Urbana - SLU DF
<b>Tipo de Auditoria</b>	Auditoria Especial
<b>Objetivo</b>	Análise de atos e fatos relacionados à execução do Aterro Sanitário Oeste.
<b>Escopo</b>	Verificar as obras em andamento da execução do Aterro Sanitário Oeste, bem como os impactos ambientais e o cumprimento de suas condicionantes.

02 – Identificação dos objetivos do objeto de auditoria, contemplando as três categorias previstas no COSO: **operacionais**, de **informação** e de **conformidade**.

03 - Identificação dos riscos de ele não ser alcançado.

04 - Identificação da **probabilidade** do risco se materializar, considerando a **ausência de uma ação administrativa** no sentido de mitigá-lo. Escala qualitativa de 1 a 5.

<b>1</b>	a probabilidade de materialização do risco é, em princípio, <u>improvável</u>
<b>2</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>baixa</u>
<b>3</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>média</u>
<b>4</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>alta</u>
<b>5</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>muito alta</u>

05 - Identificação da **magnitude** do efeito negativo, no caso de o **risco se materializar**. Escala qualitativa de 1 a 5, com os seguintes conceitos:

<b>1</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>nulo</u> para o alcance do objetivo
<b>2</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>baixo</u> para o alcance do objetivo
<b>3</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>médio</u> para o alcance do objetivo
<b>4</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>alto</u> para o alcance do objetivo
<b>5</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>muito alto</u> para o alcance do objetivo

06 – Apuração do **risco inerente**, mediante o produto entre a probabilidade e o impacto, conforme seguinte escala:

<b><math>RI \leq 5</math></b>	<b>Muito baixo</b>
<b><math>5 &lt; RI \leq 10</math></b>	<b>Baixo</b>
<b><math>10 &lt; RI \leq 15</math></b>	<b>Médio</b>
<b><math>15 &lt; RI \leq 20</math></b>	<b>Alto</b>
<b><math>RI &gt; 20</math></b>	<b>Muito alto</b>



07 - Identificação dos mecanismos de controle instituídos para a mitigação de cada um dos riscos relacionados..

08 - Avaliação da efetividade do controle em relação ao risco que pretende mitigar, conforme seguinte escala qualitativa de 1 a 5, quanto à efetividade do controle:

<b>5</b>	controle <u>inexistente</u>
<b>4</b>	controle implementado é <u>fraco</u>
<b>3</b>	controle implementado é <u>insatisfatório</u>
<b>2</b>	controle implementado é <u>satisfatório</u>
<b>1</b>	controle implementado é <u>forte</u>

09 – Apurar o risco residual, utilizando a seguinte fórmula:

$$RR = \{(RI^{0,5}) + AC\} / 2$$

10 – Definição dos procedimentos de auditoria, considerando:

- Quando o **risco** é qualificado como “**alto**”:
  - e o **controle** enfoca adequadamente o risco, a auditoria deve incluir testes substantivos para determinar se os controles funcionam efetivamente; e
  - e o **controle** é inexistente ou é frágil, se deve expandir os testes substantivos, confirmando detalhes e transações, além de se fazer recomendações à administração para que os controles na área sejam fortalecidos ou instituídos.
- Quando o **risco** é qualificado como “**baixo**”:
  - deve se considerar se há **excesso de controles** para o nível de risco, podendo resultar na recomendação para que a administração reduza os recursos aplicados na mitigação desse risco; e
  - deve se considerar a opção de reduzir ou eliminar as provas (testes substantivos) nesta área.

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
Verificar a conformidade dos processos de contratação de acordo com a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/02	Conformidade	Termo de referência ou projeto básico incompleto ou inconsistente.	4	5	20	Alto	Ausência de listas de verificação (checklists) sob medida para cada objeto para verificar a completude dos TRs ou PBs e alinhamento às necessidades para contratação.	4	4,24	Verificar se os TRs ou PBs são baseado nos estudos técnicos preliminares aprovados, contendo elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação.( A elaboração de termo de referência ou projeto básico é obrigatória para toda contratação, independentemente da forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços). Verificar se há memória de cálculo das estimativas de preço, considerando uma cesta de preços conforme parâmetros levantados em estudos técnicos preliminares com o objetivo de analisar a viabilidade da contratação. Verificar se os servidores são continuamente capacitados para aprimorar a elaboração de projeto básico, inclusive aqueles relacionados a contratações emergenciais e adesões a atas de registro de preços, atentando-se de maneira especial às obras/serviços de engenharia e aos de natureza continuada.
		Estimativa de quantidades maiores ou menores que as necessidades das obras.	3	4	12	Médio	Presença de método para estimar as quantidades necessárias, entretanto, falta de levantamento exaustivo e atualização das necessidades após o período de revisões e aprovações dos processos de contratação.	3	3,23	Testar os métodos utilizados para estimar as quantidades necessárias (se preciso, deve buscar métodos e técnicas para estimar as quantidades dos itens da contratação em outros órgãos/entidades da administração pública) e compara a aplicação do método no processo de contratação da SLU. Analisa as necessidades e quantitativos propostos, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações. Verifica se o fiscal do contrato armazena dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação do mesmo objeto ou similar conte com informações de contratos anteriores (e.g. séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação. Confirma se a assessoria jurídica aprova processo de contratação que contenha, nos autos, a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados.

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
		Jogo de planilhas e direcionamento de licitações.	4	5	20	Alto	Critérios não claros de aceitabilidade de preços global e unitários.	3	3,74	Verificar se foi incluído critério de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para ambos, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas, testando se a licitante vencedora apresentou proposta com preços de alguns itens abaixo do mercado (subpreço) e de outros itens acima do mercado (sobrepço), de forma que o valor global de sua proposta foi o menor. Verificar se as equipes de licitação interagem com os fornecedores de forma cautelosa (e.g., documenta todas as interações, participa de reuniões sempre em grupo com empregados do quadro, se foi necessário conhecer as instalações de empresas que sejam potenciais fornecedoras, identificar quais são essas empresas e agendar visitas a cada uma delas, devidamente planejadas para entrevistas e circularização).
		Falta de clareza e uniformização dos elementos básicos do contrato.	3	3	9	Baixo	Reuniões de iniciação de projetos realizadas intempestivamente à assinatura do contrato.	4	3,50	Verificar se a equipe de planejamento da contratação prevê no modelo de execução do objeto que ocorrerá uma reunião de iniciação do contrato, imediatamente após a assinatura do contrato, com a presença das partes interessadas, para esclarecer pelo menos os seguintes pontos: a. o objeto do contrato; b. a forma de comunicação entre as partes, que deverá ocorrer primordialmente entre representantes da organização e o preposto da contratada; c. as providências previstas para a inserção da contratada na organização; d. o modelo de execução do objeto; e. o modelo de gestão do contrato, que inclui a forma de acompanhamento dos trabalhos (e.g. mediante relatórios de prestação dos serviços entregues pela contratada e reuniões mensais entre as partes); f. as formas de recebimento provisório e definitivo; g. as sanções e glosas aplicáveis; h. os procedimentos de faturamento e pagamento; i. no caso de contratos com previsão de uso de ordens de serviço, detalhar os campos da OS na reunião, os critérios de qualidade utilizados e as situações que ensejem a recusa de produtos e serviços; j. se necessário, deve ser estabelecido cronograma de execução das providências previstas para adequação do ambiente do órgão (e.g. ocupação de espaço físico pela contratada, alocação de equipamentos da companhia, instalação de links de comunicação, alocação de crachás para os funcionários da contratada e concessão de perfis de acesso a serviços da empresa).

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
Verificar a execução do contrato sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade, em comparação a sua finalidade pública e aos interesses institucionais	Operacional	Pessoal em quantidade ou com qualificação inadequada	2	5	10	Baixo	Insuficiência e dimensionamento inadequado de pessoal para dar suporte às áreas fins.	4	3,58	Verificar se: há designação tempestiva de executores qualificados para o exercício da fiscalização contratual. Verificar se está sendo observada a indelegabilidade das atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle), assim como se a alta administração está provendo os papéis que atuam nos processos de contratação e gestão contratual com empregados do quadro em quantidade suficiente, por meio de realocações ou nomeações, e com a qualificação adequada à execução das atividades, através de treinamentos e capacitações. Compensatoriamente, verificar se há contratação de empresas para dar apoio às atividades de apoio à execução contratual.
		Atraso no alcance dos resultados pretendidos com a contratação ou atraso do início dos trabalhos da contratada.	4	4	16	Alto	Ausência de cronograma para a adequação do ambiente da obra, bem como os responsáveis por esses ajustes nos diversos setores.	5	4,50	Verificar se a equipe de planejamento da contratação elabora cronograma para a adequação do ambiente da organização, bem como se há designação oficial dos responsáveis por esses ajustes nos diversos setores, se há compromisso de todos os atores responsáveis (e.g., atas de reuniões) pelas mudanças no ambiente necessárias para o alcance dos benefícios esperados, incluindo os secretários de estado responsáveis por políticas públicas transversais.

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
		Prática de ilícito trabalhista ante os entendimentos contidos na Súmula 331/TST.	3	4	12	Médio	Ausência de controles específicos de execução indireta ilegal (Acórdãos TCU 1.806/2005, 2.103/2005, 2.171/2005, 2.172/2005, 362/2007 e 669/2008, todos do Plenário).	5	4,23	Constatar se foram definidos no modelo de execução do objeto que: a. os funcionários da contratada somente devam trabalhar dentro das instalações da empresa se for estritamente necessário, com a devida justificativa; b. a interação entre a empresa e a contratada ocorra essencialmente por intermédio do preposto, com exceção de serviços que exijam interação direta entre os usuários do serviço e a contratada; c. aspectos relativos à relação contratual entre a contratada e seus funcionários (e.g. solicitação de férias e avaliação de desempenho individual) sejam tratados entre essas duas partes, sem interferência da contratante d. no caso da adoção, excepcional, de modelo de execução indireta pela alocação por postos de trabalho, também conhecidas como contratação por body shopping, a SLU deva se restringir a fazer com que a contratada cumpra o modelo de execução do objeto citado, que deve definir claramente elementos que incluam: 1) a qualificação técnica necessária para assumir cada posto de serviço; e 2) os documentos que servirão para comprovar a qualificação exigida junto à SLU; e. o Termo de Responsabilidade e Sigilo para acesso às informações e aos sistemas da companhia seja coletado pela contratada junto a cada funcionário seu e entregue à companhia, de modo que não seja coletado diretamente junto aos funcionários da contratada; f. é vedado aos servidores públicos, formal ou informalmente, qualquer tipo de ingerência, ou influência sobre a administração da contratada, ou comando direto sobre os funcionários.

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
		Ineficiência e ineficácia da fiscalização contratual com aumento dos encargos na fiscalização sem necessariamente diminuir o risco de as obrigações não estarem sendo cumpridas pelas contratadas	4	5	20	Alto	Análise documental, durante a fiscalização, pouco eficaz para garantir o cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS.	4	4,24	Verificar se a equipe de planejamento da contratação inclui no modelo de gestão do contrato: a) que as verificações documentais relativas aos aspectos trabalhistas, previdenciários e do FGTS, além de contemplar os documentos que atestem a regularidade da contratada como um todo nos termos da Lei 8.666/93 (art. 29, IV e V), complementarmente, a critério da administração, poderão ser exigidos que a contratada apresente: a.1) documentos comprobatórios da realização do pagamento de salários, vale-transporte e auxílio alimentação; a.2) extratos das contribuições previdenciárias retirados pelos próprios empregados terceirizados por meio do acesso as suas contas; a.3) extratos dos depósitos no FGTS retirados pelos próprios empregados terceirizados por meio do acesso as suas contas; b) que a contratada está obrigada a: b.1) viabilizar o acesso de seus empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de verificar se as suas contribuições previdenciárias foram recolhidas; b.2) viabilizar a emissão do cartão cidadão pela Caixa Econômica Federal para todos os empregados; b.3) oferecer todos os meios necessários aos seus empregados para a obtenção de extratos de recolhimentos das contribuições previdenciárias e depósitos do FGTS sempre que solicitado pela fiscalização; c) cláusulas de penalidade que considerem como falta grave, caracterizada como falha em sua execução que poderá dar ensejo à rescisão do contrato, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária (fixar o quantum) e da declaração de impedimento para licitar e contratar com a União, nos termos do art. 7º da Lei 10.520/2002 (fixar o prazo): c.1) o não pagamento do salário, do vale-transporte e do auxílio alimentação no prazo previsto em lei; c.2) o não recolhimento das contribuições sociais da Previdência Social; c.3) o não recolhimento do FGTS dos empregados. d) que a cláusula de garantia deve assegurar também o pagamento de: d.1) prejuízos advindos do não cumprimento do contrato; d.2) multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada; d.3) prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; d.4) obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada. Fiscal administrativo do contrato: a) avalia os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS. para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento: a.1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado; a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS por meio

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
Verificar a adequação do contrato e aplicabilidade e do estudo de impacto ambiental.	Informação	Responsável pela gestão de impactos ambientais não detém os conhecimentos e as competências multidisciplinares necessárias	3	5	15	Médio	Ausência de equipe multidisciplinar de fiscalização do contrato e de gestão de impactos ambientais, que inclua pelo menos os papéis de gestor do contrato, beneficiário, especialista e administrativo.	5	4,44	Verificar se há registros informando a capacitação contínua dos gestores e definição dos seguintes elementos nos modelos de gestão do contrato: 1) quais atores da companhia participarão das atividades de acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles; 2) protocolo de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato, devidamente justificado; 3) forma de pagamento do serviço, devidamente justificada; 4) método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório e ao recebimento definitivo; 5) procedimento de verificação do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução; 6) sanções, glosas e rescisão contratual, devidamente justificada, bem como os respectivos procedimentos para sua aplicação; 7) garantias de execução contratual, quando necessário.

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
		Atestado incompatível com o objeto.	2	5	10	Baixo	Análises superficiais dos atestados de capacidade técnica do objeto que se deseja contratar.	3	3,08	Realizar teste de auditoria para verificar se a equipe de planejamento da contratação inclui exigência de apresentação de atestado para comprovação da qualificação técnica atentando às seguintes diretrizes: a) explicitar as características relevantes do objeto que serão objeto de comprovação do atestado, não se devendo fazer descrições genéricas (e.g., "atestado compatível com o objeto deste certame"), que podem deixar margem de dúvida quanto ao que deve ser comprovado; b) o atestado deve referir-se somente à experiência em serviços e ambientes relevantes para o objeto do contrato; c) deve-se permitir o somatório de atestados nos casos em que a aptidão técnica das licitantes puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado, e vedar o somatório em caso contrário; d) não se deve exigir a comprovação da execução do objeto mais de uma vez (i.e., um atestado - ou conjunto de atestados se admitida a soma - evidenciando que o objeto foi executado uma única vez é o necessário e suficiente para a habilitação); e) não deve ser estabelecida limitação temporal para os atestados, ou seja, não se pode rejeitar atestado devido à sua antiguidade (mas deve-se exigir que o objeto do atestado tenha sido executado dentro de determinado prazo compatível com o prazo do contrato que se pretende firmar); f) não se pode estabelecer qualquer distinção entre atestados de serviços prestados a organizações públicas e a organizações privadas; g) se o serviço objeto do contrato tiver que ser executado sob responsabilidade de profissional cuja profissão seja regulamentada, deve-se exigir o registro do atestado na entidade profissional competente; caso contrário, se a profissão não for regulamentada, não se deve exigir este registro.
		Alta complexidade do objeto a ser contratado combinada com a baixa maturidade do adquirente.	3	4	12	Médio	Falta de avaliação da complexidade do objeto e sua maturidade com relação a ele e o mercado que o fornece.	5	4,23	Verificar se a equipe de planejamento da contratação avalia a complexidade dos serviços, sua maturidade com relação a ele e o mercado que o fornece, e define motivadamente se há risco que necessite ser mitigado na etapa de avaliação das propostas técnicas, incluindo essas informações em registros apropriados.



Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
		Desconsideração dos riscos existentes na contratação.	5	5	25	Muito Alto	Empregados sem qualificação em gestão de riscos revisam e aprovam os artefatos do planejamento, incluindo a matriz de riscos.	4	4,50	Realizar testes substantivos mais amplos nos potenciais impactos ambientais e alinhamento às medidas de gestão dos riscos como critérios para a análise de viabilidade da contratação, inclusive considerando as lições aprendidas em outras contratações similares, visando a recomendar ações de controle para evitar problemas já ocorridos em contratações passadas, inclusive em relação ao cumprimento das condicionantes ambientais.

**Apêndice 2: Mapeamento de riscos na Auditoria da Execução do Bus Rapid Transit –  
BRT Sul**

<b>Objeto de Auditoria</b>	Execução do Bus Rapid Transit - BRT Sul
<b>Unidade</b>	Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF
<b>Tipo de Auditoria</b>	Auditoria Especial
<b>Objetivo</b>	Análise de atos e fatos relacionados à execução do BRT Sul
<b>Escopo</b>	Verificar as obras executadas do BRT Sul, inclusive em relação à consistência dos projetos básico e executivo, bem como a legalidade e legitimidade das alterações contratuais.

02 – Identificação dos objetivos do objeto de auditoria, contemplando as três categorias previstas no COSO: **operacionais**, de **informação** e de **conformidade**.

03 - Identificação dos riscos de ele não ser alcançado.

04 - Identificação da **probabilidade** do risco se materializar, considerando a **ausência de uma ação administrativa** no sentido de mitigá-lo. Escala qualitativa de 1 a 5.

<b>1</b>	a probabilidade de materialização do risco é, em princípio, <u>improvável</u>
<b>2</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>baixa</u>
<b>3</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>média</u>
<b>4</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>alta</u>
<b>5</b>	a probabilidade de materialização do risco é <u>muito alta</u>

05 - Identificação da **magnitude** do efeito negativo, no caso de o **risco se materializar**. Escala qualitativa de 1 a 5, com os seguintes conceitos:

<b>1</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>nulo</u> para o alcance do objetivo
<b>2</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>baixo</u> para o alcance do objetivo
<b>3</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>médio</u> para o alcance do objetivo
<b>4</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>alto</u> para o alcance do objetivo
<b>5</b>	o risco, se materializado, tem impacto <u>muito alto</u> para o alcance do objetivo

06 – Apuração do **risco inerente**, mediante o produto entre a probabilidade e o impacto, conforme seguinte escala:

<b><math>RI \leq 5</math></b>	<b>Muito baixo</b>
<b><math>5 &lt; RI \leq 10</math></b>	<b>Baixo</b>
<b><math>10 &lt; RI \leq 15</math></b>	<b>Médio</b>
<b><math>15 &lt; RI \leq 20</math></b>	<b>Alto</b>
<b><math>RI &gt; 20</math></b>	<b>Muito alto</b>

07 - Identificação dos mecanismos de controle instituídos para a mitigação de cada um dos riscos relacionados..

08 - Avaliação da efetividade do controle em relação ao risco que pretende mitigar, conforme seguinte escala qualitativa de 1 a 5, quanto à efetividade do controle:

<b>5</b>	controle <u>inexistente</u>
<b>4</b>	controle implementado é <u>fraco</u>
<b>3</b>	controle implementado é <u>insatisfatório</u>

2	controle implementado é <u>satisfatório</u>
1	controle implementado é <u>forte</u>

09 – Apurar o risco residual, utilizando a seguinte fórmula:

$$RR = \{(RI^{0,5}) + AC\} / 2$$

10 – Definição dos procedimentos de auditoria, considerando:

- Quando o **risco** é qualificado como “**alto**”:
  - e o **controle** enfoca adequadamente o risco, a auditoria deve incluir testes substantivos para determinar se os controles funcionam efetivamente; e
  - e o **controle** é inexistente ou é frágil, se deve expandir os testes substantivos, confirmando detalhes e transações, além de se fazer recomendações à administração para que os controles na área sejam fortalecidos ou instituídos.
- Quando o **risco** é qualificado como “**baixo**”:
  - deve se considerar se há **excesso de controles** para o nível de risco, podendo resultar na recomendação para que a administração reduza os recursos aplicados na mitigação desse risco; e
  - deve se considerar a opção de reduzir ou eliminar as provas (testes substantivos) nesta área.

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
Verificar a conformidade do processo de contratação de acordo com a Lei nº 8.666/93.	Conformidade	Projetos básicos e executivos incompletos ou inconsistentes.	4	5	20	Alto	Ausência de listas de verificação (checklists) sob medida para cada objeto para verificar a completude dos PBs e PEs e alinhamento às necessidades para contratação.	4	4,24	Verificar se PB e PE são baseados nos estudos técnicos preliminares aprovados, contendo elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, inclusive em relação ao estudo de demanda. Verificar se há memória de cálculo das estimativas de preço, considerando uma cesta de preços conforme parâmetros levantados em estudos técnicos preliminares com o objetivo de analisar a viabilidade da contratação. Verificar se os servidores são continuamente capacitados para aprimorar a aprovação de projeto básico para obras/serviços de engenharia.
		Estimativa de quantidades maiores ou menores que as necessidades das obras.	4	5	20	Alto	Presença de método para estimar as quantidades necessárias, entretanto, falta de levantamento exaustivo e atualização das necessidades após o período de revisões e aprovações dos processos de contratação.	4	4,24	Testar os métodos utilizados para estimar as quantidades necessárias (se preciso, deve buscar métodos e técnicas para estimar as quantidades dos itens da contratação em outros órgãos/entidades da administração pública) e compara a aplicação do método no processo de contratação do DER/DF. Analisa as necessidades e quantitativos propostos, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações. Verifica se o fiscal do contrato armazena dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação do mesmo objeto ou similar conte com informações de contratos anteriores (e.g. séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação. Confirma se a assessoria jurídica aprova processo de contratação que contenha, nos autos, a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados.
		Jogo de planilhas e direcionamento de licitações.	4	5	20	Alto	Critérios não claros de aceitabilidade de preços global e unitários.	5	4,74	Verificar se foi incluído critério de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para ambos, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas, testando se a licitante vencedora apresentou proposta com preços de alguns itens abaixo do mercado (subpreço) e de outros itens acima do mercado (sobrepço), de forma que o valor global de sua proposta foi o menor. Verificar se as equipes de licitação interagem com os fornecedores de forma cautelosa (e.g., documenta todas as interações, participa de reuniões sempre em grupo com empregados do quadro).

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
Verificar a execução do contrato sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade, em comparação a sua finalidade pública e aos interesses institucionais.	Operacional	Pessoal em quantidade ou com qualificação inadequada	3	4	12	Médio	Insuficiência e dimensionamento inadequado de pessoal para dar suporte às áreas fins.	4	3,74	Verificar se há designação tempestiva de executores qualificados para o exercício da fiscalização contratual. Verificar se está sendo observada a indelegabilidade das atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle), assim como se a alta administração está provendo os papéis que atuam nos processos de contratação e gestão contratual com empregados do quadro em quantidade suficiente, por meio de realocações ou nomeações, e com a qualificação adequada à execução das atividades, através de treinamentos e capacitações. Compensatoriamente, verificar se há contratação de empresas para dar apoio às atividades de apoio à execução contratual.
		Falta de integração entre os diversos órgãos, em relação ao planejamento, execução das obras e operacionalização.	5	5	25	Alto	Falta de reuniões para integração e definição de responsabilidades entre os diversos órgãos envolvidos no empreendimento.	5	5,00	Verificar se a equipe de planejamento da contratação prevê reuniões entre os diversos órgãos envolvidos, notadamente na definição e aprovação de eventuais aditivos e supressões. Se foi definido o modelo de gestão do contrato, que inclui a forma de acompanhamento dos trabalhos, mediante relatórios de prestação dos serviços entregues pela contratada e reuniões mensais entre as partes. Como aconteceram os recebimento provisório e definitivo. Se houve a aplicação de sanções e glosas aplicáveis. Os procedimentos de faturamento e pagamento. Detalhamento dos critérios de qualidade utilizados e as situações que ensejem a recusa de produtos e serviços. Definição das responsabilidades, inclusive acerca dos sistemas eletrônicos dispostos nas paradas e embarcados nos veículos (ônibus).

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
		Descaracterização do projeto básico com mudanças substanciais durante a execução.	4	5	20	Alta	Alterações do traçado com serviços iniciados e não finalizados, alterações de valor que ultrapassam os limites legais, bem como não atendimento das normas de acessibilidade.	5	4,74	Constatar se foram estabelecidos em atas de reunião ou outros documentos as alterações efetuadas, bem como analisar a pertinência das fundamentações e justificativas. Realizar vistorias para a detecção de serviços iniciados e não executados, bem como verificar a qualidade dos trechos e estações executados. Verificar se os acréscimos e supressões foram realizados sem compensação e atendendo os limites legais. Realizar vistorias para verificação do cumprimento das normas de acessibilidade.
		Ineficiência e ineficácia da fiscalização contratual.	4	5	20	Alto	Análise documental, durante a fiscalização, pouco eficaz para garantir o cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS.	4	4,24	Verificar se a equipe de planejamento da contratação inclui no modelo de gestão do contrato: a) que as verificações documentais relativas aos aspectos trabalhistas, previdenciários e do FGTS, além de contemplar os documentos que atestem a regularidade da contratada como um todo nos termos da Lei 8.666/93 (art. 29, IV e V). b) cláusulas de penalidade que considerem como falta grave, caracterizada como falha em sua execução que poderá dar ensejo à rescisão do contrato, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária (fixar o quantum) e da declaração de impedimento para licitar e contratar com a União, nos termos do art. 7º da Lei 10.520/2002 (fixar o prazo). d) que a cláusula de garantia deve assegurar também o pagamento de: d.1) prejuízos advindos do não cumprimento do contrato; d.2) multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada; d.3) prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; d.4) obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada.

Objetivos	Tipo	Riscos	Riscos				Controles		Risco Residual	Procedimentos de Auditoria
			Probabilidade	Impacto	Risco Inerente	Nível	Controle Instituído	Avaliação		
Verificar as responsabilidades de todos os órgãos públicos envolvidos na contratação e suas formas de comunicação e tomada de decisão.	Informação	Os órgãos responsáveis pela implantação do empreendimento não atuam adequadamente na sua condução.	4	5	20	Alto	Ausência de equipe multidisciplinar de fiscalização do contrato e de gestão de impactos ambientais, que inclua pelo menos os papéis de gestor do contrato, beneficiário, especialista e administrativo.	4	4,24	Verificar se há registros informando a interação contínua dos gestores e definição dos seguintes elementos nos modelos de gestão do contrato: 1) quais atores da companhia participarão das atividades de acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles; 2) protocolo de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato, devidamente justificado; 3) forma de pagamento do serviço, devidamente justificada; 4) método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório e ao recebimento definitivo; 5) procedimento de verificação do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução; 6) sanções, glosas e rescisão contratual, devidamente justificada, bem como os respectivos procedimentos para sua aplicação; 7) garantias de execução contratual, quando necessário.
		Alta complexidade do objeto a ser contratado combinado com a baixa maturidade do adquirente.	3	4	12	Médio	Falta de avaliação da complexidade do objeto e sua maturidade com relação a ele e o mercado que o fornece.	5	4,23	Verificar se a equipe de planejamento da contratação avalia a complexidade dos serviços, sua maturidade com relação a ele e o mercado que o fornece, e define motivadamente se há risco que necessite ser mitigado na etapa de avaliação das propostas técnicas, incluindo essas informações em registros apropriados.
		Desconsideração dos riscos existentes na contratação	5	5	25	Muito Alto	Empregados sem qualificação em gestão de riscos revisam e aprovam os artefatos do planejamento, incluindo a matriz de riscos.	4	4,50	Realizar testes substantivos mais amplos nos potenciais impactos ambientais e alinhamento às medidas de gestão dos riscos como critérios para a análise de viabilidade da contratação, inclusive considerando as lições aprendidas em outras contratações similares, visando a recomendar ações de controle para evitar problemas já ocorridos em contratações passadas, inclusive em relação ao cumprimento das condicionantes ambientais.