

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 5667916/2020/ CEA/ ADJ /AUD /  
ADJ/AUD / GAB/AUD****PROCESSO Nº 23106.083624/2020-23****Tipo de Auditoria:** Auditoria Operacional**Unidade Auditada:** Decanato de Pesquisa e Inovação**Assunto:** Avaliação da governança, dos controles internos e da gestão de riscos quanto à aprovação, execução e prestação de contas dos Convênios e congêneres firmados pela Universidade de Brasília.**Relatório nº:** 201907**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Magnífica Reitora,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço AUD nº 201907, apresentamos os resultados dos exames realizados para avaliar a governança, os controles internos e a gestão de riscos quanto à aprovação, execução e prestação de contas dos convênios e congêneres firmados no âmbito da Universidade de Brasília - UnB.

A presente ação de auditoria decorre da ação de controle nº 09, prevista no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2019.

**1 - INTRODUÇÃO****1.1. Informações iniciais**

Os convênios ajustes e outros instrumentos congêneres, na forma definida pela legislação, representam um acordo firmado entre entidades públicas ou entre entidades pública e entidades privadas, para a realização de um propósito de interesse comum das partes convenientes, exigindo, como condição fundamental, um plano de trabalho que especifique a base das obrigações das partes interessadas, conforme estabelece o artigo 116 da Lei nº 8.666, de junho de 1993:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

De forma geral, a lei determina rigoroso acompanhamento dos valores aplicados nas ações

previstas no convênio, estabelecendo mecanismos de controle em casos de irregularidades, conforme estabelecido no § 3º do art. 116 da Lei 8.666, de 1993:

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo participante repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

Vislumbra-se, a partir dessas disposições, a necessidade do órgão público instituir e manter rigoroso sistema de controle para gerenciar a execução dos convênios firmados, representado, na visão administrativa moderna, por um eficiente sistema de governança corporativa.

Atualmente a governança tornou-se um conceito-chave na área de gestão organizacional, sendo que as expressões como *governança corporativa*, *governança organizacional*, *governança institucional* e *governança pública* são utilizadas para descrever os processos que orientam a maneira como uma organização é administrada.

A origem do termo governança corporativa surgiu com a necessidade de superar os chamados conflitos de agência, os quais decorrem dos interesses conflitantes entre o principal – proprietários de uma empresa - e o agente – pessoa a quem o proprietário da empresa concedeu poderes para administrá-la, em decorrência de problemas de assimetria de informações. As boas práticas de governança atuam para reduzir esses conflitos e, conseqüentemente, melhorar o desempenho da organização e proporcionar segurança para os proprietários.

Em que pese o tema ter sido desenvolvido, inicialmente, com foco nas empresas privadas, ao longo dos anos, crises no setor público propiciaram a realização de estudos para tornar o assunto mais abrangente e aplicável às organizações governamentais.

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que "a República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito". O que significa dizer que, em termos de governança, o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgão e Entidades da Administração Pública, 2014, p.16).

O documento intitulado "Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e entidades da Administração Pública" (RBG), atualizado em 2014, elaborado e publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), teve como propósito essencial contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública Brasileira.

Segundo esse documento, "Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em práticas para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".

Na sequência à promulgação da Carta Magna, em 1988, outros instrumentos de cunho legal e normativo foram concebidos para fortalecer a governança pública, entre eles:

- a) o Decreto 1.171/1994 e a Lei de Responsabilidade fiscal ( Lei Complementar 101/2000), que têm por objetivo aspectos éticos e morais e comportamento da liderança;
- b) a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal;
- c) os instrumentos de transparência como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que asseguram o direito

fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos; e

d) a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016 (IN 01/2016) - que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Conforme as diretrizes estabelecidas pela IN nº 01/2016, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas aos controles internos, à gestão de riscos, e à governança.

A referida Instrução Normativa estabeleceu em seu art. 21 os princípios da boa governança que devem ser seguidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e devem ser aplicados de forma integrada, como um processo, e não apenas individualmente. São eles transcritos a seguir:

I - Liderança: deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração. As competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados;

II - integridade: tem como base a honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenhos;

III - responsabilidade: diz respeito ao zelo que se espera dos agentes de governança na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos, com vistas ao melhor atendimento dos interesses da sociedade;

IV - compromisso: dever de todo o agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança;

V - transparência: caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessadas na gestão das atividades; e

VI - Accountability: obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.

A adoção de boas práticas de governança pública revela-se de fundamental importância para a atuação da gestão das organizações governamentais, pois possibilita o alinhamento dos objetivos organizacionais ao interesse da população, a otimização na produção de resultados, a melhoria na eficiência da aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, a oferta de mais e melhores serviços públicos à sociedade.

O desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2007). Os instrumentos de governança para lidar com esse desafio são os controles internos e a gestão de riscos.

Risco é definido como sendo qualquer evento em potencial que possa impedir ou desvirtuar o cumprimento de objetivos definidos.

A organização deve estar ciente dos riscos que envolvem a atividade, do mesmo modo que deve gerenciar esses riscos de forma que os objetivos não venham a ser afetados, proporcionando assim razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

Neste contexto, a gestão de riscos torna-se uma ferramenta importante para ajudar nas decisões baseadas em metodologias e normas que geram a redução ou a eliminação de retrabalhos, dentre outros benefícios. O gerenciamento de riscos interage com o planejamento estratégico, tendo em vista que a organização ao identificar e tratar os riscos e implementar controles internos concentrados nesses riscos, estará aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos definidos.

Atualmente, existem várias estruturas conceituais mundialmente reconhecidas a respeito de gestão de riscos, tais como a ABNT NBR ISO 31000 e o Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada (COSO ERM).

A ISO 31000 fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos, podendo ser utilizada por qualquer empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo. Sendo assim, não é específica para qualquer indústria ou setor. Não pretende promover a uniformidade da gestão de riscos entre as organizações.

De acordo com a essa Norma, a concepção e a implementação de planos e estruturas para gestão de riscos precisarão levar em consideração as necessidades diversas de uma organização específica. Nesse contexto, convém que o processo de gestão de riscos seja parte integrante da gestão, incorporado na cultura e nas práticas e adaptado aos processos de negócios da organização.

No âmbito da Administração Pública Federal, existe um conjunto de normas e regulamentações relacionadas à temática de gestão de integridade, riscos e controles, dentre elas destacam-se:

- Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.
- Portaria nº 425, de 30 de dezembro de 2016, que altera a portaria nº 150, de 4 de maio de 2016, que instituiu o Programa de Integridade e o Comitê de Gestão Estratégica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
- Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, Portaria nº 426, de 30 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
- Resolução CEG/MF nº 05/2014, que instituiu o Comitê de Gestão Integrada de Riscos Corporativos no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF).

Conforme o art. 13 da IN 01/2016, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa, respeitado os seguintes princípios:

- I - gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- II - estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;
- III - estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;
- IV - utilização do mapeamento de risco para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e
- V - utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Se os riscos não estiverem em níveis aceitáveis pela organização, controles internos deverão ser implementados pelos gestores para mitigar esses riscos.

As atividades de controle, se estabelecidas de forma tempestiva e adequada, podem vir a prevenir ou administrar os riscos inerentes ou em potencial da entidade. Não são exclusividade de determinada área da organização, podendo ser realizadas em todos os níveis.

Em seu art. 2º, inciso V, a IN nº1/2016 define controles internos como o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferência e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável 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; e

d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica. Fornecem certa garantia de que os riscos para a realização dos objetivos e metas organizacionais estão em níveis aceitáveis, já que existe um sistema de controle por trás de cada uma das ameaças e oportunidades mapeadas.

## 1.2 A Governança Pública na Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília (UnB), no decorrer dos últimos anos, buscou desenvolver ações para a efetiva implementação do processo de gerenciamento de riscos em consonância com a legislação que dispõe sobre o tema, as boas práticas, o contexto interno e externo, e a maturidade atual da Universidade no que diz respeito à gestão de riscos e aos mecanismos de controle interno e governança.

Por meio da Resolução do Conselho de Administração (CAD) n. 04/2019, a UnB instituiu a estrutura de governança, riscos, controles e integridade; a Política de Gestão de Riscos; e criou o Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade, de caráter deliberativo.

Segundo a referida Resolução, o Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade é composto pela Reitora; Decana de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional; Decana de Administração; Decano de Gestão de Pessoas; um(a) diretor(a) de órgão auxiliar ou órgão complementar da UnB, indicado pela Reitora; dois diretores de unidades acadêmicas, de diferentes *campi*, indicados pelo Conselho de Administração; e dois técnico-administrativos indicados também indicados pelo Conselho de Administração. Esse Comitê, conforme consta no art.18 da Resolução CAD 04/2019, tem a responsabilidade de:

- I – definir a política de governança, gestão de riscos, controles internos e integridade da gestão no âmbito da UnB;
- II – promover práticas, princípios de conduta e padrões de comportamentos compatíveis com a política de governança, gestão de riscos, controles e integridade da UnB;
- III – institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos, controles internos e integridade;
- IV – promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos que integram a UnB e incentivar a adoção de boas práticas de governança, gestão de riscos, controles internos e integridade;
- V – garantir a adoção de regulamentações, de leis, dos códigos, das normas e dos padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público pela UnB;
- VI – promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, gestão de riscos, controles internos e integridade na UnB;
- VII – promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos da UnB na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;
- VIII – aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para a comunicação e institucionalização da gestão de riscos, controles internos e integridade na UnB;
- IX – supervisionar o mapeamento e a avaliação dos riscos-chave que possam comprometer a prestação de serviços de interesse público;
- X – supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para a sua efetiva implementação na UnB;
- XI – estabelecer limites de exposição a riscos globais da UnB, bem como os limites de alçada ao nível de unidades acadêmicas e administrativas;
- XII – aprovar e supervisionar o método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão e integridade da UnB;
- XIII – emitir recomendações para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos, controles internos e integridade;
- XIV – monitorar a implementação das recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.

A Resolução estabelece que a gestão de riscos da UnB deve ser adequada ao contexto interno da instituição - considerando sua missão, visão e valores institucionais definidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), e ao contexto externo no qual a universidade esteja inserida. Conforme disposto no art. 8º, são objetivos da gestão de riscos:

- I - assegurar que o responsável pela tomada de decisão, em todos os níveis, tenha acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a

- instituição, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;
- II - reduzir os riscos a níveis aceitáveis, aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos institucionais;
- III - agregar valor à instituição por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Para cada risco mapeado e avaliado deve ser associado a um agente responsável formalmente identificado. O agente responsável pelo gerenciamento de determinado risco deve ser o gestor com capacidade suficiente para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco.

Segundo consta na Resolução CAD 04/2019, os riscos e controles internos devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente de controle e gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas da comunidade universitária, tendo o cidadão e a sociedade como principais interessados.

Os controles internos da gestão constituem-se na primeira linha de defesa e devem ser implementados como um processo contínuo e sistemático considerando os riscos que se pretende mitigar e sendo operados por todos os responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio.

O Plano de Integridade 2019-2021 foi elaborado conforme as orientações da CGU, em consonância com a estrutura organizacional da UnB e alinhado ao seu Planejamento Institucional com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade da universidade.

O Ato da Reitoria n. 0592/2018 designou o DPO como a unidade responsável pela coordenação da estruturação, implementação da metodologia específica para gestão de riscos, controles internos e integridade, consolidação da matriz institucional de riscos e o respectivo monitoramento.

O referido ato também designou o Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO) para coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade da UnB. Atribuiu ao Decanato a competência de reportar-se ao Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade e atuar de forma integrada às unidades da UnB.

Conforme o Plano de Integridade, para a realização do monitoramento do referido Plano, o DPO desenvolverá ações que proporcionem a avaliação efetiva do plano e das medidas de tratamento propostas, buscando-se o desenvolvimento contínuo da temática Integridade na UnB.

As instâncias de Integridade são compostas pela Ouvidoria, Serviço de Informação ao Cidadão, Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar, Comissão de Ética da UnB, Decanato de Gestão de Pessoas e Auditoria Interna. Tem a finalidade de aproximar o cidadão dos serviços disponíveis na universidade e, ao mesmo tempo, garantir a efetivação desses serviços.

Ressalta-se que as ações apresentadas no atual plano não esgotam a temática discutida, elas constituem o ponto de partida.

### **1.3 Escopo do trabalho**

O presente trabalho tem como objetivo avaliar a governança, os controles internos e a gestão de riscos quanto à aprovação, execução e prestação de contas dos convênios e congêneres firmados pela UnB.

#### **1.3.1 Questões de auditoria**

A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

**Questão 1:** Os aspectos de governança que envolvem convênios e congêneres foram devidamente estabelecidos?

**Questão 2:** Os controles internos instituídos são suficientes para garantir a regular execução dos convênios firmados pela UnB?

**Questão 3:** São efetivas as ações realizadas em decorrência da aprovação da Política de Gestão de Riscos da UnB.

## **1.4. Metodologia**

### **1.4.1 Coleta de dados**

A metodologia utilizada foi o estudo prévio das legislações aplicáveis, pesquisa no site institucional a procura de informações sobre a existência de normativos internos, ações e responsáveis pela governança, controles internos e gestão de riscos relacionados a convênio e congêneres firmados pela UnB, bem como solicitações por escrito de informações sobre o tema ao Decanato de Pesquisa e Inovação.

Para gerenciamento das solicitações de auditoria e fluxo de comunicação com a unidade avaliada foi utilizado o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, processo nº 23106.133504/2019-41, no ambiente de sistemas corporativos da UnB.

### **1.4.2 Estrutura do Relatório**

O presente Relatório de Auditoria é composto de quatro partes:

- Introdução
- Resultado dos exames – análise dos pontos de auditoria, com apresentação das constatações
- Recomendações
- Conclusão

### **1.4.3. Critérios**

- Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal;
- Resolução do Conselho Universitário da Universidade de Brasília nº 04/2018, de 17 de março de 2018, que dispõe sobre a criação da Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos (CAPRO), vinculada ao Conselho Universitário (Consuni)/UnB;
- Resolução do Conselho de Administração (CAD) da Universidade de Brasília nº 04/2019, de 21 de março de 2019, que instituiu a estrutura de governança, riscos, controles e integridade; a Política de Gestão de Riscos; e criou o Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade no âmbito da Universidade de Brasília;
- Resolução nº 01, de 06 de fevereiro de 2019, da Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e instrumentos correlatos da Universidade de Brasília, que dispõe sobre a tramitação de processos que envolvam a celebração de acordos, convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos relativos a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação a serem celebrados pela Universidade de Brasília;
- Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

## **2 – Constatações**

A partir da análise documental e exame de registros em sistemas de informação, constataram-se durante a realização da auditoria pontos importantes, que foram separados em constatações, as quais estão dispostas do seguinte modo: Descrição do item, Constatações, Causas, Riscos e Consequências.

### **2.1 Informações**

#### **2.1.1 Estruturas existentes para informar, administrar e monitorar os convênios e congêneres.**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201907/01, o DPI informou (4772723) que possui, na estrutura orgânica do Decanato, uma Coordenação de Análise e Instrução de Projetos (DPI/DPA/CAIproj), que tem como função a instrução dos projetos acadêmicos nos termos da legislação vigente e com base nos normativos internos da UnB. Informou também que:

A Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos (Capro) editou a Resolução n.º 0001/2019, a qual dispõe sobre a tramitação de processos que envolvam a celebração de acordos, convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos relativos a projetos de ensino, pesquisa,

O DPI esclareceu que a unidade acadêmica em que será executado o projeto também participa da administração do convênio, uma vez que ela é responsável pela aprovação do mérito acadêmico do projeto, pelo acompanhamento de sua execução e pela prestação de contas e avaliação de resultados, juntamente com os gestores do projeto.

Em relação ao monitoramento, o DPI esclareceu que faz uso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) para registro e monitoramento dos instrumentos celebrados. Informou, ainda, que foi elaborada uma proposta de instrução normativa, por comissão de servidores do DPI e do Decanato de Administração (DAF), sobre os procedimentos que devem ser adotados para a realização da prestação de contas e avaliação de resultados parciais e finais dos projetos, a qual será submetida à apreciação da Capro no início de 2020. Até a aprovação da referida Instrução Normativa, os gestores dos projetos vigentes em 2019 encaminham a prestação de contas e avaliação de resultados parciais e finais contemplando o cumprimento do objeto e o relatório de execução financeira, segundo informou o DPI.

A equipe de auditoria já estava na fase final dos trabalhos de auditoria quando teve conhecimento da aprovação da referida instrução, a qual foi divulgada no Boletim de Atos Oficiais no dia 03/06/2020, sendo identificada como Instrução Normativa da CAPRO nº 03/2020, que regulamenta os procedimentos para prestação de contas e avaliação de resultados de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação celebrados pela Universidade de Brasília.

Sobre as atribuições da CAPRO, cabe informar que em 2018 foi aprovada a Resolução do Conselho Universitário nº 04/2018, que instituiu oficialmente a Capro, com objetivo de apreciar, deliberar e acompanhar projetos que envolvam a celebração de acordos, convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos relativos às atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, celebrados pela Universidade de Brasília.

A Capro teve sua composição alterada pela Resolução Consuni nº 40/2018 e, conforme o Relatório de Atividades do período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019, possui a seguinte composição:

- I - Decana de Pesquisa e Inovação: Maria Emília Machado Telles Walter;
- II - Decana de Pós-Graduação: Adalene Moreira Silva;
- III - Decana de Extensão: Olgamir Amância Ferreira;
- IV - Decano de Ensino de Graduação: Sérgio Antônio Andrade de Freitas;
- V - Decana de Administração: Marília Lucilia dos Santos;
- VI - Diretor da Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos: João Bosco Crema Júnior;
- VII - Três membros do Consuni de cada uma das seguintes grandes áreas de conhecimentos (Ciências da Vida, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas e Sociais I e Ciências Humanas e Sociais II) eleitos entre os seus pares pelo Consuni;
- VIII - Três representantes dos Campi FCE, FGA, FUP, eleito dentre os seus representantes no Consuni;
- IX - Três membros de cada uma das Câmaras do CEPE (CEG, CEX e CPP), não pertencentes à Administração Superior da UnB, eleitos entre os seus membros.

A Câmara é presidida pela Decana de Pesquisa e Inovação.

Conforme apresentado no site do DPI <<http://dpi.unb.br/en/estrutura-administrativa>>, o Decanato é formado por três diretorias, conforme descrito a seguir:

- Diretoria de Pesquisa – DIRPE (pesquisa, infraestrutura e interação com a inovação)
- Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos – DPA (apoio à execução de projetos de pesquisa e inovação)



- Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília – CDT/UnB

A Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos é composta por duas coordenações, a saber:

- Coordenação de Análise e Instrução de Projetos (CAIProj)

Dentre outras competências, compete à CAIProj assessorar a comunidade universitária no desenvolvimento de projetos que tenham como objetivo atividade de ensino, pesquisa e extensão, fazendo observar o cumprimento das normas internas da instituição e da legislação que rege a matéria.

- Coordenação de Acompanhamento e Controle (CACProj)

Dentre outras competências, compete à CACProj detalhar créditos em conformidade com o plano de trabalho; acompanhar, registrar e manter controle da liberação de créditos orçamentários e da execução financeira dos projetos. Foi agregada à CACProj a função de elaborar as folhas de pagamento de participações externas em projetos acadêmicos.

### **2.1.2 Processos ou procedimentos padronizados para informar, administrar e monitorar os convênios e congêneres.**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201907/01, o DPI informou (4772723) que foram definidos processos e procedimentos padronizados para informar, administrar e monitorar os convênios e congêneres. Como exemplo, citou a Resolução da Capro n.º 0001/2019. Informou, também, que a Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos (DPI/DPA) disponibiliza, no site do DPI, os procedimentos e documentações necessárias para a formalização de cada tipo de instrumento (TEDs, contratos, convênios, acordos etc.). O DPI esclareceu que:

Adicionalmente, a DPI/DPA informa os gestores sobre o fim da vigência dos instrumentos, com antecedência de aproximadamente 60 dias, para que sejam tomadas as providências para adituação do termo ou de prestação de contas e avaliação de resultados final. Em 2019, foram realizadas ações junto aos gestores de projetos e às Unidades Acadêmicas para encaminhamento das prestações de contas e avaliação de resultados parciais e finais junto à CAPRO.

Segundo a Resolução da CAPRO nº 01/2019 as propostas de projetos de interesse das unidades acadêmicas e administrativas e demais órgãos complementares da Universidade de Brasília (UnB), que envolvam convênio, contratos e instrumentos correlatos dos quais a UnB seja partícipe, deverão seguir o trâmite previsto na Resolução, conforme procedimentos a seguir descritos:

- As propostas deverão ser apreciadas no âmbito da unidade acadêmica ou administrativa ou do órgão complementar proponente, encaminhadas à direção instruídas com as informações descritas na resolução e, posteriormente, a direção deverá submeter à proposta de projeto ao conselho ou a colegiado deliberativo da unidade ou do órgão, que avaliará, por meio de parecer, a conformidade da proposta com os tópicos dispostos no roteiro contido na resolução;
- Aprovada a proposta do projeto, o processo deverá ser enviado à Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos (DPA), do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI), para análise técnica;
- Após proceder a análise técnica da proposta de projeto, a DPA deverá encaminhar o processo à Procuradoria Federal junto à UnB (PF/UnB) para emissão de parecer quanto à conformidade jurídica, exceto nos casos de termo de execução descentralizada e os processos cujas matérias tiverem pareceres referenciais já emitidos pela PF/UnB;
- Posteriormente à análise da PF/UnB, ou da DPA nos casos citados acima, o processo deverá ser encaminhado à CAPRO para apreciação, aprovação e emissão de parecer conclusivo sobre o mérito institucional e a conformidade legal do instrumento a ser assinado pelo Reitor(a) caso seja aprovado pela CAPRO;
- Após a assinatura do instrumento pelo(a) Reitor(a), o processo deverá ser encaminhado:
  - à fundação de apoio, quando houver participação ou interveniência dela; e
  - à DPA, para registrar e dar publicidade aos instrumentos celebrados; e
  - ao DPI, para providências quanto à nomeação formal dos gestores.
- Conforme Resolução, a direção da unidade acadêmica ou administrativa ou do órgão complementar é responsável pelo acompanhamento:
  - da gestão e do cumprimento do(s) objeto(s) do instrumento celebrado;
  - do cumprimento da legislação federal e da legislação da UnB.

Encerrada a vigência do projeto, contrato e demais instrumentos congêneres, os gestores deverão elaborar relatório de prestação de contas (execução do objeto e aplicação dos recursos financeiros), o qual deverá ser aprovado, mediante parecer circunstanciado, pelo conselho da unidade acadêmica ou administrativa ou do órgão complementar, pela CAPRO e deve ser homologado pelo Conselho Universitário (Consuni), observadas as disposições da IN CAPRO 03/2020.

A CAPRO deverá encaminhar ao Consuni, pelo menos a cada 6 (seis) meses, compilação de todos os relatórios finais dos projetos, contendo as atividades realizadas, a prestação de contas e os pareceres elaborados pela Câmara, no interstício.

No site do DPI, consta guia de consulta específica sobre a lista de verificação da documentação e providências necessárias em um projeto, sendo denominada "PROJETOS E CHECKLISTS" ou "CHECKLISTS DPA". É possível verificar o checklist para cada instrumento, os modelos de documentos e consultar a legislação. Os dados podem ser consultados mediante acesso do seguinte link: <http://www.dpi.unb.br/en/tramitacao-de-projetos-academicos#checklists>

Em relação ao Termo de Execução Descentralizada (TED) a equipe de auditoria esclarece que esse instrumento é disciplinado pelo Decreto nº 6170, de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 8180, de dezembro de 2013, que prevê no inciso II do Art. 1º:

II - termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

O ato de descentralizar o crédito, não implica nenhuma contratação ou celebração de convênio, sendo mera reorganização orçamentária entre órgãos e entidades federais, conforme estabelece o § 1º do Art. 12-A do referido Decreto 6170, de julho de 2007:

§ 1º A celebração de termo de execução descentralizada nas hipóteses dos incisos I a III do caput configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora.

Destarte, não se mostra plausível ou conveniente a remessa obrigatória de todo e qualquer TED para emissão de parecer pela Procuradoria Jurídica junto à UnB, exceto na ocorrência de uma das situações listadas a seguir:

- Casos em que a prática de atos pelo gestor da unidade descentralizada (unidades da UnB) para execução do TED demande a celebração de contratos, acordos, ou instrumentos dessa natureza;
- Caso em que o gestor apresente dúvida em relação à conformidade legal da execução do TED.

### **2.1.3 - Acessibilidade ao público de todos os convênios e congêneres mantidos pela UnB.**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201907/01, o DPI informou (4772723) que:

Frisamos que o DPI é responsável somente pelos instrumentos cujos objetos sejam acadêmicos ou de desenvolvimento institucional. Com relação a esses, informamos que a DPA/DPI mantém um link, em sua página eletrônica, com as informações referentes a cada projeto. Além disso, temos o relatório de atividades da CAPRO, disponível no Relatório de Atividades da CAPRO.

O Relatório de Atividades do período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019 (Relatório CAPRO 2019) fornece informações gerais sobre a Capro, descrição dos projetos tramitados na Capro (Indicadores, números de projetos por unidades, outros indicadores). Informações sobre prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos, instrumentos internacionais, normativos, Fundações de Apoio, transparência e demandas de órgão de controle, comparativo entre os relatórios de 2018 e 2019, e Anexos com Relação dos projetos aprovados pela Capro em 2019 e Relação de projetos executados no DPI/CDT em 2019.

### **2.1.4 - Ações de aperfeiçoamento da governança com vistas a mitigar os riscos relativos à aprovação, execução e prestação de contas de convênio e congêneres.**

O DPI esclareceu que o aperfeiçoamento da governança foi materializado com a publicação da

Resolução da Capro nº 01/2019 e com os pareceres referenciais da Procuradoria Federal junto à UnB. Em relação à prestação de contas, o DPI mencionou novamente a proposta da instrução normativa, a qual foi aprovada e divulgada em 03/06/2020, sob o número IN CAPRO 03/2020, que regulamentou os procedimentos relativos à prestação de contas e avaliação dos resultados dos projetos.

### **2.1.5 - Controles internos utilizados para a supervisão e monitoramento dos convênios e congêneres.**

O DPI informou que faz uso do SICONV no Portal de Convênios do Governo Federal para registro e monitoramento dos instrumentos celebrados; a DPA/DPI mantém um link <[http://www.dpi.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=39&Itemid=599&lang=en](http://www.dpi.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=39&Itemid=599&lang=en)>, em sua página eletrônica, com as informações referentes a cada projeto. Também foi mencionado pelo DPI a proposta de instrução normativa, a qual foi aprovada e divulgada em 03/06/2020, sob o número IN CAPRO 03/2020, que regulamentou os procedimentos relativos à prestação de contas e avaliação dos resultados dos projetos. O DPI esclareceu, ainda, que consta um sumário executivo dos projetos no Relatório de Atividades da CAPRO.

### **2.1.6 - Recursos humanos e materiais utilizados para fins de controles internos relacionados aos convênios e congêneres.**

O DPI considera insuficientes os recursos humanos alocados para os controles internos vinculados aos convênios e congêneres. O DPI esclareceu que tem envidado esforços para criar controles internos para projetos acadêmicos e de desenvolvimento institucional. Porém, dado o volume de projetos acadêmicos que a UnB celebra, o DPI considerada importante criar uma coordenação com corpo técnico da UnB, ligada à DPA, para o acompanhamento e monitoramento da execução dos projetos.

### **2.1.7 - Supervisão e monitoramento de convênio e congêneres decorrentes da aprovação da política de Gestão de Riscos**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201907/01, o DPI informou (4772723) que:

O DPI tem atuado fortemente para mitigar os riscos aos quais a instituição possa estar exposta durante a fase de formalização dos instrumentos. Nesse sentido, a DPA faz a verificação de cumprimento da legislação federal e dos normativos internos à UnB, além da previsão de ressarcimento da UnB via custos indiretos. Soma-se a isso a avaliação do mérito acadêmico feita pelas unidades acadêmicas e do mérito institucional pela Capro. Observamos que esses mecanismos para gestão de riscos referentes à celebração de convênios e congêneres devem ser aprimoradas para 2020.

## **2.2 Constatções**

Foi solicitado ao DPI, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201907/002, planilha eletrônica no formato excel de todos os convênios e congêneres firmados pela UnB a partir de 2018. Em resposta o DPI anexou ao processo SEI nº 23106.133504/2019-41 o Relatório dos instrumentos – item 2 (documento 5090237), que doravante designaremos simplesmente como Relatório 5090237.

O Relatório 5090237 apresenta um total de 777 convênios e congêneres firmados pela UnB no período de 01/01/2018 a 10/03/2020, conforme indicado no Quadro 1:

**Quadro 1 – Instrumentos firmados pela UnB – 2018 a mar/2020**

<b>Instrumento</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
Acordo de cooperação	189	244	24	457
Contrato	65	73	14	152
Convênio	50	40	3	93

Termo de execução descentralizada	34	39	2	75
<b>Total</b>	<b>338</b>	<b>396</b>	<b>43</b>	<b>777</b>

Fonte: Documento 5090237 do processo SEI 23106.133504/2019-41

Da relação de instrumentos constantes no Relatório 5090237, conforme demonstrado no Quadro 1, a equipe de auditoria analisou 94 processos cadastrados no SEI quanto à conformidade em relação à instrução documental e em relação à regularidade de fluxo processual, totalizando uma amostra equivalente a 12,09%.

### 2.2.1 Alto índice de processos no SEI classificados com nível de acesso restrito

Ao abrir um processo ou criar um documento no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, o usuário deverá indicar o nível de acesso dentre os três níveis possíveis: sigiloso, restrito e público.

Para fins de classificação do processo como acesso restrito, o sistema SEI utiliza uma das seguintes hipóteses:

- Controle Interno (Art. 26 § 3º, da Lei nº 10.180/2001)
- Documento Preparatório (Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011)
- Informação Pessoal (Art. 31 da Lei nº 12.527/2011)
- Investigação de Responsabilidade de Servidor (Art. 150 da Lei nº 8.112/1990)
- Sigilo Contábil (Art. 1.190 da Lei nº 10.406/2002)
- Sigilo Empresarial (Art. 169 da Lei nº 11.101/2005)
- Sigilo Fiscal (Art. 198, caput, da Lei nº 5.172/1966)

No contexto social atual e no ambiente de gestão pública, é sempre desejável que a maioria dos processos não possua restrição de acesso, em homenagem aos princípios da publicidade e da transparência na administração pública.

Por outro lado, tem-se como razoável que em determinados casos abrir a informação em um momento inoportuno pode causar danos, em níveis variados, o que justificaria restringir o acesso à informação, indicando a hipótese legal que ampara tal situação. Num momento futuro, quando estiver afastada a hipótese de danos, a informação deve ser classificada como pública, de acesso amplo e irrestrito.

A Lei de Acesso a Informação, Lei nº 12.527, de novembro de 2011, estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção, conforme previsto no inciso I do art. 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A equipe de auditoria, ao proceder a verificação dos 777 processos relacionados no Relatório 5090237, identificou 144 processos cadastrados no SEI com nível de acesso restrito, representando 18,53% do total de processos, com a indicação das hipóteses legais, conforme resumo apresentado no Quadro 2, a seguir.

### Quadro 2 – Processos SEI e nível de acesso - convênios e congêneres UnB Período de 2018 a mar/2020

Nível de acesso no SEI	2018	2019	2020	Total
<b>Total de processos com nível de acesso público</b>	<b>279</b>	<b>317</b>	<b>37</b>	<b>633</b>
1 Controle Interno (Art. 26 § 3º, da Lei nº 10.180/2001)	4	9	1	14

Acesso Restrito	2 Documento Preparatório (Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011)	24	21	4	49
	3 Informação Pessoal (Art. 31 da Lei nº 12.527/2011)	28	48	1	77
	4 Investigação de Responsabilidade de Servidor (Art. 150 da Lei nº 8.112/1990)	0	0	0	0
	5 Sigilo Contábil (Art. 1.190 da Lei nº 10.406/2002)	0	0	0	0
	6 Sigilo Empresarial (Art. 169 da Lei nº 11.101/2005)	3	1	0	4
	7 Sigilo Fiscal (Art. 198, caput, da Lei nº 5.172/1966)	0	0	0	0
<b>Total de processos com nível de acesso Restrito no SEI</b>		<b>59</b>	<b>79</b>	<b>6</b>	<b>144</b>
<b>Total geral</b>		<b>338</b>	<b>396</b>	<b>43</b>	<b>777</b>
<b>Percentual de processos restritos</b>		<b>17,46%</b>	<b>19,95%</b>	<b>13,95%</b>	<b>18,53%</b>

Fonte: Documento 5090237 do processo SEI 23106.133504/2019-41

Considerando que a maioria dos instrumentos listados no Relatório 5090237 refere-se a Acordo de Cooperação, sem a previsão de desembolso financeiro, ou qualquer execução orçamentária, a equipe de auditoria considera rigor excessivo na classificação desse montante de processos com nível de acesso restrito.

Em resposta ao Relatório Preliminar, o DPI se manifestou pelo Despacho 5422166 do processo SEI nº 23106.050282/2020-65:

Prezamos pela aplicação da regra de acesso ao público aos processos, raramente utilizando as hipóteses de sigilo estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação. Podemos exemplificar, como aplicação da exceção, a classificação de alguns processos que chegam para análise da Capro, enquadrando-os como documentos preparatórios (art. 7º, §3º da Lei n. 12.527/2011). No mais, em geral, os processos de formalização de contratos e congêneres são iniciados pelo proponente, que os classifica no momento da abertura do processo ou da inclusão de um documento, sem que o DPI possa posteriormente alterar o nível de acesso ao processo ou ao documento.

Em sua resposta, o DPI deixa claro que adota a publicidade como regra e o sigilo como exceção, conforme previsto na legislação de regência, em relação aos processos de convênios e congêneres já referenciados no presente relatório de auditoria.

Contudo, as evidências não demonstram isso, em razão do grande número de processos classificados com nível de acesso restrito, representando 18,53% da amostra analisada. O DPI busca justificar esse alto quantitativo de processos em razão da falta de controle no momento da geração do processo no SEI, o que é feito, geralmente, pelas unidades interessadas no projeto, quando, então, é definido o enquadramento como “documentos preparatórios (art. 7º, §3º da Lei n. 12.527/2011)”.

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, elucida em seu art. 27 que para classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e o prazo máximo de classificação em grau de sigilo ou o evento que defina seu termo final.

A equipe de auditoria entende como sendo de alta relevância o aprimoramento do processo de definição do nível de acesso aos processos de convênios e congêneres no SEI, podendo ser

definidos parâmetros para fins de classificação no nível de acesso restrito pelas unidades acadêmicas e unidades interessadas no projeto, mediante estudos sob a coordenação do DPI. Com isso, seria adotada uma boa prática para a classificação dos processos de convênios e congêneres na condição de restrito, sendo adotada uma padronização para definir quando se deve restringir, o grau de restrição e o tempo de duração dessa limitação de acesso ao documento ou ao processo como um todo. Essa providência contribuiria para amparar os agentes públicos em possíveis responsabilizações, uma vez que, conforme o evidência o Decreto nº 7.724:

Art. 65. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

...

II - utilizar indevidamente, subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda, a que tenha acesso ou sobre que tenha conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; (grifo nosso).

## Causas, riscos e consequências

Como causa provável para a classificação de elevado número de processos com nível de acesso restrito citamos a possível deficiência na capacitação do servidor responsável pela abertura do processo ou criação de documento no sistema SEI, ou ainda ausência de normativos internos com orientação ao servidor, o que acarreta a indicação inadequada da hipótese legal para a classificação da respectiva restrição de acesso.

O Tribunal de Contas da União (TCU) vem promovendo ações para resguardar a transparência na administração pública, como é o caso do Acórdão 1178/2018 TCU – Plenário, que deliberou sobre relatório de auditoria realizada pelo TCU com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os Institutos Federais – IF. A UnB está obrigada a prestar informações, mediante auditoria interna, sobre a transparência no relacionamento com as fundações de apoio, no período de 2019 a 2022.

A UnB aprovou recentemente o plano de integridade 2019-2021, em atendimento à Portaria 1089/2018 da CGU, cujas instâncias de integridade buscam aproximar o cidadão aos serviços disponíveis na Universidade, e consequentemente às informações decorrentes desses serviços, sendo o Sistema Eletrônico de Informações – SEI um canal relevante.

Portanto, a UnB está inegavelmente em processo de visibilidade, tanto no ambiente interno quanto no ambiente externo, em relação ao cumprimento dos princípios de publicidade e transparência na gestão de seus atos e processos.

A equipe de auditoria recomenda que seja feita a reavaliação dos processos classificados com nível de acesso restrito, conforme relação anexa ao presente relatório de auditoria, procedendo-se a alteração para o nível de acesso público, conforme avaliação do gestor.

A equipe recomenda também que sejam realizados estudos, sob a coordenação do DPI, com vistas a definição de parâmetros que devem ser utilizados no momento da classificação do processo com nível de acesso restrito pelas unidades interessadas no projeto.

### 2.2.2 Ausência de conformidade no trâmite dos processos junto à Procuradoria Jurídica junto à UnB (PJU/UnB)

A Lei 8.666, de junho de 1993, em seu art. 38, inciso VI, estabelece que processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexistência”.

O parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666, com a redação dada pela Lei 8.883, de junho de 1994, prevê, ainda, que:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos **contratos, acordos, convênios ou ajustes** devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (grifo nosso)

Na UnB, a Resolução da CAPRO 01/2019 estabelece que as propostas de projetos de interesse das unidades acadêmicas e administrativas e demais órgãos complementares da Universidade



de Brasília (UnB), que envolvam convênio, contratos e instrumentos correlatos dos quais a UnB seja partícipe, devem ser enviadas previamente à PJU/UnB para emissão de parecer jurídico, para posterior aprovação da CAPRO e respectiva assinatura pelo(a) REITOR(a), conforme prevê o § 2º do Art. 1º

§ 2º No âmbito da Administração Superior, o processo terá o seguinte trâmite:

I - A DPA, após proceder à análise técnica da proposta de projeto, deverá encaminhar o processo à Procuradoria Federal junto à UnB (PF/UnB), para emissão de parecer quanto à conformidade jurídica do instrumento, excetuados os casos de termo de execução descentralizada e os processos cujas matérias tiverem pareceres referenciais já emitidos pela PF/UnB.

II - Após a análise da PF/UnB, ou da DPA nos casos citados no inciso I, o processo deverá ser encaminhado à Câmara de Projetos, Convênios, Contratos e Instrumentos Correlatos (CAPRO) para apreciação, aprovação e emissão de parecer conclusivo sobre o mérito institucional e a conformidade legal do instrumento a ser assinado pelo(a) Reitor(a).

A equipe de auditoria analisou 94 processos contidos no Relatório 5090237 e identificou alguns processos que não observaram o trâmite usual junto à Procuradoria Jurídica junto à UnB, seja para manifestação prévia do órgão jurídico ou mesmo pela ausência do trâmite do processo no âmbito do órgão jurídico, conforme detalhamento constante no Quadro 3:

### Quadro 3 – Relação de processos SEI - parecer jurídico emitido após o ato de gestão

Processo SEI	Resumo do Instrumento	Parecer jurídico da PJU
23106.004379/2019-62	Convênio de Incubação entre a FUB/CDT e a empresa MAD PIXEL STUDIOS, no âmbito do Programa Multincubadora de Empresas (incubação residente)	Parecer jurídico posterior à divulgação do edital de licitação. Parecer PJU de 28/11/2018 (3467115); edital publicado em 29/10/20018 (3467022); Ata final do processo de seleção em 22/11/2018 (3467222). Parecer PJU sobre o convênio em 13/02/2019 (3505862). Convênio assinado em 21/03/2019 (3648511) e publicado do DOU em 22/03/2019 (3645727).
23106116518201819	Convênio entre UnB e Banco do Brasil S/A para desenvolver um programa de mútua cooperação técnica e intercâmbio acadêmico, científico e cultural, envolvendo áreas de interesse mútuo	Parecer jurídico posterior à assinatura do Protocolo de intenções. Parecer PJU de 08/08/2019 (4218375). Protocolo de intenções assinado em 30/07/2019 (4172703) e publicado no DOU em 27/09/2019 (4452027). Observa-se que o protocolo não foi datado. A data de assinatura é mencionada no e-mail do BB (4393288) e no Despacho do DPI (4444414).
23106071995201767	Acordo de cooperação específico Programa Mobile para intercâmbio de estudantes celebrado com a Universidade do Porto.	Não foi localizado no processo qualquer manifestação jurídica sobre os termos do Acordo de Cooperação. Tampouco foi mencionado qualquer parecer jurídico referencial sobre a matéria.
23106073903201783	Acordo celebrado entre a Universidade de Brasília e a Universidade de Santiago do Chile (USACH) para a cotutela do doutorando Claudio Andrés Gallegos Castro.	Não foi localizado no processo qualquer manifestação jurídica sobre os termos do Acordo de Cooperação. Tampouco foi mencionado qualquer parecer jurídico referencial sobre a matéria.
	Acordo entre a UNB e a BAKU CENTRO INTERNACIONAL DE MULTICULTURALISMO que tem por	Não foi localizado no processo qualquer

23106087679201979	objetivo a realização de um programa conjunto de cooperação científica, de ensino e desenvolvimento, bem como de atividades de intercâmbio de pessoal docente, pesquisadores e estudantes.	manifestação jurídica sobre os termos do Acordo de Cooperação. Tampouco foi mencionado qualquer parecer jurídico referencial sobre a matéria.
-------------------	--	---

Fonte: Documento 5090237 do processo SEI 23106.133504/2019-41

A indicação dos processos sobre acordos internacionais de natureza acadêmica foram apenas referenciais. Vale ressaltar que nenhum dos processos analisados relativos a acordo de cooperação internacional, a qualquer título, apresentaram a tramitação junto ao órgão jurídico vinculado à UnB. A equipe de auditoria entende que pelo menos um parecer jurídico referencial deveria ser emitido para garantir a segurança jurídica da celebração do(s) termo(s) pela Magnífica Reitora da UnB.

Em resposta ao Relatório Preliminar, o DPI se manifestou pelo Despacho 5422166 do processo SEI nº 23106.050282/2020-65:

Como regra, o DPI tem encaminhado todos os processos de celebração de convênios e congêneres para análise da PF/UnB antes da assinatura da Reitora. Antes de citar especificamente os processos mencionados no achado 2.2.2 do relatório, gostaríamos de salientar que, em determinadas ocasiões, subverte-se a ordem da tramitação dos processos por entendermos que o risco de não celebrar o instrumento em questão em tempo hábil para sua execução é maior que o risco de assiná-lo sem o parecer jurídico prévio, aplicando, assim, juízo de conveniência e oportunidade do ato administrativo. Muitas vezes, sofremos imposições de prazo para assinatura do instrumento por questões de cunho orçamentário e financeiro, como o risco de perda do recurso caso o instrumento não seja assinado em determinado prazo. Obviamente, essa não é a situação ideal e o DPI tem trabalhado para que esses casos sejam cada vez mais raros e excepcionais, prezando pela segurança jurídica da instituição e pela governança. Deve-se observar que apenas invertemos a ordem de tramitação, mas o DPI entende que todos os processos devam passar pela análise da PF/UnB (exceto em casos de Acordos como cotutela ou dupla diplomação, que estabelecem parcerias científicas referentes a um aluno e os orientadores em dois ou mais países diferentes, o que é aceito em todo o mundo), e sugerimos aos gestores e coordenadores dos projeto que sigam o máximo possível as recomendações dessa Procuradoria.

Em sua resposta, o DPI também apresentou justificativas em relação à situação dos processos SEI apresentados no Quadro 3.

### **Causas, riscos e consequências**

Como causa para a ocorrência dessa inconformidade, a equipe de auditoria aponta falha no trâmite processual ou a celeridade na condução do processo para a realização do instrumento, conforme trecho do documento 4172502 do processo 23106.116518/2018-19, encaminhado à PF/UnB: “encaminho o presente processo para análise e parecer a posteriori, em função do tempo exíguo requerido pela instituição parceira para firmar o instrumento: Protocolo de Intenções celebrado entre esta Universidade e o Banco do Brasil”.

A ausência do parecer jurídico prévio à divulgação de editais de licitação ou assinatura do respectivo instrumento fragiliza os atos de gestão em relação a possível inconsistência na minuta do edital, convênio, acordo ou contrato, expondo o gestor a um risco de conformidade.

A equipe de auditoria recomenda que os gestores observem com o rigor necessário o envio prévio de propostas de projetos que envolvam convênio, contratos e instrumentos correlatos dos quais a UnB seja participe à Procuradoria Jurídica junto à UnB para análise e emissão de parecer jurídico.

### **2.2.3 Inadequação do fluxo processual previsto na Resolução da CAPRO 01/2019**

Conforme já apresentado no item 2.1.2 deste relatório de auditoria, a Resolução da CAPRO 01/2019 define um fluxo processual próprio para a tramitação do processo no SEI de propostas que envolvam convênio, contratos e instrumentos correlatos dos quais a UnB seja participe.

A tramitação da proposta, por intermédio do processo incluso no sistema SEI, conforme previsto na referida Resolução da CAPRO, deverá observar as etapas descritas a seguir.

- Apresentação da proposta de projeto;



- Aprovação da viabilidade e procedência da proposta: unidade acadêmica (conselho ou colegiado); unidade administrativa ou órgão complementar;
- Análise de conformidade técnica pelo DPI/DPA;
- Análise de conformidade jurídica – PJU (parecer jurídico específico ou parecer jurídico referencial);
- Mérito institucional e conformidade legal do instrumento – CAPRO;
- Assinatura do instrumento pelo(a) Reitor(a): Gabinete do(a) Reitor(a);
- Execução e acompanhamento:
  - Fundação de apoio, se for o caso;
  - DPI – nomeação de gestores do instrumento
  - DPI/DPA – registro
  - Unidade responsável (acadêmica; administrativa ou órgão complementar)
    - Gestão e cumprimento do objeto previsto no instrumento
    - Prestação de contas: parcial e final
- Relatório de prestação de contas final: aprovação conselho da unidade acadêmica ou administrativa ou do órgão complementar, pela CAPRO e deve ser homologado pelo Conselho Universitário (Consuni).

Graficamente, o fluxo do processo previsto na Resolução da CAPRO 01/2019 poderá ser expresso pela Figura 1, a seguir:

**Figura 1 – Fluxo processual para análise de propostas de projetos**

<b>1</b>	<b>Apresentação da proposta do projeto</b>		<b>2</b>
		<b>Aprovação da proposta</b> Unidade acadêmica (conselho ou colegiado); unidade administrativa ou órgão complementar	
<b>3</b>	<b>Conformidade técnica</b> Análise pelo DPI/DPA		<b>4</b>
		<b>Conformidade jurídica</b> PJU (parecer jurídico específico ou parecer jurídico referencial)	
<b>5</b>	<b>Mérito institucional e conformidade legal</b> Aprovação pela CAPRO		<b>6</b>
		<b>Assinatura do instrumento</b> Gabinete da Reitora	
<b>7</b>	<b>Execução e Acompanhamento</b>	Fundação de apoio, se for o caso; DPI – nomeação de gestores do instrumento DPI/DPA – registro Unidade responsável (acadêmica, administrativa ou órgão complementar) Gestão e cumprimento do objeto previsto no instrumento Prestação de contas parcial	
<b>8</b>	<b>Prestação de contas final</b>	Aprovação pelo conselho da unidade acadêmica ou administrativa ou do órgão complementar, pela CAPRO e homologação pelo Consuni	

Fonte: Resolução da CAPRO 01/2019.

O trâmite processual, como se nota, começa com a apresentação da proposta (fase 1) e apreciação pela unidade interessada: acadêmica, administrativa ou órgão complementar (fase 2). Na sequência, a proposta de projeto é enviada ao DPI para análise da conformidade técnica, notadamente a apresentação dos documentos exigidos para o respectivo projeto.

A equipe de auditoria observou que entre a fase 2 e a fase 3, em diversos processos, ocorre a devolução do processo pelo DPI à unidade interessada para complementação de informações ou inclusão de documentos, por mais de uma vez.

Da amostra analisada – 94 processos, o redirecionamento do fluxo processual à etapa inicial (devolução do processo) ficou evidenciada em 37 processos, demonstrando que a orientação às unidades acadêmicas, administrativas ou órgãos complementares sobre as exigências técnicas – procedimento ou documentação – não são suficientes para evitar o retrabalho ou a morosidade no trâmite processual.

A seguir, a equipe de auditoria fará a exemplificação do achado para cinco processos da amostra, sem entrar no mérito da informação ou documentação pendente, apenas com demonstração do retrabalho decorrente do fluxo de remessa e devolução do processo. Para melhor visualização, organizamos os dados no Quadro 4, a seguir.

#### Quadro 4 – Impacto no fluxo processual previsto na Resolução da CAPRO 01/2019

##### Devolução de processos para ajustes de procedimento ou inclusão de documentos

<b>Processo</b>	<b>Data da Remessa (1)</b>	<b>Data da Devolução (2)</b>	<b>Número de devolução do processo</b>	<b>Impacto no fluxo processual (3)</b>
23106.049617/2019-69	17/06/2019	26/06/2019	2	12 dias
	27/06/2019	28/06/2019		
	28/06/2019	---		
23106.105587/2019-88	03/09/2019	05/09/2019	3	44 dias
	10/09/2019	20/09/2019		
	09/10/2019	15/10/2019		
	16/10/2019	---		
23106.056431/2019-66	20/05/2019	21/05/2019	3	81 dias
	23/05/2019	27/05/2019		
	02/07/2019	02/08/2019		
	08/08/2019	---		
23106.084225/2018-65	26/09/2018	08/10/2018	5	435 dias
	04/11/2018	26/11/2018		
	17/06/2019	25/06/2019		
	01/10/2019	04/10/2019		

	12/11/2019	12/11/2019		
	05/12/2019	---		
23106.033818/2019-44	04/04/2019	10/04/2019	9	237 dias
	22/04/2019	24/04/2019		
	03/05/2019	07/05/2019		
	31/05/2019	31/05/2019		
	03/06/2019	21/06/2019		
	25/06/2019	26/07/2019		
	31/07/2019	31/07/2019		
	07/11/2019	08/11/2019		
	12/11/2019	20/11/2019		
	26/11/2019	---		

Fonte: Processo SEI referenciado no Quadro 4

Legenda:

(1) Data de remessa do processo pela unidade interessada (acadêmica, administrativa ou órgão complementar) ao Decanato de Pesquisa e Inovação, após execução das fases 1 e 2 do fluxo processual indicada na Figura 1.

(2) Data da devolução do processo pelo Decanato de Pesquisa e Inovação à unidade interessada para ajuste de procedimento ou inclusão de documentação.

(3) Impacto, em dias, computado entre a primeira e a última data de remessa do processo pela unidade interessada ao DPI.

Ficou evidenciado no Quadro 4 que o maior prejuízo decorrente da deficiência no fluxo processual, em razão das sucessivas devoluções do processo à unidade interessada, reside na ampliação do prazo total para a assinatura e execução do instrumento.

Como consequência, verifica-se a redução da produtividade e a queda da eficiência do processo como um todo, além do desgaste natural com os setores envolvidos, notadamente a unidade interessada na aprovação do projeto e assinatura do instrumento. Por outro lado, a equipe encarregada da manifestação técnica fica sobrecarregada, em razão da recorrência de manifestações em um mesmo processo (retrabalho), e sujeita ao estresse natural com a morosidade na solução do fluxo processual de sua responsabilidade.

Outra inconformidade no fluxo processual identificada pela equipe de auditoria refere-se ao item prestação de contas, previsto na fase 7 e na fase 8 – Figura 1 - do trâmite processual previsto na Resolução da CAPRO 01/2019.

O Art. 3º da referida Resolução da CAPRO prevê que o “desenvolvimento do objeto e a aplicação dos recursos financeiros deverão ser acompanhados ao longo de toda a execução do projeto”, cabendo, nos projetos com vigência superiores a 12 meses, relatórios parciais a cada ano de execução. Já o Art. 4º estabelece que no encerramento da vigência do instrumento, os gestores deverão apresentar relatório de prestação de contas em relação à execução do objeto e aplicação dos recursos financeiros.

A inconformidade em relação à apresentação de prestação de contas está exemplificada no

Quadro 5, a seguir.

#### Quadro 5 – Inconformidade no fluxo processual – Resolução da CAPRO 01/2019

Processo	Inconformidade no fluxo processual
23106.036019/2019-20 <u>Instrumento:</u> TED <u>Entidade:</u> CAPES <u>Vigência:</u> 07/06/2019 - 31/12/2019	Não houve prestação de contas e tampouco manifestação de interesse em prorrogar o instrumento. O último documento do processo (4846165) consiste na devolução do processo para o DPG, esclarecendo que a nota de empenho 2019003259 está devidamente assinada.
23106.114840/2017-22 <u>Instrumento:</u> TED <u>Entidade:</u> Ministério do Trabalho e Emprego <u>Vigência:</u> 01/01/2019 - 31/12/2019	Ocorreu a prestação de contas; foi aprovado pelo conselho da unidade acadêmica. Contudo, está faltando a aprovação da CAPRO. A última manifestação consta no despacho DPI/DPA/CAIProj (5258060), com análise da prestação de contas final do objeto e, na sequência, encaminhado ao DPI para a apreciação, no dia 11/05/2020.

Fonte: Documento 5090237 do processo SEI 23106.133504/2019-41

Em resposta ao Relatório Preliminar, o DPI se manifestou pelo Despacho 5422166 do processo SEI nº 23106.050282/2020-65:

Dividimos as nossas observações em duas seções: (1) da formalização dos instrumentos; e (2) da prestação de contas e avaliação de resultados.

(1) Da formalização dos instrumentos: durante todo o ano de 2019, a equipe administrativa da Capro, composta pela Presidente, pela secretária da Câmara e pela assessora do DPI, visitou as unidades acadêmicas que têm um número grande de projetos captados, que ensejem a celebração de instrumentos jurídicos, de acordo com o Relatório da Capro referente ao ano de 2018. Foram visitados o IG (02/05/2019), a FUP (08/05/2019), a FS (21/05/2019), a FT (12/06/2019), a FACE (13/06/2019), a Finatec (26/06/2019), a FGA (03/07/2019), o CEAM (04/07/2019) e o IQ (05/11/2019). O objetivo das visitas foi apresentar a Resolução da Capro n. 0001/2019, explicitar o fluxo de tramitação dos projetos que envolvam a celebração de convênios e congêneres e, acima de tudo, dirimir dúvidas e aproximar a Câmara dos proponentes de projetos.

(2) Da prestação de contas e avaliação de resultados: Desde o segundo semestre de 2019, o DPI tem encaminhado memorandos às unidades acadêmicas informando sobre os projetos concluídos ou prestes a serem concluídos e solicitando providências para a realização da prestação de contas e avaliação de resultados. De posse das respostas fornecidas, o DPI nomeará uma comissão, composta por membros da Capro e do corpo de técnicos-administrativos do DPI, com o intuito de realizar uma força-tarefa na avaliação desses projetos. Por fim, conforme foi mencionado pela própria Auditoria Interna, foi publicada a Instrução Normativa da Capro n. 0003/2020 (documento 5335144), que regulamenta os procedimentos para prestação de contas e avaliação de resultados de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação celebrados pela Universidade de Brasília. O DPI e a CAPRO vêm trabalhando para avançar nesta questão da prestação de contas, que foi prevista para duas etapas: prestações de contas parciais a serem feitas anualmente e prestação de contas final. A CAPRO deverá avaliar essas etapas de prestações de contas e enviar relatório consubstanciado para ser avaliado no CONSUNI.

#### Causas, riscos e consequências

A equipe de auditoria avalia que a causa principal para a ocorrência da inconformidade no fluxo processual para análise e aprovação das propostas de projetos relativos a convênios e congêneres no âmbito da UnB tem relação direta com a ausência de controles internos adequados ao processo. Também pode ser indicada como causa da inconformidade a ausência de informações adequadas por parte das unidades acadêmicas para a formalização dos instrumentos. Conforme já informado no presente relatório de auditoria, o DPI possui em seu sítio na internet um checklist da documentação e legislação de regência para todos os instrumentos. De forma análoga, um checklist em relação ao trâmite processual previsto na Resolução da CAPRO nº 01/2019 seria um controle interno de alta eficácia para a conformidade desse fluxo processual.

O risco quanto à inconformidade no fluxo processual reflete diretamente no alongamento dos prazos para análise e aprovação das propostas de projetos, com a consequente queda na produtividade e eficiência do processo.

A ausência de prestação de contas, seja parcial ou final, fragiliza os projetos de interesse das unidades acadêmicas e/ou administrativas da UnB em relação aos convênios, contratos, acordos de cooperação e outros correlatos, tornando suscetível a questionamentos por parte dos órgãos de controle externo.

A equipe de auditoria recomenda que os gestores estabeleçam controles internos para acompanhar e verificar o cumprimento do trâmite processual previsto na Resolução da CAPRO 01/1999.

A equipe de auditoria recomenda que os gestores estabeleçam controles internos para monitorar a elaboração de prestações de contas parciais e finais nos instrumentos celebrados pela UnB, observando-se as disposições da Instrução Normativa da CAPRO 03/2020.

#### **2.2.4 – Acessibilidade limitada ao público a todos os convênios e congêneres mantidos pela UnB.**

A acessibilidade dos dados relativos aos convênios, contratos, acordo de cooperação e outros, principalmente em relação à execução do seu objeto e aplicação dos recursos públicos deve ser viabilizada a toda comunidade, mediante ferramentas tecnológicas de fácil acesso e operação.

O Acórdão nº 1178/2018 TCU – Plenário, do Tribunal de Contas da União, no item 9.3, determinou à UnB a adoção de medidas para disponibilizar informações atualizadas, de forma a permitir pesquisa, com uso de diversos filtros, emissão e gravação de relatórios, no que diz respeito a seus relacionamentos com as fundações de apoio, em observância à legislação relativa à transparência na Administração Pública.

De igual forma, o referido Acórdão determinou no item 9.4 que as Fundações de apoio adotassem medidas semelhantes, de forma a garantir o acesso pela comunidade aos dados dos projetos executados pelas fundações de apoio, agentes que deles participem, convênios, contratos e demais ajustes, relativos ao relacionamento com a UnB, em observância à legislação relativa à transparência na Administração Pública.

Por determinação do Acórdão nº 1178/2018 TCU – Plenário, no ano de 2019, foi realizada auditoria pela Auditoria Interna da UnB, sendo conduzida no processo SEI nº 23106.054135/2019-21. A apresentação do relatório de auditoria e o respectivo acompanhamento das recomendações constam no processo SEI nº 23106.130009/2019-80. Também por determinação do Acórdão nº 1178/2018 TCU – Plenário, serão realizadas auditorias sobre o mesmo tema pela Auditoria Interna da UnB, nos anos de 2020 a 2022.

Portanto, fica evidente que a disponibilização dos dados de acordos, convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos relativos a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação celebrados pela Universidade de Brasília devem ser acessíveis ao público, em obediência aos princípios da publicidade e transparência.

O Decanato de Pesquisa e Inovação disponibiliza no seu sítio a possibilidade de acesso aos dados de todos os instrumentos firmados pela UnB, para o período de 2015 a 2018, no link <[http://www.dpi.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=39&Itemid=599&lang=en](http://www.dpi.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=39&Itemid=599&lang=en)>.

Contudo, o acesso aos dados não é possível e ao clicar em <download>, para qualquer tipo de instrumento, o sistema retorna a mensagem de erro quanto à impossibilidade de acesso à página, por exemplo <[http://unb2.unb.br/en/images/Planilha\\_2015\\_-\\_TEDs.pdf](http://unb2.unb.br/en/images/Planilha_2015_-_TEDs.pdf)>. A figura 2 mostra a página de consulta no sítio do DPI.

#### **Figura 2 – Página do DPI – acesso a dados de instrumentos firmados pela UnB**



## Transparência

## 2015

TED ([Download](#))Contrato ([Download](#))Convênio ([Download](#))Fundação de Apoio ([Download](#))Acordo de Cooperação ([Download](#))Termo de Compromisso ([Download](#))

## 2016

TED ([Download](#))Contrato ([Download](#))Convênio ([Download](#))Fundação de Apoio ([Download](#))Acordo de Cooperação ([Download](#))

## 2017

TED ([Download](#))Contrato ([Download](#))Convênio ([Download](#))Fundação de Apoio ([Download](#))Acordo de Cooperação ([Download](#))Termo de Compromisso ([Download](#))

## 2018

TED ([Download](#))Contrato ([Download](#))Convênio ([Download](#))Fundação de Apoio ([Download](#))Acordo de Cooperação ([Download](#))

Fonte: Sítio do Decanato de Pesquisa e Inovação da UnB: [www.dpi.unb.br](http://www.dpi.unb.br), link [http://www.dpi.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=39&Itemid=599&lang=en](http://www.dpi.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=39&Itemid=599&lang=en), acesso em 01/06/2020.

No contexto atual, o DPI não possui qualquer acesso ao público sobre os dados dos convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos assinados pela UnB.

Em resposta ao Relatório Preliminar, o DPI se manifestou pelo Despacho 5422166 do processo SEI nº 23106.050282/2020-65:

Em 10/02/2020, foi constituída comissão com o objetivo de atender às demandas constantes nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão n.º 1178/2018 TCU-Plenário, que deliberou sobre relatório de auditoria, realizada com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as instituições federais de ensino superior (IFES) e os institutos federais (IFs). Devido à grande demanda de atividades relativas às questões de processos (formalização, acompanhamento e prestação de contas de projetos, acordos, ...) no DPI, especialmente no contexto das ações de pesquisa, extensão e inovação da UnB no combate à pandemia de coronavírus, não foi possível terminar os trabalhos em tempo hábil, motivo pelo qual haverá prorrogação do prazo de entrega dos trabalhos (processo 23106.130009/2019-80). A perspectiva é que a formulação do site do DPI ocorra até novembro do ano corrente, como forma de atender aos requisitos de transparência e governança.

## Causas, riscos e consequências

A causa para a inconformidade reside na falta de cumprimento, ou cumprimento parcial, das normas sobre transparência na gestão de recursos públicos relativamente à divulgação dos dados referentes aos convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos assinados pela UnB.

A equipe de auditoria indica, também, como causa para a referida inconformidade a complexidade de ações necessária na área da tecnologia de informação, com uso de recursos computacionais, notadamente em relação ao armazenamento, à produção e ao acesso das informações.

O risco pode ser materializado pela ausência de transparência na gestão de recursos públicos por parte dos gestores da UnB, com repercussões negativas junto aos órgãos de controle interno e externo, ao Ministério Público, e a própria sociedade civil organizada, em face da missão da Universidade de Brasília.

A equipe de auditoria recomenda que os gestores elaborem plano de ação com objetivo de viabilizar o acesso público aos dados referentes aos convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos assinados pela UnB.

### **3 – RECOMENDAÇÃO**

Diante das constatações apresentadas, são propostas as seguintes recomendações à Magnífica Reitora com objetivo de viabilizar o atendimento às determinações previstas na Lei 8.666, de junho de 1993, assim como nas disposições da Resolução da CAPRO 01/2019, de forma a mitigar os riscos em relação aos procedimentos de aprovação, formalização e execução de convênios, contratos, acordo de cooperação e outros correlatos de interesse das unidades acadêmicas e/ou administrativas da UnB:

#### **Recomendação 01**

Estabelecer parâmetros que possam ser utilizados por todas as unidades acadêmicas, unidades administrativas e demais órgãos complementares da UnB, que permitam a utilização de procedimentos padronizados em relação à classificação de nível de acesso restrito aos processos de convênios e congêneres no Sistema Eletrônico de Informação - SEI, com observância da transparência como regra e o sigilo como exceção, nos termos previstos na Lei nº 12.527, de novembro de 2011.

Achado item 2.2.1

#### **Recomendação 02**

Estabelecer sistema de controle interno para verificar o cumprimento da obrigatoriedade de envio à Procuradoria Federal junto à UnB, para análise e emissão de parecer jurídico, previamente à divulgação de edital de licitação ou assinatura do instrumento específico, de processo SEI relativo a propostas de projetos que envolvam convênio, contratos e instrumentos correlatos dos quais a UnB seja partícipe.

Achado item 2.2.2

#### **Recomendação 03**

Estabelecer sistema de controle interno para verificar e viabilizar o cumprimento do fluxo processual previsto na Resolução da CAPRO 01/2019, que dispõe sobre a tramitação de processos que envolvam a celebração de acordos, convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos relativos a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação a serem celebrados pela UnB.

Achado item 2.2.3

#### **Recomendação 04**

Estabelecer sistema de controle interno para monitorar a elaboração de prestações de contas parciais e finais, em relação à execução do objeto e aplicação dos recursos financeiros, conforme previsto nos artigos 3º e 4º da Resolução da CAPRO 01/2019, e demais disposições contidas na Instrução Normativa da CAPRO 03/2020

Achado item 2.2.3

#### **Recomendação 05**

Elaborar plano de ação com objetivo de viabilizar a acesso público aos dados referentes aos convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos assinados pela UnB, de forma a permitir pesquisa, com uso de diversos filtros, emissão e gravação de relatórios nos sítios eletrônicos mantidos pela UnB.

Achado item 2.2.4

### **4 – CONCLUSÃO**

A presente auditoria teve como objetivo avaliar a governança, os controles internos e a gestão de riscos quanto à aprovação, execução e prestação de contas dos convênios e congêneres firmados pela UnB.

Os trabalhos foram orientados para verificar os aspectos de governança, os controles internos instituídos e observância da política de gestão de risco da UnB, em relação aos convênios e congêneres, tendo como referencial majoritário o cumprimento das disposições da Resolução da CAPRO 01/2019.

Para a realização dos trabalhos, a equipe de auditoria utilizou a relação de instrumentos, fornecida pelo Decanato de Pesquisa e Inovação, em formato de planilha eletrônica, de todos os convênios e congêneres, totalizando 777 instrumentos firmados pela UnB no período de 01/01/2018 a 10/03/2020. Desse montante, foi selecionada uma amostra composta por 94 processos para fins de verificação pela equipe de auditoria.

Como resultado, foram listados quatro achados em relação ao objeto da auditoria, que demonstram a ausência ou a deficiência na disponibilização de informações e inconformidade no cumprimento das disposições da Resolução da CAPRO 01/2019, conforme indicado a seguir:

- Alto índice de processos no SEI classificados com nível de acesso restrito;
- Ausência de conformidade no trâmite dos processos junto à Procuradoria Jurídica junto à UnB (PJU/UnB);
- Inadequação do fluxo processual previsto na Resolução da CAPRO 01/2019;
- Acessibilidade limitada ao público a todos os convênios e congêneres mantidos pela UnB.

A partir dessas constatações, foram propostas cinco recomendações, sendo três relativas a controles internos, uma relativa a verificação de nível de acesso a processo SEI e uma recomendação direcionada a elaboração de plano de ação para viabilizar a disponibilização de dados referentes aos convênios e congêneres.

Brasília, 03 de setembro de 2020

Cibele Maria P.P. Menezes de Oliveira  
Auditora  
Matrícula FUB 1090135

Fernando Tarlei de Freitas  
Auditor  
Matrícula FUB 1073095

Aprovo.

Em 03 /09/ 2020

Prof. Abimael de Jesus Barros Costa  
Auditor-Chefe  
Matrícula 1048848



Documento assinado eletronicamente por **Cibele Maria Pinto Pereira Menezes de Oliveira, Auditor(a) da Auditoria Interna**, em 03/09/2020, às 14:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Abimael de Jesus Barros Costa, Auditor(a) Chefe da Auditoria Interna**, em 03/09/2020, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.unb.br/sei/controlador\\_externo.php](http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php)





acao=documento\_conferir&id\_orgao\_acesso\_externo=0, informando o código verificador **5667916** e o código CRC **552EBD16**.

---

**Referência:** Processo nº 23106.083624/2020-23

SEI nº 5667916