

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
AUDITORIA INTERNA



RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

RA 05/2018

EXECUÇÃO DE OBRAS



RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 05/2018

AUDITORIA EM EXECUÇÃO DE OBRAS

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	3
1. OBJETIVO.....	3
2. ESCOPO.....	4
3. INTRODUÇÃO.....	4
3.1. Visão geral do objeto auditado.....	4
3.1.1. Estrutura organizacional.....	5
3.1.2. Processos de trabalho.....	6
3.2. Planos de providências de auditorias anteriores.....	8
4. METODOLOGIA.....	9
4.1. Critérios de análise.....	9
4.2. Técnicas de auditoria.....	10
4.3. Definição da Amostra.....	10
4.4. Volume de recursos auditados.....	11
4.5. Equipe de trabalho.....	11
5. AVALIAÇÃO DE RISCOS.....	11
6. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS.....	12
7. CONSTATAÇÕES.....	14
I. CONTROLES INTERNOS.....	14
7.1. Constatação 1: Fragilidades nos controles internos e na gestão de riscos.....	14
7.1.1. Causas.....	15
7.1.2. Consequências.....	15
7.1.3. Critérios.....	15
7.1.4. Evidências.....	15
7.1.5. Análise do gestor.....	15
7.1.6. Conclusão da Auditoria.....	16
7.1.7. Recomendações.....	17
II. EXECUÇÃO DE OBRAS.....	17
7.2. Constatação 2: Falhas durante a execução de obras.....	17
7.2.1. Causas.....	20
7.2.2. Consequências.....	21
7.2.3. Critérios.....	21
7.2.4. Evidências.....	21
7.2.5. Análise do gestor.....	21



7.2.6. Conclusão da Auditoria.....	21
7.2.7. Recomendação.....	22
7.3. Constatação 3: Atrasos na execução de obras.....	22
7.3.1. Causas.....	26
7.3.2. Consequências.....	26
7.3.3. Critérios.....	27
7.3.4. Evidências.....	27
7.3.5. Análise do gestor.....	27
7.3.6. Conclusão da Auditoria.....	27
7.3.7. Recomendação.....	28
III. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS.....	28
7.4. Constatação 4: Vulnerabilidades na execução das atividades relativas à fiscalização técnica.....	29
7.4.1. Causas.....	29
7.4.2. Consequências.....	29
7.4.3. Critérios.....	29
7.4.4. Evidências.....	30
7.4.5. Análise do gestor.....	30
7.4.6. Conclusão da Auditoria.....	31
7.4.7. Recomendações.....	31
7.5. Constatação 5: Inconsistência na informação sobre servidores nomeados fiscais.....	32
7.5.1. Causas.....	32
7.5.2. Consequência.....	33
7.5.3. Critério.....	33
7.5.4. Evidências.....	33
7.5.5. Análise do gestor.....	33
7.5.6. Conclusão da Auditoria.....	33
7.5.7. Recomendação.....	33
8. CONSIDERAÇÕES.....	34
9. CONCLUSÃO.....	35
QUADRO RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES NO RELATÓRIO FINAL.....	37
ANEXO I – Metodologia de Avaliação dos Controles Internos.....	38



APRESENTAÇÃO

A Auditoria em Execução de Obras foi prevista no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2018, elaborado em 2017, com base na metodologia chamada Auditoria Baseada em Riscos (ABR), que definiu a matriz de riscos dos macroprocessos possíveis de serem auditados.

Esse trabalho teve início com a análise preliminar do objeto da auditoria, através de pesquisas e revisão de legislação, manuais e boas práticas. A próxima etapa consistiu na elaboração do projeto de auditoria e posterior apresentação, em reunião, à Coordenadoria de Infraestrutura, da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PROPLAN), por ser a área com maior participação na execução do processo auditado. A reunião ofereceu subsídios para a definição do escopo e da metodologia a ser utilizada na auditoria.

Para realizar as verificações necessárias, utilizou-se análise documental, indagação escrita e consulta a sistemas informatizados, confrontando com os critérios de auditoria utilizados.

1. OBJETIVO

Analisar a conformidade e os controles internos referentes à execução de obras. Pretendeu-se responder às seguintes questões de auditoria:

- a) A execução das obras está em conformidade com a legislação aplicável?
- b) Quais as condições existentes para a atuação da fiscalização das obras?
- c) Os controles internos relativos à execução de obras são adequados?

Informa-se que, no decorrer dos trabalhos, a análise sobre a estrutura organizacional e operacional da Coordenadoria de Infraestrutura/PROPLAN, prevista no projeto de auditoria, foi substituída pela verificação das condições de trabalho da fiscalização de obras. Além disso, foi verificado se a execução das obras ocorreu em conformidade com a legislação, não entrando na análise de conformidade com relação aos respectivos projetos.

Decidiu-se pela alteração das questões de auditoria propostas no projeto, pois outras análises se mostraram mais relevantes que as previstas inicialmente.



2. ESCOPO

Analisar a conformidade legal das obras em andamento no ano de 2018 na UNIPAMPA, os controles internos existentes na execução de obras e as condições de trabalho da fiscalização.

Para fins de análise, essa auditoria considerou como execução de obras as etapas a partir da Ordem de Serviço até o Recebimento Definitivo da obra.

Ressalta-se que houve alteração no escopo, pois, no projeto, não estava prevista a análise sobre as condições de trabalho da fiscalização. Durante a execução dos trabalhos, essa verificação se mostrou relevante, sendo incluída no escopo dessa auditoria.

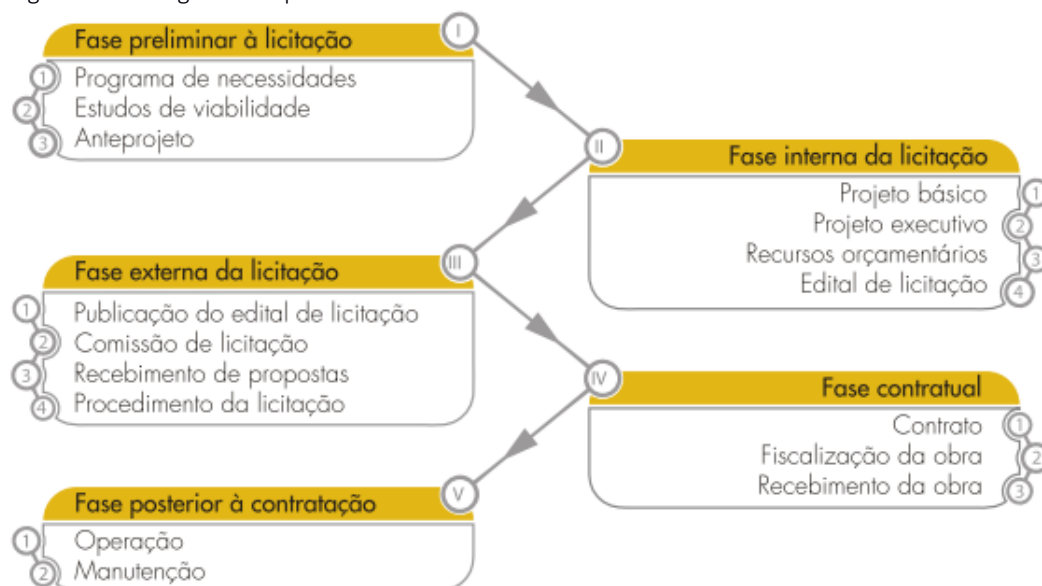
3. INTRODUÇÃO

3.1. Visão geral do objeto auditado

A conclusão de obra pública depende de uma série de etapas, que são fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento. O cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração.

Na Figura 01, apresenta-se fluxograma que demonstra, em ordem sequencial, as etapas a serem realizadas para a adequada execução indireta de uma obra pública:

Figura 01: Fluxograma de procedimentos



Fonte: Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas – 4ª edição – TCU

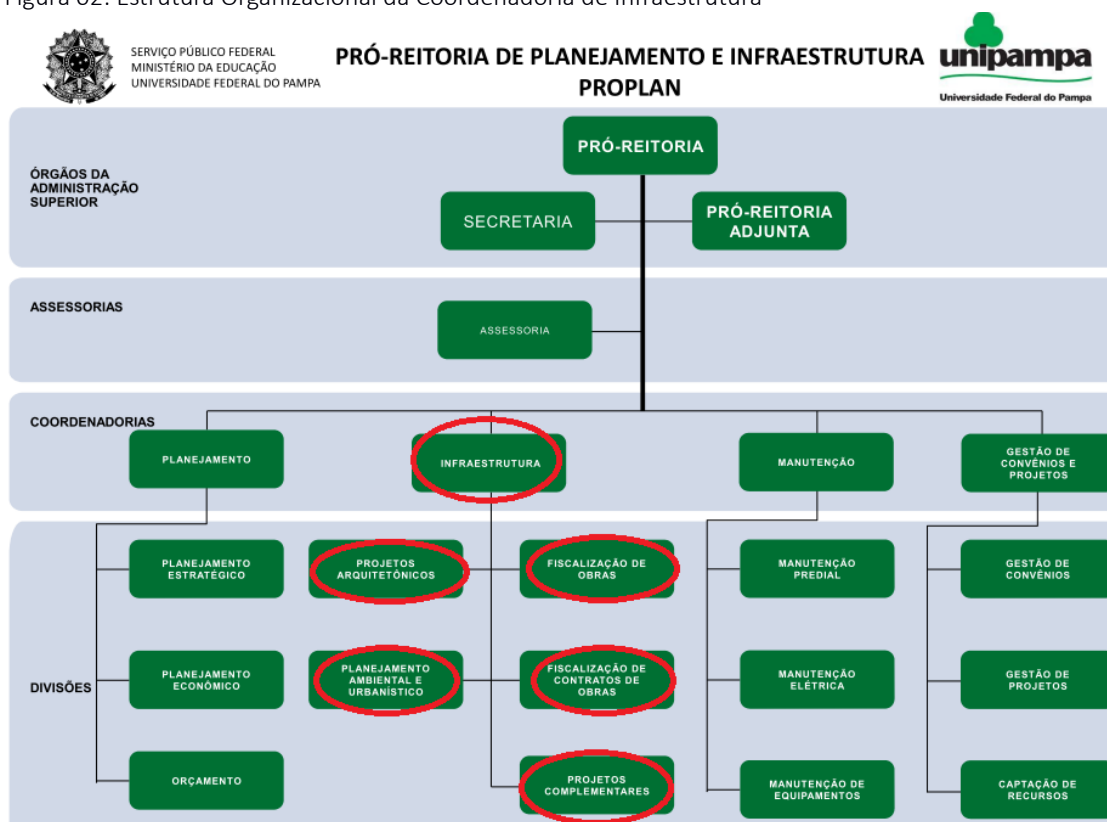


Tendo em vista que o objeto auditado é “execução de obras”, a delimitação feita no presente trabalho compreendeu a fase que se inicia com a assinatura do contrato e emissão da ordem de serviço (OS) e se encerra com o recebimento da obra. Observa-se que, conforme a Figura 01, essa fase está demonstrada em IV – Fase contratual.

3.1.1. Estrutura organizacional

A execução do processo auditado está concentrada na Coordenadoria de Infraestrutura, da Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura, conforme Figura 02:

Figura 02: Estrutura Organizacional da Coordenadoria de Infraestrutura



Fonte: Portaria nº 1.696/2016

Não há documento formalizado, como, por exemplo, um Regimento, que discipline as atribuições da PROPLAN e de suas Coordenadorias e Divisões, nem as competências e responsabilidades dos servidores no âmbito de seus setores.

As atribuições da Coordenadoria de Infraestrutura foram encontradas no site institucional. Destacamos algumas: planejar o espaço físico da UNIPAMPA; coordenar, supervisionar, controlar e



elaborar os projetos urbanísticos, arquitetônicos e de engenharia; coordenar, supervisionar e controlar a execução das obras; estudar, definir e controlar o padrão e qualidade das obras e dos serviços de engenharia, arquitetura e urbanismo; elaborar orçamentos e iniciar os processos de licitação, bem como fiscalizar contratos de obras desenvolvidas pela UNIPAMPA.

Por outro lado, as competências dos fiscais técnicos e administrativos estão formalmente definidas através da Orientação Técnica nº 01/2017 – PROPLAN/Coord. de Infraestrutura, que disciplina a fiscalização dos contratos de obras da Universidade Federal do Pampa.

3.1.2. Processos de trabalho

Os processos de trabalho envolvidos na execução de obras foram demonstrados, de maneira simplificada, no Quadro 01:

Quadro 01: Processos de trabalho

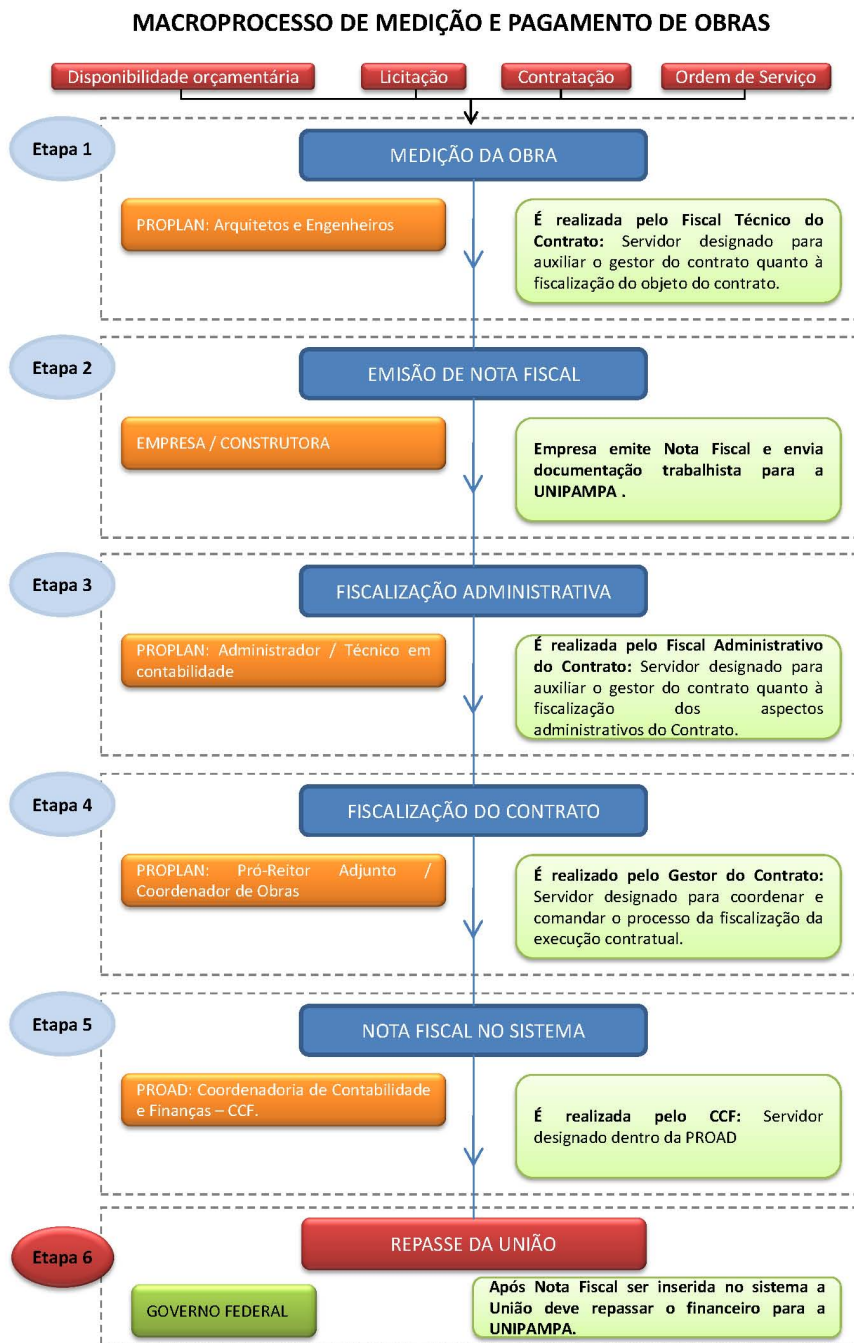
Passo	Responsável	Procedimento
1	Dirigente Máximo	Assinatura do contrato;
2	Gestor, fiscal técnico e representante da contratada	Realizam reunião inicial para esclarecimento das obrigações contratuais;
3	PROPLAN/ UNIPAMPA	Emite a Ordem de Serviço (OS), autorizando o início dos trabalhos;
4	Empresa contratada	Inicia a execução dos serviços;
5	Fiscais técnicos (arquitetos e engenheiros da PROPLAN)	Realizam a fiscalização técnica do objeto do contrato;
6	Empresa contratada	Emite a nota fiscal e envia a documentação trabalhista para a UNIPAMPA;
7	Fiscais administrativos (servidores da PROPLAN)	Realizam a fiscalização administrativa do contrato;
8	Pró-reitor Adjunto e Coordenador de Obras	Realizam a gestão do contrato;
9	Fiscais técnicos e administrativos	Encaminham memorando para a CCF, autorizando o pagamento das notas fiscais;
10	Coordenadoria de Contabilidade e Finanças (CCF)	Realiza a liquidação e o pagamento das notas fiscais;
11	Fiscal técnico	Realiza o recebimento provisório da obra e notifica o gestor do contrato para que ele solicite a portaria de nomeação da Comissão de Recebimento Definitivo da Obra;
12	PROAD/ Ordenador de Despesas	Emite portaria de nomeação da Comissão de Recebimento Definitivo da Obra;
11	Comissão de Recebimento Definitivo da Obra	Realiza o recebimento definitivo.

Fonte: Elaborado pela AUDIN com base na Orientação Técnica nº 01/2017 – PROPLAN/Coord. de Infraestrutura e página institucional da Coordenadoria de Infraestrutura.



Na página eletrônica da Divisão de Fiscalização de Obras está disponível o macroprocesso mapeado de medição e pagamento de obras no âmbito da UNIPAMPA, conforme Figura 03:

Figura 03: Macroprocesso de medição e pagamento de obras



Fonte: <http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/proplan/divisao-de-fiscalizacao-de-obras/>



3.2. Planos de providências de auditorias anteriores

No ano de 2014, foi realizada a Auditoria em Obras, que resultou em 22 recomendações no Relatório de Auditoria nº 03/2014. Até o monitoramento do 1º semestre de 2018, foram atendidas 20 recomendações, restando 2 em monitoramento, conforme Quadro 02:

Quadro 02: Recomendações pendentes de atendimento – RA 03/2014

Relatório	Constatação	Recomendação	Situação	Prazo
RA 03/2014	Inexistência de manual de orientações e falta de licenças prévias em 3 dos 4 processos analisados.	(2) Criar manual de orientações sobre o macroprocesso de obras, informando quais são os pontos essenciais, o fluxo que deve ser obedecido, as instâncias de aprovação e os documentos preliminares necessários à execução do projeto, como licenças, estudos de impacto ambiental, certidões do imóvel, etc.; Aceitar das unidades demandantes apenas as solicitações que estejam adequadas ao fluxo e às orientações contidas no manual a ser desenvolvido – (item geral A).	Para atender a recomendação, a PROPLAN se propôs a elaborar uma instrução normativa, que está sendo revisada por conta das peculiaridades de cada município.	Janeiro/2019
RA 03/2014	Inexistência das licenças prévias para construir, licença ambiental e licença ou alvará do corpo de bombeiros em 3 dos 4 processos analisados. Obra embargada por falta de licença de subcontratada (anexo Livramento).	(9) Observar a obtenção das licenças necessárias para construção e para funcionamento dos empreendimentos, conforme legislação citada no embasamento legal e jurisprudências do TCU. As licenças (para construir e ambiental) devem ser anexadas ao processo para fins de comprovação. Caso não seja necessária a licença, deverá ser anexado comprovante que isenta a Universidade de sua obtenção. Caso a licença seja posterior à realização da obra ou posterior ao seu início, essa exigência poderá ser prevista como obrigação da contratada, efetuando a restituição do valor das taxas pagas aos órgãos competentes, mediante apresentação do(s) comprovante(s) de pagamento. As licenças devem observar todos os serviços previstos para a obra ou obter declaração de atividade isenta, incluindo serviços de empresas subcontratadas, de forma a evitar interrupções da obra por embargos e/ou sanções aplicáveis – (itens 1.7, 1.8, 1.9, 2.6, 2.7, 3.7, 3.8, 3.9, 4.6 e 4.7).	A falta de profissionais habilitados dispostos a elaborar os laudos bióticos, exigidos no processo, está impedindo a obtenção das licenças ambientais e, conseqüentemente, o atendimento desta recomendação. Salienta-se que o gestor apresentou as diversas solicitações que fez visando a colaboração de profissionais habilitados dentro da Instituição, mas não obteve sucesso.	Sem previsão

Fonte: Relatório de Monitoramento nº 01/2018.



4. METODOLOGIA

Para embasar as respostas às questões de auditoria, foram emitidas 14 Solicitações de Auditoria, conforme Quadro 03:

Quadro 03: Solicitações de Auditoria enviadas

Nº SA	Destinatário	Data envio	Prazo	Data recebimento resposta
041/2018	Coordenadoria de Infraestrutura – PROPLAN	22/08/2018	05 dias úteis	22/08/2018
042/2018	Coordenadoria de Infraestrutura – PROPLAN	23/08/2018	05 dias úteis	28/08/2018
044/2018	Coordenadoria de Infraestrutura – PROPLAN	11/10/2018	10 dias úteis	12/11/2018 (prorrogação)
045/2018	Coordenadoria de Infraestrutura – PROPLAN	11/10/2018	05 dias úteis	12/11/2018 (prorrogação)
046/2018	Fiscal técnico do contrato	19/11/2018	07 dias úteis	26/11/2018
047/2018	Fiscal técnico do contrato	19/11/2018	07 dias úteis	26/11/2018
048/2018	Fiscal técnico do contrato	19/11/2018	07 dias úteis	27/11/2018
049/2018	Fiscal técnico do contrato	19/11/2018	07 dias úteis	27/11/2018
050/2018	Fiscal administrativo do contrato	19/11/2018	07 dias úteis	28/11/2018
051/2018	Fiscal administrativo do contrato	19/11/2018	07 dias úteis	03/12/2018
052/2018	Fiscal administrativo do contrato	19/11/2018	07 dias úteis	20/11/2018
053/2018	Coordenadoria de Contabilidade e Finanças – CCF/PROAD	03/12/2018	07 dias úteis	12/12/2018
054/2018	Coordenadoria de Infraestrutura – PROPLAN	11/12/2018	05 dias úteis	18/12/2018
055/2018	Setor de Sanções e Penalidades/ Divisão de Contratos e Compras/ CCL/ PROAD	12/12/2018	05 dias úteis	14/12/2018 e 17/12/2018

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

4.1. Critérios de análise

Os critérios utilizados foram normas, orientações e regulamentos internos, legislação aplicável e manuais de órgãos superiores, dentre os quais, destacam-se:

- a) Lei nº 8.666/1993;
- b) Lei nº 4.150/1962;
- c) Lei nº 6.496/1977;
- d) Lei Complementar nº 101/2000;
- e) Decreto nº 92.100/1985;
- f) Decreto nº 7.983/2013;
- g) Decreto nº 2.271/1997;



- h) Portaria nº 2.296/1997 do Ministério da Administração e Reforma do Estado;
- i) Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016;
- j) Instrução Normativa nº 05/2017;
- k) Orientação Técnica nº 01/2017 – PROPLAN/COORD. DE INFRAESTRUTURA;
- l) Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas – 4ª edição – TCU;
- m) Regulamento de procedimentos de fiscalização de contratos – Divisão de Contratos e Compras/CCL/PROAD/UNIPAMPA.

4.2. Técnicas de auditoria

Foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Análise documental dos processos administrativos definidos na amostra, com utilização de checklists, elaborados com base na legislação aplicável e nas normas institucionais;
- Indagação escrita, através de Solicitações de Auditoria, para subsidiar a avaliação dos controles internos da Coordenadoria de Infraestrutura;
- Aplicação de questionários, encaminhados através de Solicitações de Auditoria aos fiscais técnicos e administrativos;
- Consulta de informações no Portal da Transparência e no SIGABrasil.

4.3. Definição da Amostra

Para subsidiar a definição da amostra, foi enviada à Coordenadoria de Infraestrutura a SA nº 41/2018, solicitando lista de todas as obras em andamento no ano de 2018, contendo o tipo de obra; local da obra; número do contrato; empresa contratada; percentual executado e os valores empenhados, liquidados e pagos.

A partir da resposta à SA (Memorando nº 161/2018/Proplan), definiu-se uma amostra não estatística de processos para análise documental, com base no conhecimento e experiência da equipe de auditoria e tendo como critério a seleção em virtude da materialidade, tempo de duração e percentual executado da obra. Assim, foram selecionados 4 processos, conforme Quadro 04:



Quadro 04: Amostra

Nº Processo	Nº Contrato	Objeto	Campus	% Executado (Jul/18)
23100.001566/2012-78	48/2012	Anexo	Santana do Livramento	64,00%
23100.002123/2013-85	63/2013	Acadêmico	Jaguarão	87,00%
23100.002097/2014-76	54/2014	Casa do Estudante	Dom Pedrito	88,00%
23100.002380/2014-06	07/2015	Laboratório de Química – 2ª Fase	Caçapava do Sul	Recebimento provisório

Fonte: Memorando nº 161/2018/Proplan.

4.4. Volume de recursos auditados

O volume de recursos auditados corresponde aos valores empenhados nos contratos definidos como amostra, o que totalizou R\$ 21.409.007,89, conforme Quadro 05.

Quadro 05: Volume de recursos auditados

Nº Contrato	Empresa contratada	Valor contratado	Empenhado (22/08/2018)
48/2012	CONSTRUTORA SOTRIN LTDA	R\$ 11.322.982,44	R\$ 9.833.503,56
63/2013	MARSOU ENGENHARIA EIRELI	R\$ 3.581.615,80	R\$ 5.229.912,67
54/2014	CONSTRUTORA JOÃO CARLOS MACHADO LIMITADA	R\$ 5.054.222,41	R\$ 3.823.902,04
07/2015	ENGASTE PROJETOS, CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA	R\$ 2.654.763,07	R\$ 2.521.689,62
TOTAL		R\$ 22.613.583,72	R\$ 21.409.007,89

Fonte: Memorando nº 161/2018/Proplan.

4.5. Equipe de trabalho

A equipe de trabalho foi composta pelas servidoras relacionadas no Quadro 06:

Quadro 06: Equipe de trabalho

Nome	Cargo	Atividade na Auditoria
Cândida Dutra Garcia Cougo	Auditores	Auditores
Gabriela Giacomini de Macedo	Auditores	Coordenadora

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

5. AVALIAÇÃO DE RISCOS

A avaliação de riscos refere-se à identificação e à análise, pela própria gestão, daquelas ameaças que possam impactar de forma relevante o alcance dos seus objetivos predeterminados.

No processo de elaboração do PAINT 2018, foi realizada reunião com o gestor da Coordenadoria de Infraestrutura, para analisar os principais processos executados pela área e,



assim, identificar e avaliar eventos de risco relacionados. A matriz de riscos gerada para o macroprocesso “execução da obra” consta do Quadro 07:

Quadro 07: Matriz de riscos do macroprocesso de execução de obras

Área	Macroprocesso	Objetivo	Evento	P	C	Nível de Risco
Coordenadoria de Infraestrutura	Execução da obra	Consolidar a infraestrutura	Embargos de obras	1	2	2
			Descumprimento de cláusulas contratuais	4	4	16
			Falta de previsão orçamentária	4	8	32
			Atraso de repasse financeiro	4	8	32
			Falta de recurso para fiscalização	4	8	32
			Fiscalização ineficiente	2	48	8

Fonte: Elaborado pela AUDIN em reunião com a Coordenadoria de Infraestrutura.

A classificação do nível de risco ocorreu conforme estabelecido no Quadro 08:

Quadro 08: Níveis de risco

Nº	Nível
32 a 80	Risco altíssimo ou crítico
12 a 24	Risco alto
05 a 10	Risco médio
01 a 04	Risco baixo

Fonte: PAINT 2018.

6. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Para avaliar os controles internos, utilizou-se a avaliação do grau de risco pelo gestor, aplicada na elaboração do PAINT 2018; e a avaliação de controles internos realizada durante a execução da auditoria, com foco no macroprocesso auditado. Ambas avaliações utilizaram o padrão do COSO 2013.

a) Avaliação do grau de risco pelo gestor¹

A avaliação do grau de risco pelo gestor foi utilizada para elaboração do PAINT 2018 e serviu para avaliar os controles internos da seguinte forma:

1. Análise da estrutura organizacional da Instituição;
2. Identificação das áreas estratégicas, táticas e operacionais e respectivos gestores;

1 A metodologia da avaliação pode ser consultada no item “CRITÉRIOS PARA ELABORAÇÃO DO PAINT”, no PAINT 2018, disponível em <http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/auditoria/files/2017/12/paint-2018.pdf>,



3. Encaminhamento do questionário aos gestores, através da ferramenta LimeSurvey;
4. Recebimento das respostas e cálculo do Grau de Risco do Gestor.

O Grau de Risco do Gestor calculado para a Coordenadoria de Infraestrutura foi de 22,61%, o que corresponde ao nível de risco baixo, conforme Quadros 09 e 10:

Quadro 09: Grau de Risco do Gestor

GESTOR	AVALIAÇÃO
Estratégico	41,38%
Tático	9,20%
Operacional	17,24%
GRAU DE RISCO DO GESTOR	22,61%- BAIXO

Fonte: Adaptado do PAINT 2018.

Quadro 10: Níveis de risco das áreas

%	Nível
75,01% a 100%	Risco altíssimo ou crítico
50,01% a 75%	Risco alto
25,01% a 50%	Risco médio
0% a 25%	Risco baixo

Fonte: PAINT 2018.

b) Avaliação dos controles internos com foco no macroprocesso

A avaliação dos controles internos realizada durante a execução do presente trabalho teve foco nos controles internos utilizados no macroprocesso de execução de obras, da seguinte forma:

1. Elaboração de Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), com foco no macroprocesso de execução de obras;
2. Envio do QACI ao gestor da Coordenadoria de Infraestrutura, para preenchimento e apresentação de evidências;
3. Cálculo do percentual de nível de controle, conforme metodologia detalhada no Anexo I deste Relatório.

Os dados obtidos a partir das respostas ao QACI permitiram avaliar que o nível de controle da Coordenadoria de Infraestrutura com relação ao macroprocesso de execução de obras é **médio (59,26%)**.



7. CONSTATAÇÕES

I. CONTROLES INTERNOS

Tendo em vista que controles internos são normas, estruturas, processos e sistemas criados para assegurar que os objetivos da Instituição sejam alcançados; e que risco é qualquer evento em potencial que possa impedir ou desvirtuar o cumprimento de objetivos, conclui-se que, para gerenciar riscos, é necessário implantar controles internos.

Assim, analisou-se a existência de controles internos e/ou contingências estabelecidas para os eventos de risco identificados e eventuais oportunidades de melhoria nos controles internos.

7.1. Constatação 1: Fragilidades nos controles internos e na gestão de riscos

Através da Solicitação de Auditoria nº 44/2018, destinada ao Coordenador de Infraestrutura, questionou-se as ações de controle e/ou de contingência para aos eventos de risco identificados e avaliados. Também se deu a possibilidade de o gestor identificar e avaliar outros eventos de risco. O resultado da análise da AUDIN sobre a resposta do gestor consta do Quadro 11.

Quadro 11: Riscos e controles/contingências

Eventos de risco	Nível de risco	Ações de controle	Ações de contingência
Atraso de repasse financeiro	32	-	-
Falta de previsão orçamentária	32	Controle do saldo de empenho.	Solicitar diminuição de ritmo ou paralisação da obra.
Falta de recurso para fiscalização	32	-	Informar a gestão superior e avisar do risco de paralisação da obra por falta de fiscalização.
Descumprimento de cláusulas contratuais	16	-	Fiscal técnico informa o Gestor; Gestor adverte a Contratada.
Fiscalização ineficiente	8	-	Orientar o fiscal e em último caso o substituir.
Embargos de obras	2	-	Fiscal técnico informa o Gestor; Exigir que a contratada tome as providências para o desembargo.

Fonte: Elaborado pela AUDIN com base na resposta à SA nº 44/2018.

Apesar de não haver gestão de riscos formal e metodologicamente desenvolvida, o gestor apontou ações de controle e de contingência para riscos identificados, conforme resposta à SA nº 44/2018.



A avaliação dos controles internos, realizada de acordo com o item 6 deste Relatório, permitiu constatar fragilidades nos controles internos relacionados ao macroprocesso de execução de obras, dentre as quais, destacamos:

- Ausência de Código de Ética específico para os servidores da Coordenadoria de Infraestrutura;
- Ausência de normas formalizadas definindo as atribuições e competências das Divisões da Coordenadoria de Infraestrutura e da própria Coordenadoria;
- Sobrecarga de funções sobre os gestores dos contratos de obras;
- Ausência de Planejamento Estratégico, formal e metodologicamente elaborado, da Coordenadoria de Infraestrutura;
- Ausência de definição das respostas/tratamentos aos riscos;
- Fragilidades na forma de controle da disponibilidade orçamentária e financeira;
- Ausência de rotinas para prevenção de irregularidades envolvendo a execução de obras;
- Ausência de registro dos principais erros incorridos nos processos de trabalho;
- Ausência de monitoramento dos controles internos.

7.1.1. Causas

- Ausência de gestão de riscos formal e metodologicamente desenvolvida.

7.1.2. Consequências

- Incerteza no alcance dos objetivos do macroprocesso.

7.1.3. Critérios

- IN MP/CGU nº 01/2016.

7.1.4. Evidências

- Respostas do gestor à SA nº 44/2018.

7.1.5. Análise do gestor

Em relação às recomendações manifestamos as aceitamos e que nos dispusemos a implementá-las. Ainda fazemos observações a respeito dos seguintes destaques desta constatação.

- *Fragilidades na forma de controle da disponibilidade orçamentária e financeira;*



O controle de disponibilidade orçamentário é definido através da expectativa de orçamento que será destinado pela União para investimento em obras sem um exercício. O planejamento é realizado em relação à expectativa de orçamento previsto e a execução (lançamento de licitações) é realizada conforme a liberação desse orçamento. Sendo que a Universidade não tem gerência na liberação dos recursos orçamentário nem a previsão de orçamento dos exercícios seguintes. Dentro das competências, são tomadas pelos gestores as ações necessárias para a manutenção dos contratos de obra.

- *Ausência de rotinas para prevenção de irregularidades envolvendo a execução de obras;*

Dentro do processo de execução de obras cabe a Coordenadoria fiscalizar a execução, monitorando o andamento e prevenindo e identificando irregularidades por parte da contratada.

- *Ausência de monitoramento dos controles internos.*

Dentro do processo de execução de obras o objeto é fiscalizado tanto tecnicamente quanto administrativamente onde os servidores fiscais têm por atribuição informar ao gestor qualquer irregularidade. Ainda é competência de a Coordenadoria monitorar os prazos de vigência e o saldo de empenho dos contratos, onde existem ferramentas que são frequentemente atualizadas para este acompanhamento.

7.1.6. Conclusão da Auditoria

Após análise da manifestação do gestor e da reunião de apresentação do relatório, em 18/01/2019, foram realizados os seguintes encaminhamentos com relação às recomendações sugeridas no Relatório Preliminar:

- **Recomendação nº 1:** “Recomenda-se elaborar Código de Ética específico da Coordenadoria de Infraestrutura”.

A recomendação foi retirada, pois, de acordo com o Pró-reitor da PROPLAN, a inexistência de Código de Ética institucional inviabiliza a elaboração do Código de Ética da Coordenadoria de Infraestrutura e dos demais setores. Como alternativa, foi sugerida a previsão de diretrizes sobre ética no documento que definirá as atribuições e competências da Coordenadoria de Infraestrutura.

- **Recomendação nº 2:** “Recomenda-se instituir normas formalizadas definindo as atribuições e competências da Coordenadoria de Infraestrutura”.



A recomendação foi alterada para incluir as diretrizes sobre ética no documento, conforme item 7.1.7 deste Relatório Final.

- **Recomendação nº 3:** “Recomenda-se elaborar Planejamento Estratégico da Coordenadoria de Infraestrutura em consonância com os objetivos da Pró-reitoria de Planejamento e Infraestrutura.”

A recomendação foi mantida, conforme item 7.1.7 deste Relatório Final.

7.1.7. Recomendações

1. Recomenda-se instituir normas formalizadas definindo as atribuições e competências da Coordenadoria de Infraestrutura, incluindo diretrizes sobre ética.

2. Recomenda-se elaborar Planejamento Estratégico da Coordenadoria de Infraestrutura em consonância com os objetivos da Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura.

II. EXECUÇÃO DE OBRAS

Foi realizada a análise documental dos processos administrativos, com o objetivo de verificar o histórico de execução das obras selecionadas na amostra. As constatações foram classificadas em: falhas durante a execução e atrasos na execução.

7.2. Constatação 2: Falhas durante a execução de obras

Foram constatadas falhas ocorridas durante a execução das obras selecionadas para análise, conforme relatado nos itens a, b, c e d. Averiguando os processos também foi possível observar ocorrências de descumprimento contratual sem a aplicação de sanções à contratada por parte da UNIPAMPA. Ademais, o Setor de Sanções e Penalidades/Divisão de Contratos e Compras/CCL/PROAD, em resposta à SA nº 55/2018, ratificou as evidências encontradas ao informar que, a partir do ano de 2016, após instituição da Comissão de Aplicação de Penalidades, foi aberto um único processo autônomo de sanção, para apurar falta de regularidade fiscal de empresa contratada.

A aplicação de sanções caracteriza a aplicabilidade de controle interno. Além disso, em se tratando da aplicação de sanções pela Administração Pública, não há que se falar em discricionariedade por parte do agente público que, diante do descumprimento contratual, possui o



dever de penalizar o particular infrator. Ademais, devem ser garantidos os princípios e direitos previstos no ordenamento jurídico, principalmente o exercício do contraditório e da ampla defesa.

a) Relato de ausência do Diário de Obras no canteiro de obras – Contratos nº 63/2013 e 07/2015

De acordo com a cláusula sétima, inciso II, alínea “s”, do Contrato nº 63/2013, e cláusula sétima, subcláusula segunda, item 19, do Contrato nº 07/2015, é obrigação da contratada o preenchimento do Diário de Obra. Além de obrigação, o preenchimento e disponibilização do Diário de Obras no canteiro é essencial para as atividades de fiscalização por parte da contratante.

Compulsando os processos nº 23100.002123/2013.85 e 23100.002380/2014.06, constatou-se que a obrigação foi descumprida em diversas ocasiões, conforme relato da fiscalização técnica, nos anos de 2014 a 2017.

As providências por parte da UNIPAMPA, conforme documentação nos processos, foram: Advertência nº 01/2014/63.2013/UNIPAMPA, em 02/07/2014 (Contrato nº 63/2013) e notificação nº 03/2016/07.2015/UNIPAMPA, em 25/10/2016 (Contrato nº 07/2015).

b) Ausência de autorização expressa para subcontratação – Contrato nº 48/2012

Conforme já relatado no RA 03/2014, em 2013 houve subcontratação de Serviços de Retroescavadeira, de Escavadeira Hidráulica, de Pá Carregadeira, de Transporte dos Aterros, sem constar, no processo, autorização formal de que trata o item III, da cláusula 9º, do Contrato nº 48/2012, o que caracteriza o descumprimento de obrigação contratual pela contratada.

Não foram encontradas, no processo, evidências de aplicação de sanção por parte da UNIPAMPA.

c) Desmoronamento de parte da obra – Contrato nº 48/2012

Conforme documentação no processo, houve a queda da laje do 2º pavimento da obra, em novembro de 2013. A provável causa do acidente, segundo informações constantes do processo, foi a falha no escoramento da laje.

Observou-se que, imediatamente após o acidente, não havia ART do escoramento, nem projeto assinado pela empresa fornecedora. Estes documentos foram apresentados posteriormente.



A empresa apresentou laudo de ensaio de ruptura à compressão de 3 escoras presentes na obra e nenhuma delas atingiu a resistência mínima necessária apresentada no projeto. O sistema de escoramento metálico proposto mostrou-se insuficiente para garantir a boa execução da estrutura e colocou em risco os operários.

Os fiscais da UNIPAMPA solicitaram a substituição do sistema de escoramento, acompanhado de projeto com responsável técnico, ART e memória de cálculo segundo a normatização vigente, sob pena de inviabilizar a continuidade da execução da estrutura. Em resposta, a empresa informou que o projeto, memorial descritivo, memorial de cálculo, laudo técnico e respectivas ARTs da laje do 2º pavimento passariam a ser de responsabilidade de outras empresas, as quais orientariam e fiscalizariam a execução e concretagem.

Conforme atas de reuniões, ocorridas em 23/05/2014, 26/05/2014, 21/07/2014, 26/09/2014, e 02/12/2014, as empresas responsáveis e a UNIPAMPA se comprometem em fiscalizar e liberar as etapas necessárias.

Não foram encontradas, no processo, evidências da aplicação de sanções por parte da UNIPAMPA.

d) Inexistência de previsão de serviços no projeto e quantitativo errôneo – Contrato nº 48/2012

Em 08/06/2015, o Gestor do Contrato nº 48/2012 encaminhou a solicitação do 2º Termo Aditivo, em virtude da inexistência de serviços previstos no projeto, que não constavam na planilha orçamentária; falta de quantitativo de serviços que constavam no projeto e na planilha orçamentária; e prorrogação do prazo de vigência.

Em 15/06/2015, a Procuradoria Federal emitiu Parecer recomendando a apuração de responsabilidade pela discrepância entre o projeto e a planilha orçamentária.

O Gestor do Contrato, em atenção ao parecer da PGF, esclareceu que a discrepância se tratava de vício oculto ao projeto, pois as incongruências surgem durante a execução da obra, acarretando aditivos para a sua conclusão. O gestor entendeu que caberia aplicação de multa em caráter compensatório, pois houve inexecução parcial do objeto. O 2º Termo Aditivo ocorreu em 15/06/2015.

Em 24/07/2015, foi enviado o Memorando nº 28/2015-PROAD ao Gestor do Contrato, solicitando informações sobre as providências tomadas com relação ao parecer da Procuradoria



Federal relativo à verificação de apuração e responsabilidade na execução do contrato com a empresa que realizou o projeto.

Não há informação no processo sobre eventuais providências adotadas para verificar a responsabilidade sobre a disparidade entre o projeto e a planilha orçamentária.

e) Interdição da obra por ausência de licença ambiental – Contrato nº 48/2012

Conforme relatado no RA 03/2014, a licença ambiental foi obtida após a obra ter sido embargada, em 14/03/2013, pela inobservância do Decreto Federal nº 6.514/08. Foi emitido o Termo de Interdição, em 15/03/2013, no qual consta que: *“Pelo presente instrumento fica embargada a atividade de movimentação de terra. A obra ficará suspensa até sua regularização. Atividade funcionando sem licença ou autorização do órgão ambiental competente. Decreto Federal 6.514/2008, art. 3º, VII e art 101, II”*.

Em 20/03/2013, foi emitido o Licenciamento ambiental – modalidade Autorização, para autorizar uma Cooperativa a promover a atividade de depósito de materiais oriundo da obra. Após, em 25/03/2013, foi expedida Declaração Ambiental, isentando a UNIPAMPA a promover a atividade de movimento de terra para construção de prédio. O Alvará de construção nº 067/2013 foi concedido em 26/03/2013, no qual constou que a movimentação de terra foi considerada atividade isenta de acordo com a declaração ambiental.

A cláusula 7º, item II, alínea “rr” do Contrato nº 48/2012 menciona que é responsabilidade da Contratada tomar todas as providências necessárias para obtenção das licenças em tempo hábil e com o pagamento das respectivas taxas. Todavia, percebe-se que a Contratante não aplicou nenhuma penalidade em virtude do descumprimento obrigacional pela empresa.

Ressalta-se que a ausência ou o descumprimento dos termos da licença ambiental incide na responsabilização administrativa e criminal, nos termos do Decreto 6.514/2008 e da Lei de Crimes Ambientais, em virtude de ter ou não ocorrido dano ao meio ambiente.

7.2.1. Causas

- Vulnerabilidades na execução das atividades relativas à fiscalização técnica;
- Descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada;
- Erros no projeto;



- Ausência de gestão de riscos nos processos de execução de obras.

7.2.2. Consequências

- Execução em desconformidade com o contrato;
- Atrasos na execução das obras;
- Risco de imagem;
- Possível responsabilização administrativa, cível e criminal.

7.2.3. Critérios

- Contratos nº 48/2012, 63/2013, 54/2014 e 07/2015;
- Resolução nº 1.024/2009, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea);
- Lei nº 5.194/1966;
- Lei nº 8.666/1993;
- Lei nº 6.938/81;
- Decreto nº 6.514/2008.

7.2.4. Evidências

- Processo nº 23100.001566/2012-78;
- Processo nº 23100.002123/2013-85;
- Processo nº 23100.002097/2014-76;
- Processo nº 23100.002380/2014-06;
- Resposta à SA nº 55/2018.

7.2.5. Análise do gestor

Manifestamos concordância em implementar a recomendação feita no Relatório Preliminar e nos dispusemos a implementá-las.

7.2.6. Conclusão da Auditoria

Após análise da manifestação do gestor e da reunião de apresentação do relatório, em 18/01/2019, foram realizados os seguintes encaminhamentos com relação às recomendações sugeridas no Relatório Preliminar:



- **Recomendação nº 4:** “Recomenda-se realizar levantamento dos eventos que podem impactar a execução de obras e adotar controles preventivos e corretivos com vistas a mitigar os riscos.”

A recomendação foi mantida, conforme item 7.2.7 deste Relatório Final.

7.2.7. Recomendação

3. Recomenda-se realizar levantamento dos eventos que podem impactar a execução de obras e adotar controles preventivos e corretivos com vistas a mitigar os riscos.

7.3. Constatação 3: Atrasos na execução de obras

Foram constatados atrasos ao longo da execução das obras dos 4 contratos analisados, com desenvolvimento abaixo do proposto no cronograma físico-financeiro. A fiscalização técnica informou em seus relatórios os atrasos acentuados e injustificados das obras e andamento lento dos serviços e sugeriu aplicação de sanções. Cumpre informar que alguns atrasos foram justificados pela falta de recursos financeiros por parte da Unipampa.

De acordo com o manual “Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas – 4ª edição”, expedido pelo Tribunal de Contas da União, o atraso injustificado na execução do contrato sujeita o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. Essa multa não impede que a administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique outras sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/1993.

Na análise dos processos, foram encontradas notificações às empresas por motivo dos atrasos. Por outro lado, não foram encontrados, nos processos, documentos que demonstrem a aplicação sanções.

Com vistas a obter informações sobre as sanções aplicadas referentes aos 4 processos analisados, nos anos de 2016, 2017 e 2018, foi enviada a SA nº 55/2018 ao Setor de Sanções/Divisão de Contratos e Compras/CCL/PROAD. De acordo com a resposta, não foram abertos processos de sanção referente aos contratos nº 63/2013, 54/2014 e 07/2015 no período citado. Quanto ao Contrato nº 48/2012, foi aberto processo de sanção para apurar a falta de regularidade fiscal da empresa.



Em diligência realizada, verificou-se a existência de processo de aplicação de multa relativa ao Contrato nº 48/2012, o qual está em fase de tramitação.

Ressalta-se que, diante do descumprimento contratual, o agente público possui o dever de penalizar o particular infrator.

a) Contrato nº 63/2013

Em 10/09/2015, foi expedido o Relatório de Fiscalização Técnica, no qual foi relatado que o percentual executado era de 28,67% e o percentual proposto no cronograma de 40,53%, caracterizando atraso acentuado na obra. A Procuradoria Federal já havia recomendado a cominação de multa em caso de descumprimento dos prazos por mora imputável somente à contratada.

A primeira notificação com relação ao descumprimento contratual ocorreu em março de 2016, aproximadamente 6 meses após a constatação dos atrasos.

Além disso, em abril de 2017, depreende-se que houve parecer emitido pela Procuradoria Federal recomendando que a empresa fosse, no mínimo, advertida a concluir a obra no prazo que estava sendo ampliado, arbitrando-se um prazo final para conclusão da obra antes do fim da vigência e penalizando a empresa pela inexecução parcial. Todavia, no processo não há a sanção referida.

A situação de execução da obra referente ao Contrato nº 63/2013, em dezembro de 2018, foi questionada pela AUDIN através da SA nº 54/2018 e está demonstrada no Quadro 12, conforme resposta do gestor:

Quadro 12: Valores executados – Contrato nº 63/2013

	Valor Contratado	Valor Pago	Executado
Contrato Inicial	R\$ 3.548.218,40	R\$ 3.459.834,53	97,51%
1TA	R\$ 73.378,66	R\$ 70.847,05	96,55%
2TA	R\$ 28.753,64	R\$ 28.753,64	100,00%
4TA	R\$ 197.375,35	R\$ 195.165,98	98,88%
6TA	R\$ 309.284,76	R\$ 273.093,79	88,30%
8TA	R\$ 420.872,29	R\$ 17.487,06	4,15%
Total	R\$ 4.577.883,10	R\$ 4.045.182,05	88,36%

Fonte: Memorando nº 328/2018 – Coordenadoria de Infraestrutura/PROPLAN



De acordo com o gestor, levando em consideração os termos aditivos do contrato, a execução dos serviços está dentro do repactuado. A vigência encerra em 20/04/2019.

b) Contrato nº 07/2015

Em junho de 2016, houve prorrogação do prazo da obra, nos termos do art. 57, §1º, incisos I e IV da lei 8666/93, que diz: *“III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração”*, tendo em vista que a escassez de recursos financeiros da Universidade acarretou ritmo mais lento no andamento da obra. Além disso, serviços foram suprimidos do contrato em virtude da falta de empenho prévio, de dotação orçamentária e de orçamento.

Em agosto de 2016, o fiscal do contrato informou que a Administração ressarciu a empresa pelo atraso no repasse financeiro, sendo injustificável a alegação de atraso dos recebimentos. Sugeriu aplicação de sanções para que a empresa retorne ao canteiro de obras, pois estava causando prejuízos ao cronograma físico-financeiro. Verifica-se que a empresa demorou para retomar a obra, gerando atraso acentuado. Contudo, mesmo que tenha havido expedição de notificações, em agosto e outubro de 2016 e abril de 2017, não houve aplicação de efetiva sanção que acarretasse penalização pelo descumprimento contratual. Somente em 03/05/2017 foi recebido o cronograma da obra, conforme ata de reunião.

Apesar dos atrasos, ressalta-se que a obra foi entregue definitivamente em março de 2018.

c) Contrato nº 54/2014

Em junho de 2016, foi firmado Termo de Suspensão da execução do objeto do Contrato nº 54/2014, durante o período de 06/06/2016 até 03/10/2016, em virtude da falta de regularidade no repasse de recursos financeiros por parte do Governo Federal, o que inviabilizou os serviços de fiscalização das obras.

Após o término da suspensão, a fiscalização autorizou o prazo de 2 meses para que o canteiro de obras fosse reorganizado, devido a depredações. Portanto, ao total, a obra ficou paralisada por 6 meses.

Além disso, foram realizados dois Termos Aditivos, em maio e novembro de 2017, prorrogando a vigência do contrato em 200 dias e 360 dias, respectivamente, este último com término no dia 03/12/2018.



Conclui-se, portanto, que os principais motivos pelo atraso da obra foram a pactuação do Termo de Suspensão e suas respectivas consequências, dentre elas, os Termos Aditivos que se fizeram necessários.

A situação de execução da obra referente ao Contrato nº 54/2014, em dezembro de 2018, foi questionada pela AUDIN através da SA nº 54/2018 e está demonstrada no Quadro 13, conforme resposta do gestor:

Quadro 13: Proposto x Executado – Contrato nº 54/2014

Medição	Proposto	Executado	Atraso
29	70,91%	72,41%	-1,51%
30	74,01%	74,79%	-0,78%
31	77,11%	76,99%	0,13%
32	79,71%	78,57%	1,14%
33	82,60%	81,26%	1,34%
34	84,05%	83,51%	0,54%
35	86,13%	85,19%	0,94%
36	87,67%	86,59%	1,08%
37	88,69%	88,65%	0,04%
38	91,21%	90,91%	0,30%

Fonte: Memorando nº 328/2018 – Coordenadoria de Infraestrutura/PROPLAN

De acordo com o gestor, nas últimas 8 medições a contratada apresentou um pequeno atraso na execução. Ainda, a gestão do contrato entende que as diferenças entre os percentuais propostos e executados não motivam a emissão de advertência formal à Contratada, e que a obra será entregue antes do prazo previsto em cronograma.

d) Contrato nº 48/2012

Depreende-se que a contratante deveria ter notificado a empresa projetista para esclarecer sobre as incongruências do projeto realizado, pois orçado quantitativo inferior ao necessário, portanto, não foi possível concluir a execução de metade dos pavimentos, contribuindo com o retardamento da obra.

Desde fevereiro de 2016 o fiscal noticia o atraso na obra. A Administração Pública expediu notificação à contratada em setembro de 2016, 7 meses depois, para que apresentasse justificativa sobre o descumprimento contratual. No processo não há a resposta da empresa.



Em abril de 2017, foi encaminhada nova notificação à empresa para apresentar manifestação acerca do atraso da obra, sobre a qual também não há resposta nos autos.

Observou-se que a Procuradoria Federal, nos pareceres de maio de 2016 e maio de 2017, opinou pela aplicação de penalidades cabíveis à empresa contratada que estava descumprindo com suas obrigações contratuais.

Em janeiro de 2018, foi expedida nova notificação, em virtude do atraso na execução da obra e descumprimento das obrigações da contratada.

Para tratar dos atrasos constantes, foi realizada reunião entre a gestão do contrato e a empresa contratada, em 20/03/2018. Conforme a ata, a empresa se comprometeu a entregar a obra até outubro de 2018 e também enviar o cronograma com as adequações solicitadas. Porém, em maio de 2018, a fiscal informou que a obra continuava atrasada. Ainda, noticiou que na última vistoria do canteiro de obras havia apenas 3 funcionários e, por vezes, constatou-se a falta de material no canteiro de obras. Solicitou a aplicação de sanções.

Foi encaminhada Notificação à empresa, em 17/05/2018, pois descumpriu o contrato e a reunião realizada no dia 20/03/2018, a fim de se manifestar sobre aplicação de multa por atraso nas parcelas 62 e 63 do cronograma, no valor de R\$92.773,39. Foi aberto processo de aplicação de multa, o qual está em fase de tramitação.

Conforme resposta do gestor à SA nº 54/2018, atualmente a execução da obra se encontra em atraso, pois o cronograma físico-financeiro previa a execução, até a última medição, de 70,49% dos serviços contratados. No entanto, a empresa executou apenas 62,28% dos serviços.

Portanto, depreende-se que a empresa contratada vem contribuindo com o atraso das obras, gerando o descumprimento das cláusulas contratuais.

7.3.1. Causas

- Descumprimento, por parte da empresa, do estabelecido em reuniões com a gestão do contrato;
- Atraso de repasse de recursos financeiros por parte do Governo Federal.

7.3.2. Consequências

- Risco de imagem;



- Possibilidade de rescisão do contrato e aplicação de sanções;
- Insegurança quanto ao cumprimento do objeto.

7.3.3. Critérios

- Cláusula décima segunda prevista nos Contratos nº 63/2013, 07/2015, 54/2014 e 48/2012;
- Lei nº 8.666/1993.

7.3.4. Evidências

- Processo nº 23100.001566/2012-78;
- Processo nº 23100.002123/2013-85;
- Processo nº 23100.002097/2014-76;
- Processo nº 23100.002380/2014-06;
- Respostas às SAs nº 54/2018 e 55/2018.

7.3.5. Análise do gestor

Entendemos que não há falta de controle da fiscalização referente ao cumprimento do cronograma físico-financeiro, pois a competência do fiscal e do gestor é de acompanhar a execução e sugerir a aplicação das sanções. Sugerimos que para mitigar a constatação que seja elaborada uma Orientação formal, pela Coordenadoria de Infraestrutura, orientando os procedimentos que deverão ser tomados pelos atores, fiscais e gestores de contratos, quando identificado o atraso na execução do objeto.

7.3.6. Conclusão da Auditoria

Após análise da manifestação do gestor e da reunião de apresentação do relatório, em 18/01/2019, foram realizados os seguintes encaminhamentos com relação às recomendações sugeridas no Relatório Preliminar:

- **Recomendação nº 5:** “Recomenda-se aumentar o controle da fiscalização referente ao cumprimento do cronograma físico-financeiro.”

A recomendação foi retirada, e aceita a sugestão apresentada na manifestação do gestor, conforme item 7.3.7 deste Relatório Final.



7.3.7. Recomendação

4. Recomenda-se elaborar orientação formal, pela Coordenadoria de Infraestrutura, sobre os procedimentos que deverão ser tomados pelos fiscais e gestores de contratos, quando identificados atrasos na execução do objeto.

III. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS

Através da Solicitação de Auditoria nº 45/2018, destinada ao Coordenador de Infraestrutura, foram solicitadas informações sobre os atuais fiscais e gestores dos contratos selecionados na amostra. Como resposta, o Coordenador apresentou as portarias de nomeação de gestor e fiscais técnicos e administrativos: Portaria nº 140/2017 (Contrato nº 48/2012), Portaria nº 06/2016 (Contrato nº 63/2013), Portaria nº 78/2016 (Contrato nº 54/2014) e Portaria nº 75/2016 (Contrato nº 07/2015).

Com a relação de servidores, foram enviados questionários a 4 fiscais técnicos e 3 fiscais administrativos titulares, com a intenção de analisar as condições para atuação da fiscalização, conforme Quadros 14 e 15:

Quadro 14: Fiscais técnicos titulares

Cargo	SIAPE	Unidade	Portaria	Contrato
Arquiteta e Urbanista	1771430	Divisão de Fiscalização de Obras	140/2017	48/2012
Engenheiro Civil	2048324	Divisão de Fiscalização de Obras	6/2016	63/2013
Engenheiro Civil	1756725	Divisão de Fiscalização de Obras	78/2016	54/2014
Engenheiro Civil	2090896	Divisão de Fiscalização de Obras	75/2016	07/2015

Portarias nº 140/2017, 06/2016, 78/2016 e 75/2016.

Quadro 15: Fiscais administrativos titulares

Cargo	SIAPE	Unidade	Portaria	Contrato
Assistente em Administração	2153488	Divisão de Fiscalização de Contratos de Obras	140/2017	48/2012
Técnico em Contabilidade	1759734	Campus Alegrete	6/2016	63/2013
			75/2016	07/2015
Administrador	1840171	Divisão de Fiscalização de Contratos de Obras	78/2016	54/2014

Portarias nº 140/2017, 06/2016, 75/2016 e 78/2016.



Foram constatadas vulnerabilidades na execução das atividades relativas à fiscalização técnica e inconsistência na informação sobre servidores nomeados fiscais, conforme relato nos itens seguintes.

7.4. Constatação 4: Vulnerabilidades na execução das atividades relativas à fiscalização técnica

O questionário enviado aos 4 fiscais técnicos titulares continha 18 perguntas sobre suas atividades de fiscalização de obras. Com as respostas recebidas, foi possível elencar as vulnerabilidades mais citadas:

- a) Execução de serviços sem a presença de fiscal em momentos críticos;
- b) Sobrecarga de trabalho;
- c) Falta de disponibilidade de veículos para fiscalização;
- d) Problemas de compatibilizações de projetos;
- e) Falta de quantitativo na planilha orçamentária;
- f) Cronogramas físico-financeiros não adequados.

Observa-se que as vulnerabilidades apontadas podem ser causas de eventos com potencial para impactar o atingimento dos objetivos do macroprocesso de execução de obras.

7.4.1. Causas

- Insuficiência de recursos para fiscalização;
- Indisponibilidade de veículos para transportar os fiscais aos locais de execução das obras;

7.4.2. Consequências

- Dificuldade na verificação do cumprimento dos resultados e das obrigações assumidas pela empresa contratada;
- Má execução de serviços;
- Risco de paralisação da obra por falta de fiscalização.

7.4.3. Critérios

- Art. 67 da Lei nº 8.666/93;
- Regulamento de Procedimentos de Fiscalização de Contratos – Divisão de Contratos e Compras/CCL/PROAD/UNIPAMPA.



7.4.4. Evidências

- Respostas aos questionários enviados aos fiscais técnicos (SA 46/2018 a 49/2018).

7.4.5. Análise do gestor

Em relação à constatação de “Ausência de capacitação sobre fiscalização nos anos de 2017 e 2018”, informamos que todos os servidores da Coordenadoria foram convidados a participarem de cursos a respeito de fiscalização de contratos ou de obras e também foram questionados a respeito de interesse de realização de cursos específicos, ainda informamos que não há servidores que atuam na fiscalização de contratos de obra que não tenham capacitação no tema, com exceção de um servidor que entrou em exercício em novembro de 2018, onde o mesmo atua como fiscal suplente acompanhado de outros servidores capacitados;

Em relação à constatação de “Execução de serviços sem a presença de fiscal em momentos críticos” destacamos que a execução de obras depende de diversos fatores relacionados à logística das contratadas e até mesmo ao clima, aliado ainda há a estrutura multi campi, onde os fiscais técnicos fiscalizam obras em cidades diferentes do seu lugar de lotação, impõem dificuldades no acompanhamento de muitos serviços por ser inviável em muitos momentos agendar vistorias técnicas para acompanhamento de serviços que são confirmados na mesma semana de sua execução, isto ocorrendo em diversos contratos nas dez cidades da Universidade.

Em relação à constatação de “Falta de disponibilidade de veículos para fiscalização”, além do já mencionado no item anterior, que tem uma forte relação com este, destacamos as diversas restrições orçamentárias sofridas pela Universidade que culminaram na redução de pessoal terceirizado, incluindo motoristas, o que afetou todas as Unidades, não apenas a Coordenadoria de Infraestrutura. Ocorre que a demanda da Coordenadoria por viagens para fiscalização em regra geral é de uma vistoria por contrato a cada semana, e, como exemplo, atualmente há três servidores lotados em Alegrete que fiscalizam obras em São Borja, Itaqui e Uruguaiana. Como já citado existem fatores externo que contribuem com a imprevisibilidade da execução de serviços e na sua inviabilidade de definir uma agenda de viagens com a antecedência necessária para garantir a disponibilidade de veículo e motorista sempre que necessário. Ainda destaco que a gestão de contratos sempre que necessário se empenha para viabilizar a realização das viagens com finalidade de fiscalização de obras;



Em relação às constatações de “Problemas de compatibilizações de projetos” e de “Falta de quantitativo na planilha orçamentária” evidenciamos que anteriormente, quando existia um quadro técnico com quantitativo muito inferior ao atual houve a opção pela contratação terceirizada de projetos e que em grande parte os problemas de compatibilização de projetos e quantitativos errados vêm destes projetos terceirizados. Atualmente a grande maioria das obras em execução possuem seus projetos originários desses contratos terceirizados. Para minimizar estes problemas há o entendimento dentro da Coordenadoria que todos novos projetos devem ser realizados por servidores da Coordenadoria, e que em caso de terceirização de projetos, os mesmos deverão ser revisados por completo por profissionais da Coordenadoria, o que demanda um volume similar à própria elaboração de projetos. Os problemas citados no relatório de auditoria continuarão a ser evidentes até pelo menos a conclusão de todas as obras que envolvem projetos terceirizados, contratados anteriormente.

7.4.6. Conclusão da Auditoria

Diante do teor da manifestação do gestor, foi retirado o item da constatação “Ausência de capacitação sobre fiscalização nos anos de 2017 e 2018”.

Após análise da manifestação do gestor e da reunião de apresentação do relatório, em 18/01/2019, foram realizados os seguintes encaminhamentos com relação às recomendações sugeridas no Relatório Preliminar:

- **Recomendação nº 6:** “Recomenda-se elaborar um Plano de Ação para ser proposto à Alta Administração da UNIPAMPA, com as principais demandas relacionadas à fiscalização de obras, elencadas por ordem de prioridade, a fim de que tais demandas possam ser compatibilizadas gradativamente no orçamento da Universidade.”

A recomendação foi mantida, conforme item 7.4.7 deste Relatório Final.

Ainda, conforme sugestão dos gestores, na reunião ocorrida em 18/01/2019, foi adicionada uma recomendação, conforme item 7.4.7 deste Relatório Final.

7.4.7. Recomendações

5. Recomenda-se elaborar um Plano de Ação, a ser proposto à Alta Administração da UNIPAMPA, com as principais demandas relacionadas à fiscalização de obras, elencadas por ordem



de prioridade, a fim de que tais demandas possam ser compatibilizadas gradativamente no orçamento da Universidade.

6. Recomenda-se elaborar orientações técnicas aos fiscais sobre o planejamento das atividades de fiscalização, principalmente quanto ao acompanhamento de pontos críticos da execução de obras.

7.5. Constatação 5: Inconsistência na informação sobre servidores nomeados fiscais

Em resposta à questão nº 4 do questionário sobre fiscalização administrativa: “Atualmente, você é responsável pelo acompanhamento de quantos contratos?”, dois servidores, informados como fiscais administrativos titulares, afirmaram não serem responsáveis pela fiscalização de nenhum contrato de obras atualmente.

A servidora de SIAPE nº 1759734, identificada como fiscal administrativa titular dos Contratos nº 63/2013 e 07/2015, informou: “Pelo presente, (...), venho informar que desde o dia 01/12/2016, estou exercendo minhas atividades funcionais junto ao Campus de Alegrete – Coordenadoria Administrativa, e não tenho como atribuição fiscalizar nenhum contrato, atualmente exerço atividade no setor do RH do campus.”

O servidor de SIAPE nº 1840171, identificado como fiscal administrativo titular do Contrato nº 54/2014, informou: “Gostaria de salientar que exerci essas atividades no período que compreende o ano de 2013 a 2015.”

Em resposta à questão nº 4 do questionário sobre fiscalização técnica: “Atualmente, você é responsável pelo acompanhamento de quantos contratos?”, um servidor, identificado como fiscal técnico titular do contrato nº 63/2013, informou: “Atualmente, não sou responsável direto por nenhum contrato, atuando apenas como Fiscal Suplente”. O servidor também informou que estava em afastamento integral para qualificação e retornou as suas atividades em agosto de 2018.

Diante do exposto, observa-se fragilidades na informação disponibilizada e no controle dos servidores efetivamente responsáveis pela fiscalização de cada contrato.

7.5.1. Causas

- Falhas na comunicação/informação;



- Fragilidades nos controles sobre os servidores fiscais de cada contrato.

7.5.2. Consequência

- Inconsistência de informações.

7.5.3. Critério

- Art. 67 da Lei nº 8.666/93.

7.5.4. Evidências

- Respostas aos questionários enviados aos fiscais técnicos e administrativos (SA 47/2018, SA 51/2018 e SA 52/2018).

7.5.5. Análise do gestor

Em relação à resposta a SA 45/2018, gostaríamos de esclarecer que ocorreu um erro por parte da Coordenadoria de Infraestrutura, onde foram enviadas as portarias que não eram as mais recentes em três dos quatro contratos. No momento não há contratos em execução onde os fiscais designados não estão em exercício na Coordenadoria de Infraestrutura. Ainda consideramos que não houve prejuízo nas respostas dos servidores, pois todos atuaram nas funções ou de fiscal técnicos e ou fiscal administrativo nos contratos em algum período entre 2015 e 2018.

7.5.6. Conclusão da Auditoria

Após análise da manifestação do gestor e da reunião de apresentação do relatório, em 18/01/2019, foram realizados os seguintes encaminhamentos com relação às recomendações sugeridas no Relatório Preliminar:

- **Recomendação nº 7:** “Recomenda-se verificar as informações a respeito dos atuais servidores fiscais técnicos e administrativos de obras dos Contratos nº 63/2013, 54/2014 e 07/2015.”

Diante dos esclarecimentos prestados pelo gestor, a recomendação foi retirada do Relatório Final.

7.5.7. Recomendação

-



8. CONSIDERAÇÕES

O Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2018, atualmente em vigência na UNIPAMPA, juntamente à Portaria nº 610/2017, estabelece objetivos, iniciativas, indicadores, metas e responsáveis.

Foram encontradas 8 iniciativas relacionadas a obras e edificações cuja área responsável é a PROPLAN, conforme demonstrado nos Quadros 16, 17 e 18.

Quadro 16: Objetivos 5 e 6 do Eixo Excelência Acadêmica

EIXO EXCELÊNCIA ACADÊMICA					
OBJ. 5 – APERFEIÇOAR AS AÇÕES DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA					
Iniciativa	Indicador	Área responsável	Planejado		Realizado
			2017	2018	2017
Criação da infraestrutura necessária para implantar as ações de EaD.	N.º de laboratórios de informática dedicados à modalidade no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão.	DEaD/ PROPLAN	5	3	-
OBJ. 6 – IMPLANTAR A EDITORA UNIVERSITÁRIA E DISSEMINAR O CONHECIMENTO					
Iniciativa	Indicador	Área responsável	Planejado		Realizado
			2017	2018	2017
Criação da infraestrutura necessária para funcionamento da Editora.	Prédio construído.	PROEXT/ PROPLAN/ PROAD	Sem meta	Sem meta	-

Fonte: PDI UNIPAMPA 2014-2018.

Quadro 17: Objetivo 3 do Eixo Compromisso Social

EIXO COMPROMISSO SOCIAL					
OBJ. 3 – OFERECER CONDIÇÕES CULTURAIS, ESPORTIVAS E DE LAZER					
Iniciativa	Indicador	Área responsável	Planejado		Realizado
			2017	2018	2017
Oferta de espaços equalizados entre as unidades, na infraestrutura da instituição, que permita a prática de lazer e esporte.	Nº de espaços construídos.	PROPLAN	Sem meta	Sem meta	-

Fonte: PDI UNIPAMPA 2014-2018.



Quadro 18: Objetivo 5 do Eixo Aperfeiçoamento Institucional

EIXO APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL					
OBJ. 5 – IMPLANTAR A INFRAESTRUTURA DE EDIFICAÇÕES NECESSÁRIAS ÀS ATIVIDADES ACADÊMICAS E ADMINISTRATIVAS					
Iniciativa	Indicador	Área responsável	Planejado		Realizado
			2017	2018	2017
Construção de salas de trabalho para o corpo docente.	Nº de salas.	PROPLAN	16	30	16
Promoção, em novas edificações, do uso de recursos e materiais sustentáveis.	Nº de edificações entregues.	PROPLAN	6	5	6
Construção da infraestrutura própria para a Reitoria.	Projeto de edificação concluído.	PROPLAN	Sem meta	Sem meta	-
	Início das obras.		Sem meta	Sem meta	-
Revisão da política de fiscalização de obras.	Política revisada.	PROPLAN	1	1	1
Construção de salas de atendimento ao corpo discente.	N.º de salas criadas.	PROPLAN	1	1	2

Fonte: PDI UNIPAMPA 2014-2018.

9. CONCLUSÃO

Após as análises e as verificações realizadas pela AUDIN e, considerando as manifestações e os resultados da reunião com os gestores, foram retiradas 2 das 7 recomendações feitas no Relatório Preliminar e incluída 1 recomendação, restando 6 recomendações neste Relatório Final.

Os trabalhos desenvolvidos permitiram a conclusão das seguintes respostas às questões de auditoria:

1. A execução das obras está em conformidade com a legislação aplicável?

Apesar de terem sido realizados apontamentos, como falhas e atrasos durante a execução, verificou-se que as obras analisadas foram executadas em conformidade com a legislação e com as normas institucionais.

2. Quais as condições existentes para a atuação da fiscalização das obras?

Foi possível verificar a necessidade de melhorias nas atuais condições de atuação dos fiscais técnicos, principalmente quanto à falta de disponibilidade de veículos para fiscalização, situação que pode inviabilizar a presença dos fiscais em momentos críticos das obras.



3. Os controles internos relativos à execução de obras são adequados?

Com relação aos controles internos utilizados pela Coordenadoria de Infraestrutura na condução do processo de execução de obras, concluiu-se que alguns são eficientes e atingem o objetivo esperado, contudo, há outros que necessitam de aprimoramentos para permitir o adequado gerenciamento de riscos.

Ao longo deste trabalho, a equipe da AUDIN buscou elaborar recomendações viáveis e passíveis de monitoramento. Além disso, deu-se oportunidade ao gestor para proposição de alternativas, visando à busca conjunta de soluções.

A AUDIN passará a monitorar o atendimento das 6 recomendações que permaneceram no Relatório Final, através do Módulo Auditoria – Planos de Providência, no Sistema GURI, para certificação de que os benefícios decorrentes do trabalho de auditoria foram de fato alcançados. Por esse motivo, ressalta-se a importância do preenchimento do Plano de Providências, no Sistema, pela Pró-reitoria Adjunta da PROPLAN, bem como a implementação das recomendações pactuadas pelo gestor.

Bagé, 25 de janeiro de 2019.

Gabriela Giacomini de Macedo
Coordenadora da AUDIN

Cândida Dutra Garcia Cougo
Auditora



QUADRO RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES NO RELATÓRIO FINAL

Constatação	Recomendação	Responsável
Fragilidades nos controles internos e na gestão de riscos	1. Recomenda-se instituir normas formalizadas definindo as atribuições e competências da Coordenadoria de Infraestrutura, incluindo diretrizes sobre ética.	Pró-Reitoria Adjunta da PROPLAN
	2. Recomenda-se elaborar Planejamento Estratégico da Coordenadoria de Infraestrutura em consonância com os objetivos da Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura.	Pró-Reitoria Adjunta da PROPLAN
Falhas durante a execução de obras	3. Recomenda-se realizar levantamento dos eventos que podem impactar a execução de obras e adotar controles preventivos e corretivos com vistas a mitigar os riscos.	Pró-Reitoria Adjunta da PROPLAN
Atrasos na execução de obras	4. Recomenda-se elaborar orientação formal, pela Coordenadoria de Infraestrutura, sobre os procedimentos que deverão ser tomados pelos fiscais e gestores de contratos, quando identificado atraso na execução do objeto.	Pró-Reitoria Adjunta da PROPLAN
Vulnerabilidades na execução das atividades relativas à fiscalização técnica	5. Recomenda-se elaborar um Plano de Ação, a ser proposto à Alta Administração da UNIPAMPA, com as principais demandas relacionadas à fiscalização de obras, elencadas por ordem de prioridade, a fim de que tais demandas possam ser compatibilizadas gradativamente no orçamento da Universidade.	Pró-Reitoria Adjunta da PROPLAN
	6. Recomenda-se elaborar orientações técnicas aos fiscais sobre o planejamento das atividades de fiscalização, principalmente quanto ao acompanhamento de pontos críticos da execução de obras.	Pró-Reitoria Adjunta da PROPLAN



ANEXO I – Metodologia de Avaliação dos Controles Internos

O Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) foi dividido em cinco módulos, baseado no modelo do COSO²: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, comunicação/informação e monitoramento. Cada questão possui quatro alternativas de resposta, devendo o respondente escolher apenas uma. A descrição correspondente a cada peso atribuído para as respostas foi adaptada para o trabalho atual, conforme Quadro 01:

Quadro 01: Peso das respostas do Questionário de Avaliação dos Controles Internos

PESO	DESCRIÇÃO
0	Não evidencia dispor de controles administrativos.
1	Evidencia dispor de iniciativas de implementar controles administrativos.
2	Evidencia dispor de controles administrativos, mas necessitam de aprimoramentos.
3	Evidencia dispor de controles administrativos que atendem plenamente às atividades.

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

Com base nas respostas obtidas no QACI, realizamos o cálculo do “Peso médio” de respostas, utilizando a fórmula:

$$\text{Peso médio} = \frac{(x1 \times 0) + (x2 \times 1) + (x3 \times 2) + (x4 \times 3)}{x1 + x2 + x3 + x4}$$

Na qual:

x1: Quantidade de respostas com peso 0

x2: Quantidade de respostas com peso 1

x3: Quantidade de respostas com peso 2

x4: Quantidade de respostas com peso 3

Após o cálculo do “Peso médio”, realizamos o cálculo do “Nível de controle (%)” utilizando a fórmula:

$$\text{Nível de controle (\%)} = \frac{\text{Peso médio} \times 100\%}{3}$$

² COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Controle Interno – Estrutura Integrada. Tradução livre do original em inglês por PricewaterhouseCoopers (PwC). Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA). Maio de 2013.



A escala utilizada para aferir o percentual do nível de controle relacionado à Avaliação dos Controles Internos encontra-se demonstrada no Quadro 02:

Quadro 02: Escala do nível de controle

NÍVEL DE CONTROLE			
Muito baixo	0%	-	25%
Baixo	25%	-	50%
Médio	50%	-	75%
Alto	75%	-	100%

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

Dessa forma, utilizando a metodologia demonstrada acima, realizamos o cálculo do nível de controle da Coordenadoria de Infraestrutura. O resultado está demonstrado nos Quadros 03 e 04:

Quadro 03: Resumo das respostas – Questionário de Avaliação de Controles Internos

CONTROLES ADMINISTRATIVOS			
Peso	Descrição	Qtde	Total
0	Não evidencia dispor de controles administrativos.	8	0
1	Evidencia dispor de iniciativas de implementar controles administrativos.	3	3
2	Evidencia dispor de controles administrativos, mas necessitam de aprimoramentos.	3	6
3	Evidencia dispor de controles administrativos que atendem plenamente as atividades.	13	39
		27	48

Fonte: Elaborado pela AUDIN

Quadro 04: Nível de controle da Avaliação dos Controles Internos

PESO MÉDIO	1,78
NÍVEL DE CONTROLE	59,26%
	MÉDIO

Fonte: Elaborado pela AUDIN