

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Unidade de Auditoria Interna - AUDINT

EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS



2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA - AUDINT

RELATÓRIO FINAL

ESPÉCIE DA AUDITORIA : **CONFORMIDADE DE GESTÃO E OPERACIONAL**
CÓDIGO DA UNIDADE : **153095**
UNIDADE GESTORA : **SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA - SINFRA**
NUMERAÇÃO DO RELATÓRIO : **1/2022**

EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

I. INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta o resultado dos exames realizados pelos Auditores Internos da UFPE. Os trabalhos foram realizados considerando o conjunto de legislações aplicáveis¹ e boas práticas.

¹Lei nº 8.666/1993; Lei nº 14.133/2021; Instrução Normativa nº 5/2017 – SLTI/MPOG; Instrução Normativa nº 1/2016 – CGU; Manuais ou regulamentos internos da UFPE sobre obras; Relatório de Auditoria Interna RA 05/2018 – Execução de Obras – Auditoria Interna Unipampa.

a) Objeto da análise

Os trabalhos tiveram por objeto avaliar a regularidade dos controles internos referentes às obras da UFPE, no que se refere aos aspectos da execução, fiscalização, entrega e qualidade dos serviços.

b) Escopo

Esta Auditoria avaliou o processo de trabalho Execução e fiscalização de obras da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, gerenciado pela sua Superintendência de Infraestrutura - SINFRA.

Os trabalhos ocorreram oportunamente no período de abril a julho de 2022. A extensão dos trabalhos compreendeu a análise da adequação e suficiência dos controles internos e gerenciamento de riscos existentes nas questões relacionadas a execução e fiscalização das obras da UFPE, a luz do modelo de gerenciamento de riscos corporativos COSO IC e ERM, bem como a regularidade (conformidade) desses controles com normativos vigentes que versam sobre a

temática. Também foram observadas questões relacionadas à governança da unidade gestora, visando o melhor andamento do processo em relação ao âmbito institucional.

II. RESULTADOS DOS EXAMES

CONSTATAÇÃO 1 – Ausência de divulgação de informações úteis em página da Web e de Manual de procedimentos específico para gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia.

Conforme relatado pela SINFRA, como documentos orientadores dos procedimentos de trabalho relacionados à execução e fiscalização de obras no âmbito da UFPE, são utilizados o Anexo IV dos Contratos – Caderno de Instruções/Fiscalização, sendo uma espécie de atestado de vistoria técnica em que o engenheiro civil ou arquiteto indicado pela empresa licitante, toma conhecimento das informações técnicas e das condições locais para a execução das obras, e o Manual de Fiscalização de Contratos das Instituições Federais de Ensino Superior, emitido pela Pró-reitoria de gestão Administrativa – PROGEST.

Em consulta à página da SINFRA, é possível identificar uma seção de guias, manuais e e-books que estão mais voltados para a educação e gestão ambiental, além de uma sessão que fala dos serviços prestados pela Diretoria de Planos e Projetos - DPP com orientações e manual, que buscam apenas instruir servidores e funcionários da UFPE em como cadastrar, no sistema SIPAC, requisições de obras de infraestrutura e solicitação de pareceres técnicos/avaliação sobre obras.

Nesse sentido, não há um manual consolidado e completo que contenha os procedimentos específicos para os serviços de obras de engenharia da UFPE, que é uma boa prática de governança já praticada tanto por instituições de renome como a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), como também por universidades menores como a Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal Fluminense (UFF) e muitas outras*.

*Nota: O apêndice A contém uma lista com outras instituições juntamente com o link para se acessar os respectivos manuais.

Adicionalmente, na sessão “Obras”, disponível no site da SINFRA para consulta pública, não há qualquer conteúdo que oriente sobre o processo de execução e fiscalização das obras da UFPE. Portanto, falta orientações sobre como um gestor interessado em realizar obras deve proceder, bem como informações sobre as obras que estão em andamento e/ou que foram concluídas.

REUNIÃO COM A UNIDADE AUDITADA

Em reunião com a SINFRA, esses pontos de fragilidades foram conversados e a unidade se mostrou disposta a incluir informações pertinentes ao processo de execução e fiscalização das obras da UFPE, especialmente no que se refere às questões relacionadas ao planejamento das obras por parte das unidades demandantes, na sessão “Obras” disponível no site da unidade.

A elaboração do manual específico que contenha informações importantes quanto a solicitação, planejamento, execução e fiscalização das obras da UFPE, também foi considerado pela unidade, que ficou de estudar os exemplos de boas práticas de outras instituições federais de ensino e viabilizar a elaboração deste.

CAUSA

A limitação de recursos humanos fez com que a unidade não priorizasse a disponibilização de informações no site, bem como a elaboração de um manual específico para o processo de trabalho.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante da manifestação apresentada pela gestão, ratifica-se a necessidade de a SINFRA elaborar manual e disponibilizar no seu site informações que busquem orientar, principalmente os diversos gestores da Instituição, à como procederem em suas demandas por serviços de obras de engenharia, bem como, informar quais os principais procedimentos realizados nas etapas de execução e fiscalização dessas obras.

Diante disso, a AUDINT recomenda:

RECOMENDAÇÃO 01: Que a SINFRA elabore Manual de gestão e fiscalização de obras, bem como, inclua na sessão “Obras” disponível em seu site, informações relevantes sobre o processo de trabalho execução e fiscalização de obras (Desde o planejamento das unidades até as obras em realização/realizadas).

CONSTATAÇÃO 2 – Ausência de ações de capacitação/orientações/atualizações formalizadas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP da UFPE.

Embora se constate a realização de cursos voltados para a área de licitação e fiscalização de contratos de serviços de obras de engenharia por parte de membros da equipe da Diretoria de Fiscalização de Obras (DFO/SINFRA), atestando que existem ações da unidade voltadas para este fim, constatamos que essas ações não estão inseridas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas da PROGEPE.

Salienta-se que a PROGEPE, por meio do Ofício Circular nº 33/2022 da DDP enviado dia 02 de junho de 2022, estabeleceu prazo para que os servidores e unidades cadastrarem em formulário disponibilizado, suas demandas de capacitações que constaram no Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP 2023 da UFPE.

REUNIÃO COM A UNIDADE AUDITADA

Em reunião com a SINFRA, esclarecemos a importância de incluir no PDP da UFPE as demandas de capacitações dos servidores que compõem a Diretoria de Planos e Projetos e a Diretoria de Fiscalização de Obras. A unidade se mostrou disposta a enviar esse formulário preenchido para a PROGEPE e uma cópia dele para a Auditoria Interna.

CAUSA

A unidade desconhecia a existência do referido plano e não informou a PROGEPE as capacitações demandadas por seus servidores.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Com base no que foi relatado pelo gestor e o momento oportuno que se faz perante a disponibilização pela PROGEPE do levantamento de ações para desenvolvimento de pessoas na UFPE, recomendamos:

RECOMENDAÇÃO 02: Que os servidores da SINFRA, em especial os servidores da Diretoria de Planos e Projetos – DDP e Diretoria de Fiscalização de Obras – DFO, façam constar suas demandas de capacitações/orientações/atualizações no Plano de Desenvolvimento de Pessoas PDP 2023 da UFPE.

CONSTATAÇÃO 3 – Ausência de implementação da gestão de riscos nas unidades que gerenciam o processo de execução e fiscalização de obras da UFPE

Com relação à implementação da gestão de riscos para as unidades que desempenham atividades relacionadas à execução e fiscalização de obras na UFPE, o relato da própria gestão é de que essa implementação teve seu início com um recente curso ofertado pela Diretoria de Controladoria – DCO/GR, em que um servidor da SINFRA participou, porém, com o agravamento da Pandemia de COVID19, onde houve o percentual de mais de 60% dos servidores lotados na Diretoria contaminados com o vírus, o processo de implementação da Gestão de Riscos na DFO/SINFRA, nos moldes do Curso já realizado por servidor da unidade, sofreu um adiamento.

Dessa maneira, a SINFRA relata que a previsão de retorno das tratativas para implementação definitiva da gestão de riscos nos processos referentes às atividades de execução e fiscalização das obras da UFPE, esta pautada para o mês de junho de 2022, onde há a previsão para o retorno do trabalho 100% presencial na UFPE.

A metodologia para a implantação da gestão de riscos na UFPE foi desenvolvida com o objetivo de simplificar sua aplicação por parte das unidades. Além disso, a Diretoria de Controladoria também possui Manual com o passo-a-passo que está à disposição de todos os setores. Tanto a metodologia como o manual foram desenvolvidos para que as unidades pudessem implantar a gestão de riscos em seus processos sem dificuldades em, no máximo, dois meses para cada processo.

REUNIÃO COM A UNIDADE AUDITADA

Em reunião realizada com a SINFRA, a unidade se mostrou disposta a retomar os trabalhos voltados para implementação da gestão de riscos agora com o retorno do trabalho presencial 100% na UFPE, reportando eventuais dúvidas quanto aos procedimentos dessa implementação à Diretoria de Controladoria.

CAUSA

Os trabalhos voltados para a implementação da gestão de riscos nas Diretorias de Planos e Projetos e Diretoria de Fiscalização de Obras da SINFRA sofreram uma paralisação por conta do período pandêmico.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi constatado, espera-se que a SINFRA a partir desse retorno presencial dos servidores, possa retornar os trabalhos relacionados a implementação da gestão de riscos em suas unidades, principalmente naquelas que possuem atividades relacionadas ao processo de execução e fiscalização de obras da Instituição.

Nesse sentido, a AUDINT recomenda:

RECOMENDAÇÃO 03: Que a SINFRA implemente a gestão de riscos nos seus processos de trabalho relacionados à execução e fiscalização de obras de engenharia da UFPE.

CONSTATAÇÃO 4 – Existência de obras irregulares e/ou não formalizadas junto à Superintendência de Infraestrutura da UFPE.

Questionada sobre o que a SINFRA tem feito para identificar a realização de obras irregulares nos ambientes da UFPE e quais medidas são adotadas após essa constatação, a unidade alegou que acompanha apenas as obras regulares encaminhadas através da Diretoria de Licitação, ou, indicadas pelo Superintendente de Infraestrutura. As supostas obras irregulares existentes, portanto, não fazem parte do escopo de serviços da SINFRA.

Em recente comunicação enviada via Ofício Circular nº 20/2022 – SINFRA a diversas unidades gestoras da UFPE, a SINFRA externou sua preocupação perante a comunidade acadêmica, com a crescente realização de serviços de engenharia sem o prévio conhecimento e aprovação por parte daquela superintendência.

REUNIÃO COM A UNIDADE AUDITADA

Em reunião com a gestão, foi externalizado que o encaminhamento do ofício circular nº 20/2022 – SINFRA surtiu um efeito positivo com relação a diminuição dessas situações de obras irregulares.

A gestão relatou que as possíveis causas associadas a realização dessas obras pelas unidades sem as devidas formalizações junto a SINFRA, são o fato de a SINFRA ter um quantitativo de recursos humanos bastante limitado para atuar junto aos centros e departamentos no sentido de realizar as verificações necessárias que minimizam a ocorrência desse risco, e o fato dos centros e departamentos terem acesso ao orçamento para realização de obras, sem um prévio controle perante a sua execução. Soma-se a essas situações que o empenho de recursos por parte dos centros e departamentos é realizado

até o final do prazo para empenho estipulado pelo governo federal, não deixando margem para um controle mais tempestivo da SINFRA junto a essas unidades.

Nessa reunião foi levantada também a necessidade de se elaborar mecanismo de controle que contribua para combater o excesso de solicitações de elaboração de projetos sem a devida viabilidade financeira e/ou sem a devida fundamentação que o justifique. Essas informações poderiam também servir de base para as decisões do conselho gestor.

CAUSA

Quantidade limitada de recursos humanos;
Fragilidades de controle no acesso dos Centros e departamentos ao orçamento da UFPE;
Excesso de demandas de elaboração de projetos sem viabilidade financeira e/ou justificativa para a realização da obra;
Realização de empenhos próximo ao prazo final (geralmente final de dezembro);

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante das situações observadas consideramos que para analisar este ponto de uma forma mais abrangente seria importante realizar uma reunião em conjunto com a PROPLAN e a PROGEST, com o objetivo de avaliar quais medidas podem ser tomadas para minimizar a ocorrência desse risco, principalmente antecipar os prazos de empenho para recursos destinados à obras da UFPE de uma forma que a SINFRA possa tomar parte desses recursos empenhados e possa se planejar melhor para atuar na fiscalização dessas obras.

RECOMENDAÇÃO 04: Que a SINFRA tome medidas que visem combater a existência de obras irregulares e/ou não formalizadas na UFPE.

RECOMENDAÇÃO 05: Que a SINFRA tome medidas para combater o excesso de solicitações de elaboração de projetos sem a devida viabilidade financeira e/ou sem a devida fundamentação que o justifique.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluídos os exames de auditoria e recebidas as justificativas/esclarecimentos da Unidade auditada acerca das constatações apontadas, observa-se a disposição da Unidade para introduzir rotinas e novos processos de trabalho para a implementação de controles ausentes e melhor adequação dos controles já existentes.

As fragilidades encontradas residiram na ausência de divulgação de informações em página da Web e de manual de procedimentos específico para gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, ausência de ações de capacitação/orientações/atualizações formalizadas no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP da UFPE, ausência de implementação da gestão de riscos nas unidades que gerenciam o processo de execução e fiscalização de obras e existência de obras irregulares e/ou não formalizadas junto à Superintendência de Infraestrutura da UFPE. Para saná-las, a Unidade demonstra ter ciência das ações necessárias.

A implementação dessas recomendações será acompanhada por meio de Plano de Providência Permanente (PPP).

Recife, 11 de agosto de 2022.

Lyndon Jhonson Soares
Auditor
SIAPE 1804933

Relatório revisado e aprovado.

Deivisson Rattacaso Freire
Auditor Titular
SIAPE 2104125

Apêndice A

Universidade de São Paulo – USP

<http://www4.fe.usp.br/wp-content/uploads/feusp/manual-gestao-de-contratos.pdf>

Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP

<https://www.unifesp.br/reitoria/proplan/planejamento-de-infraestrutura/planejamento-de-infraestrutura-titulo/manuais-de-infraestrutura/manual-de-obras>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:elq-HUvSgVgJ:https://manuais.ifsp.edu.br/books/contratos/chapter/manual-de-gest%25C3%25A3o-e-fiscaliza%25C3%25A7%25C3%25A3o-de-contratos/export/html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

Universidade Federal do Ceará – UFC

<https://ufcinfra.ufc.br/pt/manuais-de-procedimentos/>

Universidade Federal Fluminense – UFF

<https://www.uff.br/?q=obras-e-servicos-de-engenharia>

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

https://infraestrutura.ufes.br/sites/prefeitura.ufes.br/files/field/anexo/manual_de_gestao_de_obras.pdf

Instituto Federal Farroupilha – IFFarroupilha

<https://iffarroupilha.edu.br/engenharia-e-arquitetura/coordena%C3%A7%C3%A3o-de-engenharia-e-arquitetura/item/9635-manual-de-obras-e-servi%C3%A7os-de-engenharia>



Emitido em 19/08/2022

RELATORIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 54/2022 - AUDINT (11.01.10)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 19/08/2022 14:09)

DEIVISSON RATTACASO FREIRE

AUDITOR - TITULAR

AUDINT (11.01.10)

Matrícula: 2104125

(Assinado digitalmente em 19/08/2022 14:07)

LYNDON JHONSON SOARES DOS SANTOS

AUDITOR GERAL ADJUNTO - TITULAR

AUDINT (11.01.10)

Matrícula: 1804933

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <http://sipac.ufpe.br/documentos/> informando seu número: **54**, ano: **2022**, tipo: **RELATORIO DE AUDITORIA INTERNA**, data de emissão: **19/08/2022** e o código de verificação: **ce945d6ae9**