

2019

Relatório de Auditoria Interna nº 01/2019



Avaliar o Planejamento das obras da UFRPE sob a ótica da governança, dos controles internos e gestão de riscos.



GESTOR RESPONSÁVEL: Prof.^a Maria José de Sena

OBJETO AUDITADO: Avaliar o Planejamento das obras da UFRPE sob a ótica da governança, dos controles internos e gestão de riscos.

UNIDADE AUDITADA: Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN; Núcleo de Engenharia, Meio Ambiente e Manutenção – NEMAM; Diretoria de Logística e Serviços – DELOGS; e Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho – UACSA.

ÁREA DE GESTÃO: Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços

PERÍODO DO EXAME ABRANGIDO PELA AUDITORIA: 01/01/2017 a 31/12/2017

PERÍODO DE REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS: 07/03/2018 a 28/12/2018

RECURSOS HUMANOS EMPREGADOS: 1h/1373h

PROGRAMA/AÇÃO: Programa (2080 – Educação de qualidade para todos) / Ações (8282 – Reestruturação e Expansão de Instituições Federais do Ensino Superior; 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior).

VALOR DO PROGRAMA/AÇÃO: Programa (2080 – R\$ 99.663.474,95) / Ações (8282 - R\$ 25.525.751,62; 20RK – R\$ 60.686.651,86). Fonte: Rel. Gestão UFRPE/2018*.

* Os valores referem-se ao montante empenhado para o programa e ações executados.

VOLUME DE RECURSOS AUDITADOS: R\$ 6.082.490,94 (Seis milhões, oitenta e dois mil, quatrocentos e noventa reais e noventa e quatro centavos). Fonte: planilhas orçamentárias, constates dos processos auditados.

2. INTRODUÇÃO

2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS:

O presente relatório objetiva assessorar a Gestão da UFRPE, quanto ao planejamento de suas obras, sob a ótica da governança, dos controles internos e da gestão de riscos, conforme atividade constante do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2018 n.º 10/2018.

2.2. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS DA AUDITORIA:

Esta atividade teve como objetivo geral avaliar o planejamento das obras da UFRPE sob a ótica da governança, dos controles internos e gestão de riscos, e como objetivos específicos:

- Verificar atendimento a legislação do TCU;
- Avaliar a governança do processo: Planejamento em obras da UFRPE;
- Avaliar a formalidade dos processos de planejamento em obras;
- Acompanhar as recomendações expedidas pela AUDIN e pela CGU, referente à elaboração do planejamento em obras;
- Avaliar os controles internos instituídos sobre planejamento das obras realizadas pela UFRPE;

2.3. ESCOPO DO TRABALHO E LIMITAÇÕES DE ESCOPO:

O escopo desta atividade de auditoria priorizou os processos de obras de engenharia mais recentes, e de maior materialidade, quando da realização do planejamento e do programa de auditoria. O objetivo do estabelecimento desse critério visou selecionar os procedimentos administrativos mais atualizados, e de maiores valores, praticados pelos setores responsáveis pelos estudos e planejamento das obras e serviços de engenharia realizados na UFRPE. Considerou-se, também, que os processos em fases muito incipientes não permitiriam a análise completa do planejamento das obras e serviços de engenharia e, portanto, esses processos não foram considerados na etapa de planejamento desta atividade de auditoria.

Delimitou-se, portanto, o escopo desta atividade de auditoria como sendo todos os processos de obras e serviços de engenharia iniciados em 2017, que tivessem a fase de planejamento já concluída.

Considerando os critérios acima descritos, foram selecionados processos que montaram mais de 80% dos valores orçados/planejados em obras e serviços de engenharia, no ano de 2017, na UFRPE, conforme Quadro 1 – Orbas/Serviços de Engenharia planejados em 2017 na UFRPE a seguir:

Quadro 1 – Orbas/Serviços de Engenharia planejados em 2017 na UFRPE

N.º	Processo	Setor	Valor Orçado	Σ Acum.	% Acum.
1	23082.005513/2017-04	Nemam	R\$ 2.049.772,89	R\$ 2.049.772,89	22,34%
2	23082.024013/2017-63	Nemam	R\$ 1.365.367,77	R\$ 3.415.140,66	37,21%
3	23082.013352/2017-14	Nemam	R\$ 1.024.794,27	R\$ 4.439.934,93	48,38%
4	23082.013369/2017-71	Nemam	R\$ 926.137,76	R\$ 5.366.072,69	58,47%
5	2302.013352/2017	Delogs	R\$ 864.026,80	R\$ 6.230.099,49	67,89%
6	23082.016263/2017-20	Nemam	R\$ 818.924,33	R\$ 7.049.023,82	76,81%
7	23082.013369/2017	Delogs	R\$ 790.062,74	R\$ 7.839.086,56	85,42%
8	23082.016263/2017-20	Delogs	R\$ 616.761,70	R\$ 8.455.848,26	92,14%
9	23082.013381/2017-86	Nemam	R\$ 221.760,33	R\$ 8.677.608,59	94,56%
10	23082.013381/2017	Delogs	R\$ 199.800,00	R\$ 8.877.408,59	96,74%
11	23082.006859/2017-11	Nemam	R\$ 196.621,90	R\$ 9.074.030,49	98,88%
12	23082.014528/2017-55	Nemam	R\$ 80.372,59	R\$ 9.154.403,08	99,76%
13	23082.016347/2017	Delogs	R\$ 7.630,00	R\$ 9.162.033,08	99,84%
14	23082.011651/2017	Delogs	R\$ 7.403,96	R\$ 9.169.437,04	99,92%
15	23082.021894/2017	Delogs	R\$ 4.761,00	R\$ 9.174.198,04	99,97%
16	23082.017685/2017	Delogs	R\$ 1.000,00	R\$ 9.175.198,04	99,98%
17	23082.003145/2017-51	Delogs	R\$ 800,00	R\$ 9.175.998,04	99,99%
18	23082.013343/2017-23	Delogs	R\$ 800,00	R\$ 9.176.798,04	100,00%

Fonte: NEMAM / DELOGS (2018).

Foram selecionados, portanto, como escopo desta atividade de auditoria, os processos:

23082.005513/2017-04	Ampliação do bloco 3 de salas de aula de Serra Talhada.
23082.024013/2017-63	Acessibilidade blocos A, B e C de educação, câmara de crescimento, forro e luminária do administrativo e rede e quadro em caprinos.
23082.013352/2017-14	Acessibilidade dos prédios da Botânica, DMFA e Zoologia.
23082.013369/2017-71	Acessibilidade Serra Talhada.
23082.016263/2017-20	Adequações físicas no prédio da clínica de bovinos na UAG.

Através da análise dos referidos processos foram executadas as seguintes ações:

- Mapeamento do processo de Planejamento de obras;
- Avaliação dos planejamentos de obras realizados no ano de 2017, para fins verificação de atendimento aos normativos e legislação vigentes;
- Avaliação das práticas referentes ao planejamento de obras da UFRPE, face aos riscos identificados pelo Gestor (quando da avaliação simplificada de riscos realizada pela AUDIN em 2016), tendo como critérios (parâmetros) as Orientações Normativas do IBRAOP e do TCU;
- Avaliação da estrutura de governança definida para o processo de planejamento de obras;
- Avaliação da normatização e padronização do processo de planejamento de obras quanto aos aspectos de: formalização (aprovação e publicação), observância e adequação às leis e normas ambientais, estabelecimento de controles internos.
- Monitoramento de recomendações expedidas pelos órgãos de controle, e pela Unidade de Auditoria Interna, relativas ao planejamento de obras;

2.4. QUESTÕES DE AUDITORIA:

Visando atender ao escopo desta atividade de auditoria foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- 2.4.1. Nos processos de planejamento em obras, iniciados a partir de 2017, foram apresentados os documentos exigidos pela legislação vigente?
- 2.4.2. O Planejamento das obras seguem as normas?
- 2.4.3. As Orientações e Boas práticas referentes ao planejamento em obras são observadas pela UFRPE?
- 3.1 O planejamento de obras seguem as Orientações Normativas do IBRAOP e do TCU?
- 2.4.4. O planejamento das obras engloba numa estrutura de governança definida? Os processos de trabalho são normatizados e padronizados? A estrutura organizacional em relação aos setores responsáveis pelas obras da UFRPE está adequada?
- 2.4.5. A UFRPE aprovou e publicou o processo de trabalho referente ao planejamento das obras?
- 2.4.6. A questão ambiental é observada pela UFRPE no seu processo de planejamento em obras?
- 2.4.7. Os controles internos na elaboração do planejamento em obras foram instituídos?
- 2.4.8. A UFRPE vem atendendo as recomendações/determinações expedidas anteriormente pelos órgãos de controle interno e externo da União e pela unidade de auditoria interna da UFRPE?
- 2.4.9. Os riscos identificados pelo gestor na matriz de riscos/PAINT são tratados pelos setores envolvidos no planejamento em obras?

2.5. METODOLOGIA DA AUDITORIA:

Esta atividade de auditoria foi desenvolvida conforme os passos descritos a seguir:

- ✓ 1. Inicialmente foi realizado estudo da legislação, normas e jurisprudências, bem como pesquisa de boas práticas acerca do planejamento em obras públicas;
- ✓ 2. Em seguida, foi realizada seleção da amostra conforme descrito no item 2.3 deste relatório (Escopo do trabalho), a fim de verificar a observância às normas, leis e jurisprudências, assim como para verificar as práticas de controle interno estabelecidas e confrontá-las com as estratégias organizacionais;
- ✓ 3. Foram solicitados os processos administrativos referentes às obras selecionadas como amostra;
- ✓ 4. Foram verificadas as ações de planejamento de obras, nos processos selecionados como amostra desta atividade de auditoria, a fim de monitorar o atendimento às recomendações da AUDIN e órgãos de controle;
- ✓ 5. Foi elaborado um *check-list*, com base nas normas expedidas pelo TCU {(Guia Prático de Obras Públicas, 2014 – no tocante ao planejamento das obras públicas, quanto às fases preliminar e interna da licitação); e pelo IBRAOP {(OT-IBR 001/2006 e OT-IBR 006/2016, quanto aos elementos técnicos)}; Em seguida, esse *check-list* foi utilizado na verificação do atendimento às normas mencionadas neste item (5);
- ✓ 6. Foram verificados os atendimentos às questões n. 2.4.4, 2.4.5 e 2.4.8, deste relatório, através de indagação oral e escrita (emissão de SA's) e, também, através da análise documental;
- ✓ 7. Na sequência, foi verificado o atendimento à questão n. 2.4.6, deste relatório, com base na Resolução CONAMA n. 237/1997 e de acordo com o Art.º 4.º da IN MPOG n. 01/2010;
- ✓ 8. Após realizadas as ações anteriormente descritas, buscou-se conhecer os processos, e subprocessos, das obras realizadas na UFRPE, através de indagação oral e escrita (emissão de SA's). Nesta fase da atividade de auditoria foi realizado o mapeamento do referido processo, em conformidade com critérios (normas e melhores práticas) mencionados no item 5 desta metodologia;
- ✓ 9. Foram avaliados os riscos, identificados pelo(s) gestor(es) de obras da UFRPE através do RA AUDIN n. 05/2016 (Matriz – Avaliação Simplificada de Riscos) e no PDI UFRPE 2013-2020, através de análise documental, bem como foi realizada análise do alinhamento desses riscos com o planejamento estratégico da UFRPE;
- ✓ 10. Foi realizada, também, avaliação dos controles internos implantados pelo(s) gestor(es), referentes ao processo de planejamento de obras na UFRPE, através de respostas às SA's e análise documental comparativamente às melhores práticas, em especial às práticas relacionadas no item 5 desta metodologia;
- ✓ 11. Por fim, foi elaborado o mapeamento do processo de planejamento de obras na UFRPE, em conformidade com as melhores práticas mencionadas no item 5 desta metodologia.

2.6 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA, CONTROLES INTERNOS E GESTÃO DE RISCOS:

• GOVERNANÇA.

A atual estrutura da gestão de obras e serviços de engenharia na UFRPE é descentralizada, de modo que essa gestão é realizada por três setores: Núcleo de Engenharia e Meio ambiente – NEMAM, Departamento de Logística e Serviços – DELOGS e Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho – UACSA.

Verificou-se, nesta atividade de auditoria, que o NEMAM é o órgão central de operacionalização do planejamento de obras na UFRPE, exceto no que diz respeito às obras da UACSA, que são geridas e fiscalizadas pelo Serviço de Engenharia e Meio Ambiente –

SEAM, dessa unidade acadêmica, e aos serviços de engenharia de menor vulto que são geridos pelo DELOGS.

Conforme é possível verificar, através do Memo n. 090/2018 – NEMAM, o planejamento, realizado pelo NEMAM, Delogs e UACSA, restringe-se à operacionalização, haja vista que a decisão estratégica compete à Administração Superior da UFRPE, que por sua vez dá conhecimento da necessidade de realização da obra/serviço de engenharia aos setores técnicos responsáveis.

Observa-se, portanto, que a Administração Superior decide estrategicamente acerca das obras e serviços de engenharia a serem executados na UFRPE, e os setores técnicos operacionalizam (planejam e executam) tais decisões.

Vale ressaltar, ainda, que a gestão dos setores técnicos é independente entre si, de modo que não há interferências entre ações de planejamento e/ou execução de obras ou serviços de engenharia realizados por esses setores.

- **A AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS.**

Esta análise ficou prejudicada devido às respostas apresentadas a esta AUDIN. Foram emitidas Solicitações de Auditoria, para as quais não foram obtidas respostas, ou as respostas não foram efetivas de modo a permitir uma percepção/avaliação dos controles internos.

Foram verificados, então, os controles praticados pelos setores técnicos responsáveis pelas obras/serviços de engenharia através da análise documental nos processos selecionados como escopo desta atividade de auditoria. Observou-se nessa verificação que há controles instituídos pelos setores técnicos, entretanto, não há uma padronização na execução desses controles, especialmente porque não há um processo de planejamento de obras/serviços de engenharia formalmente conhecido/estabelecido pelos gestores.

A avaliação dos controles internos foi realizada, portanto, através da análise documental.

Ambiente de controle

A avaliação do ambiente de controle acerca do processo de planejamento de obras, também, restou prejudicada devido à falta de informações nas respostas do gestor acerca dos controles internos nos procedimentos das fases iniciais das obras a serem executadas na UFRPE.

Essa análise, também, foi realizada através dos processos selecionados para o escopo desta atividade de auditoria. Registre-se, ainda, que devido a uma despadronização nos referidos processos não foi possível realizar uma análise mais aprofundada. Verificou-se, nesta atividade, que há processos iniciando-se com a elaboração do projeto básico, por exemplo, sem evidências da realização de um programa de necessidades e/ou de um estudo de viabilidade, como é possível observar no processo n.º 23082.013352/2017.

A ausência de padronização de um fluxo nesse processo proporciona fragilidades no ambiente de controle, pois não há, também, consequentemente, uma padronização nos controles internos, os quais acontecem quando há necessidades de intervenções pela gestão, de forma individualizada, sem observância dos riscos previamente identificados pelo gestor.

Não é possível inferir, portanto, sobre o ambiente de controle do processo de planejamento de obras na UFRPE, pois não foram obtidas respostas às Solicitações de Auditoria expedidas, e reiteradas, no tocante aos controles internos implantados nesse processo.

Avaliação de Riscos

Observa-se que a Alta administração, no PDI 2013-2020, registrara um cenário em que havia uma *insuficiência quanto ao planejamento e a comunicação nas agendas de reformas e ampliações de infraestrutura da UFRPE* (item 3, do PDI 2013-2020). Nesse mesmo cenário observou-se, também, uma *insuficiência do quadro próprio de competências em engenharia/arquitetura* (item 9, do PDI 2013-2020), aliada a uma *efetiva ausência de planos diretores dos campi*, e um *acúmulo de intervenções sem padronização ou consistência com princípios institucionais minimamente definidos* (item 2, do PDI 2013-2020).

Da análise documental, foram identificados os principais riscos associados à atividade de planejamento de obras e serviços de engenharia, como sendo: 1. possibilidade de existência de falhas na elaboração de planilhas orçamentárias, devido a diversas possíveis causas, tais como: falta de softwares específicos de engenharia, falta de capacitação de servidores, deficiência de infraestrutura, dentre outras; 2. possibilidade de má utilização e ocupação do solo, devido à falta de estudo prévio aprovado para execução de obras/serviços de engenharia, ou devido à insuficiência/ausência de um programa de necessidade previamente planejado pela UFRPE; 3. possibilidade de subutilização (ou necessidade de adaptações) da edificação construída e consequente elevação dos custos de manutenção da edificação, devido à ausência/falha na elaboração de estudo de viabilidade e ausência/falha na prévia realização de programa de necessidade.

Atividades de Controles Internos

Verificou-se nesta atividade de auditoria que não há uma padronização no fluxo dos processos de planejamento de obras e serviços de engenharia na UFRPE e, consequentemente, os controles praticados são realizados conforme se faz necessária alguma intervenção do gestor.

Ao visualizar, nesta atividade de auditoria, esse processo de forma sistêmica, através de um mapa com o fluxo das atividades e com responsabilidades definidas para os gestores, verificou-se a necessidade de estabelecimento de controles internos mais objetivos e alinhados com os riscos envolvidos no processo. Sem essa percepção, os controles estabelecidos demonstraram-se excessivos ou insuficientes e, portanto, ineficazes ou ineficientes.

Informação e Comunicação

A gestão de obras e serviços de engenharia na UFRPE é realizada por três setores com vinculações/subordinações organizacionais distintas. Ademais, há sobreposição de competências entre setores acadêmicos e administrativos que interferem no fluxo de informações/comunicações no planejamento de obras e serviços de engenharia, como é possível observar através no Memo n.º 125/2018-NEMAM em resposta à SA n.º 25/2018-AUDIN.

As falhas na informação e comunicação foram indicadas pelo gestor como um risco ao processo de planejamento de obras e serviços de engenharia, devido à possibilidade da necessidade de realização de intervenções/adaptações nas obras e serviços executados.

Vale ressaltar, que não foi verificado, nesta atividade de auditoria, um fluxo padrão para os processos de planejamento de obras e serviços de engenharia, o que contribui para a ocorrência do risco identificado pelo gestor, e consequentemente a existência de falhas nesse processo.

Monitoramento

Dentre as recomendações com monitoramento em andamento, verificou-se nesta atividade de auditoria que 01 (uma) recomendação da AUDIN diz respeito à fase de planejamento (escopo desta atividade de auditoria). A referida recomendação diz respeito à obtenção de licenciamento da Prefeitura para realização de obras e/ou serviços de engenharia. Desde o último monitoramento a UFRPE dependia de regularização do registro civil patrimonial para obtenção do referido licenciamento. Essa situação não persiste, de modo que a UFRPE poderá pleitear o licenciamento de suas obras e serviços de engenharia.

Observou-se, ainda, que há recomendação da CGU, monitorada por esta AUDIN, e que carecem de análise por essa Controladoria.

2.8 ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA O TRABALHO DE AUDITORIA:

Não foram necessários recursos financeiros para execução da atividade, pois os deslocamentos foram apenas no Campus Dois Irmãos e os sistemas utilizados foram gratuitos ou de acesso público.

3. RESULTADO DOS TRABALHOS:

Ao final dos trabalhos, desta atividade de auditoria, foram identificadas informações e achados de auditoria, os quais foram relatados nos itens a seguir.

As situações encontradas foram relatadas como informações, quando relevantes, para dar conhecimento à gestão, no entanto, não serão monitoradas pela AUDIN.

Os achados de auditoria, entretanto, foram relatados como constatações e requerem do gestor o atendimento da(s) respectiva(s) recomendação(ões).

3.1 INFORMAÇÕES.

3.1.1 Informação 01 - Do monitoramento de recomendações (AUDIN e CGU)

Para monitoramento das ações de controle foram inicialmente identificadas as recomendações, da AUDIN e CGU, relativas ao planejamento de obras e serviços de engenharia. As recomendações a seguir relacionadas foram, portanto, objeto de monitoramento:

Relatório	AUDIN/CGU	N.º Const.	N.º Recom.	Recomendação	Situação
06/2011	AUDIN	05	01	Providenciar a regularização de registro em cartório dos imóveis Institucionais a fim de obter licenciamento concedido pela Prefeitura quando da realização de obras ou serviços de engenharia.	Atendida - Foi obtido o registro de imóveis da UFRPE, de modo que será possível pleitear o licenciamento para as novas obras e serviços de engenharia.
254892	CGU	07	1.1.1.7	Cumprir o §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, bem assim o que dispõe a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), fazendo constar no processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob os aspectos técnicos e econômicos, sempre que optar pelo não parcelamento, conforme previsto naquele dispositivo da lei das licitações.	Atendida. – Status do sistema monitor.
254892	CGU	16	1.1.1.16	À UFRPE: cumprir o §2º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, atentando que a estimativa de preço para definição da modalidade de licitação deve ser feita em função da totalidade do objeto a ser contratado.	Atendida. – Status do sistema monitor.
254892	CGU	17	1.1.1.17 (N.º do sistema monitor: 95778).	À UFRPE: cumprir o art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, abstendo-se de promover alterações contratuais, mediante acréscimos ou supressões além do limite de 25% do valor inicialmente contratado, atentando que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no referido dispositivo legal.	Monitorada pela AUDIN através da Nota Técnica n. 04/2014. Aguarda análise da CGU.

Da ação de monitoramento conclui-se que as próximas obras/serviços de engenharia, a serem realizadas na UFRPE, deverão atender à legislação municipal e ambiental para obtenção dos respectivos licenciamentos pertinentes.

Ademais, ressalte-se a necessidade de análise pela CGU, para fins de verificação do atendimento à recomendação, registrada no sistema monitor sob o número: 95778, conforme quadro acima.

3.2 ACHADOS DE AUDITORIA

3.2.1 Constatação 01

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Inexistência de mapeamento do processo de planejamento de obras e serviços de engenharia.

DESCRIÇÃO DETALHADA:

Verificou-se nesta atividade de auditoria que os setores que planejam obras e serviços de engenharia não possuem um processo padronizado e/ou mapeado. Ao analisar os processos 23082.024013/2017, 23082.005513/2017, 23082.013352/2017, 23082.016263/2017 e 23082.013369/2017, verificou-se que não há um procedimento padronizado, para o planejamento de obras e serviços de engenharia, pautado em um processo previamente mapeado e estabelecido pelo gestores.

Foram encaminhadas as Solicitações de Auditoria n. 12, 15, 16, 25, 26, 27 e 37 para os gestores do NEMAM, DELOGS e UACSA. No entanto, embora apenas o gestor do NEMAM tenha respondido à SA n.º 25, através do Memo n.º 140/2018-NEMAM, não foi possível identificar as ações informadas por esse gestor (no item 1, do referido Memorando) nos processos que lhes compete, informados no parágrafo anterior.

Foi, então, identificado um processo de planejamento de obras e serviços de engenharia, tendo como base as melhores práticas expedidas pelo TCU e pelo IBRAOP, e em seguida verificada a observância dos processos definidos no escopo desta atividade às referidas práticas.

Da pesquisa às melhores práticas resultou o Mapa do processo de planejamento de obras e serviços de engenharia constante do Anexo 1.

CRITÉRIOS DE AUDITORIA ADOTADO:

- ✓ Guia Prático de Obras Públicas, 2014;
- ✓ Orientação Técnica do IBRAOP - OT-IBR 001/2006;
- ✓ Orientação Técnica do IBRAOP - OT-IBR 006/2016; e
- ✓ Orientação Técnica do IBRAOP - OT-IBR 004/2012.

EVIDÊNCIA(S):

- ✓ Cópia das páginas 01 a 368 do processo n.º 23082.024013/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 135 do processo n.º 23082.005513/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 355 do processo n.º 23082.013352/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 303 do processo n.º 23082.016263/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 258 do processo n.º 23082.013369/2017 (meio digital)

CAUSA(S):

- ✓ Ausência de padronização do processo de planejamento de obras e serviços de engenharia;
- ✓ Inobservância de melhores práticas;

EFEITOS REAIS E POTENCIAIS (IMPACTOS/CONSEQUÊNCIAS):

- ✓ Ausência de padronização nos processos de planejamento de obras e serviços de engenharia;
- ✓ Ineficiência processual;
- ✓ Controles excessivos ou ineficientes;
- ✓ Inobservância ou insuficiência de estudos importantes ao planejamento.

MANIFESTAÇÃO DA(S) UNIDADE(S) EXAMINADA(S):

Em resposta às SA's n.º 12, 15, 16, 25, 26, 27 e 37 o gestor do NEMAM informou através do Memo n.º 140/2018 que: *“Todo pedido que chega ao NEMAM através de memo, processo ou e-mail, tem seu pedido analisado para identificar a pertinência. Após analisado, e verificada sua pertinência, ele é encaminhado para elaboração de estudos preliminares para avaliar a necessidade do que foi pedido e realizar ajustes, se necessário. Após ajuste do plano de necessidade ele é encaminhado para elaboração dos projetos de arquitetura e, posteriormente, de engenharia. Caso necessário, seja durante a realização do estudo preliminar ou durante a elaboração dos projetos, proceder a realização dos ensaios, testes, contratação de profissional específico, etc., é informado à diretoria para sejam dados os devidos encaminhamentos para realizar a contratação. Depois de concluídos os projetos, todo material é enviado para a pessoa designada para a elaboração do orçamento, cronograma, caderno de encargos, etc.”*

ANÁLISE DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA UFRPE:

Não há nos processos analisados elementos que evidenciem os procedimentos descritos pelo gestor através do Memo n.º 140/2018. Ademais, não foi observada uma padronização nos procedimentos de planejamento das obras e serviços de engenharia.

Verificou-se, ainda, nos processos selecionados para escopo desta atividade de auditoria que estudos necessários ao planejamento das obras e serviços de engenharia, conforme observado nas práticas recomendadas pelo TCU, bem como nas Orientações Técnicas do IBRAOP, não estavam autuados nos respectivos processos, ou não foram realizados.

Na análise desta AUDIN, esse achado de auditoria fica evidente, nos processos analisados, quando se observa o referido planejamento de forma sistêmica, conforme modelo sugerido no Anexo 1 deste Relatório de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO – 01

Implantar o modelo de processo de planejamento (constante do Anexo 1 deste Relatório) para as obras e serviços de engenharia da UFRPE, ou outro modelo devidamente mapeado e pautado em melhores práticas observadas pelos gestores, de modo que o modelo implantado observe os riscos desse processo e esteja alinhado com os objetivos estratégicos da UFRPE.

RECOMENDAÇÃO – 02

Estabelecer controles internos para o processo de planejamento de obras e serviços de engenharia (mapeado, padronizado e implantado), observando os riscos identificados nesse processo e em acordo com o apetite a risco e tratamento(s) definido(s) pela alta administração da UFRPE.

3.2.1.1 AVALIAÇÃO DE RISCOS:

Risco(s) identificado(s):

- ✓ Insuficiência nos estudos necessários ao planejamento das obras e serviços de engenharia;
- ✓ Possibilidade de prejuízo ao erário, devido à necessidade de intervenções/adaptações nas obras/serviços de engenharia;
- ✓ Possibilidade de prejuízo ao erário devido à elaboração de orçamentos sem softwares adequados;
- ✓ Inadequação das instalações (obras ou serviços de engenharia) aos fins a que se destinam;
- ✓ Possibilidade de atrasos na execução das obras;
- ✓ Possibilidade de interdição de obras por órgãos competentes pela emissão de certidões/alvarás;

Classificação do nível de risco = Nível de probabilidade X Nível de Impacto

Nível de probabilidade (identificado pela AUDIN) = Alto¹

Nível de impacto (identificado pela AUDIN) = Médio

Nível de Risco = Alto

Nota ¹ – a classificação da probabilidade do risco como alta se justifica pela ausência de mapeamento e padronização nos processos de planejamento de obras e serviços de engenharia.

CLASSIFICAÇÃO DO RISCO IDENTIFICADO

		PROBABILIDADE		
		ALTA	MÉDIA	BAIXA
IMPACTO	ALTO	ALTO	ALTO	MÉDIO
	MÉDIO	ALTO	MÉDIO	BAIXO
	BAIXA	MÉDIO	BAIXO	BAIXO

Fonte: adaptado do Diagrama de Verificação de Risco aplicado em Auditoria (TCU/2010)

3.2.2 Constatação 02

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Inexistência de plano de uso e ocupação do solo.

DESCRIÇÃO DETALHADA:

Ao verificar o PDI 2006-2010 da UFRPE, datado de maio de 2006, observou-se que em médio prazo seria discutido, elaborado e aprovado um plano de uso e ocupação do solo em conjunto com a sociedade civil (pág. 51), como um objetivo para operacionalização das estratégias da UFRPE; e que no PDI 2013-2020, foram instituídas como diretrizes a transparência e a participação nas decisões de planejamento e alteração do uso dos espaços nos *campi* da UFRPE. No entanto, ao solicitar informações sobre o referido plano aos gestores de obras e serviços de engenharia, bem como de planejamento e desenvolvimento institucional da UFRPE, não foi apresentado o referido plano e, também, não foram apresentadas respostas que demonstrassem ação(ões) individuais e/ou conjunta dos gestores para desenvolver e implantar o referido plano.

CRITÉRIOS DE AUDITORIA ADOTADO:

- ✓ Lei 16.176/1996 (Lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife);
- ✓ Acórdão TCU n.º 3.947/12 – 2.ª Câmara;
- ✓ Decreto n.º 980/1993;
- ✓ Lei n.º 6.766/79.

EVIDÊNCIA(S):

- ✓ Cópia das páginas 01 a 368 do processo n.º 23082.024013/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 135 do processo n.º 23082.005513/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 355 do processo n.º 23082.013352/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 303 do processo n.º 23082.016263/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 258 do processo n.º 23082.013369/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia dos PDI's 2006/2010 e 2013/2020 – folhas ref. diretrizes para infraestrutura.

CAUSA(S): Ausência de medidas administrativas na gestão da UFRPE que visem desenvolver e implantar o plano de uso e ocupação do solo nessa IFES.

EFEITOS REAIS E POTENCIAIS (IMPACTOS/CONSEQUÊNCIAS):

- ✓ Uso inadequado do espaço e das instalações físicas;
- ✓ Possibilidade de prejuízo ao erário, devido a necessidade intervenções/adequações nas obras e serviços de engenharia;
- ✓ Escassez de espaço para ampliação das atividades acadêmicas.

MANIFESTAÇÃO DA(S) UNIDADE(S) EXAMINADA(S):

Em resposta à SA n.º 44/2018 os gestores do NEMAM e da PROPLAN encaminharam os Memo's n.º 173/2018 e 36/2018, respectivamente, informando que:

NEMAM – *“Informo que a auditoria deveria contatar a comissão responsável pelo PDI e solicitar informações acerca do que consta no documento, quem discutiu, quem participou, que foram responsáveis, quais as ações pretendidas, etc. Não tenho conhecimento que tal atividade ficou à cargo do NEMAM. Lembro que em 2006 o NEMAM nem existia.”*

PROPLAN – *“As atividades voltadas ao planejamento físico e ambiental, gestão de contratos e convênios, coordenação e fiscalização de obras e serviços de engenharia que, antes da Resolução n. 90/2013, faziam parte dos objetivos da PROPLAN, foram EXTINTAS desta Pró-Reitoria e passaram a compor o Núcleo de Engenharia, Meio Ambiente e Manutenção, criado por esta Resolução n. 90/2013.*

Cabe ainda ressaltar que o PDI 2006-2010 não está mais vigente. Atualmente, o Plano de Desenvolvimento Institucional em vigor é o de 2013-2020, cujo Revisão e Atualização foi realizada neste ano 2018 – Resolução n. 36/2018, CONSU.”

ANÁLISE DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA UFRPE:

Na execução desta atividade de auditoria verificou-se que a UFRPE, há mais de 10 anos, planejou elaborar e implantar um plano de uso e ocupação do solo, através do PDI 2006-2010. Foram encaminhadas solicitações de auditoria para os gestores de obras e serviços de engenharia e de planejamento e desenvolvimento institucional, acerca desse plano, de modo que as respostas obtidas demonstraram, além da inexistência do plano de uso e ocupação do solo, uma inconsistência entre os gestores.

Na percepção desta AUDIN, faz-se necessário um esforço conjunto, administrativo e, também, técnico, visando à elaboração e implantação do referido plano.

Ademais, embora o PDI 2006-2010 não esteja em vigência, como verificado oportunamente por esta AUDIN, e o PDI vigente não contemple a elaboração do plano de uso e ocupação do solo, ao elaborá-lo e implantá-lo a UFRPE terá uma oportunidade estratégica para utilizar da melhor forma seu espaço físico e suas instalações.

RECOMENDAÇÃO – 01

Que a UFRPE elabore e implante um plano de uso e ocupação do solo visando estabelecer, estrategicamente, diretrizes para o uso de suas instalações e seu espaço físico e alcançar seus objetivos institucionais de médio e longo prazo.

3.2.2.1 AVALIAÇÃO DE RISCOS:

Risco(s) identificado(s):

- ✓ Realização de obras ou serviços de engenharia sem um planejamento estratégico adequado;
- ✓ Falta de espaço para expansão das atividades acadêmicas;
- ✓ Prejuízo ao erário, nos casos de adequações às obras ou serviços de engenharia por falhas de planejamento.

Classificação do nível de risco = Nível de probabilidade X Nível de Impacto

Nível de probabilidade (identificado pela AUDIN) = Alto²

Nível de impacto (identificado pela AUDIN) = Médio

Nível de Risco = Alto

Nota ² – a classificação da probabilidade do risco como alta se justifica pela inexistência de plano de uso e ocupação do solo aprovado e implantado na UFRPE.

CLASSIFICAÇÃO DO RISCO IDENTIFICADO

		PROBABILIDADE		
		ALTA	MÉDIA	BAIXA
IMPACTO	ALTO	ALTO	ALTO	MÉDIO
	MÉDIO	ALTO	MÉDIO	BAIXO
	BAIXA	MÉDIO	BAIXO	BAIXO

Fonte: adaptado do Diagrama de Verificação de Risco aplicado em Auditoria (TCU/2010)

3.2.3 Constatação 03

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Ausência de programas de necessidades e estudos de viabilidade nos processos de planejamento de obras.

DESCRIÇÃO DETALHADA:

Ao analisar os processos que foram escopo dessa atividade de auditoria (24013/2017, 5513/2017, 13352/2017, 13369/2017 e 16263/2017) observamos que não há programas de necessidades e estudo de viabilidade, claramente definidos, para as obras que são objetos dos referidos processos. Ao observarmos a publicação “Obras Públicas”, do TCU, como uma melhor prática, verificamos a necessidade de produção dessas informações, em consonância com um plano de uso e ocupação do solo.

CRITÉRIOS DE AUDITORIA ADOTADO:

- ✓ Guia Prático de Obras Públicas, 2014;
- ✓ Orientação Técnica do IBRAOP - OT-IBR 001/2006;
- ✓ Orientação Técnica do IBRAOP - OT-IBR 006/2016; e
- ✓ Orientação Técnica do IBRAOP - OT-IBR 004/2012.

EVIDÊNCIA(S):

- ✓ Cópia das páginas 01 a 368 do processo n.º 23082.024013/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 135 do processo n.º 23082.005513/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 355 do processo n.º 23082.013352/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 303 do processo n.º 23082.016263/2017 (meio digital)
- ✓ Cópia das páginas 01 a 258 do processo n.º 23082.013369/2017 (meio digital)

CAUSA(S): Ausência de medidas administrativas na gestão da UFRPE para realizar estudos de viabilidade e elaborar programa de necessidades quando do planejamento de obras e serviços de engenharia.

EFEITOS REAIS E POTENCIAIS (IMPACTOS/CONSEQUÊNCIAS):

- ✓ Possibilidade de realização de obras e serviços de engenharia inadequados aos fins que se destinam;
- ✓ Possibilidade de inviabilidade de conclusão (por questões orçamentárias) e/ou manutenção (devido aos custos de funcionamento) das obras e/ou serviços de engenharia.

MANIFESTAÇÃO DA(S) UNIDADE(S) EXAMINADA(S):

Em resposta à SA n.º 49/2018 o gestor do NEMAM encaminhou o Memo n.º 201/2018 e afirmou o seguinte: *“considerando que a auditoria alega que o estudo de viabilidade e de necessidade não estão claramente definidos, solicito então informar o que não está claro para que o NEMAM possa avaliar sua pertinência. Bem como informar se o estudo não está claro ou está inexistente. O NEMAM acredita agir em conformidade com as orientações do TCU, mas solicita indicar claramente o que falta, no caso concreto.*

O fato de não está indicado o uso da OT – 06/2016 não significa que não a utilizamos. Porém não há qualquer dispositivo legal que torne o uso e a indicação destas orientações técnicas como obrigatórias. Além de não haver previsão legal para indicar o fundamento de cada ação adotada, ainda teríamos que alocar mais uma resma de papel para indicar as cerca de 100 normas de engenharia, fora Leis, Decretos, Súmulas, Acórdãos, Instruções Normativas, etc. O que se deve verificar é o atendimento ao normativo e não se ela foi citada.”

ANÁLISE DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA UFRPE:

Não há registros, nos processos analisados nesta atividade de auditoria, de programas de necessidade e/ou estudo de viabilidade. Verificou-se, na análise dos referidos processos, que nos projetos básicos há parágrafo de justificativa para o planejamento e futura execução da obra ou serviço de engenharia. Entretanto, na análise desta AUDIN, os parágrafos de justificativas não são suficientes para demonstrar a viabilidade e/ou a necessidade da execução de uma obra ou serviço de engenharia, em especial em uma situação em que a UFRPE não possui, também, um plano estratégico para uso e ocupação do solo.

Em relação às Orientações Técnicas do IBRAOP, recomendamos sua observância aos gestores de obras e serviços de engenharia da UFRPE, como melhor prática, e não por imposição legal ou normativa.

O que se verificou, nesta atividade de auditoria, foi que os processos além de não mencionarem observância à OT n. 006/2016 – Anteprojeto de Engenharia, também não apresentaram elementos que demonstrassem tê-la observado.

RECOMENDAÇÃO – 01

Realizar estudo de viabilidade e elaborar programa de necessidades suficientes, em observância às melhores práticas recomendadas pelo TCU e pelo IBRAOP, e autuá-los nos processos de obras e serviços de engenharia.

3.2.3.1 AVALIAÇÃO DE RISCOS:

Risco(s) identificado(s):

- ✓ Realizar obras e/ou serviços de engenharia que não atendam às necessidades da comunidade acadêmica da UFRPE;
- ✓ Impossibilidade de conclusão e/ou manutenção de uma obra/serviço de engenharia, por questões orçamentárias ou por desconhecimento dos custos de funcionamento dessa obra/serviço;
- ✓ Prejuízo ao erário, quando da necessidade de adaptações das obras/serviços de engenharia às reais necessidades da UFRPE, ou para fazer uso de modo alternativo da obra/serviço devido à inviabilidade de manutenção dos custos insuficientemente planejados.

Classificação do nível de risco = Nível de probabilidade X Nível de Impacto

Nível de probabilidade (identificado pela AUDIN) = Alto³

Nível de impacto (identificado pela AUDIN) = Médio

Nível de Risco = Alto

Nota ³ – a classificação da probabilidade do risco como alta se justifica pela inexistência de programa de necessidades e/ou estudo de viabilidade nos processos de planejamento de obras e serviços de engenharia.

CLASSIFICAÇÃO DO RISCO IDENTIFICADO

		PROBABILIDADE		
		ALTA	MÉDIA	BAIXA
IMPACTO	ALTO	ALTO	ALTO	MÉDIO
	MÉDIO	ALTO	MÉDIO	BAIXO
	BAIXA	MÉDIO	BAIXO	BAIXO

Fonte: adaptado do Diagrama de Verificação de Risco aplicado em Auditoria (TCU/2010)

4. CONCLUSÃO :

O presente relatório visa informar sobre a conclusão da atividade constante do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2018 n.º 10/2018, que teve por objetivo a avaliação do planejamento das obras na UFRPE sob a ótica da governança, dos controles internos e gestão de riscos.

Como resultado dos trabalhos, verificamos que o planejamento de obras e serviços de engenharia na UFRPE não observa um processo padronizado, bem como apresenta falhas ou, ainda, não possui elementos importantes ao planejamento do uso dos recursos públicos, tais como estudo de viabilidade e programa de necessidades, o que nos levou a formular 03 (três) constatações e 04 (quatro) recomendações com o objetivo de fortalecer a gestão e suas ações de planejamento, através da adoção de melhores práticas, as quais submetemos à apreciação da Administração Superior e ao Conselho Universitário desta IFES.

Nesta oportunidade, adianta-se que as recomendações ora formuladas, ainda que não vinculem os gestores quanto à implementação das ações propostas, visam aprimorar os processos analisados, contribuindo, assim, para uma maior eficácia dos gastos governamentais e para o fortalecimento da gestão pública.

Objetivando sintetizar os trabalhos ora apresentados, segue quadro resumo das constatações da presente auditoria, incluindo o nível de risco de cada achado para que o Conselho Universitário tome ciência e encaminhe para as devidas providências junto aos setores envolvidos.

CONSTATAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	BENEFÍCIOS ESTIMADOS	NÍVEL DO RISCO
CONSTATAÇÃO – 01 Inexistência de mapeamento do processo de planejamento de obras e serviços de engenharia.	RECOMENDAÇÃO – 01 Implantar o modelo de processo de planejamento (constante do Anexo 1 deste Relatório) para as obras e serviços de engenharia da UFRPE, ou outro modelo devidamente mapeado e pautado em melhores práticas observadas pelos gestores, de modo que o modelo implantado observe os riscos desse processo e esteja alinhado com os objetivos estratégicos da UFRPE.	Estima-se que esta recomendação proporcione uma padronização nos processos de planejamento de obras e serviços de engenharia na UFRPE e, consequentemente, permita que os gestores, desse processo, possam implantar controles internos, observando os riscos envolvidos no processo e alinhados com os objetivos estratégicos da Universidade.	ALTO
	RECOMENDAÇÃO – 02 Estabelecer controles internos para o processo de planejamento de obras e serviços de engenharia (mapeado, padronizado e implantado), observando os riscos identificados nesse processo e em acordo com o apetite a risco e tratamento(s) definido(s) pela alta administração da UFRPE.	Esta recomendação objetiva proporcionar uma revisão nos controles estabelecidos nos processos de planejamento de obras e serviços de engenharia a partir da adoção de um modelo de planejamento implantado, baseado em riscos e alinhado com o plano estratégico da UFRPE. Estima-se, portanto, que os controles desse processo sejam mais eficientes e efetivos e, também, mais célere e menos oneroso.	ALTO
CONSTATAÇÃO - 02 Inexistência de plano de uso e ocupação do solo.	RECOMENDAÇÃO – 01 Que a UFRPE elabore e implante um plano de uso e ocupação do solo visando estabelecer, estrategicamente, diretrizes para o uso de suas instalações e seu espaço físico e alcançar seus objetivos institucionais de médio e longo prazo.	Esta recomendação visa proporcionar melhorias no planejamento estratégico da UFRPE, à medida que diretrizes institucionais de médio e longo prazo forem estabelecidas, para uso e ocupação do solo de forma planejada. Espera-se que as próximas obras/serviços de engenharia, a serem executadas na UFRPE, observem um planejamento estratégico sobre uso e ocupação do solo. Portanto, o benefício esperado através desta recomendação é o uso planejado do solo na UFRPE.	ALTO
CONSTATAÇÃO - 03 Ausência de programas de necessidades e estudos de viabilidade nos processos de planejamento de obras.	RECOMENDAÇÃO – 01 Realizar estudo de viabilidade e elaborar programa de necessidades suficientes, em observância às melhores práticas recomendadas pelo TCU e pelo IBRAOP, e autuá-los nos processos de obras e serviços de engenharia.	Espera-se que, ao atender esta recomendação, baseando-se em um programa previamente planejado, a UFRPE avalie de forma eficiente e efetiva suas necessidades; evite utilizar edificações para fins distintos dos quais foram executadas; bem como, planeje a viabilidade de execução e manutenção (operacionalização) das suas obras e serviços de engenharia.	ALTO

Recife/PE, 02 de janeiro 2019.

Clayton de Mendonça Julião
Auditor- Mat. SIAPE: 1762290

Revisado: ____/____/____

Antônio Cândido de Souza Júnior
Auditor Titular da Unidade de Auditoria Interna da UFRPE
Mat. SIAPE: 1657579



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

GABINETE DA REITORIA

UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Rua Dom Manoel de Medeiros, s/n - Dois Irmãos; 52171-900 - Recife (PE)

Fone/Fax: (81) 3320-6022; E-mail: audin.reitoria@ufrpe.br

ANEXO 1 - Mapa do processo de planejamento de obras no âmbito da Administração Pública.

