



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Conselho Diretor da Fundação

Unidade de Auditoria Interna

AÇÃO DE AVALIAÇÃO REFERENTE À:

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº. 03/2020



“A Unidade de Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) é órgão técnico de avaliação e de consultoria e tem a *finalidade de contribuir*, de forma independente e objetiva, *com o aprimoramento da gestão e o alcance dos objetivos institucionais*” – art. 1º, Regimento da Auditoria Interna (Resolução do Conselho Universitário da UFPel nº. 05, de 24 de abril de 2019).

APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta o Relatório de Auditoria de nº. 03/2020, resultado de ação de avaliação executada por equipe de auditores da UFPel, referente à “Fiscalização de Obras”.

Divide-se em **SEIS SEÇÕES**:

1ª SEÇÃO

Sumário

Apresentação do rol das seções/capítulos e respectiva localização no Relatório.

2ª SEÇÃO

Resumo da Ação de Avaliação

Descreve resumidamente os principais dados da ação de avaliação realizada, identificando a unidade auditada, o que se avaliou, o porquê da realização da avaliação, as constatações e as recomendações emitidas.

3ª SEÇÃO

Capítulo 01. Introdução

Informações preliminares sobre a ação de avaliação.

4ª SEÇÃO

Capítulo 02. Planejamento e Execução da Ação de Avaliação

Relata como se deu as duas primeiras fases da auditoria (planejamento e execução).

5ª SEÇÃO

Capítulo 03. Resultados dos Exames (Constatações de Auditoria) e Recomendações

Discorre sobre as constatações, descrição dos fatos e fundamentos, recomendações, manifestação da unidade auditada e a análise da Audin.

6ª SEÇÃO

Capítulo 4. Conclusão

Apresenta a opinião da equipe de auditoria sobre o objeto auditado.

SUMÁRIO

RESUMO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO	04
1. INTRODUÇÃO.....	05
2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO.....	05
2.1. ANÁLISES EFETUADAS.....	09
3. CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES	12
3.1. CONSTATAÇÃO 01	12
3.1.1. Descrição dos Fatos e Fundamentos	12
3.1.2. Recomendação(s)	13
3.1.3. Manifestação da Unidade Auditada	13
3.1.4. Análise da Audin	13
3.2. CONSTATAÇÃO 02	13
3.2.1. Descrição dos Fatos e Fundamentos	13
3.2.2. Recomendação(s)	17
3.2.3. Manifestação da Unidade Auditada	17
3.2.4. Análise da Audin	17
3.3. CONSTATAÇÃO 03	17
3.3.1. Descrição dos Fatos e Fundamentos	17
3.3.2. Recomendação(s)	22
3.3.3. Manifestação da Unidade Auditada	22
3.3.4. Análise da Audin	22
3.4. CONSTATAÇÃO 04	22
3.4.1. Descrição dos Fatos e Fundamentos	22
3.4.2. Recomendação(s)	26
3.4.3. Manifestação da Unidade Auditada	26
3.4.4. Análise da Audin	26
3.5. CONSTATAÇÃO 05	27
3.5.1. Descrição dos Fatos e Fundamentos	27
3.5.2. Recomendação(s)	29
3.5.3. Manifestação da Unidade Auditada	30
3.5.4. Análise da Audin	30
4. CONCLUSÃO.....	30

RESUMO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO

Quem foi avaliado?

Processo de fiscalização de obras cuja atribuição é desempenhada por técnicos da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN).

O quê?

O trabalho realizado consistiu em avaliar os controles internos, a implementação da gestão de riscos e outras fragilidades eventualmente identificadas durante o planejamento específico, relacionados ao processo de fiscalização de obras.

Por quê?

Esse trabalho de avaliação foi realizado porque está previsto no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna do ano de 2020 (PAINT/20), aprovado pelo Conselho Diretor da Fundação (CONDIR) e pela Controladoria Geral da União (CGU).

Como está?

Após o levantamento de informações, a aplicação de técnicas de auditoria e o cruzamento de dados, as constatações desta avaliação, que se baseiam em evidências constantes nos papéis de trabalho, se relacionaram: à gestão de riscos, controles internos, documentação que embasa pagamento de etapa da obra, recebimento provisório e definitivo, e correção de defeito em obra identificado após seu recebimento.

O que fazer?

Para sanear as impropriedades detectadas é necessário: (i) finalizar o mapeamento do processo relativo à fiscalização de obras; (ii) identificar os riscos envolvidos no processo relativo à fiscalização de obras; (iii) estabelecer os controles necessários para gerir os riscos identificados no processo relativo à fiscalização de obras; (iv) qualificar a instrução dos processos de liquidação e de pagamento com documentação própria da fiscalização, com objetivo de demonstrar a sua própria atuação e a correta execução dos serviços pela empresa; (v) emitir o termo de recebimento provisório das obras no prazo legal, salvo justificativa presente no processo; (vi) observar que os termos de recebimento provisório das obras sejam firmados pelo servidor autorizado, conforme nomeação em Portaria; (vii) emitir termo de recebimento definitivo das obras no prazo legal, salvo justificativa presente no processo; e (viii) definir o fluxo processual interno referente à identificação de defeitos após a conclusão da obra e à notificação da empresa responsável.

1. INTRODUÇÃO

A Unidade de Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), com respaldo legal e regimental, apresenta Relatório de Auditoria referente à “Fiscalização de Obras”, conforme o Plano Anual de Auditoria Interna para o ano de 2020 (PAINT/20)¹, aprovado pelo Conselho Diretor da Fundação (CONDIR) e pela Controladoria Geral da União (CGU), conforme Despacho do Presidente do CONDIR (Processo SEI nº 23110.014150/2020-19) e Ofício nº 26258/2019/Regional/RS-CGU (Processo SEI nº 00222.100231/2019-26), respectivamente.

A abertura da auditoria deu-se através da emissão da Ordem de Serviço de nº. 03/2020, emitida pelo Chefe da Audin, dando-se início aos trabalhos de avaliação do processo de fiscalização de obras. Considerando que a maioria dos técnicos responsáveis pelas fiscalizações de obras na UFPel estão lotados na PROPLAN, foi nessa Pró-Reitoria que a equipe da Audin realizou os trabalhos de avaliação. O objetivo geral consistiu em “avaliar os controles internos, a implementação da gestão de riscos e outras fragilidades eventualmente identificadas durante o planejamento específico, relacionados ao processo de fiscalização de obras”, conforme previsão literal constante no PAINT/20, pág. 15.

Ao concluir os trabalhos, foram efetuados apontamentos referentes à:

- (1) Estado incipiente de mapeamento de processos e de identificação dos riscos no processo de fiscalização de obras;
- (2) Controles internos estabelecidos de forma circunstancial no processo de fiscalização de obras, em descumprimento da IN MPU/CGU nº. 01/2016;
- (3) Ausência de documentação, além do ateste em planilha de medição, que demonstre a atuação da fiscalização no acompanhamento das obras do Aulário da Faculdade de Meteorologia e do Grande Hotel;
- (4) Inobservância dos prazos para recebimento provisório e definitivo da obra do Hospital Escola, e termo de recebimento provisório emitido por servidor não autorizado no processo;
- (5) Inconsistências no trâmite interno de processo que identificou defeito após o recebimento da obra do Restaurante Universitário do Campus Anglo e não cumprimento pela empresa da notificação emitida pela UFPEL.

2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO

Após a emissão Ordem de Serviço de nº 03/2020, em 09 de setembro de 2020, foram iniciados os trabalhos de planejamento da auditoria, a saber: levantamento de dados preliminares e pesquisa de legislação e de regulamentação sobre a matéria. Após tais estudos iniciais, foi elaborado o Programa (Projeto) de Auditoria, aprovado pela chefia da Audin e arquivado nos papéis de trabalho da Unidade.

¹ Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/audin/files/2020/07/PAINT-2020-UFPel.pdf>. Acessado em: 03/03/2021.

Conforme a Ação 06-PAINT/2020, o objetivo geral consistiu em avaliar os controles internos, a gestão de riscos, e outras fragilidades eventualmente identificadas durante o planejamento específico, relacionados ao processo de fiscalização de obras.

Os objetivos específicos ficaram delimitados em verificar:

- a) se os riscos são identificados, avaliados, administrados e controlados;
- b) se os controles internos se pautam na Gestão de Riscos, como orienta a IN MPU/CGU 01/16;
- c) a adequabilidade de procedimentos específicos em fiscalização de obras de engenharia.

Em relação ao item c, foram questionados cinco aspectos:

- c.1. A designação da fiscalização da obra;
- c.2. Documentos da fiscalização suportam os processos de medição e pagamento;
- c.3. Controle quanto à vigência do contrato;
- c.4. Procedimentos de recebimentos provisório e definitivo; e
- c.5. Saneamento de defeito identificado em obra após seu recebimento.

Conforme o Programa de Auditoria:

O escopo constituiu-se em “processos e procedimentos de fiscalização de obras da UFPel concluídas e em andamento em 2020”. O objeto consistiu em “processos de fiscalização de obras (terminadas e em andamento)”. As amostras ficaram delimitadas em “02 (duas) obras nas quais já foram emitidos os respectivos termos de recebimento provisório e 02 (duas) obras em andamento”.

A metodologia prevista foi: “buscar legislação; buscar dados na Instituição sobre a temática; encaminhar Solicitações de Auditoria (SA); analisar dados; cruzar as informações (comparação dos fatos com os critérios); propor recomendações para a solução de eventuais constatações detectadas; realizar reuniões como, por exemplo, de abertura (obrigatória), de busca conjunta de soluções (facultativa, a critério do Gestor da área) e outras julgadas necessárias no decorrer dos trabalhos; elaborar Relatório Preliminar e, ao final, Relatório de Auditoria (RA)”. Para a ação foram designados um auditor e um auditor supervisor (chefia da Audin)².

Os critérios utilizados foram: Constituição Federal/88 (CF/88); a Lei Federal 8.666/93 (que institui normas sobre licitações e contratos); a Lei Federal 9.784/90 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal); a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU de nº. 01/2016 (que trata da gestão de riscos e do sistema de controle interno); a Instrução Normativa MPOG/SEGES de nº. 05/2017 (que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional); o Manual de Obras

² Conforme Portaria UFPel nº. 404/21 foi nomeada nova chefia da Audin e esta passou a integrar a equipe deste trabalho de avaliação a partir da fase de comunicação de resultados.

Públicas - Edificações³ (documento de boa prática administrativa em sede de fiscalização de obras e serviços de engenharia referendado pelo Governo Federal) e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Após a elaboração do Programa de Auditoria, iniciou-se a fase de execução. Foi encaminhado Memorando 05/2020 (SEI 23110.018122/2020-27), informando da abertura da auditoria e enviada Solicitação de Auditoria, ambos à PROPLAN. Realizou-se reunião de abertura de auditoria com servidores da Audin e da PROPLAN. Durante a Reunião, a equipe de auditoria apresentou dados preliminares do Programa de Trabalho da Auditoria, tais como o fundamento, objeto e os objetivos (geral e específicos) da ação, bem como os procedimentos e a metodologia a serem utilizados no decorrer dos trabalhos. Os servidores da PROPLAN discorreram sobre as obras da UFPel, algumas dificuldades relacionadas à fiscalização de obras e os avanços da UFPel quanto à gestão de riscos nos processos da referida Pró-Reitoria.

Em relação às obras em andamento e finalizadas no período analisado, totalizam nove; sendo quatro em andamento e cinco finalizadas. Segue quadro resumo das obras e dados principais de identificação:

OBRAS EM ANDAMENTO:					
N	Obra	Valor original (R\$)	Início	Fim (previsão)	Percentual andamento obra*
1	Grande Hotel	8.740.000,00	nov/19	nov/21	5%
2	Biblioteca Capão do Leão	1.530.000,00	nov/18	fev/19	75%
3	Aulário Fac. Meteorologia	3.230.000,00	jun/20	abr/21	15%
4	3º Pavimento Anglo	3.000.000,00	nov/18	abr/20	90%

OBRAS FINALIZADAS:				
N	Obra	Valor final (R\$)	Início	Fim
1	Auditório FAEM	1.900.000,00	jun/18	jan/20
2	RU Campos Anglo	2.050.000,00	out/17	jul/19
3	Elevadores Campus Capão	780.000,00	mar/18	dez/18
4	Escadas Emergência Campus	1.080.000,00	mai/18	out/19
5	Hospital Escola – Bloco 03	21.070.000,00	abr/16	nov/19

Quadro 01 – Obras UFPel

Fonte: Elaboração própria a partir dos Papéis de Trabalho e Mem. 59/2020-PROPLAN

Obras selecionadas na amostra

*Os percentuais se referem a setembro/2020, data da resposta à SA01

As duas obras em andamento selecionadas na amostra foram o Grande Hotel e o Aulário da Faculdade de Meteorologia. As duas obras finalizadas foram o Restaurante Universitário do Campus Anglo e Hospital Escola. Os critérios de seleção das obras foram: a diversificação de localização (de Campus), o valor da obra, e os riscos relacionados à fiscalização. O valor total das obras selecionadas nas amostras é de, aproximadamente, R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais) que corresponde a 80% do total do valor das obras no período

³ Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-oberas-publicas-edificacoes-praticas-da-seap-manuais/manual_oberaspublicas_construcao.pdf/view. Acessado em: 03/03/2021.

amostral. No caso das obras em andamento, a equipe de auditoria realizou visitação *in loco*. Seguem as fotos das obras visitadas:



Imagem 01– Placa da obra Aulário Meteorologia e Aulário - Fase II



Imagem 02– Prédio da Obra Aulário Meteorologia e Aulário - Fase II



Imagem 03– Placa da obra Grande Hotel



Imagem 04– Interior do prédio do Grande Hotel

Resumidamente, as ações executadas no trabalho de avaliação desta auditoria podem ser assim esquematizadas:

Ação	Especificação da Ação	Emissor
01	Emissão da Ordem de Serviço	Audin
02	Programa de Auditoria	Audin
03	Memorando comunicando abertura de ação de avaliação	Audin
04	Emissão de Solicitação de Auditoria (SA01)	Audin
05	Reunião de Abertura de Auditoria	Audin/PROPLAN
06	Resposta a SA01	PROPLAN

07	Reunião sobre mapeamento do processo	Audin/PROPLAN
08	Visita técnica nas obras	Audin
09	Análise das respostas e das amostras	Audin
10	Relatório Auditoria (versão preliminar) e revisão	Audin
11	Reunião de busca conjunta de soluções	Audin/PROPLAN
12	Resposta da unidade avaliada	PROPLAN
13	Relatório de Auditoria	Audin

Quadro 02 – Principais ações da auditoria

Fonte: Elaboração própria a partir papéis de trabalho

Ao final, foi efetuada análise dos dados (comparação dos fatos com os critérios), que resultou na identificação de algumas inconformidades, originando cinco constatações. No Capítulo 03 deste Relatório, referente ao Resultado dos Exames, estão as constatações identificadas, as recomendações emitidas, bem como o espaço para as manifestações dos clientes de auditoria e para a análise de suas respostas pela Audin.

2.1. ANÁLISES EFETUADAS:

As análises efetuadas seguiram o programado para esta ação de avaliação, buscando respostas às questões e subquestões de Auditoria previstas no Programa. Com base nos fatos e nas evidências, as conclusões da equipe foram:

<i>N</i>	<i>Questão/Subquestão de Auditoria</i>	<i>Resposta</i>	<i>Evidência</i>
1	Os riscos significativos são identificados, avaliados, administrados e controlados?	Não (Constatação n. 01)	Resposta a SA01 e demais papéis de trabalho
2	Os controles internos pautam-se na Gestão de Riscos, como orienta a IN MPU/CGU 01/16?	Não (Constatação n. 02)	Resposta a SA01 e demais papéis de trabalho
3	Os procedimentos específicos de fiscalização em obras de engenharia estão sendo realizados conforme os normativos e boas práticas administrativas?	Sim, parcialmente	Constatações 03 a 05
3.1	A Administração designou representante especialmente para a fiscalização da obra ou serviço de engenharia, nos termos do art. 67 da Lei Federal 8.666/1993?	Sim	Port. 2867/19 (Grande Hotel) e Port. 197/20 (Aulário Fac. Meteoro.)
3.2	A documentação referente à medição e ao acompanhamento de obra pela fiscalização, que embasa os processos de pagamento das etapas da obra, está conforme os normativos e as boas práticas administrativas, em especial observando o	Não (Constatação n. 03)	Grande Hotel (23110.046568/2018-62 ¹) Aulário Fac. Meteoro. (23110.056093/2018-)

	art. 67, § 1º da Lei Federal 8.666/1993?		12 ¹⁾
3.3	O fiscal garantiu o cumprimento dos prazos de execução e vigência pactuados, com eventuais aditivos ocorrendo em tempo hábil, observando o art. 67, § 2º da Lei Federal 8.666/1993?	Sim	Hospital Escola (23110.008647/2014-41 e 23110.062043/2018-74)
3.4	Concluída a obra ou serviço, objeto do contrato, os recebimentos provisório e definitivo foram realizados nos termos do art. 73 a 76, da Lei Federal 8.666/1993?	Não (Constatação n. 04)	Hospital Escola (23110.008647/2014-41 ¹⁾)
3.5	A Fiscalização após o recebimento da obra é efetuada de forma a sanear defeitos de responsabilidades da empresa, conforme art. 66, da Lei Federal 8.666/1993?	Não (Constatação n. 05)	Restaurante Anglo (23110.006393/2020-75)

Quadro 03 – Respostas às Questões de Auditoria

Fonte: Elaboração própria a partir papéis de trabalho

¹Processos principais

As questões 01 e 02, referentes à gestão de riscos e ao sistema de controle interno, respectivamente, tiveram avaliação não positiva, acarretando constatações. A questão 03, relacionada à procedimentos específicos de fiscalização foi subdividida em cinco subquestões que versam sobre: designação de fiscal, documento da fiscalização que suporta a medição e o pagamento, manutenção da vigência contratual, recebimento da obra, e tratamento de defeito encontrado após o recebimento da obra.

Em relação às evidências da subquestão 3.1, sobre a designação de fiscais, a avaliação limitou-se nas obras em andamento, haja vista que as obras finalizadas, quais sejam, Hospital Escola e o Restaurante Anglo, são de contratos de anos muito anteriores, e eventuais inconformidades nesse quesito não se revestem de evidência contundente devido à desatualização dos dados. O contrato do Hospital Escola, por exemplo, é de 2015. Ainda quanto à subquestão 3.1, observou-se uma boa prática da Administração em designar fiscais do contrato e fiscais da obra, segregando funções em obras de grande complexidade, como é o caso das obras da amostra. Outra boa prática observada no quesito nomeação de fiscais, foi a de cientificação pessoal do nomeado: quando foi alterado o fiscal da obra do Hospital Escola, esse foi cientificado da sua nomeação, em que pese ter sido publicada a Portaria (Port. nº 1479, de 04 de junho de 2019), conforme Processo SEI 23110.008647/2014-41.

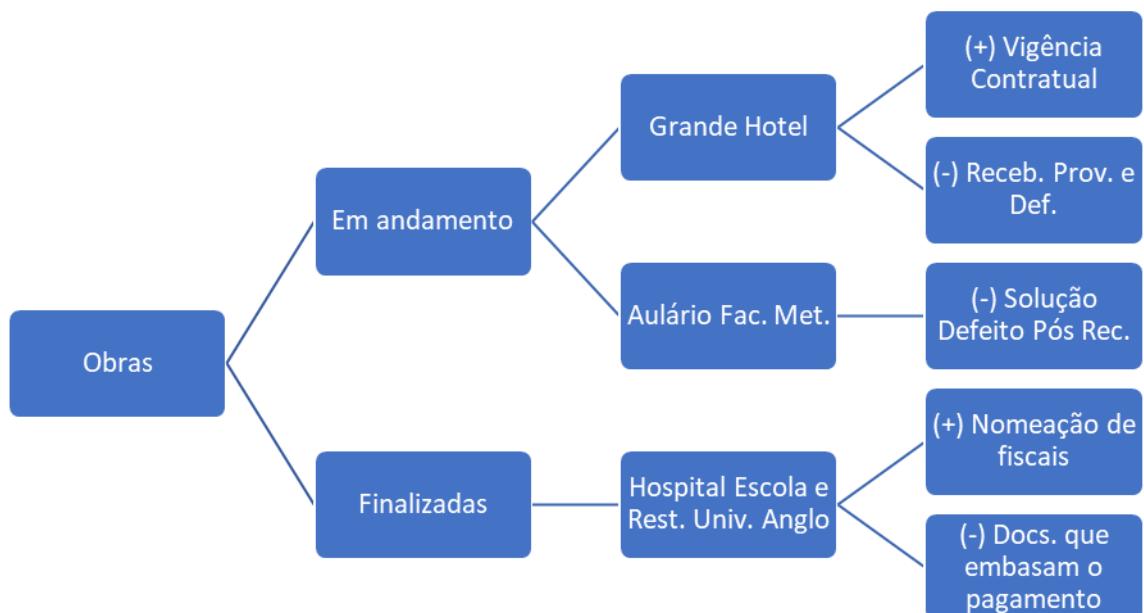
Em relação à evidência da subquestão 3.2, que se refere à documentação que suporta as medições e pagamentos, analisou-se os processos das obras em andamento, quais sejam, Aulário da Faculdade de Meteorologia e Grande Hotel, para que as conclusões de auditoria se revistam de atualidade e sejam pertinentes às práticas administrativas mais recentes por parte da Administração. A subquestão 3.3, referente à manutenção da vigência contratual, teve como amostra a obra do Hospital Escola, por ser a que mais tempo levou para sua finalização, portanto com risco maior de ter sua vigência encerrada sem tempo hábil para aditivo. Nesse caso, foram considerados os últimos dois aditivos de prazo, nos quais se concluiu pelo aditamento de prazo de vigência contratual em tempo hábil. Nesse quesito verificou-se, como boa prática, que veio em auxílio não somente do fiscal da obra, como

também do fiscal do contrato, a participação do Núcleo de Contratos (NUCON), que tem se mostrado atenta à manutenção da vigência contratual nos casos aqui analisados. As subquestões 3.4 e 3.5, relacionadas ao recebimento da obra e a saneamento de defeito pós recebimento, respectivamente, teve como análise as obras finalizadas, quais sejam, Hospital Escola e Restaurante Anglo, e geraram constatações.

Das cinco subquestões de auditoria, duas apresentaram conformidade, que se relacionam à designação dos fiscais e ao controle da fiscalização na manutenção da vigência dos contratos. Três subquestões, por sua vez, obtiveram respostas negativas, ou seja, apresentaram inconformidades; sendo elas referente aos procedimentos de: medição, recebimento provisório e definitivo, e de solução de defeito encontrado em obra pós seu recebimento. Esses três quesitos, que entendemos não cumpridos, são as Constatações 03 a 05 do presente Relatório.

Do ponto de vista das obras selecionadas na amostra: a obra finalizada do Hospital Escola deu origem à conformidade sobre à manutenção da vigência contratual e à inconformidade sobre recebimento provisório e definitivo; a obra finalizada do Restaurante Universitário deu origem à inconformidade sobre solução de defeito identificado após o recebimento da obra; e as obras em andamento do Grande Hotel e ao Aulário da Faculdade de Meteorologia deram origem à conformidade quanto à nomeação de fiscais antes do início da obra, e à inconformidade referente à ausência de documentação da fiscalização que embasa processo de pagamento de etapas da obra.

Veja esquema das obras da amostra e respectivas conformidades/inconformidades:



LEGENDA: (+) Conformidade / (-) Inconformidade

Imagen 01 – Esquema das obras e respectivas conformidades/inconformidades

Fonte: Elaboração própria a partir papéis de trabalho

Esses três apontamentos negativos relacionados às obras da amostra, somados às questões da GR e do sistema de controle interno, resultaram em cinco constatações de auditoria – cujos detalhamentos são expostos na sequência.

3. CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES

3.1. ACHADO DE AUDITORIA/CONSTATAÇÃO 01

Estado incipiente de mapeamento de processos e de identificação dos riscos no processo de fiscalização de obras.

3.1.1. Descrição do Fato e Fundamento(s):

Na “SA01”, uma das solicitações foi a disponibilização do “mapeamento do processo de fiscalização de obras”. A resposta obtida foi a de que “não há mapeamento de processo, existem apenas tratativas para começar lideradas pela Secretaria e Coordenação da COPF junto ao Escritório de Processos, atividades que foi suspensa pela pandemia”, conforme Memorando nº 65/2020/PROPLAN/REITORIA.

Durante a auditoria, verificou-se que há um trabalho por parte da PROPLAN de mapeamento de processos, o que caracteriza um estágio inicial de gestão de riscos (GR), como evidenciam os papéis de trabalho. Contudo, há necessidade de implementação de uma GR na forma da Instrução Normativa MPU/CGU 01/2016.

Nesse sentido, cabe aqui relembrar o conceito de gestão de riscos:

Processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização. Art. 2º, VII.

Como não há mapeamento concluído no processo de fiscalização de obras, a identificação dos riscos (que é a primeira fase da GR) está incompleta; o mesmo ocorre com as demais etapas da GR, quais sejam: avaliação, administração e controle.

A referida IN 01/16 estabeleceu a obrigatoriedade da implementação da GR nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal:

Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa. Art. 13.

Em relação às responsabilidades de implementação da GR, a referida IN assim estabelece:

Os gestores são os responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos. A alta administração deve avaliar os riscos no âmbito da organização, desenvolvendo uma visão de riscos de forma consolidada. Art. 16, § único.

Embora o dirigente máximo da organização seja o principal responsável pela definição da estratégia da organização e da estrutura da GR, incluindo o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão (art. 19, IN), a GR trata-se de responsabilidade concomitante do dirigente com os demais gestores em suas respectivas áreas. Assim, haja vista a inexistência da gestão de riscos no processo de fiscalização de obras, como evidenciado, faz-se mister a sua implementação.

3.1.2. Recomendação(s):

- 01) Finalizar o mapeamento do processo relativo à fiscalização de obras.
- 02) Identificar os riscos envolvidos no processo relativo à fiscalização de obras.

3.1.3. Manifestação da Unidade Auditada⁴:

Estamos trabalhando no mapeamento dos processos críticos que envolvem as obras, inclusive já foi apresentado à Audin na primeira reunião a fase em que estamos. Salientamos que o processo de fiscalização de obras é uma parte do processo de início e conclusão de um objeto construído, o qual começa na intenção da obra, licitação, contratação, desenvolvimento (fiscalização) e se estende até o recebimento definitivo ou a processos judiciais. Portanto, a fase do mapeamento e identificação de riscos relativo à fiscalização de obras, prevemos encerrar no segundo semestre de 2021.

3.1.4. Análise da Audin:

A Unidade Auditada concorda com o apontamento, informando que pretende encerrar o mapeamento de processos em 2021. Para monitoramento das Recomendação ns. 01 e 02.

3.2. CONSTATAÇÃO 02

Controles internos estabelecidos de forma circunstancial no processo de fiscalização de obras, em descumprimento da IN MPU/CGU nº. 01/2016.

3.2.1. Descrição do Fato e Fundamento(s):

Para a análise, por parte da equipe da auditoria, sobre se há sistematização de controles internos na forma da definição da IN MPU/CGU nº. 01/2016, fez-se as seguintes solicitações, através da “SA01”: “Indicação dos normativos utilizados no processo. Manuais ou outros documentos internos utilizados pela área. Principais controles implementados (sistemas, planilhas, revisões, segregação de funções, etc.)”.

Em resposta, a unidade auditada, através do Memorando nº 65/2020/PROPLAN/REITORIA, informou que “o processo de fiscalização segue a legislação, especialmente Lei 8.666/93 e acórdãos do Tribunal de Contas da União (...). Acórdãos do TCU e manuais como “Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas”, do próprio Tribunal de Contas da União (...). Apresentação realizada nas reuniões de partida de obra, junto com a Empresa contratadas e os fiscais da Obra, apoios técnicos e do Contrato”.

Quanto aos sistemas, a resposta foi: “O SEI é o sistema que sustenta o processo principal da obra, ao qual estão relacionados um conjunto de outros e processos individuais, relacionados, de medições, aditivos ao contrato, dentre outros. As obras estão registradas no Módulo Acompanhamento Obras no SIMEC, onde a instituição mantém informações atualizadas junto ao Ministério da Educação (...). Sobre as planilhas de medições, as quais pode-se acessar nos processos SEI para medições e pagamentos, o processo de medição das obras segue o seguinte processo: 1. Proposição empresa: empresa envia proposta preliminar

⁴ A manifestação da Unidade Auditada de todas as constatações e recomendações consta no Memorando nº 13/2021/COPF/PROPLAN/REITORIA (SEI nº. 23110.018112/2020-27).

dos serviços para fiscalização da obra, com memórias, mapas de cálculo, fotos e planilha de serviço; bem como documentação fiscal, contábil e trabalhista, para fiscalização do contrato e de segurança. 2. Fiscalização analisa a proposta da empresa, em trabalhos de planilha, documentação e conferências in loco, para dar retorno à empresa. 3. Em havendo conformidade, a empresa apresenta Ofício com proposta consolidada da medição, composta pelas planilhas medições, bem como a Nota Fiscal”.

Quanto à controles regulares: “A fiscalização realiza ao longo do processo acompanhamento regular de execução do cronograma dos serviços. A fiscalização de segurança, realiza acompanhamento dos procedimentos de segurança do trabalho. O diário de obras é um instrumento auxiliar para registro dos acontecimentos das obras (...). Sobre as segregações de funções, observam-se alguns quesitos: Segregação de função entre o servidor fiscal da obra, que emite ao final dos serviços o termo de recebimento provisório, dos demais servidores que compõem a comissão que analisa e emite o termo de recebimento definitivo da obra. A fiscalização da obra é sempre realizada por profissional habilitado, Engenheiro, Arquiteto e Chefe de Seção. O fiscal da obra, geral, é acompanhado de profissionais de Engenharia e Arquitetura, com apoio técnico de áreas específicas, como Elétrica, Estrutural e outras. As obras contam com fiscal de segurança do trabalho. As obras contam, além dos fiscais técnicos, com a figura do fiscal de contrato, geralmente designado servidor da unidade ou área demandante do objeto construído”.

Considerando as respostas da unidade auditada, e, em que pese a presença de controles específicos, tais aspectos não compreendem um sistema de controle interno na forma como define a IN MPU/CGU 01/2016, uma vez que tais controles pontuais não se baseiam na identificação, avaliação e gerenciamento de riscos, conforme o critério legal.

Nesse sentido, veja o art. 3º, IN:

Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. (...) A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. (...)

§ 1º Os controles internos da gestão, independentemente do porte da organização, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas. (...)

§ 2º Os controles internos da gestão baseiam-se no gerenciamento de riscos e integram o processo de gestão.

(GRIFOS NOSSOS).

Cabe ressaltar que, por controles internos, a IN, art. 2º, conceitua como sendo um:

Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;

- b) cumprimento das obrigações de accountability;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

(GRIFOS NOSSOS).

Ainda, sobre controles internos, o art. 5º, da IN, estabelece que:

Os controles internos da gestão não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização. Essas ações se dão em todas as operações da organização de modo contínuo, inerentes à maneira pela qual o gestor administra a organização. (GRIFOS NOSSOS).

Além disso, os controles implementados devem atentar a estrutura de controles internos que a IN, art. 11, apresenta em cinco componentes: (i) ambiente de controle, (ii) avaliação de riscos, (iii) atividades de controles internos, (iv) informação e comunicação, e (v) monitoramento.

Assim, tendo por foco, estabelecer controles internos com base em uma sistematização e estruturação deles, pode-se perguntar, considerando art. 11, da IN:

- QUANTO AO AMBIENTE DE CONTROLE: A equipe de servidores, como um todo, tem a consciência e está comprometida com a manutenção de adequados controles internos da gestão, durante todo o tempo e por todo processo e organização? Há filosofia da direção e há estilo gerencial, com clara assunção da responsabilidade de supervisionar os controles internos da gestão? Há uma estrutura organizacional na qual estejam claramente atribuídas responsabilidades e delegação de autoridade, para que sejam alcançados os objetivos do processo, da organização?
- QUANTO À AVALIAÇÃO DE RISCOS: Existe um processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos e que determina a resposta apropriada ao risco?
- QUANTO ÀS ATIVIDADES DE CONTROLE: Há atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos? Essas atividades constituem-se em ações preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco)? As atividades de controles internos implementadas são apropriadas, funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, com custo adequado, são abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle? As atividades de controles internos, como, por exemplo, procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro, controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, avaliação de desempenho operacional, avaliação das operações, dos processos e das atividades, supervisão, foram implementadas de forma manual ou automatizada?

- QUANTO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: As informações produzidas são apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis? São identificadas, armazenadas e comunicadas de forma que, em determinado prazo, permitam que os servidores cumpram suas responsabilidades, inclusive a de execução dos procedimentos de controle interno? A comunicação flui para baixo, para cima e através da organização, por todos seus componentes e pela estrutura inteira? Todos os servidores recebem mensagem clara da alta administração sobre as responsabilidades de cada agente no que concerne aos controles internos da gestão? A organização comunica as informações necessárias ao alcance dos seus objetivos para todas as partes interessadas, independentemente no nível hierárquico em que se encontram?
- QUANTO AO MONITORAMENTO: É obtido por meio de revisões específicas ou monitoramento contínuo, independente ou não, realizados sobre todos os demais componentes de controles internos, com o fim de aferir sua eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência ou execução na implementação dos seus componentes e corrigir tempestivamente as deficiências dos controles internos? É realizado o monitoramento contínuo nas operações normais e de natureza contínua da organização? Esse monitoramento inclui a administração e as atividades de supervisão e outras ações que os servidores executam ao cumprir suas responsabilidades? Abrange cada um dos componentes da estrutura do controle interno, fortalecendo os controles internos da gestão contra ações irregulares, antiéticas, antieconômicas, ineficientes e ineficazes? São realizadas avaliações específicas, com base em métodos e procedimentos predefinidos, cuja abrangência e frequência dependerão da avaliação de risco e da eficácia dos procedimentos de monitoramento contínuo?

Interessante que neste quinto aspecto da estrutura do sistema de controle interno, do monitoramento, a avaliação também cabe à unidade de auditoria interna e pelos órgãos do Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo federal, que objetivam aferir a eficácia dos controles internos da gestão quanto ao alcance dos resultados desejados.

Referente às responsabilidades de estabelecimento e aperfeiçoamento dos controles internos, a IN, assim disciplina:

A responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores. Art. 12.

Novamente trata-se de responsabilidades compartilhadas. Portanto, considerando a evidência, que comprovou a existência de controles internos pontuais, em desconformidade com o critério normativo, que determina a implementação de um sistema de controle interno baseado na GR, conclui-se pela constatação de necessidade de implementação de controles internos ajustados ao que orienta a IN MPU/CGU 01/2016.

3.2.2. Recomendação(s):

- 03) **Estabelecer os controles necessários para gerir os riscos identificados no processo relativo à fiscalização de obras.**
- 04) **Avaliar a conveniência e a oportunidade da elaboração de manual de fiscalização de obras da UFPel.**

3.2.3. Manifestação da Unidade Auditada:

Os controles para gerir riscos serão identificados nos mapeamentos dos processos de fiscalização em uma etapa mais avançada deste procedimento que se encontra em sua primeira fase, qual seja a construção de diagramas das atividades e padronização de documentos. Com relação a confecção de um manual, a coordenação de obras, atualmente, utiliza o manual de recomendações básicas para contratação e fiscalização de obras e edificações públicas do Tribunal de Contas da União, que é o manual mais completo e oficial para consulta sobre os procedimentos das atividades de fiscalização. Portanto, a coordenação de obras considera não ser conveniente e oportuno a confecção de outro manual que abarque as mesmas coisas que o documento citado ou, pior, seja menos completo, já que baseamos nossas condutas no que recomendam os órgãos de controle. Estes dois itens podem ser convertidos em um único, em função de que quando da edição de um Manual de Fiscalização de Obras a gerência e controle de riscos deverá ser parte integrante do mesmo. Entretanto devemos atentar quanto a entrada em vigor da nova Lei Nº 14133 de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação, para que o Manual não inicie já desatualizado.

3.2.4. Análise da Auditada:

A Unidade Auditada entendeu pela necessidade de identificação de controles capazes de gerir os riscos. E concluiu não ser conveniente e oportuno a edição de um manual, pelo argumento de que utiliza o manual do TCU. Para monitoramento da Recomendação de nº. 03.

3.3. CONSTATAÇÃO 03

Ausência de documentação, além do ateste em planilha de medição, que demonstre a atuação da fiscalização no acompanhamento das obras do Aulário da Faculdade de Meteorologia e do Grande Hotel.

3.3.1. Descrição do Fato e Fundamento(s):

No que tange aos procedimentos de medição e de pagamento, procurou-se responder ao questionamento principal: “A documentação referente à medição e ao acompanhamento de obra pela fiscalização que embasa os processos de liquidação e pagamento das etapas da obra está conforme os normativos e as boas práticas administrativas, em especial observando o art. 67, § 1º da Lei Federal 8.666/1993?”

Para responder ao questionamento principal supracitado, foi analisado se os processos individuais de pagamentos contêm ou fazem referência à documentação própria, elaborada pela contratante, e que sejam capazes de comprovar atuação da fiscalização da obra e a adequação dos serviços executados pela empresa conforme as especificações técnicas

pactuadas. Isso tudo para respaldar o ordenador de despesa no que se refere à comprovação do cumprimento de poder-dever da Administração em fiscalizar a execução terceirizada de seus empreendimentos e a controlar o risco de pagamento à maior ou padrões de qualidade inferiores ao pactuado.

Ora, o art. 67, da Lei 8.666/93, assim estabelece:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
(GRIFOS NOSSOS).

A Lei de Licitações e Contratos determina que seja o representante da Administração a fazer os registros e anotações vinculados ao contrato e que impactem a sua execução, que pode ser auxiliado por terceiro. Mas, não há dúvida que esse terceiro não se trata de empresa. É dever do fiscal anotar em “registro próprio” as ocorrências de fiscalização. Estas devem ser documentadas e basear o processo de liquidação e pagamento das etapas concluídas, com base nos critérios legais, normativos, jurisprudenciais expostos nesta Constatação.

Em relação ao procedimento de medição, o Manual de Obras Públicas – Edificações (Práticas da SEAP)⁵, documento de boa prática administrativa, salienta:

CONDIÇÕES GERAIS

Deverão ser obedecidas as seguintes condições gerais:

3.1 Somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento os serviços e obras efetivamente executados pela Contratada e aprovados pela Fiscalização, respeitada a rigorosa correspondência com o projeto e suas modificações expressa e previamente aprovadas pelo Contratante.

3.2 A medição de serviços e obras será baseada em relatórios periódicos elaborados pela Contratada, registrando os levantamentos, cálculos e gráficos necessários à discriminação e determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados.

3.3 A discriminação e quantificação dos serviços e obras considerados na medição deverão respeitar rigorosamente as planilhas de orçamento anexas ao contrato, inclusive critérios de medição e pagamento.

3.4 O Contratante deverá efetuar os pagamentos das faturas emitidas pela Contratada com base nas medições de serviços aprovadas pela Fiscalização, obedecidas as condições estabelecidas no contrato.

(GRIFO NOSSO).

Ocorre que em processos relacionados no SEI “Gestão de Contrato: Processos de Pagamentos” as obras em andamento Grande Hotel⁶ e Aulário da Faculdade de

⁵ Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-obra-publica-edificacoes-praticas-da-seap-manuais/manual_obra_publica_construcao.pdf/view. Acessado em: 03/03/2021.

⁶ Grande Hotel – Proc. SEI 23110. 046568/2018-62.

Meteorologia⁷, a liquidação e o pagamento teve por base as planilhas de medição elaboradas pela empresa contratada.

E o ateste na planilha de medição, emitida pela própria empresa, foi a única manifestação do fiscal de obras encontrada nos processos de pagamento. Tal documento não supre a necessidade legal da manifestação do fiscal em relação ao andamento da obra, principais ocorrências, e da própria realização da fiscalização, ou seja, se a fiscalização realmente foi atuante.

Embora o Contrato possibilite que a contratada apresente uma planilha de medição prévia, a planilha feita pela própria empresa se tornou definitiva sem antes mesmo do ateste da fiscalização, como pode ser verificado, por exemplo, no processo SEI 23110.002941/2021-79, na qual a nota fiscal da empresa data de janeiro, acompanhando a planilha de medição elaborada por esta, e o ateste é de fevereiro. O mesmo ocorre, além de outros processos SEI, no de nº. 23110.019515/2020-93, no qual a nota fiscal data de julho e o ateste é de agosto.

A equipe de auditoria também não encontrou nos processos de pagamentos acima referidos diário de obras ou relatórios mesmo que parciais, ou memórias de cálculo, emitidos pela fiscalização. Não há documentação que comprove que, naquele período no qual será feito o pagamento respectivo, a fiscalização atuou na forma do art. 67, da Lei 8.666/93. O mesmo ocorreu nos processos de pagamento do Grande Hotel: 23110.009709/2020-81 e 23110.001752/2021-89, exemplificativamente.

Esse aspecto corrobora com o entendimento da equipe de auditoria de que a planilha de medição prévia apresentada pela empresa, na praxe, é a final para fins de pagamento. Essa “auto-medição”, que a empresa faz e produz a planilha de medição prévia, pode ser um dos documentos de suporte para a Administração efetuar pagamentos, mas não pode ser a única documentação técnica no processo de liquidação e pagamento.

Isso porque o fluxo procedural desses processos, para fins de liquidação e pagamento, precisa ser ajustado ao que diz a Lei, pois é o fiscal que tem o dever de acompanhar o trabalho da contratada, emitindo documento próprio da fiscalização para isso, a fim de comprovar o cumprimento do dever fiscalizatório, bem como permitir que o ordenador de despesa possa realizar os controles daí decorrentes. Um ateste ao documento emitido pela própria contratada não tem o condão de demonstrar efetivamente esse acompanhamento ou de comprovar ao Gestor o desempenho a contento da fiscalização ou a adequação da planilha de medição aos padrões de quantidade e qualidade acordados.

Nesse aspecto segue trecho de decisão do TCU:

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. (Acórdão 4593/2010 – Segunda Câmara). (GRIFOS NOSSOS).

⁷ Aulário Fac. Meteor. – Proc. SEI 23110.056093/2018-12.

A jurisprudência do TCU é reiterada e consolidada no que se refere a que o ateste para fins de liquidação e pagamento de etapas da obra em documentos emitidos pela própria empresa contratada é insuficiente para pagamento, que tal postura constitui irregularidade passível de responsabilização ao fiscal e ao ordenador de despesa, independentemente de haver ou não dano ao erário público⁸:

Acórdão 4447/2020 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz). Responsabilidade. Obras e serviços de engenharia. Fiscalização. Atestação. Medição. Ordenador de despesas. A atestação da execução de serviços de engenharia desacompanhada de boletins de medição, com base apenas em documentos produzidos pela própria empresa contratada, constitui irregularidade apta à responsabilização do fiscal do contrato, independentemente da caracterização de dano ao erário. A autorização de pagamento sem os referidos boletins atrai também a responsabilidade do ordenador de despesas. (GRIFOS NOSSOS).

Conforme enunciado do acórdão acima, a contratante deve emitir o(s) documento(s) que respalde(m) o processo de liquidação e de pagamento, como, exemplificativamente, planilhas, boletins, diários, relatórios, memórias de cálculo, etc. A autorização de pagamento com ausência de documentação própria da fiscalização (pois um ateste sobre documentação da própria empresa é insuficiente) gera responsabilização ao fiscal e ao ordenador de despesa.

Para melhor esclarecimento de como os ministros do TCU, órgão máximo de controle da Administração Pública Federal, entendem a respeito da temática, segue trecho da decisão que fundamentou o enunciado acima:

Ademais, tenho como inescusável e grave a falha de atuação dos Srs. [responsáveis 1, 2 e 3], posto que, na condição de fiscais de contrato, o mínimo que deveriam ter feito era justamente verificar por meios próprios - valendo-se, até mesmo, de memórias de cálculo - se estariam corretos os quantitativos faturados em cada etapa pelas respectivas contratadas, de maneira a resguardar da Administração contratante de eventuais pagamentos indevidos a maior, além de permitir a efetiva atuação dos órgãos de controle. O mesmo desfecho processual deve ser adotado relativamente ao Sr. [responsável 4], que, na qualidade de ordenador de despesas do HGeRJ, efetuou pagamentos no âmbito dos Contratos 4, 9, 10, 15 e 20/2014-HGeRJ sem amparo em boletins de medições que atestassem a execução dos serviços então faturados pelas contratadas, parecendo-me minimamente razoável exigir de um ordenador de despesas que confira ao menos a existência de documentos de medição efetivamente elaborados pelos fiscais das avenças que viriam a ser pagas.

Importante que a presença de documentação comprobatória da atuação da fiscalização em processos de pagamento, por exemplo, permite a atuação dos órgãos de controle, como consta nas decisões do TCU; e também facilita os trabalhos da própria Unidade de Auditoria Interna.

⁸ Boletim de Jurisprudência do TCU nº. 308. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>. Acessado em 31 de março de 2021.

Além disso, o Plenário do TCU, através do Acórdão 767/2009, assim se posicionou, conforme enunciado e parte de seu fundamento:

Enunciado: É passível de multa o responsável por fiscalização de obras que não cumpra as atribuições previstas no art. 67 da Lei 8.666/1993, uma vez que é formalidade essencial o registro de todas as ocorrências pertinentes à execução da obra como condição à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964.

Parte do fundamento: O recorrente alega que a ausência das ações estabelecidas no art. 67 da Lei 8.666/1993 não significaria, necessariamente, possibilidade de lesão ao interesse público, bem como o acompanhamento, por vezes informal, nem sempre seria o estritamente previsto no texto legal. As demandas operacionais o obrigavam a optar entre fiscalizar ou preencher formulários. No entanto, na auditoria realizada [...] foram verificadas as seguintes ocorrências: ausência de diário de obras; definição dos serviços realizados pelas próprias contratadas; inexistência de registro dos serviços anteriormente executados sobre o pavimento; e falta de fiscalização da usina de asfalto. O art. 67 determina que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração, que anotará, em registro próprio, todas as ocorrências pertinentes, mantendo os superiores devidamente informados. O descumprimento do dispositivo, com a deficiente fiscalização da execução contratual, implicou a não correspondência dos serviços previstos com as necessidades dos respectivos trechos. O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência. Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento pari passu, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário. Essa a motivação da multa [...]. (GRIFOS NOSSOS).

Outras decisões do TCU que apontam sobre a necessidade de constar documentação própria, oriunda da fiscalização, para basear processos de pagamento de etapas de obras públicas e, assim, propiciar a comprovação do trabalho dos fiscais, a supervisão pelo ordenador de despesa e as análises das instâncias de controle interno e externo, são os Acórdãos do Plenário de números 2.762/2019, 273/2010, 265/2010, 1.998/2008 e 1.552/2002.

Digno de nota é que a equipe de auditoria não afirma que a fiscalização não ocorreu nas obras da amostra desta Constatação; mas, antes, que a documentação comprobatória das ações de fiscalização necessita constar nos processos de pagamento ou, ao menos, estar

neles referenciada, para melhor espelhar o cumprimento do art. 67, da Lei 8.666/93 e estar melhor ajustada à jurisprudência do TCU e às boas práticas administrativas.

3.3.2. Recomendação(s):

05) Qualificar a instrução dos processos de liquidação e de pagamento com documentação própria da fiscalização, com objetivo de demonstrar a sua própria atuação e a correta execução dos serviços pela empresa.

3.3.3. Manifestação da Unidade Auditada:

A fiscalização utiliza-se da própria planilha de medição para a memória de cálculo - ver coluna memória de cálculo, onde é informado o detalhe da medição que resulta no valor a ser pago. Outro ponto colocado com respeito ao ateste afirma que: "Embora o Contrato possibilite que a contratada apresente uma planilha de medição prévia, a planilha feita pela própria empresa se tornou definitiva sem antes mesmo do ateste da fiscalização, como pode ser verificado, por exemplo, no processo SEI 23110.002941/2021- 79, na qual a nota fiscal da empresa data de janeiro, acompanhando a planilha de medição elaborada por esta, e o ateste é de fevereiro. O mesmo ocorre, além de outros processos SEI, no de nº. 23110.019515/2020-93, no qual a nota fiscal data de julho e o ateste é de agosto". O ateste feito pela fiscalização de obra sempre é referente à nota já emitida pela empresa e que é o resultado da planilha de medição do período indicado. Planilha essa que está devidamente acordada pela fiscalização e a empresa. Ambos assinam a planilha final, que é a que vai para o processo. Não teria sentido colocar toda a discussão anterior à planilha final. Assim, sempre o ateste será em data posterior ao boletim de medição. Sobre os diários da obra, também mencionados, poderemos estudar uma normatização e colocá-los no processo, no caso de serem diários digitais, como é o caso da obra do grande hotel.

3.3.4. Análise da Auditina:

A Unidade Auditada entendeu pela necessidade de melhoria na instrução de seus processos, informando que 'estudarão normatização e inserção no processo'. Para monitoramento da Recomendação de n. 05.

3.4. CONSTATAÇÃO 04

Inobservância dos prazos para recebimento provisório e definitivo da obra do Hospital Escola, e termo de recebimento provisório emitido por servidor não autorizado no processo.

3.4.1. Descrição do Fato e Fundamento(s):

Para a análise dos procedimentos de recebimento provisório e definitivo, verificou-se como esses ocorreram na obra do Hospital Escola. O processo no SEI é o de nº. 23110.008647/2014-41 (processo principal). Conforme dados nesse processo, informado pelo fiscal da obra em seu Parecer datado de dezembro/19, o prazo de execução dos serviços encerrou em 20/10/2019. O recebimento provisório foi emitido em 12/02/2020 e por servidor que não é o fiscal da obra ou seu suplente (Portaria UFPel de nº. 648/2018),

conforme Termo de Recebimento Provisório constante no referido processo eletrônico e arquivado nos papéis de trabalho desta auditoria.

Outro aspecto é a não emissão do Termo de Recebimento Definitivo. Embora o Termo de Recebimento Provisório tenha sido emitido em fevereiro/20, até a data atual, março/21 não há registro de emissão de Termo de Recebimento Definitivo da obra. As evidências desse fato são que, no processo no SEI no qual consta o recebimento provisório (23110.008647/2014-41), uma das últimas movimentações é um despacho para o Presidente da Comissão de Recebimento Definitivo da Obra informando que pendências foram saneadas, datado de 05/março/2020. Também, nos processos relacionados no SEI ao referido processo principal, não foi encontrado um que seja referente Recebimento Definitivo da Obra, mas somente o da emissão da Portaria da Comissão supra citada (SEI 23110.003736/2020-40).

Quanto ao recebimento provisório e definitivo, a Lei 8.666/93, estabelece:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei; (...)

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos. (...)

Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

(GRIFOS NOSSOS).

Assim, o prazo para o recebimento provisório estabelecido legalmente é de quinze dias após a comunicação do término da obra pela contratada ou do prazo de execução da obra, conforme o contrato. E deve ser feito pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, no caso, o fiscal da obra. Este deve anotar em registro as eventuais inconformidades a serem saneadas até o recebimento definitivo. O recebimento definitivo, por sua vez, deve ser emitido também pela Administração, sendo esse no prazo de noventa dias, salvo justificativa constante no processo.

A Instrução Normativa MPOG de nº. 05, de 25 de maio de 2017, também regulamenta aspectos sobre o recebimento provisório e definitivo:

Art. 50. Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei nº 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções e orientar-se pelas seguintes diretrizes:
I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos:

a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e

b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo;

II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:

a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;

b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e

c) comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.

O que acresce a referida IN é que o termo de recebimento definitivo deve ser realizado pelo Gestor do Contrato, que, conclui-se, deve ter conhecimento técnico do objeto contratual. Importante salientar que, em sede de aplicação das leis e regulamentos, cabe à Administração, primeiramente, por uma questão de hierarquia legal, aplicar a lei, depois as regulamentações (no caso, essa IN, por exemplo), e, depois, o contrato. Ou seja, ao contrato, instrumento bilateral, é vedado regrar diversamente do estabelecido em instrumentos legais superiores.

O Manual de Obras Públicas – Edificações (Práticas da SEAP)⁹, documento de boa prática administrativa, salienta aspecto do reflexo que o recebimento definitivo estabelece sobre o tempo de cinco anos de responsabilidade de garantia da qualidade e segurança da obra por parte da contratada:

⁹ Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-obra-publica-edificacoes-praticas-da-seap-manuais/manual_obra-publica_construcao.pdf/view. Acessado em: 03/03/2021.

3.6 Responsabilidade

3.6.1 Durante 5 (cinco) anos após o Recebimento Definitivo dos serviços e obras, a Contratada responderá por sua qualidade e segurança nos termos do Artigo 1245 do Código Civil Brasileiro, devendo efetuar a reparação de quaisquer falhas, vícios, defeitos ou imperfeições que se apresentem nesse período, independentemente de qualquer pagamento do Contratante.

A responsabilidade da empresa permanece para correção de eventuais erros na obra não identificados por ocasião do recebimento provisório e definitivo. Ainda, o Anexo 4 desse Manual ainda prevê outras boas práticas quanto ao recebimento da obra:

3.5 O Recebimento dos serviços e obras executados pela Contratada será efetivado em duas etapas sucessivas: • na primeira etapa, após a conclusão dos serviços e solicitação oficial da Contratada, mediante uma vistoria realizada pela Fiscalização e/ou Comissão de Recebimento de Obras e Serviços, será efetuado o Recebimento Provisório; • nesta etapa, a Contratada deverá efetuar a entrega dos catálogos, folhetos e manuais de montagem, operação e manutenção de todas as instalações, equipamentos e componentes pertinentes ao objeto dos serviços e obras, inclusive certificados de garantia; • após a vistoria, através de comunicação oficial da Fiscalização, serão indicadas as correções e complementações consideradas necessárias ao Recebimento Definitivo, bem como estabelecido o prazo para a execução dos ajustes; • na segunda etapa, após a conclusão das correções e complementações e solicitação oficial da Contratada, mediante nova vistoria realizada pela Fiscalização e/ou Comissão de Recebimento de Obras e Serviços, será realizado o Recebimento Definitivo; • o Recebimento Definitivo somente será efetivado pelo Contratante após a apresentação pela Contratada da Certidão Negativa de Débito fornecida pelo INSS, certificado de Recolhimento de FGTS e comprovação de pagamento das demais taxas, impostos e encargos incidentes sobre o objeto do contrato.

Assim, com base nos critérios acima, a equipe de auditoria analisou a resposta às perguntas que seguem abaixo:

- **QUESTÃO 01:** Houve comunicação por escrito da contratada, informando o término das obras e serviços e se no prazo de até 15 (quinze) dias de tal comunicação, a fiscalização vistoriou a obra, emitindo o recebimento provisório mediante termo circunstaciado assinado pelas partes, nos termos previstos no art. 73, inciso I, alínea “a”, da Lei Federal nº 8.666/93? **RESPOSTA:** Não foi emitido Termo de Recebimento Provisório no prazo legal. O documento foi emitido quase quatro meses após o marco inicial (término da obra) e, quando emitido o Termo, não foi feito pelo fiscal da obra ou seu suplente, conforme Portaria UFPel de nº. 648/2018.
- **QUESTÃO 02:** O recebimento definitivo ocorreu em prazo não superior a 90 (noventa) dias, ressalvada a ocorrência de caso excepcional, devidamente justificado e previsto no edital, nos termos do art. 73, § 3º da Lei Federal nº 8.666/1993? **RESPOSTA:** Passados um ano e um mês da emissão do Termo de Recebimento Provisório, e um ano e cinco meses do Término da obra, não foi emitido o Termo de Recebimento Definitivo. E a equipe de auditoria não logrou localizar processo e/ou justificativa para tal lapso temporal.

- QUESTÃO 03: Houve recebimento definitivo da obra por servidor ou comissão designada por autoridade competente, mediante termo circunstaciado, assinado pelas partes, após decurso de prazo de observação hábil, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, conforme art. 73, inciso I, alínea “b” da Lei Federal nº 8.666/93?
RESPOSTA: Não há registro de emissão (no processo SEI de nº. 23110.008647/2014-41 e processos a esse relacionados) de Termo de Recebimento Definitivo, em que pese a conclusão da obra ter sido realizada em outubro/19.

Com base nas respostas negativas a essas três perguntas, a Subquestão de Auditoria nº. 3.4, “Concluída a obra ou serviço, objeto do contrato, os recebimentos provisório e definitivo foram realizados nos termos do art. 73 a 76, da Lei Federal 8.666/1993?”, obteve resposta negativa. Portanto, resumidamente: o procedimento de recebimento provisório e definitivo adotado no caso em análise apresentou deficiências, sendo elas: a) o recebimento provisório da obra não se deu em quinze dias após o término da obra; b) O termo de recebimento provisório foi emitido por outro servidor que não o fiscal da obra; c) O termo de recebimento definitivo da obra não se deu em noventa dias; d) Não foi emitido o termo de recebimento definitivo da obra.

3.4.2. Recomendação(s):

- 06) Emitir o termo de recebimento provisório das obras no prazo legal, salvo justificativa presente no processo.**
- 07) Observar que os termos de recebimento provisório das obras sejam firmados pelo servidor autorizado, conforme nomeação em Portaria.**
- 08) Emitir termo de recebimento definitivo das obras no prazo legal, salvo justificativa presente no processo.**
- 09) Emitir o termo de recebimento definitivo da obra do Hospital Escola.**

3.4.3. Manifestação da Unidade Auditada:

Passível de atendimento, exceto o item 09. Informamos que no caso da obra do Hospital Escola, a comissão de recebimento definitivo foge do alcance das atribuições da COPF, por não se tratar de servidores constantes no quadro da equipe desta coordenação, e sim da empresa EBSERH. Informamos ainda, que em consulta para ver o andamento do processo, consta no processo sei nº 23110.008647/2014-41 o despacho NUCON (1258706) o qual cobra providências da EBSERH em relação a emissão de termo de recebimento, a mesma responde a solicitação no próprio processo.

3.4.4. Análise da Auditina:

A Unidade Auditada concorda com a constatação e afirma ser passível de atendimento. Quanto à Recomendação de nº. 09, a Auditina identificou que foi emitido o Termo de Recebimento Definitivo em set/2021 (23110.008647/2014-41). Para monitoramento das Recomendações de ns. 06, 07 e 08.

3.5. CONSTATAÇÃO 05

Morosidade no processo de notificação da empresa sobre defeito encontrado no RU do campus Anglo, após o recebimento dessa obra, e não cumprimento da notificação pela empresa.

3.5.1. Descrição do Fato e Fundamento(s):

Iniciou-se em março/20 o processo SEI (23110.006393/2020-75), no qual o fiscal do contrato comunicou à PROPLAN defeito identificado na obra do Restaurante Anglo após o seu recebimento. Depois de trâmites internos, foi expedida notificação para empresa em outubro/20. Contudo, até janeiro/21, há evidência de que o problema não havia sido corrigido pela contratada. O processo tramitou de forma morosa e excessivamente burocrática (conforme fluxograma que espelha o ocorrido processualmente), não apresentando solução definitiva ao problema identificado, que é “infiltrações no sistema de calhas, o que acabou danificando o madeiramento do berço das calhas, desprendimento dos fechamentos do telhado”. A morosidade processual foi causada por alguns fatores: primeiro constatou-se descumprimento de prazo legal de direito administrativo para movimentação em processo que é de cinco dias. A Lei 9.784/99 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), art. 24, estabelece:

Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Há despachos, procedimentos e decisões que ultrapassaram o prazo legal, sendo elas os correspondentes às ações 07, 09, 10, 13 e 14 do Fluxograma. Acrescenta-se que não há justificativa no processo sobre descumprimento do prazo quinquenal. Em especial, a Ação 07 registra ingresso no setor em março/20, com a primeira ação em maio/20 (encaminhamento de e-mail para a empresa) e depois despacho para envio à PRA em outubro/20 – um total de sete meses de trâmite na mesma unidade; salienta-se, ainda, a ausência de justificativa referente ao transcurso temporal.

Outro fator da burocracia em excesso no processo foi a existência de muitos despachos. Do total das quinze Ações no processo, pode-se dizer que seis são despachos de encaminhamento, tais como as Ações 03, 05 e 11. E, ao total, são quarenta e dois registros na lista de andamento até o momento (março/21), conforme consulta ao andamento do processo analisado. Onze servidores formalmente se envolveram no processo, inclusive com participação de dois pró-reitores – tudo para solucionar um problema não revestido de complexidade. Faz-se necessário o mapeamento e simplificação do processo de fiscalização da obra pós-recebimento, com definições mais claras de atribuições e responsabilidades. Há ausência de uma direção processual e não há definição clara de competências capazes de reduzir o quantitativo de despachos e de servidores que se envolvem na demanda, promovendo de melhor forma a eficiência e eficácia administrativa, ou seja, promover ações mínimas, em menos tempo possível e que solucione o problema (art. 37, caput, CF/88).

Resumidamente, os trâmites e despachos ocorreram conforme o Fluxograma que segue:

Nº AÇÃO	DATA RECEBIMENTO	DATA ENVIO	ATOR	AÇÃO
1	06/03/20	06/03/20	PRAE - FISCAL DO CONTRATO	Abertura do processo administrativo - Mem. para PROPLAN
2	06/03/20	06/03/20	PROPLAN	Despacho para SUINFRA
3	06/03/20	06/03/20	SUINFRA	Despacho para UAGI
4	06/03/20	09/03/20	UAGI	Vistoria e laudo
5	09/03/20	09/03/20	SUINFRA	Despacho para PROPLAN
6	09/03/20	09/03/20	PROPLAN	Despacho para COPF
7	10/03/20	15/10/20	COPF	E-mail para a empresa em 21/05/20 e mem. para PRA solicitando notificação em 15/10/20.
8	15/10/20	16/10/20	PRA - PRO REITOR	Despacho para SAPA
9	16/10/20	07/12/20	PRA - SAPA	Notificação para empresa em 20/10/20 e despacho para PRAE em 07/12/20.
10	08/12/20	29/12/20	PRAE - FISCAL DO CONTRATO	Vistoria e despacho para SUINFRA
11	29/12/20	30/12/20	SUINFRA	Despacho para PROPLAN
12	04/01/21	07/01/21	PROPLAN	Despacho para COPF
13	07/01/21	21/01/21	COPF	Visitação em 20/01/21 e Mem para PROPLAN informando que o problema permanece em 21/01/21
14	21/01/21	03/02/21	PROPLAN	Despacho para SUINFRA
15	04/02/21	05/02/21	SUINFRA	Conclusão do processo na Unidade

Fluxograma 01 – Ações do processo

Elaboração própria a partir dos Processo SEI 23110.006393/2020-75

Percebe-se, também, da leitura de como o processo se desenrolou, uma ausência de um sistema de controle capaz de promover celeridade e efetividade à Notificação efetuada pela UFPel. A Notificação foi enviada em outubro/20, e em janeiro/21 o problema permanecia. Nesse caso, em especial, a morosidade em solucionar o problema de umidade identificado na obra tende a causar ainda mais danos ao bem público. Por final, o processo foi arquivado em uma das unidades em que tramitou, mas sem uma finalização ao mesmo ou informação final. O processo permanece aberto em outras três unidades, o que faz com que se conclua que a Notificação efetuada não se efetivou, ou seja, a empresa não solucionou o erro da obra.

A jurisprudência do TCU trata do assunto em tela, qual seja, reparação de vícios e defeitos construtivos após o recebimento da obra por parte da empresa:

É dever da Administração agir para o resguardo do direito de reparação de vícios e defeitos construtivos constatados em empreendimentos de engenharia, por meio da realização de vistorias periódicas e, se necessário, do acionamento da contratada no prazo legal (art. 618 do Código Civil). A omissão do gestor que venha a trazer ônus ao erário pode implicar sua responsabilização. Acórdão 2053/2015 – Plenário TCU.

Os gestores podem responder solidariamente pelos prejuízos causados e não reparados das falhas construtivas, em caso de mora superior a 180 dias, contados da constatação do vício, para notificação administrativa da empresa construtora para reparar os problemas identificados (art. 618 do Código Civil). Acórdão 2499/2014 – Plenário TCU.

Ambos enunciados são trazidos aqui para alertar ao gestor quanto à necessidade de vistorias periódicas em obras finalizadas e também quanto à tomada de ações efetivas para correção de defeitos para resguardo do patrimônio público:

Administração deve estar atenta a resguardar o direito de reparação do seu empreendimento, por meio da realização de vistorias periódicas seguidas e, a depender do caso, do acionamento da empresa no prazo legal. A omissão do gestor, que venha a trazer ônus ao erário, pode implicar sua responsabilização, na linha do disposto no art. 10 da Lei 8.429/1992. Relatoria do acórdão 2053/2015-Plenário TCU.

Assim, com base nos fatos, evidência e critérios apontados acima, a subquestão de auditoria de nº. 3.5, “a fiscalização após o recebimento da obra é efetuada de forma a sanear defeitos de responsabilidades da empresa, conforme art. 66, da Lei Federal 8.666/1993?”, obteve resposta negativa.

3.5.2. Recomendação(s):

10) Definir o fluxo processual interno referente à identificação de defeitos após a conclusão da obra e à notificação da empresa responsável.

11) Exigir o cumprimento da Notificação de nº. 048/2020-SAPA/UFPel pela empresa contratada, para que sejam corrigidas as pendências identificadas na obra do RU-Anglo.

3.5.3. Manifestação da Unidade Auditada:

Com relação a recomendação do item 10 já está em atendimento com o mapeamento do processo de notificação que está em andamento e tem previsão de conclusão no segundo semestre de 2021. Já a recomendação do item 11 já foi efetuada com o despacho COPF (1327010) no processo sei nº 23110.00693/2020-75.

3.5.4. Análise da Auditada:

A Unidade Auditada concorda com o apontamento, prevê prazo de conclusão de uma recomendação. Em relação ao cumprimento da Notificação, a Administração entendeu pela não responsabilização da empresa, arquivando o processo (23110.00693/2020-75). Para monitoramento da Recomendação de nº. 10.

4. CONCLUSÃO

A ação de avaliação realizada verificou aspectos de gestão de riscos, controles internos e procedimentos específicos, conforme delimitação do PAINT/2020.

Quanto às questões de auditoria propostas, as respostas obtidas foram:

- a) *Os riscos são identificados, avaliados, administrados e controlados?* Não há a implementação de uma Gestão de Riscos, nos moldes da IN MPU/CGU 01/2016, conforme Constatação 01 do Relatório.
- b) *Os controles internos pautam-se na Gestão de Riscos?* Não há a implementação de um sistema de controle interno, nos moldes da IN MPU/CGU 01/2016, conforme Constatação 02 do Relatório.
- c) *Os procedimentos específicos em fiscalização de obras de engenharia estão adequados aos normativos e boas práticas administrativas?* Os procedimentos relacionados à designação da fiscalização e ao acompanhamento da fiscalização na vigência contratual estão conformes (veja Capítulo 2.1 – Análises Efetuadas). Mas os relativos à documentação que suporta a medição e pagamento, ao recebimento provisório e definitivo, e ao saneamento de defeito identificado em obra após seu recebimento, precisam ser aprimorados, conforme Constatações 03 a 05 deste relatório.

Assim, considerando os trabalhos desenvolvidos desde a etapa de planejamento até a fase de elaboração do Relatório, pode-se concluir que a auditoria seguiu o Programa de Auditoria aprovado previamente pela chefia da Auditada, tendo em vista que os objetivos delineados para a auditoria foram cumpridos e as questões de auditoria foram respondidas com base nas evidências obtidas – tudo em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, em especial o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

Destaca-se que o presente Relatório não possui o intuito de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir na área auditada ou no processo, mas, sim, de subsidiar



as decisões administrativas a fim de fortalecer os controles internos, mitigar os riscos institucionais e assessorar a gestão da UFPel.

Por final, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, encaminha-se o presente Relatório para a manifestação do Pró-Reitor, bem como, posteriormente, ao Reitor, na condição de Presidente do CONDIR, para ciência e manifestação, caso entender necessário.

Pelotas/RS, 04 de outubro de 2021.