

RELATÓRIO DE AUDITORIA

**RAI 06/2020 – Secretaria Geral de
Gestão do Espaço Físico - SeGEF**



AudIn · UFSCar
Auditoria Interna

Coordenadora Interina da AudIn
Jaqueline Contarin

Auditora Interna
Leticia Bernardes de Mello Grego

Novembro/2021

Auditoria Interna - AudIn
Fundação Universidade Federal de São Carlos

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Unidade Examinada:

Secretaria Geral de Gestão do Espaço Físico - SeGEF

RAI 06/2020

Missão da AudIn

Aprimorar e avaliar a gestão por meio de atuação independente e objetiva prestando serviços de consultorias e agregando valores aos controles internos da Universidade sempre buscando a eficácia nos processos de gerenciamento de riscos, integridade e governança.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABR	Auditoria Baseada em Riscos
AudIn	Auditoria Interna
BDI	Benefícios e Despesas Indiretas
CAT	Certidão de Acervo Técnico
CComp	Coordenadoria de Compras
CFin	Coordenadoria de Finanças
CoECiv	Coordenadoria de Engenharia Civil
CoFiS	Coordenadoria de Fiscalização de Obras
CGU	Controladoria Geral da União
FAI-UFSCar	Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da UFSCar
FONAI-MEC	Associação Nacional dos Servidores Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação
FUFSCar	Fundação Universidade Federal de São Carlos
GR	Gabinete da Reitoria
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LDO	Lei de Diretriz Orçamentária
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAINT	Plano de Auditoria Interna
PN	Programa de Necessidades
ProAd	Pró-Reitoria de Administração
SA	Solicitação de Auditoria
SeGEF	Secretaria Geral de Gestão do Espaço Físico
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SGAS	Secretaria Geral de Gestão Ambiental e Sustentabilidade
TCU	Tribunal de Contas da União
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	7
II. RESULTADOS DOS EXAMES	10
III. CONCLUSÃO	20
ANEXOS	21

I. INTRODUÇÃO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na Administração Central da Universidade Federal de São Carlos (Campus São Carlos) no período de 07/08/2020 a 30/08/2021 em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando avaliar os controles internos dos processos desempenhados pela Secretaria Geral de Gestão do Espaço Físico - SeGEF.

A auditoria no SeGEF está prevista no Plano de Auditoria Interna (PAINT) de 2020 e foi selecionada por meio da metodologia de Auditoria Baseada em Riscos (ABR). Cumpre salientar que, as excepcionalidades advindas com a pandemia do COVID-19 impactaram no planejamento da AudIn, e, por tal razão, embora tenha sido iniciada no exercício de 2020, conforme planejado, o presente trabalho foi concluído em 2020.

A metodologia consistiu na aplicação da ferramenta “Matriz de Riscos”, na qual são identificados os riscos e pontuados os aspectos de probabilidade e impacto de cada um, para sua posterior classificação em níveis de riscos. A pontuação foi feita com base na experiência da Auditoria e informações sobre os processos, adquiridos junto à área auditada, prezando pela coerência e relatividade entre os riscos. A matriz utilizada é uma adaptação dos modelos FONAI-MEC¹ e da “Planilha Documentadora”² do Ministério da Economia (Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), os quais figuram como parte de uma metodologia amplamente difundida no âmbito das auditorias internas das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). Para os riscos classificados como moderados, altos e críticos foram realizados testes substantivos sobre uma amostra de dados, de forma a atestar a conformidade dos processos.

A auditoria foi realizada levando em consideração o “Manual de Auditoria de Obras Públicas” disponibilizados pela Controladoria Geral da União – CGU em seu repositório: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44975>.

Devido à capacidade operacional da equipe da auditoria interna, as análises de restringiram às obras realizadas no exercício de 2019, que totalizam 7, dentre as quais, três foram realizadas por empresas terceirizadas, conforme informações fornecidas pela área auditada em resposta à SA 04-P02-2020.

Durante a condução dos trabalhos, foi realizada reunião com a equipe da SeGEF e da SGAS, visando compreender as fases inerentes à obtenção da Licença Ambiental, tendo em vista que um dos riscos identificados foi o da realização de obras sem a

¹ Versão foi disponibilizada durante o curso de capacitação “A Atuação da Unidade de Auditoria Interna” da associação FONAI-MEC, entre os dias 10/10/2018 e 14/10/2018 em São Paulo.

² A “Planilha Documentadora” do MPOG foi acessada no link <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/planilha-documentadora-20-02-2017-2.xlsx/view>, último acesso na data de 14/03/2019.

emissão de licença pelos órgãos competentes. Conforme devidamente constado em ata de reunião, a Secretaria de Gestão Ambiental informou que a Universidade é dispensada do licenciamento ambiental para a construção de prédios. Tal fato pôde ser confirmado por meio da Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997.

A AudIn identificou o risco de pagamentos sem a respectiva entrega de objeto pela contratada e liquidação, ou seja, sem o documento comprobatório de ateste pelo fiscal da obra através da emissão do Boletim de Medição. Foi realizado um teste para avaliar se cada nota fiscal de determinada amostra contava com um Boletim de Medição correspondente. Primeiro, selecionou-se as 3 obras de maior vulto em execução em 2019, informadas na resposta à SA03-P04-2020. Em seguida, selecionou-se as notas fiscais das respectivas contratadas, por ordem de valor até que fosse atingido, no mínimo, 80% do total pago para cada contratada, pelo método de Pareto. Das 21 notas fiscais selecionadas, todas contavam com um Boletim de Medição correspondente (informados nas respostas à SA08-P04-2020 e SA15-P04-2020).

Em relação ao uso de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) reduzido, foi identificado o risco de não aplicação quando cabível. No entanto, o gestor informou que “O BDI reduzido é aplicado apenas para a aquisição de equipamentos e sua utilização fica a cargo do orçamentista, sendo que os orçamentos elaborados pela CoECiv passam sempre por revisão de pelo menos mais um membro da equipe de trabalho”, desta forma, a dupla verificação mostra-se procedimento de controle interno hábil a evitar erros.

Outro risco identificado foi o de inconsistências na aplicação de preços e do BDI nos Boletins de Medição. A AudIn realizou um teste para verificar se os preços unitários em uma amostra de itens de construção, boletins e obras correspondiam à planilha orçamentária apresentada pela contratada no processo licitatório. As amostras foram selecionadas da seguinte forma: das obras em execução em 2019 (resposta à SA03-P04-2020), foram selecionadas as 3 de maior vulto. Dentre todos os Boletins de Medição das respectivas obras foram selecionados os de maior materialidade até atingir-se o valor de 80% de todos os boletins (Pareto). Em cada Boletim de Medição, foram selecionados os itens que correspondiam aos maiores valores na medição. A AudIn verificou que o preço aplicado em todos os itens selecionados correspondia ao valor pactuado conforme a Planilha Orçamentária da candidata. Para todos os itens amostrados, verificou-se a correta aplicação de percentuais de BDI. O resultado proporciona segurança razoável de que os Boletins são elaborados livres de inconsistências, apesar do risco atualmente presente no processo gerado pela falta de atestes dos Boletins por um segundo fiscal ou coordenador (o qual pode resultar em inconsistências no futuro). A necessidade de complementação dos controles internos com o ateste de um segundo fiscal é recomendada no capítulo seguinte deste relatório.

Foi identificado, ainda, o risco de não cumprimento de exigências relacionadas ao recebimento da obra. O item b) do art. 73 da Lei nº 8.666/1993 exige que o recebimento definitivo de obras seja feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado. A SeGEF informou na resposta à SA03-P04-2020, que o procedimento padrão adotado é a designação de comissão para o recebimento. Para verificar a conformidade deste processo, a AudIn selecionou como amostras as três obras já finalizadas de maior materialidade (valor previsto em contrato) dentre as obras executadas em 2019 (fornecidas na resposta à SA03-P04-2020). Para todas as amostras foi fornecida evidência de formação de comissão de recebimento e apresentado Termo de Recebimento Definitivo ou Relatório de Ajuste, solicitando ajustes pela contratada antes do recebimento definitivo (respostas à SA05-P04-2020). Portanto, não houve indícios de inconformidades no recebimento das obras executadas por terceiros.

No tocante à necessidade de haver interesse público para execução da obra, verificou-se que tal requisito se encontra contemplado pelo Código de Obras da Universidade (Resolução COAD nº 22, de 26 de Outubro de 2020), que preconiza em seu artigo 28 que: “As demandas encaminhadas à SeGEF deverão ser justificadas pelo usuário e serão analisadas pela Câmara Técnica de Desenvolvimento Físico (CT-DeFis) da SeGEF, de acordo com a Portaria 3227/2018.”. Desta forma, havendo normatização em relação à necessidade de Justificativa pelo demandante da obra, bem como análise sobre as demandas a serem atendidas pelo local a ser reformado/construído, verifica-se que a averiguação da existência de interesse público para execução da obra está sendo observada pela Secretaria.

Durante os planejamentos do trabalho, observou-se ainda, o risco da não apresentação de documentos exigidos na fase de planejamento da obra, quais sejam: Levantamento (LV) e Programa de Necessidades (PN). No entanto, conforme artigo 42 da Resolução COAD nº 42, de 26 de outubro de 2020, tais documentos devem ser elaborados antes do início da obra. Cumpre salientar que, referida Resolução encontra-se em vigor desde a data de sua publicação, conforme determina o artigo 128 da mesma, desta forma, todos os seus preceitos devem ser observados para a execução de obras.

O Manual de Obras disponibilizado pela Controladoria Geral da União menciona a necessidade de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, para obras de grandes edificações, rodovias, ferrovias, metrô, barragens, adutoras, canais, portos, aeroportos, o que não é o caso das obras analisadas. Desta forma, os Estudos de Viabilidade Econômica e Ambiental são inexigíveis. Em relação ao Estudo de Viabilidade Técnica, a gestora informou que “são análises prévias feitas pelas diversas áreas de conhecimento da SeGEF antes do início do projeto” e que “constitui uma etapa de planejamento e tratamento de determinada demanda. Esta fase, portanto, se realiza por meio de diversas atividades, dentre as quais podem se citar: visitas técnicas,

reuniões com interessados, levantamentos de documentos existentes”. Desta forma, embora não seja obrigatório, a Secretaria realiza o Estudo de Viabilidade Técnica.

No decorrer da auditoria, verificou-se o risco de inobservância dos requisitos mínimos a serem verificados na entrega dos projetos (peças gráficas – plantas, memorial descritivo, estudos preliminares, memoriais de cálculo dos dimensionamentos, especificações técnicas – caderno de encargos, cronograma físico-financeiro, orçamento das obras e ART). Mencionados documentos foram solicitados em relação às obras Edifício de Engenharia Mecânica e Edifício de Medicina II, cujos projetos foram realizados por terceirizadas. Em resposta à SA17-P04-2020, a gestora apresentou todos os documentos, exceto os estudos preliminares e os memoriais de cálculo dos dimensionamentos.

Em relação aos estudos preliminares, justificou que “o entendimento de que esta etapa não é documental, portanto, não haveria como constar do numerário processual. Por estudos preliminares compreende-se todo o trabalho tácito pré-licitatório das equipes da SeGEF, em atividades como a condução de reuniões com os interessados para conhecimento de demanda, a elaboração de estudos básicos de necessidades, visitas de campo aos locais de implantação, análise documental e liberação de projetos executados externamente, consultas e solicitações a órgãos ambientais, negociação de prioridades entre as demandas definidas pela administração superior, etc.” De fato, a fase de estudos preliminares trata-se de uma fase que antecede todas as demais, contendo atividades dinâmicas e difíceis de serem documentadas, portanto, a ausência de registro se justifica.

No tocante ao memorial de cálculo dos dimensionamentos, a gestora afirmou que tal elemento não se aplica por se tratar de replicação de projeto. Portanto, novamente a ausência do mesmo foi devidamente justificada.

Desta forma, foi possível observar que a observância dos documentos mínimos necessários para a entrega dos projetos ocorre de forma satisfatória.

II. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 - CONSTATAÇÃO: Atraso nas obras realizadas por construtoras terceirizadas.

Causa: Fragilidades de fluxo de caixa das contratadas.

Foi identificado o risco de atrasos na execução das obras, prejudicando o prazo para entrega do objeto do contrato e, eventualmente, os objetivos de atividades de pesquisa, ensino e extensão. O atraso na entrega de um prédio ou reforma pode significar que aulas e experimentos planejados sofrerão atrasos ou terão que ser remanejados.

De um universo de sete obras que estavam em andamento no ano de 2019, foram amostradas as 2 obras de maior valor, as quais representaram 73% do valor total das sete obras. Foi então verificado se a execução das obras estava em etapa coerente com o planejado. Foi constatado que ambas as obras contam com um atraso significativo com relação a seus prazos originais. Em uma reunião com a CoFis, a AudIn perguntou

quais as causas identificadas pelo atraso em obras na UFSCar. O coordenador da área explicou que há duas principais causas: 1) aumentos ou alterações no escopo da obra e 2) atrasos gerados pelas contratadas por problemas operacionais e financeiros. Ambos os contratos de obra foram objeto de diversos aditamentos com prorrogação de prazos. Pela análise da justificativa dos aditamentos, a AudIn constatou as razões citadas pelo coordenador da CoFis, concluindo que os atrasos são ora provocados pela administração pública por alterações de escopo e atrasos nos pagamentos e ora pela contratada, por problemas operacionais e financeiros. Uma terceira causa são fatores externos como condições climáticas desfavoráveis e a pandemia da COVID-19 a partir de 2020, que fogem ao controle de ambas as partes.

Em se tratando de eventos climáticos e outras causas externas, trata-se de eventos imprevisíveis, sem possibilidade de ação da administração pública para mitigá-los. Quanto a aumentos de escopo durante a execução, acredita-se que mesmo que tais aditamentos fossem previstos no edital da licitação, a consequência seria um aumento no prazo original previsto, o qual, se atendido, deixa de configurar uma situação de atraso. Para mitigar os atrasos, restaria tomar ações para reduzir a probabilidade de atrasos no pagamento das contratadas pela administração pública e de contratação de construtoras com fragilidades de fluxo de caixa e financeiras. Com relação à primeira hipótese, a AudIn perguntou à CFin na reunião do dia 04/05/2021 se há ações para mitigar atrasos nos pagamentos. A CFin esclareceu que os recursos são oriundos de verbas parlamentares que devem ser liberadas pelo governo federal. A CFin informou que a administração da Universidade já realiza contatos com as respectivas autoridades para evitar atrasos no recebimento dos recursos, mas que não conta com maior discricionariedade para mitigar esse risco.

Finalmente, há a possibilidade de verificar formas de mitigar o risco de contratação de construtoras com fragilidades financeiras, buscando atender o interesse público. Em reunião com a Pró-Reitoria Adjunta da ProAd e a Coordenadoria de Compras no dia 21/05/2021, a CComp informou que atualmente são requisitos para a contratação apresentar declaração de assunção prévia de serviços junto à administração pública e comprovação de patrimônio líquido não inferior a 10% do contrato. Foi informado ainda que se desconhece estudos passados sobre a aplicação de índices como parte da qualificação econômico-financeira, conforme é permitido pelo art. 31 da Lei nº 8.666/93.

A qualificação econômico-financeira por coeficientes e índices está alinhada com a Lei nº 14.133 de 01/04/2021 pelo seu art. 69, sendo necessária a conformidade com os limites da aplicação de índices e documentação fornecida, no mesmo artigo.

Por ter sido constatada a oportunidade de aplicação de ditos índices, a AudIn recomenda o estudo de viabilidade e interesse público dos mesmos (inclusive com *benchmarkings* junto a outros órgãos públicos), visando evitar a contratação de construtoras com fragilidades de fluxo de caixa, o qual resulta em atrasos nas obras públicas. O estudo deve levar em consideração o impacto negativo de maiores exigências na licitação (ex. frustração da concorrência, propostas mais caras pelas contratadas, entre outros), sendo que estes podem demonstrar não haver benefícios líquidos na aplicação dos índices.

2.1.1 - RECOMENDAÇÃO: Condução de projeto que avalie a viabilidade e o interesse público na aplicação de índices de qualificação econômico-financeira, adicionalmente aos aplicados atualmente, conforme o art. 31 da Lei nº 8.666/1993 e art. 69 da Lei 14.133/2021 (ProAd).

2.2 - CONSTATAÇÃO: Ausência de registro e atualização sobre obras no SIASG.

Causa: Fragilidade nos controles internos relativos às responsabilidades legais referentes a obras.

Análise da Auditoria Interna: O Manual de Auditoria de Obras Públicas da Controladoria Geral da União (CGU) (disponível no repositório de conhecimento da CGU, através do link <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44975>) atribui ao Gestor de Contrato a responsabilidade de “efetuar o registro do contrato no Sistema integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG” e atualizá-lo mensalmente quanto à execução física e financeira. Esta exigência está prevista de forma regular nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO’s), assim como no art. 17 da LDO de 2020 (Lei nº 13.898/2019). Ao ser questionada, a ProAd informou que o SIASG foi desativado e que realiza o registro de contatos no ComprasNet (o Comprasnet Contratos substituiu o SIASG em 2021) e que não faz o acompanhamento dos mesmos no sistema (acompanhamentos são feitos somente no SIMEC, pela SeGEF). Haja vista que esta atividade está prevista na LDO, recomenda-se que a ProAd e/ou a SeGEF realize o acompanhamento previsto no Comprasnet Contratos, o qual substituiu o SIASG, evitando inconformidades para a UFSCar.

2.2.1 - RECOMENDAÇÃO: Registro e acompanhamento de contratos no SIASG ou Comprasnet Contratos, conforme requerido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (ProAd).

2.3 - CONSTATAÇÃO: Ausência de ateste dos Boletins de Medição.

Causa: Ausência de mapas de processo institucionalizados com controles de segregação de função.

Análise da Auditoria Interna: Identificou-se o risco de inconsistências nas medições realizadas pelos fiscais, as quais tem o objetivo de constatar os serviços específicos realizados e sua quantidade, para fins de pagamento mensal. O processo realizado na SeGEF envolve a medição pelo Fiscal da Obra, a aplicação de valores unitários conforme a Planilha Orçamentária apresentada pela contratada no processo licitatório e o envio do Boletim à contratada para revisão e emissão da nota fiscal. O Manual de Auditoria de Obras Públicas da CGU atribui ao Gestor do Contrato a conferência e ateste do Boletim de Medição antes de envio à contratada. A AudIn considera essa atividade um controle para mitigar o risco de inconsistências na medição.

A CoFis informou na resposta à SA03 que a área não conta com a figura de Gestor do Contrato e que este, portanto, não realiza os atestes. A CoFis foi questionada novamente na reunião de 26/02/2021 se são feitas atividades de revisão ou ateste dos Boletins antes do seu envio à contratada, a qual respondeu que o coordenador da CoFis realiza o ateste e que evidências desse ateste constariam dos processos SEI específicos para

cada pedido de pagamento enviado à Coordenadoria de Finanças (CFin). A CoFis informou ainda que o fiscal específico de cada área (civil, mecânico, elétrica) realiza sua própria medição. Nos processos mencionados pela CoFis foi encontrada uma Declaração de Encaminhamento de NF, a qual ora é assinada por somente um fiscal da área da CoFis, ora por este e adicionalmente, por fiscal ou coordenador de outras áreas de engenharia (mecânica ou elétrica) da SeGEF. Estes fiscais, no entanto, não atestam a medição um do outro de forma sistemática. Somente em um caso foi encontrado ateste por um segundo fiscal da mesma área ou seu coordenador. Como o engenheiro de cada área avalia somente as medições de sua área específica, não há evidências suficientes para afirmar que hoje é feita uma dupla checagem ou ateste das mesmas informações com segregação de funções, de forma regular. Recomenda-se que seja criado um processo onde um fiscal realize as medições e outro servidor ou coordenador ateste as mesmas quantidades medidas, registrando o ateste.

2.3.1 - RECOMENDAÇÃO: Implementação de processo de ateste das informações consideradas no Boletim de Medição e documentação deste controle em mapa de processo institucionalizado.

2.4. CONSTATAÇÃO: Fragilidades nos controles internos referentes à verificação de documentação de conformidade trabalhista, fiscal e previdenciária da contratada.

Causa: Ausência de formalização de responsabilidades entre Pró-Reitorias e Secretarias e da formalização das atribuições em mapas de processo institucionalizados.

Análise da Auditoria Interna: O art. 71º da Lei nº 8.666/1993 atribui à contratada a responsabilidade sobre encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes do contrato. O parágrafo 2º, no entanto, estabelece a solidariedade da administração pública com o contratado pelos encargos previdenciários, o qual representa um risco para a Universidade caso as contratadas não honrem com esses compromissos. A SeGEF informou na resposta à SA03-P04-2020 que coleta a documentação trabalhista, fiscal e previdenciária e a encaminha à Coordenadoria de Finanças, mas não a analisa. Em reunião com a CFin no dia 04/05/2021, esta informou que tampouco analisa a documentação. A CFin informou, no entanto, que executa duas ações de controle interno: 1) a retenção de 11% da NF das contratadas para fins de INSS e 2) comunica o fiscal da obra quando houver irregularidades junto à Receita Federal, verificada no SICAF, para que este comunique à contratada a necessidade de regularização. No entanto, a CFin não bloqueia pagamentos em caso de irregularidades, mesmo em caso de recorrências. A CFin informou ainda que os 11% de retenção podem não ser suficientes para a quitação de débitos previdenciários da contratada para a mão-de-obra aplicada na execução do contrato, haja vista que podem constar encargos na Guia de Previdência Social além dos 11%. A CoFis, por sua vez, não conta com controles internos para se certificar que as irregularidades sejam sanadas no futuro, após a notificação pela CFin de tais irregularidades.

Percebe-se que a apresentação de documentação previdenciária só pode ser considerada um controle interno efetivo, caso ela seja analisada e tomadas as medidas necessárias junto às contratadas em caso de irregularidade. O risco, no entanto, é mitigado pela nova lei de licitações, a qual estabeleceu responsabilidade por débitos previdenciários da contratada pela administração pública somente em contratos com

dedicação exclusiva de mão-de-obra e serviços contínuos (Lei nº 14.133/2021, art. 121, parágrafo 2º). A nova lei passará a vigorar de forma absoluta em 01/04/2023. Portanto, a AudIn propôs a formulação conjunta de recomendação com a ProAd e SeGEF para mitigar o risco remanescente até a revogação completa da Lei 8.666/1993.

A ProAd concordou em verificar o processo atual e contratos vigentes para avaliar possíveis controles internos adicionais (ata da reunião do dia 27/09/2021).

2.5 CONSTATAÇÃO: Ausência de conhecimento sobre o arquivamento pela contratada do Livro de Ordem ou Diário de Obra das obras junto ao CREA, conforme a Resolução CONFEA nº 1.024 de 21/08/2009.

Causa: Ausência de controles internos para constatar o efetivo arquivamento.

Análise da Auditoria Interna: A Resolução CONFEA nº 1.024 de 21/08/2009 prevê que a primeira via do Livro de Ordem ou Diário de Obra seja arquivada junto ao CREA local (assim como destacado no Manual de Fiscalização de Obras da CGU, de agosto de 2018). A SeGEF informou em resposta à SA03-P04-2020 que é responsabilidade da contratada fazer esse arquivamento. A CoFis informou ainda, na reunião do dia 26/02/2021, que não realiza checagens junto ao CREA para verificar se foi feito o arquivamento. Embora a contratada seja responsável pela atividade, entende-se que a UFSCar tem um papel fiscalizatório para verificar o cumprimento pela contratada de suas obrigações contratuais. A Resolução estabelece sanções para o não cumprimento das determinações e, mesmo que elas venham a recair somente sobre a contratada, ainda há o risco de um ônus para a reputação técnica da UFSCar junto ao CREA, por ser proprietária dessas obras. Sendo assim, é salutar que a UFSCar tão somente valide junto à contratada o efetivo arquivamento.

2.5.1 RECOMENDAÇÃO: Implementar controles internos de validação regular do arquivamento do Livro de Ordem / Diário de Obra pelas construtoras contratadas.

2.6. CONSTATAÇÃO: Ausência de formalização de atribuições para garantir o atendimento à Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010).

Causa: Ausência de controles internos que visem a aplicação de legislação a partir do momento da decisão da construção.

Análise da Auditoria Interna: Um dos riscos identificados pela AudIn é o de acidentes relacionados a obras civis nos campi, especialmente às barragens, devido ao seu vulto e potencial de dano, caso não se sustentem. Em resposta à SA06-P04-2020, a SeGEF informou que a UFSCar conta com 6 barragens em suas propriedades:

Tabela: Barragens da UFSCar

Campus / Local	Quantidade de Barragens
Campus São Carlos	2
Campus Araras	3
Estação experimental de Valparaíso	1

Fonte: SeGEF, resposta à SA06-P04-2020.

A Lei nº 12.334 de 20/09/2010 estabelece as medidas de acompanhamento de barragens para garantir a sua integridade e segurança. Dentre as medidas que devem ser adotadas estão o Plano de Segurança da Barragem (art. 8º), Plano de Ação Emergencial (art. 12º) e o Relatório de Segurança de Barragens. A Lei estabelece ainda os critérios para enquadramento de barragens nesse normativo. A AudIn perguntou à SeGEF a mesma possui atribuições de avaliar se esta lei se aplica às barragens da UFSCar. A SeGEF respondeu que a norma se aplica à barragem do Rio Monjolinho, mas que não localizou registros suficientes que indiquem a aplicabilidade às outras barragens. A SeGEF informou ainda, que não tem competência sobre a gestão das barragens. A AudIn perguntou à Secretaria Geral de Gestão Ambiental e Sustentabilidade (SGAS) e à Prefeitura Universitária (PU) se estas têm dentre as suas competências garantir o regular cumprimento da Política Nacional de Segurança de Barragens. A SGAS informou à AudIn na reunião do dia 02/03/2021, que não tem dentre suas atribuições fazer o acompanhamento de segurança das barragens (sendo responsável somente pelo licenciamento e compensação de áreas verdes na barragem) e que há atualmente um Comitê Gestor de Barragens na UFSCar. A PU, por sua vez, informou que realiza um monitoramento informal do lago com equipe de segurança patrimonial e de manutenção geral, fazendo vistorias adicionais após chuvas, assim como a desobstrução dos vertedores. A PU mencionou ainda a atuação Grupo Gestor relativo à Barragem do Monjolinho, instituído pela Portaria GR Nº 4.942/2021: esta portaria designou um grupo com a responsabilidade de “acompanhar as ações de segurança, fiscalização, monitoramento e outras necessidades que se fizerem necessárias, relativas à Barragem do Monjolinho localizada nesta Universidade”. Percebe-se que o Grupo Gestor foi criado para tratar questões específicas da barragem sobre o Rio Monjolinho e não faz referência às atividades permanentes previstas na Política Nacional. A partir destas informações, contatou-se que não há atualmente na UFSCar, servidores dedicados a avaliar quais barragens estariam sujeitas à Política nem a realizar as fiscalizações e relatórios de segurança por ela requeridos, o qual denota uma inconformidade legal e um risco à segurança da Universidade e comunidade de São Carlos. Realizar os monitoramentos requeridos também serve como controle interno para detectar questões de segurança antes de se tornarem críticas e urgentes, permitindo que os servidores envolvidos e a alta administração tenham tempo hábil para sanar problemas de forma ordenada e evitando gastos vultuosos de mitigação.

Para implementar esse controle, recomenda-se instituir um processo coordenado, previsível e institucionalizado para realizar as inspeções e produzir os relatórios requeridos. Devido à criticidade do assunto para a segurança geral e reputação da

instituição e à necessidade de tomadas de decisão de alto nível, acredita-se ser a Reitoria a instância mais apropriada para implementar a recomendação.

Para evitar que futuramente sejam realizadas obras civis sem os devidos processos para atender a legislação específica de cada tipo de obra, é necessário um controle interno que questione as áreas demandantes e a administração, antes de se tomar a decisão de construir, se houve avaliação de toda a legislação aplicável àquele tipo de construção e que as informe sobre a responsabilidade sobre o processo fiscalizatório futuro.

2.6.1 RECOMENDAÇÃO: Formulação, institucionalização e implementação de processos para o atendimento da Política Nacional de Segurança de Barragens (Reitoria).

2.7 CONSTATAÇÃO: Oportunidade de melhoria no processo de tomada de decisão por novas construções, no tocante ao cumprimento de legislação específica a ser cumprida após a finalização da obra.

Análise da Auditoria Interna: A SeGEF forneceu informações de que o processo de tomada de decisão por novas construções acontece de forma específica, com a eventual participação dos centros acadêmicos, da alta administração e dos conselhos institucionais, a depender da situação (resposta à SA14-P04-2020). Em dito processo, os gestores envolvidos estão expostos ao risco de não considerarem fatores relevantes sobre a estrutura após finalizada, em especial, com relação à legislação aplicável a tipos específicos de imóveis. Um exemplo de legislação específica é a Política Nacional de Segurança de Barragens, cujo cumprimento requer planejamento, processos regulares e recursos. Tais processos regulares podem implicar em aumento de recursos humanos e tecnológico que podem inviabilizar o projeto no longo prazo e influenciar na decisão de se construir ou não.

A situação ideal é que a UFSCar conte com controles internos que garantam que sempre que se tome a decisão de construir uma nova estrutura (especialmente estruturas de grande vulto), que os tomadores de decisão estejam cientes das responsabilidades e custos para universidade gerados por tal estrutura no longo prazo.

2.7.1. RECOMENDAÇÃO: Implementar controle interno que sinalize a importância de verificar se a obra proposta requer fiscalização permanente por lei aos tomadores de decisão, antes que a obra seja aprovada (Reitoria).

2.8 CONSTATAÇÃO: Ausência de institucionalização de estudos de otimização do uso dos espaços físicos antes da decisão de nova construção.

Causa: Ausência de normativo com a exigência de estudos de otimização no respectivo nível decisório.

Análise da Auditoria Interna: Durante o levantamento dos riscos relacionados a novas obras, a AudIn identificou o risco de se decidir por realizar novas obras para acolher atividades acadêmicas e administrativas, enquanto áreas já existentes estiverem ociosas com a possibilidade de serem aproveitadas. Este risco representa um prejuízo ao atendimento do princípio constitucional da eficiência, pois caso o capital no orçamento

público, que é limitado e por vezes, escasso, quando investido em novos edifícios, priva outros projetos de investimento. Na ausência de um estudo para avaliar a real necessidade de um novo prédio, corre-se o risco de se realizar obras desnecessárias, consumindo um capital que pode chegar a milhões de reais em cada obra.

Quando solicitada, a SeGEF informou na resposta à SA14-P04-2020 que os centros acadêmicos, ProAd, Reitoria e Conselhos são as instâncias responsáveis por avaliar a real necessidade de uma nova construção e tomar a decisão por construí-la, não sendo de competência da SeGEF tomar essa decisão. A SeGEF é responsável somente por fornecer dados que auxiliem nesse processo. Porém, não foram encontrados normativos internos que garantam que essa avaliação seja feita de forma sistemática e regular pelas áreas envolvidas na tomada de decisão. A situação ideal seria um processo decisório onde fossem apresentadas obrigatoriamente, duas ou mais alternativas de atendimento da demanda por espaço físico (contemplando opções como a otimização de uso das salas de edifícios existentes, reformas, extensões, compartilhamento de espaços de trabalho, entre outras), onde pudessem ser comparados aspectos de investimento, despesa, prazo, os benefícios práticos e riscos de cada alternativa (entre outros aspectos relevantes para a tomada de decisão). Para produzir os efeitos esperados, é necessário que esse processo seja institucionalizado e sistematizado entre as instâncias e órgãos técnicos para garantir o seu bom funcionamento.

2.8.1 RECOMENDAÇÃO: Formalização e institucionalização de processo decisório sobre novas construções que contemple estudos de otimização de espaços existentes, evitando construções desnecessárias (Reitoria).

2.9 CONSTATAÇÃO: Ausência de processo regular de gestão de riscos na SeGEF.

Causa: Incipiência do macroprocesso de gestão de riscos na Universidade.

Análise de Auditoria Interna: A IN CGU nº 01/2016 estabelece que os órgãos do Poder Executivo Federal tomem medidas de gestão de riscos de forma sistematizada. A AudIn considerou a estrutura física da Universidade especialmente sensível a riscos, pela UFSCar:

- contar com uma circulação alta de pessoas em seus campi (em tempos normais),
- abrigar estudantes em suas moradias estudantis,
- contar com um espaço físico dos campi extenso, fazendo fronteira com outros empreendimentos, rodovias, e
- que conta com áreas verdes e cursos de água em sua propriedade,
- ter obras que são muitas vezes realizadas por terceiros contratados,
- estar sujeita a riscos no que tange a segurança das pessoas, o patrimônio público, a imagem da instituição.

Embora a Prefeitura Universitária seja responsável pela manutenção de edifícios e outras estruturas físicas, a SeGEF tem como contribuir na mitigação de riscos, pois é responsável pelo planejamento e contratação de profissionais que realizam muitas das obras, tendo um caráter preventivo. Apesar da SeGEF ter declarado seguir a legislação referente a normas técnicas, de segurança e legislação pertinente, não informou se conta com um processo de identificação de riscos, implementação e monitoramento. A

AudIn acredita que a UFSCar se beneficiaria de um processo sistematizado de gestão de riscos pela SeGEF (possivelmente em conjunto com a Prefeitura Universitária, para otimizar esforços e conhecimento), de forma a mitigar riscos de acidentes e desastres durante a execução das obras e após a sua finalização.

Especificamente quanto à questão de segurança, a AudIn identificou o risco de acidentes em canteiros de obras com impactos negativos sobre a segurança tanto dos funcionários da contratada, quanto com alunos, professores, servidores, público geral que frequenta os campi e do patrimônio público. Este risco é relevante para obras haja vista que é feito trabalho em altura e utilizados equipamentos pesados e automotores. Em sua resposta à SA03-P04-2020, a SeGEF não informou controles internos adotados para garantir que as contratadas sigam as normas de segurança aplicáveis e informou que realiza a fiscalização sobre as normas técnicas e especificações técnicas do projeto. Embora a contratada seja responsável por seguir as normas, isso não afasta a responsabilidade dos servidores públicos de garantir um ambiente seguro para a circulação de pessoas e dos bens públicos próximos às obras. Em caso de acidente provocado por empresas terceirizadas, caso a administração pública tenha se absterido de tomar conhecimento da forma como eram conduzidas as atividades e as fiscalizado, ela pode vir a ser considerada negligente e corresponsável.

2.9.1 RECOMENDAÇÃO: Implementar gestão de riscos pertinente aos processos da SeGEF.

2.9.2 RECOMENDAÇÃO: Implementação de rotinas de fiscalização de atendimento de normas de segurança pelas construtoras executoras de obras.

2.10 CONSTATAÇÃO: Ausência de padronização do Plano de Necessidades.

Causa: Ausência de Controle interno no tocante aos Planos de Necessidades.

Análise da Auditoria Interna: Quando questionado acerca do Plano de Necessidades, o Gestor informou em resposta à SA 04, que “O processo de Levantamentos e Plano de Necessidades é muito dinâmico, e pode ser feito através de contato telefônico, e-mails e reuniões”.

Cumprе salientar que no Plano de Necessidades são definidas as necessidades da obra, de acordo com as metas do demandante, além de padrões de qualidade, recursos disponíveis e prazos desejados, portanto, importante que seja documentado.

Ocorre que o processo sendo realizado da forma como está, impede eventuais consultas posteriormente, ou no mínimo, dificulta a obtenção dos documentos, caso sejam necessárias. A impossibilidade de apresentação dos Planos de Necessidades das obras, informada pelo gestor em resposta à SA04, evidencia a ocorrência desta constatação.

Além disso, a realização do plano de necessidades por meio de ligação telefônica, por exemplo, torna inviável a elaboração de um histórico e acervo de todos os documentos da obra, que é fator importante e essencial caso haja eventuais questionamentos acerca das mesmas por parte da sociedade, auditoria ou órgãos de controle externo.

2.10.1 RECOMENDAÇÃO: Implementação de processo padronizado e registrado preferencialmente via SEI, para acompanhamento do Plano de Necessidades de todas as obras.

2.11 CONSTATAÇÃO: Ausência de Padronização dos documentos referentes ao Atestado de Execução de Obras Semelhantes.

Causa: Ausência de padronização dos documentos apresentados pelas empresas contratadas.

Análise da Auditoria Interna: Em observância à Súmula TCU 263/2011, que determina a exigência de atestado de execução de obras semelhantes, a AudIn solicitou na SA17-2020, que a Coordenadoria de Compras – CComp, fornecesse os atestados apresentados pelas empresas contratadas nas obras executadas por empresas terceirizadas, correspondentes aos Contratos Administrativos números: 059/2018 (Construção da Etapa Final do Edifício Medicina II), 062/2018 (Construção do Edifício INCT-HYMPAR) e 063/2018 (Construção do Edifício do Departamento de Engenharia Mecânica). A Coordenadoria encaminhou os documentos solicitados sendo que, no tocante aos contratos 62 e 63, foram encaminhados os documentos denominados “Certidão de Acervo Técnico”, emitidos pelo CREA, onde constam as informações acerca das obras semelhantes finalizadas pela empresa contratada. Já em relação ao contrato 059/2018, a CComp encaminhou uma Declaração assinada pelo responsável pela contratada, contendo informações acerca das obras ainda em andamento assumidas pela empresa. Cumpre salientar que, mencionada declaração contém apenas o nome da contratante, valor e número do contrato, não possuindo quaisquer informações acerca do tipo de trabalho bem como da metragem referente à obra executada, não sendo possível a comparação para aferição de capacidade técnica para execução da obra a ser realizada na Universidade, vez que não constam parâmetros para que tal ato seja realizado.

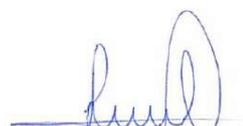
2.11.1 RECOMENDAÇÃO: Exigência da Certidão de Acervo Técnico -CAT, emitida pelo CREA para comprovação da execução de obras semelhantes. Caso não seja possível, exigir que o atestado fornecido pela empresa contratada contenha elementos que permitam a aferição da capacidade técnica para a execução da obra a ser executada na Universidade. Dentre os elementos mínimos desejáveis estão o tipo de obra (construção, reforma) e metragem quadrada.

III. CONCLUSÃO

As atividades desempenhadas pela SeGEF envolvem grande responsabilidade, vez que relacionadas à obras, que, se forem desempenhadas de forma incorreta podem acarretar riscos para a Universidade e para a integridade física da comunidade. No decorrer da auditoria foram observados alguns pontos que requerem atenção. No entanto, se faz necessário relatar que a equipe desempenha o trabalho com afinco e busca por melhorias nos processos, exemplo disso é a implementação do Código de Obras na Universidade, que pode ser considerado um grande avanço relacionado a controles internos.



Leticia B. de Mello Grego
SIAPE 3064613



Jaqueline Contarin
SIAPE 3061750

ANEXOS

ANEXO I – MATRIZ DE RISCOS

Identificação e Análise do Risco					Avaliação do Risco Inerente						Avaliação do Risco Residual					
Processo	Evento de Risco	Observações sobre o risco	Achados preliminares	Categoria de Risco (COSO-ERM) ¹	Causa do Risco		Consequência	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Critérios para Probabilidade e Impacto	Nível de Risco Inerente (A)	Controles Implementados	Maturidade do Controle (B)	Critérios para a Maturidade do Controle	Risco Residual	Classificação do Risco Residual (A/B)
					Fator de Risco	Vulnerabilidade										
Fiscalização - Gestor do Contrato	Risco de não registrar o contrato no SASC e atualizá-lo mensalmente.	Consta como atribuição do gestor do contrato, segundo Manual de Auxílios de Obras Públicas da CGU (pg. 49).	Atividade não é realizada pela SEGEF (Resposta a SA03).	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Risco de não atestar o Boletim Mensal de Medição, junto ao fiscal.	O ateste do Boletim elaborado pelo Fiscal permite a segregação de função e constitui controle que mitiga erros e fraudes na cobrança pelo contratado.	-	Operações	Processo / Pessoa	Ausência de processo formalizado / Não execução pelo servidor	Ônus financeiro para a Universidade	3	3	Considera-se possível que não haja ateste por um segundo servidor do Boletim Mensal de Medição antes de envio ao contratado. O impacto foi considerado moderado pois sem uma checagem por um gestor ou segundo servidor, há maior possibilidade de erros ou fraude.	9	Informado que não há figura de gestor do contrato (Resposta SA03).	0	Não há conhecimento de processo de ateste neste momento na SEGEF.	9	Risco alto
	Risco de valor da NF divergente dos valores nas medições.	Controles insuficientes na checagem da NF pode resultar em cobrança incorreta com a medição.	-	Operações	Processo / Pessoa	Ausência de processo formalizado / Não execução pelo servidor	Ônus financeiro para a Universidade	2	3	Considera-se improvável que a NF seja liquidada com valor diferente do valor na medição, haja vista os altos valores das obras. O impacto foi considerado moderado por causa dos próprios valores altos das NF's.	6	Informado que não há figura de gestor do contrato (Resposta SA03).	0	Não há conhecimento de processo de checagem neste momento na SEGEF.	6	Risco moderado
	Risco de não cumprimento do cronograma.	O risco de não cumprimento do cronograma pode resultar em gestos adicionais para a adm. Pública e prejudica o interesse público.	-	Operações	Processo / Pessoa / Extern	Ausência de processo formalizado / Não execução pelo servidor / Eventos externos ao poder público	Ônus para os usuários da obra.	4	4	Considera-se o risco provável, haja vista que obras comumente excedem o cronograma planejado. O impacto foi considerado alto, pois atrasos podem resultar em obras mais caras e há impacto no objetivo final da Universidade (áreas e pesquisa que requerem edifícios), além da imagem negativa frente a órgãos de controle e público geral.	16	A Coordenadoria de Obras usa o SIMEC para controlar o cronograma da obra (Resposta SA03).	2	Há um processo de acompanhamento, mas não há qualquer mapa de processo institucionalizado (Resposta SA03).	8	Risco alto

Identificação e Análise do Risco					Avaliação do Risco Inerente					Avaliação do Risco Residual						
Processo	Evento de Risco	Observações sobre o risco	Achados preliminares	Categoria de Risco (COSO-ERM) ¹	Causa do Risco		Consequência	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Critérios para Probabilidade e Impacto	Nível de Risco Inerente (A)	Controles Implementados	Maturidade do Controle (B)	Critérios para a Maturidade do Controle	Risco Residual	Classificação do Risco Residual (A/B)
					Fator de Risco	Vulnerabilidade										
Fiscalização - Fiscal do Contrato	Risco de não acompanhamento fiel da execução do projeto.	Há o risco da obra ser entregue sem atender requisitos do projeto, correndo o risco de não atender às necessidades dos usuários.	-	Operações	Processo / Pessoa	Ausência de processo formalizado de acompanhamento / Não execução do processo pelo servidor	Utilização inadequada de recursos	2	3	A probabilidade foi considerada improvável, haja vista que há uma equipe de fiscalização dedicada ao acompanhamento da obra. O impacto foi considerado como moderado pois pode haver descumprimentos graves ou e menor impacto, mas em todos os casos representam um impacto para a administração.	6	Foi informado na resposta à SA03 que não há controles internos formalizados (ex. checklist ou relatório) mas que é feito um acompanhamento através dos projetos; também é feita checagem visual dos materiais, medições e eventualmente são analisadas em laboratório. (resposta SA05)	2	A SeGEF entende a importância do controle e o executa apesar dele não estar formalizado.	3	Risco pequeno
	Risco de não cumprimento das obrigações previdenciárias pelo contratado.	Há o risco de pagamento à terceirizada sem que ela cumpra com as responsabilidades previdenciárias, o qual pode resultar em ônus para a Universidade (par. 2, art. 71, Lei 8.666/1993).	-	Operações	Processo / Pessoa / Externo	Ausência de processo formalizado / Não execução pelo servidor / Não cumprimento pelo contratado	Ônus financeiro para a Universidade	2	3	O não cumprimento com obrigações previdenciárias pelo contratado que resulte em impacto ao poder público (considerando vigência da Lei 8.666/1993) é improvável. O impacto foi considerado médio, haja vista a quantidade de funcionários em uma obra e o valor financeiro que a inadimplência pode ter na Universidade.	6	Cofin tem como controle fazer a retenção de 11% do INSS, que pode não ser suficiente para saldar obrigações trabalhistas. Cofin verifica SICAF e informa SeGEF para sanar ocorrência se houver, mas realiza pagamento normalmente. Não há controles em caso de recorrência.	1	Não há avaliação regular do funcionamento do controle. Não há ciência dos papéis e responsabilidades dos servidores.	6	Risco moderado
	Risco de medição incoerente com o executado.	Constitui o risco de autorização de cobrança de quantidade de construção maior do que a obra efetivamente executada pelo contratado.	-	Operações	Processo / Pessoa	Controles insuficientes / Não execução pelo servidor	Ônus financeiro para a Universidade	2	3	A medição incoerente com o executado foi considerada improvável, pois construção executada é visível para todos, sendo mais difícil alegar que uma quantidade a maior foi executada. O impacto foi considerado moderado, haja vista que embora os valores das obras são altos, desvios de medição seriam marginais.	6	A Coordenadoria usa fotos e ensaios para documentar a execução e garantir que a quantidade registrada na medição condiz com a quantidade executada (resposta SA05).	2	Há um controle executado, porém não documentado.	3	Risco pequeno
	Risco de valores inconsistentes na medição para fins de pagamento.	Constitui o risco de aplicar valores unitários incoerentes com os valores pactuados em contrato.	-	Operações	Processo	Controles insuficientes	Ônus financeiro para a Universidade	3	3	A aplicação de valores unitários inconsistentes foi considerada possível, haja vista que devem ser consultados item a item e inseridos em planilha. O impacto foi considerado moderado, haja vista que embora os valores das obras são altos, desvios seriam pontuais.	9	A Coordenadoria aplica os valores determinados em contrato (resposta SA05) a uma memória de cálculo (resposta SA03). Processo é manual, havendo pouca possibilidade para controle.	1	Não foram informados controles adicionais.	9	Risco alto
	Risco de não acompanhamento físico-financeiro.	O não cumprimento físico-financeiro pode resultar em descontrole financeiro e eventuais gastos acima do planejado e problemas financeiros para o contratado e a adm. Pública.	-	Operações	Processo / Pessoa	Ausência de processo formalizado / Não execução pelo servidor	Ônus para os usuários da obra e ônus financeiro para a Universidade.	3	4	O risco de desalinhamento físico-financeiro foi considerado possível, haja vista que é comum imprevistos orçamentários. O impacto foi considerado alto pois tais desalinhamentos podem resultar em disputas contratuais, rescisões de contrato, atrasos e maiores gastos para a adm. para concluir a obra.	12	A Coordenadoria de Obras usa o SIMEC para controlar o alinhamento físico-financeiro da obra (Resposta SA03).	2	Há um processo de acompanhamento, mas não há qualquer mapa de processo institucionalizado (Resposta SA01).	6	Risco moderado

Identificação e Análise do Risco					Avaliação do Risco Inerente					Avaliação do Risco Residual						
Processo	Evento de Risco	Observações sobre o risco	Achados preliminares	Categoria de Risco (COSO-ERM) ¹	Causa do Risco		Consequência	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Critérios para Probabilidade e Impacto	Nível de Risco Inerente (A)	Controles Implementados	Maturidade do Controle (B)	Critérios para a Maturidade do Controle	Risco Residual	Classificação do Risco Residual (A/B)
					Fator de Risco	Vulnerabilidade										
Recebimento da Obra	Risco da não formação de comissão específica para o recebimento da obra.	Consta no Manual de Auditoria de Obras Públicas da CGU (pg. 96).	-	Operações	Processo	Controles insuficientes	Ônus financeiro para a Universidade	3	4	A não formação de comissão foi considerada possível, haja vista que há o risco de desconhecimento pela equipe da necessidade de uma comissão para a tarefa. O impacto foi considerado alto haja vista que apesar de ser uma formalidade, a comissão permite a responsabilização entre os membros e mitiga o risco de erros ou fraude no momento do recebimento produzidos por um servidor único, impactando um valor alto de patrimônio devido à Universidade.	12	O recebimento da obra é papel da comissão, conforme informado pela coordenadoria (Resposta SA03).	1	É de conhecimento da coordenadoria a formação de comissão para o recebimento da obra, porém não há documentação desse controle.	12	Risco alto
	Risco de não arquivamento de Diário de Obra ou Livro de Ordem junto ao CREA.	Consta no Manual de Auditoria de Obras Públicas da CGU (pg. 57).	-	Operações	Processo / Pessoa	Controles insuficientes / não execução pelo servidor	Inconformidade legal e sanções para a Universidade.	2	3	O não arquivamento foi considerado improvável, pois é uma obrigação legal geral para obras em todas as esferas. O impacto foi considerado moderado, pois apesar de ser um cumprimento burocrático, o não arquivamento ter maiores consequências junto à entidade de classe.	6	O arquivamento do Diário de Obra no CREA é papel da contratada e não é feita checagem se isto foi feito ou não (respostas SA03 e SA05).	0	Não é executado um controle por parte da Coordenadoria de Obras.	6	Risco moderado

Identificação e Análise do Risco					Avaliação do Risco Inerente						Avaliação do Risco Residual					
Processo	Evento de Risco	Observações sobre o risco	Achados preliminares	Categoria de Risco (COSO-ERM) ²	Causa do Risco		Consequência	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Critérios para Probabilidade e Impacto	Nível de Risco Inerente (A)	Controles Implementados	Maturidade do Controle (B)	Critérios para a Maturidade do Controle	Risco Residual	Classificação do Risco Residual (A/B)
					Fator de Risco	Vulnerabilidade										
Gestão de Riscos	Risco de acidentes relacionados a barragens nos campi da UFSCar	Risco de rompimento parcial ou total das barragens da UFSCar, com possíveis danos pessoais à comunidade acadêmica, patrimônio público e terceiros, além de sanções de órgãos de controle. Previsão legal de medidas de controle pela Política Nacional de Segurança de Barragens.	-	Estratégica / Operações / Compliance	Processo / Pessoa / Tecnologia / Infraestrutura / Externo	Controles insuficientes / Não execução pelo servidor / Tecnologia ou infraestrutura inadequadas para a prevenção do risco / Chuvas excessivas	Danos pessoais e patrimoniais à adm. Pública e terceiros	3	5	A probabilidade inerente de acidente relacionado às barragens foi considerada possível, pelo risco relacionado ao represamento de fluxos de água que são inerentemente arriscados. O impacto foi considerado muito grande pelo ónus pessoal e patrimonial de um acidente.	15	Não foi identificado órgão na UFSCar com atribuições de executar os controles previstos na Política Nacional de Segurança de Barragens.	0	Não foram identificados controles regulares de segurança das barragens.	15	Risco crítico
	Riscos de acidentes relacionados às construções e infraestrutura.	Risco de acidentes durante e após construção, haja vista o trabalho em altura, uso de equipamentos pesados. Risco de falha em construção que pode resultar em desabamento ou acidente.	-	Estratégica / Operações / Compliance	Processo / Pessoa / Tecnologia / Infraestrutura / Externo	Controles insuficientes / Não execução pelo servidor / Tecnologia ou infraestrutura inadequadas para a prevenção do risco / Chuvas excessivas	Danos pessoais e patrimoniais à adm. Pública e terceiros	4	5	Acidentes foi considerada provável, pelo uso constante de equipamentos e materiais perigosos e o trabalho em altura envolvido em obras. O impacto foi considerado muito grande pelo risco que apresenta à integridade física dos funcionários e comunidade acadêmica que pode estar próxima à obra.	20	Foi informado na resposta à SA03 que se solicita o cumprimento das NRs 18 e 35, mas não foram apresentadas evidências de fiscalização. Não foram informadas ações de gestão de riscos na resposta à SA06.	1	Apesar de haver ciência da importância do cumprimento das normas de segurança e gestão de riscos, carece normatização de papéis e responsabilidades.	20	Risco crítico
	Risco de investimento no aumento da estrutura física da Universidade que poderia ser evitado pelo uso eficiente da estrutura existente.	Há o risco de realizar novas construções enquanto os edifícios atuais possam ser otimizados para atender às demandas, resultando em gastos que poderiam ser evitados ou redirecionados.	-	Estratégica / Operações / Compliance	Processo	Controles voltados à eficiência de recursos insuficientes	Uso ineficiente de recursos públicos	3	4	A probabilidade inerente foi considerada possível, haja vista que analisar a eficiência de uso do espaço atual é tarefa complexa. O impacto foi considerado grande pelo valor empreendido em uma nova construção e o uso de recursos de pessoal envolvido.	12	Foi informado na resposta à SA14 que não há processo formalizado para a tomada de decisão sobre novas construções que leve em consideração o uso eficiente dos prédios já disponíveis, inclusive por não caber à SGEF essa decisão. Porém não foi identificado processo formalizado em outras instâncias.	1	Apesar da ciência da importância da avaliação do uso eficiente de recursos, não há papéis e responsabilidades formalmente estabelecidos.	12	Risco alto

Identificação e Análise do Risco										Avaliação do Risco Inerente				Avaliação do Risco Residual			
Processo	Evento de Risco	Observações sobre o risco	Achados preliminares	Categoria de Risco (COSO-ERM) ¹	Causa do Risco Fator de Risco	Vulnerabilidade	Consequência	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Critérios para Probabilidade e Impacto	Nível de Risco Inerente (A)	Controles Implementados	Maturidade do Controle (B)	Critérios para a Maturidade do Controle	Risco Residual	Classificação do Risco Residual (A/B)	
ELABORAÇÃO DE PROJETOS	Risco de não haver interesse público na realização da obra	O SEDEF realiza diversos projetos e acompanha a execução das obras. Desta forma, existe o risco das obras serem superfúas e não necessárias, ou seja, não condizentes com o interesse público.	Processo de controle interno satisfatório aplicado pela área, que mitiga os riscos, por meio da institucionalização da necessidade de demandante justificar a obra no ato da solicitação, conforme previsto no Código de obras.	Estratégica / Operações	Processo/ Pessoa	Conforme descrito nos Achados preliminares, a área possui controle interno em relação a este risco	Obras superfúas e desnecessárias	1	3	A probabilidade foi considerada Rara, tendo em vista que o Código de Obras da Universidade prevê como requisito para licitar uma obra, que o demandante justifique sua necessidade. O impacto por sua vez foi considerado Moderado, considerando que a realização de obras superfúas e que não atendam ao interesse público acarretaria gastos desnecessários ao erário.	3	Processo Institucionalizado no Código de obras.	3	O processo encontra-se devidamente institucionalizado por meio do Código de Obras da Universidade.	1	Risco Pequeno	
	Risco de ausência de levantamento e programa de necessidades no processo adm.	Em resposta à SA 04, gestor informou que Plano de Necessidades é dinâmico e por vezes acontece por meios informais, como ligações telefônicas, por exemplo. Em relação ao Plano de Levantamento, está institucionalizado que o mesmo deve ser elaborado, conforme artigo 42 do Código de Obras.	Resposta à SA 04 - Processo realizado sem padrão e registro	Operações	Processo	Ausência de processo padronizado e institucionalizado	Obras em desconformidade com a expectativa e necessidade do demandante.	3	3	Considerando que, conforme apurado no decorrer da auditoria, a SEDEF não possui processo padronizado para o programa de necessidade, tampouco registra tal procedimento no decorrer da execução, a probabilidade de ausência de tal fase do projeto foi considerada possível e o impacto Moderado.	9	Não há processo padronizado e/ou registro do programa de necessidades (Resposta SA 04)	0	Não há processo padronizado para o programa de necessidades.	-	-	
	Risco de ausência de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA)	Risco de haver realização de obra sem os estudos previstos necessários.	Requisitor não obrigatório para o porte das obras realizadas na Universidade	Operações	Processo	Ausência de processo padronizado e institucionalizado	Obras em desconformidade com as especificações técnicas, econômicas e ambientais	-	-	Não aplicável, tendo em vista que não é obrigatório na Universidade.	-	Não aplicável, tendo em vista que não é obrigatório na Universidade.	-	-	-	-	-
	Risco de ausência de consulta prévia aos órgãos reguladores.	Risco de haver realização de obras sem as autorizações necessárias, colocando em risco a integridade física e financeira.	Requisitos não obrigatórios para o porte das obras realizadas na Universidade	Operações	Processo	Ausência de processo padronizado e institucionalizado	Execução de obras sem autorização necessária.	-	-	Não aplicável, tendo em vista que não é obrigatório na Universidade.	-	Não aplicável, tendo em vista que não é obrigatório na Universidade.	-	-	-	-	-
	Risco de ausência dos itens mínimos a serem verificados no recebimento do projeto (caso terceirizado).	Risco de aceitar projeto incompleto ou em desconformidade com as expectativas/necessidades do demandante.	-	Operações	Processo	Ausência de processo padronizado e institucionalizado	Aprovação de projeto sem os requisitos mínimos a serem observados.	2	3	A probabilidade foi considerada improvável tendo em vista que durante a auditoria verificou-se a presença dos documentos necessários para o recebimento do projeto. Já o impacto de aceitação de um projeto sem a verificação dos requisitos seria Moderado, tendo em vista que poderia colocar em risco a integridade física e financeira da Universidade.	6	Documentos devidamente registrados em processo eletrônico (Resposta SA 16)	2	O controle é realizado pelos servidores, conforme documentos verificados em resposta à SA 16.	3	Risco Pequeno	
	Risco de ausência de licença ambiental prévia ao início da construção	Risco de degradação ao meio ambiente.	Requisito não obrigatório conforme informado pela SGAS.	Operações	Processo	Ausência de processo padronizado e institucionalizado	Degradação do meio ambiente.	-	-	Não aplicável, tendo em vista que não é obrigatório na Universidade.	-	Não aplicável, tendo em vista que não é obrigatório na Universidade.	-	-	-	-	-
	Risco de não aplicar BDI reduzido quando cabível.	Risco de prejuízos financeiros à Universidade.	-	Operações	Processo	Ausência de processo formalizado.	Prejuízo financeiro ao erário.	2	3	A probabilidade foi considerada improvável, tendo em vista os controles internos apresentados pelo gestor.	6	Verificação de processo por dois servidores, conforme informado pelo Gestor em resposta à SA 16.	2	Discorre a verificação do processo por dois servidores, conforme relatado pelo gestor, o que mitiga o risco.	3	Risco Pequeno	
Risco de não requerer atestado de execução de serviço semelhante como requisito para habilitação (Formulário TCU nº 263/2011)	Risco de realização de obras por terceirizadas sem capacidade para a execução do trabalho.	Documentos encaminhados em resposta à SA 17	Operações/Compilância	Processo	Ausência de processo padronizado e institucionalizado	Descumprimento de legislação e execução de obra por empresa sem capacidade.	3	3	A probabilidade do risco ocorrer foi considerada possível, tendo em vista a ausência de padronização dos documentos verificada durante a auditoria.	9	Não há processo padronizado/institucionalizado para a conferência do atestado de execução de serviço semelhante. (Documentos verificados na SA 17)	0	Os documentos apresentados não possuem padrão, tampouco os requisitos necessários para a verificação da execução de obras semelhantes.	9	Risco Alto		

ANEXO 2 – Critérios para classificação da probabilidade e impacto e escala para classificação dos níveis de risco

		Matriz de Riscos				
IMPACTO	Muito Grande	5	10	15	20	25
	Grande	4	8	12	16	20
	Moderado	3	6	9	12	15
	Pequeno	2	4	6	8	10
	Insignificante	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
		Rara	Improvável	Possível	Provável	Quase certo
		< 10%	>=10% <= 30%	>=30% <= 50%	>=50% <= 90%	>90%

PROBABILIDADE

Escala de Nível de Risco	
Níveis	Pontuação
RC - Risco Crítico	13 a 25
RA - Risco Alto	7 a 12
RM - Risco Moderado	4 a 6
RP - Risco Pequeno	1 a 3

ANEXO 3 – Manifestações do Auditado e da AudIn

As seguintes manifestações e considerações foram apresentadas pela secretária-geral da SeGEF por meio do ofício no documento SEI nº 0523551.

2.2.1 - O sistema SIASG foi desativado e o acompanhamento das obras pela SeGEF é feito neste momento unicamente pelo sistema SIMEC.

2.3.1 - Reitera-se que o procedimento de ateste é realizado pelo coordenador da Coordenadoria de Fiscalização de Obras - CoFis após a medição realizada pelo fiscal.

2.6.1 - Trata-se de tema interdisciplinar envolvendo DAEE, MPU, Prefeituras dos campi, entre outras entidades, conforme Portaria GR 4942/2021.

2.8.1 e 2.10.1 - A SeGEF adota modelos de formulários que são encaminhados aos solicitantes para preenchimento sobre as necessidades básicas das construções, conforme anexos (0523625, 0523627, 0523630 e 0523631), observando que os mesmos são preenchidos na fase de estudos preliminares e viabilidade, portanto, antes da formalização dos processos no SEI. Para aprimoramento dos registros, estes e outros formulários de atendimento a demandas estarão sendo migrados para a Central de Serviços da UFSCar.

2.9.1 - O mapeamento de gestão de riscos está sendo realizado em conjunto com a equipe do DIRC. Também são apresentados mapas de risco referentes aos procedimentos de licitação e contratações em cada um dos processos de obra.

2.9.2 - Cabe à SeGEF recomendar todo o atendimento às normas de segurança pelas executoras de obras. É esperado que a DiST/ProGPe forneça as rotinas a ser implementados nos canteiros.

2.11.1 - A emissão de CAT é de interesse das empresas contratadas (construtoras) e da entidade de classe. Entendemos não ser de responsabilidade da SeGEF a iniciativa de intermediar ou exigir o registro do acervo.

Posicionamento AudIn sobre as considerações do auditado:

- A recomendação 2.2.1 foi devidamente alocada à ProAd no relatório, pela sua responsabilidade sobre o ComprasNet, em substituição ao SIASG.
- A recomendação 2.3.1 foi emitida a partir de um teste feito pela AudIn no qual, de 9 amostras de boletins de medição, somente uma havia sido realizada por um fiscal e atestada pelo coordenador da fiscalização (ou seja, um segundo servidor que não fosse o mesmo que realizou a medição, garantido assim a segregação de funções). Portanto, constatou-se que o ateste dos boletins de medição com segregação de funções não é feito de forma regular. Embora a SeGEF em sua manifestação tenha comunicado que o ateste seja feito pelo coordenador, é necessário que esse procedimento seja implementado na prática, de forma constante e regular.

- A respeito da recomendação 2.6.1 e conforme reunião realizada no dia 27/09/2021, a Reitoria ficou responsável por liderar a implementação da recomendação, envolvendo os órgãos competentes. A menção pela SeGEF de envolvimento de órgãos externos é importante e pertinente, devendo ser observado durante a implementação.
- A respeito da recomendação 2.8.1 e conforme reunião realizada no dia 27/09/2021, a Reitoria ficou responsável por liderar a implementação da recomendação
- A respeito da recomendação 2.9.1., a AudIn reconhece a implementação da gestão de riscos, abrangendo todos os processos e competências da secretaria junto ao DIRC como uma ação adequada para o cumprimento da recomendação. Para considerar a recomendação cumprida, a SeGEF poderá apresentar evidências da institucionalização da gestão de riscos (para garantir que ela será feita de forma permanente). Apesar dos mapas de riscos para fins de terceirização de serviços ser parte importante do processo, é necessário que a gestão de riscos abranja todos os processos da SeGEF.
- A respeito da recomendação 2.9.2., como as obras são realizadas por empresas terceirizadas, entende-se que ela deve cumprir o objeto na forma estabelecida no contrato. As figuras responsáveis por garantir que a contratada entregue o objeto e cumpra as obrigações contratuais, inclusive de segurança, é a equipe de fiscalização. Caso a SeGEF entenda que é necessária a consultoria ou participação da ProGPe no cumprimento de normas de segurança por terceiros, é necessária essa definição de papéis e responsabilidades entre a SeGEF e ProGPe.
- A respeito da recomendação 2.10.1., embora a SeGEF tenha apresentado o Modelo de Plano Básico de Necessidades em sua manifestação acerca deste relatório, tal documento não foi encontrado nos processos referentes às obras analisadas nesta auditoria. Desta forma, a recomendação será mantida, para que nas próximas obras, haja a efetiva elaboração e arquivamento do documento nos processos referentes às mesmas.
- A respeito da recomendação 2.11.1., conforme mencionado, a exigência de atestado de execução de obras semelhantes é requisito expresso na Súmula TCU 263/2011. Dos três contratos avaliados pela AudIn, dois possuíam o CAT arquivado no processo, e o terceiro continha apenas um documento onde não era possível averiguar informações sobre as obras executadas, tais quais: metragem e tipo de trabalho realizado. Desta forma, conforme expresso na recomendação, caso a Secretaria não julgue viável exigir o CAT, deverá exigir outro documento onde seja possível averiguar ao menos o tipo de obra executada e a metragem quadrada.