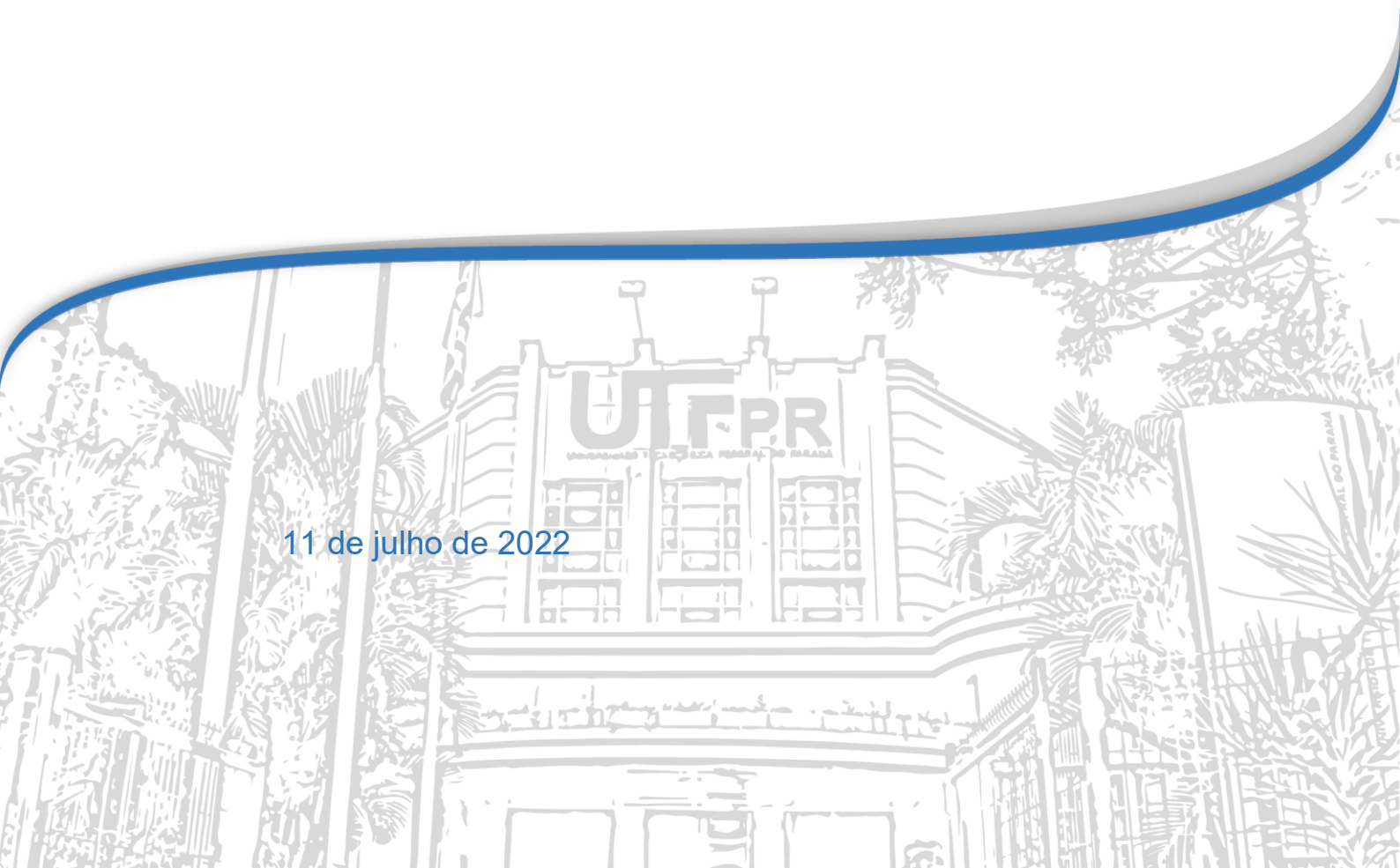




CONSULTORIA – 202205-01

Ação: Acordo de Cooperação Técnica 21-CMS-004-00 entre o Comando do Exército e a UTFPR.

11 de julho de 2022





**UNIVERSIDADE
TECNOLÓGICA FEDERAL
DO PARANÁ
CONSELHO
UNIVERSITÁRIO
AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
n.º 202205-01**

Unidade interessada:
DIRETORIA GERAL DO
CAMPUS CURITIBA

Período de realização:
11/07 a 11/07/2022

**Restrições à execução dos
trabalhos:**
Não houve restrições.

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Foi realizada a avaliação do Acordo de Cooperação Técnica 21-CMS-004-00 firmado entre o Comando do Exército (por intermédio do Comando Militar Sul) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

POR QUE ESTE TRABALHO FOI REALIZADO?

A consulta foi realizada pela Diretoria de Planejamento e Administração do campus Curitiba, por meio do Ofício n.º 63/2022 – DIRPLAD-CT, de 08/07/2022, no processo SEI n.º 23064.035183/2022-59.

**QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA
AUDIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE
DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Em síntese, acredita-se que o coordenador do projeto possui a prerrogativa de propor a aplicação dos recursos conforme o plano de trabalho (Art. 49, VII, da Deliberação COUNI n.º 08/2011), cuja decisão autorizativa da participação de 4 (quatro) oficiais – ainda que tacitamente em relação aos recursos financeiros – está consubstanciada nos documentos SEI 2787856 e 2792689. Contudo, as planilhas financeiras devem ser aprovadas pela DIRPLAD (Art. 9º da Deliberação COUNI n.º 08/2011), incluindo as alterações (Art. 16, § 2º, da Deliberação COUNI n.º 07/2018) a fim de evitar a eventual frustração de receitas e garantir a exequibilidade do contrato.

Quanto à destinação de vagas adicionais no projeto do curso, a fim de possibilitar a execução de política institucional de capacitação (Art. 11, § 2º, VI, da Deliberação COUNI n.º 07/2018), acredita-se que o percentual se refira ao número total de vagas ofertadas, e não ao número de matrículas efetivamente realizadas, conforme o texto da norma institucional. Outrossim, cabe à autoridade competente do campus decidir sobre a conveniência e oportunidade da inclusão dos 4 (quatro) oficiais no curso, tendo como base o Acordo de Cooperação Técnica 21-CMS-004-00, já que o Art. 11, § 2º, VI, da Deliberação COUNI n.º 07/2018, que aprova a Norma Complementar n.º 01/2018, não é explícito em relação a essa previsão.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIN	Auditoria Interna da UTFPR
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
CGU	Controladoria-Geral da União
CMS	Comando Militar Sul
COUNI	Conselho Universitário
DIRGE-CT	Diretoria Geral do Campus Curitiba
DIRPLAD-CT	Diretoria de Planejamento e Administração do Campus Curitiba
FUNTEF	Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
1.1 Da Auditoria Interna e atividade de consultoria	4
1.2 Da consulta	5
2 RESULTADOS DOS EXAMES.....	6
3 CONCLUSÃO.....	7

1 INTRODUÇÃO

1.1 DA AUDITORIA INTERNA E ATIVIDADE DE CONSULTORIA

As unidades de auditorias internas do Poder Executivo Federal estão sob supervisão técnica e orientação normativa da Controladoria-Geral da União (CGU) – sendo este o órgão central do Sistema Federal de Controle Interno – e são subordinadas ao conselho superior de administração dos órgãos. Enquanto breve contextualização, o Sistema Federal de Controle Interno tem origem no Art. 70 e seguintes, da [Constituição Federal](#); na [Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001](#); e no [Decreto n.º 3.591, de 6 de setembro de 2000](#). Já em relação às atividades de auditoria interna, estão atualmente preconizadas na [Instrução Normativa CGU/SFC n.º 3, de 9 de junho de 2017](#), que aprovou o “Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”; na [Instrução Normativa CGU/SFC n.º 8, de 6 de dezembro de 2017](#), que aprovou o “Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”; na [Deliberação COUNI n.º 3, de 27 de março de 2015](#), que aprovou o “Regimento Interno da Auditoria Interna da UTFPR”; dentre outras normas brasileiras e internacionais de auditoria interna.

Inicialmente, cumpre destacar sobre os serviços de consultoria e assessoria da auditoria interna à alta administração dos órgãos do Poder Executivo Federal, e a respectiva tomada de decisões da gestão, destacados na IN CGU/SFC n.º 8/2017, senão vejamos:

1.2.1 TIPOS DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA Os serviços de consultoria compreendem atividades de **assessoramento, de aconselhamento, treinamento e de facilitação**. Essas atividades podem ser adaptadas para atender a problemas específicos identificados pela Unidade Auditada, desde que não comprometam a autonomia técnica da UAIG e a objetividade dos auditores internos governamentais. 1.2.1.1 Assessoramento/Aconselhamento. Os serviços de assessoramento e de aconselhamento geralmente caracterizam-se pela proposição de orientações em resposta a questões formuladas pela gestão. Podem decorrer de mudanças de cenário (externo e/ou interno) das organizações. **Tais serviços não se destinam a responder questionamentos que ensejem pedidos de autorização ou de aprovação, como “posso fazer?” e “sim ou não?”, pois a tomada de decisão é competência exclusiva do gestor, devendo essa atividade ser mais uma fonte de informações a subsidiar sua decisão.**

Os serviços dessa natureza são os que geralmente mais se aproximam dos trabalhos de avaliação, quando comparados com seu processo de operacionalização. (Grifos nossos)

Essa orientação normativa da Controladoria-Geral da União está consubstanciada nas normas brasileiras e internacionais de auditoria interna acerca da responsabilidade dos gestores na tomada de decisões, não competindo às auditorias internas cometer quaisquer atos de gestão. Trata-se da incompatibilidade e da segregação de funções entre a gestão e o controle; entre as etapas de um processo administrativo esboçado e de claras atribuições; e entre o cumprimento das normas brasileiras e internacionais de auditoria interna, bem como dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a administração pública.

O Decreto n.º 3.591/2001 também preconizou sobre este assunto, qual seja:

Art. 17. **A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos**, compreendendo: (Redação dada pelo Decreto n.º 4.440, de 2002)

I - instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente; (incluído pelo Decreto n.º 4.440, de 2002)

- II - instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002)
- III - instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos. (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002) (Grifo nosso)

O mandamento legal refere-se à responsabilidade inerente de cada chefia no desenvolvimento e implementação de seus próprios controles internos, que também é corporificado no [Modelo das Três Linhas](#), desenvolvido pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA). Significa, sobretudo, que a Auditoria Interna, dada a independência e objetividade, exercerá as atividades de avaliação, consultoria e assessoria por meio de abordagem sistêmica e disciplinada a fim de fortalecer os controles internos e agregar valor à gestão.

1.2 DA CONSULTA

A consulta foi realizada por meio do Ofício n.º 63/2022-DIRPLAD-CT, de 08/07/2022, no processo SEI n.º 23064.035183/2022-59, senão vejamos:

Foi realizado ACT (Acordo de Cooperação Técnica) entre a Reitoria e o Comando do Exército para fins de participação de oficiais em cursos de pós-graduação ofertados pela UTFPR-CT. O referido ACT pode ser acessado no doc [2787781](#).

Ocorre que o ACT foi realizado sem consulta ao Campus e sem a definição dos limites inseridos na regulamentação prevista na Deliberação 07/2018 ([2843321](#)) e Deliberação 08/2011 ([2843325](#)), anexos ao presente.

Neste sentido, tendo em vista os custos existentes para a manutenção dos cursos de pós-graduação, cuja execução da administração financeira decorre da contratação da FUNTEF, surge a possibilidade de ocorrência de inexecução orçamentária, tendo em vista a inexistência de contrapartida financeira prevista no ACT. Outrossim, não se estabeleceu orientação técnica acerca da observância ao art. 11 §2º VI da Deliberação 07/2018/COUNI, naquilo a que se refere à oferta prioritária aos servidores desta UTFPR e o ateste à eventual inexistência de procura por vagas, na ordem ali prevista.

Solicitamos orientação desta AUDIN, considerando o fato em tela e a possibilidade de inviabilização de atividades nos cursos de pós-graduação que demandem custo financeiro, à exemplo de orientações e bancas, caso sejam cumpridos os termos do ACT.

Ainda, à título de exemplo, o protocolo processual [23064.057412/2021-13](#) em que está inserido o ACT, prevê em sua planilha a realização de banca e orientação, de tal forma que, não haveria custo ou receita na prestação destes serviços ao acadêmico, haja vista a inexistência da contrapartida financeira no acordo estabelecido. Da mesma maneira, o orientador ou membro de banca não receberia pelo serviço prestado.

Questionamos também acerca do supracitado art. 11 §2º VI da Deliberação 07/2018/COUNI, se o entendimento desta AUDIN no que se refere ao percentual de 10% ali definido, aplicar-se-ia ao número total de vagas ofertadas ou ao número de matrículas efetivamente realizadas. Exemplificamos com os mesmos autos acima apontados ([23064.057412/2021-13](#)), onde a oferta inicial de vagas (planilha inicial de curso [2357702](#)) não correspondeu ao número de matrículas efetivamente realizadas. Tais matrículas totalizaram 14 estudantes e, considerando a aplicação do percentual de 10%, ter-se-ia 1,4% de vagas disponíveis (efetivamente 1 estudante a mais). Tal questão se torna importante se considerarmos que, na aplicação deste percentual ao número de vagas ofertadas (50), as vagas gratuitas corresponderiam a 5 novas matrículas. Neste caso, em uma turma fechada com 14 matrículas efetivadas, seriam oferecidas novas 5 para a comunidade (em obediência ao disposto na citada Deliberação 07/2018).

Pelas informações e documentos citados acima, e considerando a independência e objetividade da Auditoria Interna, impossibilitada em realizar cogestão, passamos a opinar tecnicamente a seguir, sem efeito vinculativo.

2 RESULTADOS DOS EXAMES

Para a opinião às questões formuladas, faz-se importante a transcrição de algumas normas institucionais acerca do tema. O Art. 3º, da Deliberação COUNI n.º 08/2011, revela o seguinte:

Art. 3º. A UTFPR poderá celebrar com terceiros termos de cooperação e/ou convênios em que participe a FUNTEF-PR, desde que sejam explicitados os direitos e deveres de cada parte e preservados os ressarcimentos devidos à UTFPR.

Já em relação às competências do coordenador do projeto, o Art. 49, da Deliberação COUNI n.º 08/2011, assevera que:

Art. 49. São atribuições do **Coordenador do Projeto:**
I – supervisionar as atividades do projeto;
II – selecionar os participantes que atuarão no projeto, atendendo o disposto no § 2º, do art. 47;
III – distribuir as competências entre os participantes e/ou representações que se fizerem necessárias nos exatos limites de atuação do projeto e obedecendo às normas internas da UTFPR;
IV – decidir sobre a conveniência e mérito da produção científica advinda do projeto, respeitando as normas e/ou os direitos da UTFPR;
V – decidir sobre métodos e técnicas a serem utilizados, respeitando a definição inicial do projeto;
VI – não permitir composições de equipes com participação de cônjuges, companheiros e parentes de servidores da Instituição, não integrantes do Quadro Permanente da UTFPR, bem como a contratação de empresas, pela FUNTEF-PR, nas quais participem de alguma forma, ou ainda, o direcionamento de bolsas em benefícios dessas pessoas;
VII – **propor a aplicação dos recursos em estrita obediência ao plano de trabalho, cumpridas as exigências legais aplicáveis e, suplementarmente, às regulamentações internas da FUNTEF-PR;**
VIII – responder patrimonialmente pelos bens adquiridos nos projetos, até que seja solicitada a transferência patrimonial;
IX – elaborar e encaminhar à FUNTEF-PR, dentro dos prazos conveniados/contratados, os relatórios técnicos do projeto; e
X – executar outras atribuições estabelecidas no contrato, convênio, acordo e/ou ajuste. (grifos nossos)

Acredita-se, portanto, que o coordenador do projeto tem a prerrogativa de aplicar os recursos disponíveis, devendo a planilha financeira ser analisada e aprovada pela DIRPLAD, conforme o Art. 9º da Deliberação COUNI n.º 08/2011

Art. 9º. Os projetos desenvolvidos com a participação da FUNTEF-PR devem ser estabelecidos em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos: (...)

§ 1º. As planilhas financeiras, constantes dos projetos devem, obrigatoriamente, ser encaminhadas à Diretoria de Planejamento e Administração (DIRPLAD) do Câmpus envolvido, para análise e aprovação.

Ocorre que, conforme o processo SEI n.º 23064.057412/2021-13, documentos n.º 2787856 e 2792689, há o aceite e aprovação, pelo coordenador do curso, da inclusão de 4 (quatro) oficiais para cursarem o Curso de Especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho, estando ausente, por ora, o encaminhamento e aprovação, à DIRPLAD, acerca de nova planilha financeira.

Portanto, no caso da ocorrência de alterações contratuais que possam, eventualmente, causar frustração de receitas, deve haver a análise e aprovação pela DIRPLAD da nova planilha orçamentária do curso, adequando o instrumento contratual, conforme o Art. 16 da Deliberação COUNI n.º 07/2018, que aprova a Norma Complementar n.º 01/2018:

Art. 16. A FUNTEF deverá informar mensalmente a relação de pagantes ao coordenador de curso e à DIRPPG envolvida para que na eventual frustração de receitas estes tomem as medidas cabíveis para sanar tal situação. (...)

§ 1º. Caso ocorra frustração de receitas caberá ao Coordenador do Curso reformular o orçamento do curso, ajustando as despesas à receita arrecadada, sem isenção do recolhimento dos percentuais previstos no art. 6º desta Norma.

§ 2º. **Na hipótese do previsto no inciso anterior, a nova planilha orçamentária do Curso deverá ser aprovada pela DIRPLAD do câmpus que está ofertando a atividade, devendo ser adequado o instrumento contratual.**

§ 3º. Na ocorrência do previsto no caput deste artigo, a FUNTEF-PR não realizará nenhum pagamento até que a situação seja regularizada.

Já em relação às vagas adicionais ofertadas, acredita-se que cabe à autoridade competente do campus decidir sobre a conveniência e oportunidade da inclusão dos 4 (quatro) oficiais no curso, tendo como base o Acordo de Cooperação Técnica 21-CMS-004-00, já que o Art. 11, § 2º, VI, da Deliberação COUNI n.º 07/2018, que aprova a Norma Complementar n.º 01/2018, não é explícito em relação a essa previsão, senão vejamos:

Art. 11. Para os Projetos e/ou Atividades a serem ofertados pela UTFPR e operacionalizados pela FUNTEF-PR considerar-se-á:

§ 2º. Para o cálculo do valor a ser cobrado por aluno, nos cursos ofertados, será utilizada a seguinte Equação:

VI. Devem ser previstos 10% (dez por cento) de vagas adicionais no Projeto do curso, para possibilitar a execução de política institucional de capacitação de servidores. Não existindo a demanda, poderá ser ofertada, a critério da Coordenação, aos egressos dos cursos de graduação da UTFPR. Persistindo a vacância, podem ser disponibilizadas a alunos pagantes. (grifo nosso)

Em que pese a opinião da AUDIN ter o aspecto técnico, e não jurídico, compreende-se que a percentagem de 10% de vagas adicionais, para a política institucional de capacitação, refere-se ao montante total de vagas ofertadas no projeto do curso, e não ao número de matrículas efetivamente realizadas.

É provável que a consulta tenha sido realizada sem o esgotamento de todas as instâncias competentes para a tomada de decisões acerca do cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica 21-CMS-004-00, isto é, sem as comunicações necessárias, prévia ou concomitante, para o cumprimento do objeto no respectivo campus. Nesse sentido, é relevante que as autoridades competentes de autorização e avaliação do projeto realizem as devidas diligências e estudos acerca da viabilidade financeira para o cumprimento do acordo mencionado.

3 CONCLUSÃO

Trata-se de consulta proveniente da DIRPLAD-CT, que questiona sobre o Acordo de Cooperação Técnica 21-CMS-004-00, firmado pelo Comando do Exército (por intermédio do Comando Militar do Sul) e a UTFPR, especialmente sobre eventual inexecutabilidade financeira do acordo e a conformidade à destinação de vagas adicionais para a política institucional de capacitação.

Não está no escopo da consultoria outras questões ligadas ao relacionamento entre a UTFPR e a FUNTEF, especialmente quanto aos controles internos de gestão acerca do trabalho esporádico ou regulamentado de docentes em regime de dedicação exclusiva; pagamentos de bolsas ou retribuições pecuniárias, bem como os limites de teto constitucional; requisitos da formação da equipe do projeto; entre outros pontos específicos das normas regulamentares. Ou seja, a consulta ateuve-se tão somente aos questionamentos realizados.

Em síntese, acredita-se que o coordenador do projeto possui a prerrogativa de propor a aplicação dos recursos conforme o plano de trabalho (Art. 49, VII, da Deliberação COUNI n.º 08/2011), cuja decisão autorizativa da participação de 4 (quatro) oficiais – ainda que tacitamente em relação aos recursos financeiros – está consubstanciada nos documentos SEI 2787856 e 2792689. Contudo, as planilhas financeiras devem ser aprovadas pela DIRPLAD (Art. 9º da Deliberação COUNI n.º 08/2011), incluindo as alterações (Art. 16, § 2º, da Deliberação COUNI n.º 07/2018) a fim de evitar a eventual frustração de receitas e garantir a exequibilidade financeira da avença.

Quanto à destinação de vagas adicionais ao projeto do curso, a fim de possibilitar a execução de política institucional de capacitação (Art. 11, § 2º, VI, da Deliberação COUNI n.º 07/2018), acredita-se que o percentual se refira ao número total de vagas ofertadas, e não ao número de matrículas efetivamente realizadas. Outrossim, cabe à autoridade competente do campus decidir sobre a conveniência e oportunidade da inclusão dos 4 (quatro) oficiais no curso, tendo como base o Acordo de Cooperação Técnica 21-CMS-004-00, já que o Art. 11, § 2º, VI, da Deliberação COUNI n.º 07/2018, que aprova a Norma Complementar n.º 01/2018, não é explícito em relação a essa previsão.

Vale acrescentar que a AUDIN, por força da lei, não realiza e não se responsabiliza pelos atos de gestão. As ações da AUDIN, que visam fortalecer os controles internos, não elidem, sobremaneira, a incessante responsabilidade de cada chefia em produzirem e executarem os seus próprios controles administrativos (Art. 17 do Decreto n.º 3.591/2000 e Art. 7º da IN Conjunta n.º 1/2016). Por fim, cabe ressaltar que a assessoria e conclusão da AUDIN não sobrepõem, sobremaneira, as atribuições normativas dos setores de gestão responsáveis.

É este o relatório.

Tiago Hideki Niwa
Chefe da Auditoria Interna da UTFPR