



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE  
R. Cel. Walter Kramer, 357 - Parque Vera Cruz, Campos dos Goytacazes/RJ  
AUDITORIA INTERNA  
Sala 19 - Tel.: (22) 2737-5668 – e-mail: [audinterna@iff.edu.br](mailto:audinterna@iff.edu.br)

## RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 01/2023

TEMA:	CONVÊNIOS	CAMPUS:	REITORIA
PERÍODO AUDITADO:	NÃO SE APLICA	PROCESSO PEN:	23317.006700.2022-63
UNIDADE GESTORA:	IFF – REITORIA	CÓDIGO DA UG/UORG:	158139
TIPO DE AUDITORIA:	OPERACIONAL	EMIÇÃO DO RELATÓRIO:	31/01/2023

### 1. INTRODUÇÃO:

A Auditoria Interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, cumprindo a atribuição estabelecida no Decreto nº 3.591, de 06/09/2000, alterado pelo Decreto nº 4.304, de 16/07/2002, e em atendimento ao **Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2023**, aprovado pela Resolução do Conselho Superior nº 58, de 26/12/2022, – item 6 – Relação dos Trabalhos e Ações Previstos para o Exercício 2023, 5.02 – Acordos de Cooperação, Convênios e Contratos, **Auditoria nº 41**, apresenta, para apreciação e conhecimento, o Relatório de Auditoria Interna nº 01/2023, que versa sobre convênios vigentes firmados pelo IFFluminense.

De acordo com Oliveira (2022), convênios administrativos são “ajustes formalizados entre entidades administrativas ou entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos que têm por objetivo a consecução de objetivos comuns e o atendimento do interesse público”<sup>1</sup>.

O autor distingue os convênios administrativos dos contratos, sintetizando as diferenças do seguinte modo (grifo nosso):

**a) quanto aos interesses envolvidos nos ajustes:** enquanto os contratos administrativos são caracterizados pela existência de interesses contrapostos das partes (o Poder Público tem por objetivo promover o interesse público e o particular pretende auferir lucro), os convênios administrativos são caracterizados pela comunhão de interesses dos conveniados (os partícipes possuem os mesmos interesses);

**b) quanto à remuneração:** nos contratos, os contratados recebem remuneração pela prestação de determinado objeto (obra, serviço etc.), e o valor, ao ingressar no patrimônio privado, deixa de ser

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2022.

considerado "dinheiro público", razão pela qual o contratado pode dispor livremente sobre a sua destinação. Por outro lado, nos convênios, o valor repassado pelo Poder Público ao particular continua sendo reputado "dinheiro público", que deve ser necessariamente aplicado no objeto do convênio, o que acarreta a necessidade de prestação de contas pelo particular ao Poder Público (inclusive Tribunal de Contas) para demonstrar que a verba foi utilizada para atendimento das finalidades do ajuste;

**c) quanto à necessidade de licitação:** a celebração de contratos pela Administração Pública depende, em regra, da realização de licitação prévia, na forma do art. 37, XXI, da CRFB e do art. 2.º da Lei 8.666/1993. Ao contrário, a formalização de convênios não depende de licitação, o que não afasta a necessidade de instauração, quando possível, de processo seletivo que assegure o tratamento impessoal entre os potenciais interessados; e

**d) quanto ao prazo:** os contratos administrativos são celebrados, normalmente, por prazo determinado. Em relação aos convênios, espécies de atos administrativos complexos, admite-se que os ajustes não estabeleçam prazo determinado, não obstante seja recomendável a fixação de sua duração para fins de planejamento e controle.

A Lei 8.666/1993, mencionada acima e que institui normas para licitações e contratos, estabelece em seu art. 116 que "aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração" (grifo nosso).

Nota-se, portanto, que a definição correta do instrumento utilizado para a pactuação de interesses é de suma relevância, considerando que ajustes diversos possuem bases normativas distintas às quais se sujeitam.

Em relação aos convênios, tema do presente trabalho, as normas possuem maior grau de especificidade, a saber:

- a) Participando o IFFluminense como conveniente (responsável pela execução do projeto/programa pactuado), relevante verificar se o concedente (responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio) é órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, pois, nesse caso, aplicáveis ao convênio as disposições do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 424/2016;
- b) Participando a Fundação de Apoio dos convênios como interveniente (para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio), aplicáveis as regras contidas na Lei 8.958/1994 – que versa sobre a relação entre Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e Fundações de Apoio, e as regulamentações presentes no Decreto 7.423/2010 e no Decreto 8.240/2014.

## **2. OBJETIVO E EXTENSÃO DOS TRABALHOS:**

A auditoria objetivou: a) identificar os riscos existentes; b) avaliar os procedimentos e controles internos relativos às etapas de proposição, celebração/formalização, execução, fiscalização e prestação de contas relativas aos convênios firmados pelo IFFluminense; c) verificar se os processos administrativos constituídos observam a legislação e as normas sobre o tema; d) avaliar, por meio de

testes e considerando como critérios fundamentais a integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade, se as melhores práticas a respeito do tema estão sendo atendidas.

Para fins de definição do escopo desta auditoria foram elaboradas a Matriz de Riscos e Controles, a fim de identificar riscos e avaliar controles internos, e a Matriz de Planejamento **(PT.Planejamento)**, a fim de nortear a execução das atividades, definindo detalhadamente cada procedimento a ser testado, bem como os parâmetros para auditoria.

### 3. LIMITAÇÃO DE ESCOPO:

Há três limitações de escopo no presente trabalho:

- a) A primeira refere-se ao fato de que, a fim de realizar o trabalho, foram consultados processos administrativos do SUAP, mas há limitação no sistema, que não disponibiliza a versão em PDF do processo eletrônico na íntegra (incluindo as páginas excluídas), na ordem em que os documentos foram inseridos no processo.
- b) A segunda limitação reside no fato de que não há registro no SUAP ou em outro Sistema específico online que permita acompanhamento da execução, gestão, fiscalização e prestação de contas dos convênios firmados pelo IFFluminense (vide achado 03), de forma que todas essas etapas dos convênios auditados não puderam ser testadas e devem ser alvo de futura auditoria sobre o tema.

Sobre esse tópico, é importante memorar, ainda, que a Auditoria Interna, em cumprimento à determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União em seu Acórdão 1.178/2018, realiza, há quatro exercícios, auditorias sobre a transparência no site do IFFluminense em relação à Fundação de Apoio (Relatórios 05/2019, 09/2020, 07/2021 e 13/2022) e sobre a transparência no site da Fundação de Apoio a respeito de sua relação com o IFFluminense (Relatórios 09/2019, 09/2021 e 12/2022).

No entanto, ainda não há, como se observa dos achados que permanecem presentes nos Relatórios 12 e 13 de 2022, transparência na referida relação. Esses achados acarretam consequências no presente trabalho, pois a Fundação de Apoio Pró-IFF atua como interveniente nos convênios vigentes e não há transparência, tanto pelo Instituto quanto pela Fundação, das etapas dos convênios firmados.

- c) Por fim, importa ressaltar que a ausência de transparência também impacta esse trabalho no que se refere à delimitação dos convênios firmados pelo IFFluminense que estão vigentes atualmente.

Por essa razão, a presente auditoria, sem prejuízo de eventuais convênios que possam estar vigentes neste momento, restringe-se aos dois convênios indicados pela Pró-Reitoria de

Extensão, Cultura e Diversidade como os vigentes no presente momento, considerando que é a responsável pelos convênios firmados no âmbito do IFFluminense.

#### **4. FATOS CONSTATADOS:**

##### **Achado 01 – Ausência de normas e fluxos sobre convênios no âmbito do IFFluminense**

**Critérios:** Decreto 6.170/2007, art. 14 e 15; Acórdão TCU 1.331/2008; boa prática.

##### **Situação encontrada:**

De acordo com art. 14 do Decreto 6.170/2007, "Os órgãos concedentes são responsáveis pela seleção e padronização dos objetos mais frequentes nos convênios".

De modo semelhante, o Tribunal de Contas da União determinou no Acórdão TCU 1.331/2008:

(...) 9.2.2. orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados; (...)

A demanda por padronização é justificada: a criação de normas internas e de fluxos de atividades possibilita visão mais ampla acerca dos temas, define as responsabilidades e estabelece comunicação precisa sobre as prioridades estabelecidas pelo Instituto a respeito de determinado assunto.

Especificamente sobre convênios, é essencial a existência de fluxo que contemple o ciclo do convênio, a saber, as etapas de proposição, formalização, execução, gestão, fiscalização e prestação de contas, sem descuidar das diferentes espécies de convênio e das mudanças ocorridas a depender da função assumida pelo Instituto em determinado convênio (se conveniente ou concedente).

No entanto, após verificação do Centro de Documentação Digital (CDD) do IFFluminense ([cdd.iff.edu.br](http://cdd.iff.edu.br)) e do site do IFFluminense, não foram encontrados fluxos ou normas internas sobre convênios. Solicitados os fluxos sobre convênios à Pró-Reitoria de Extensão, Cultura, Esporte e Diversidade, (PROEX), foram apresentados os seguintes: Convênio de Estágio – IFF como conveniente<sup>2</sup>; Convênio de Estágio Remunerado<sup>3</sup>; Acordos de Cooperação Técnica<sup>4</sup>; e Convênio de Estágio com Agente Integrador<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> <https://portal1.iff.edu.br/painel-do-servidor/processo-eletronico-nacional-pen/manual/1-administracao-geral/1-7-celebracao-de-convenios-2013-convenio-de-estagio-iff-como-conveniente>

<sup>3</sup> <https://portal1.iff.edu.br/painel-do-servidor/processo-eletronico-nacional-pen/manual/1-administracao-geral/1-8-celebracao-de-convenios-2013-convenio-de-estagio-remunerado>

<sup>4</sup> <https://portal1.iff.edu.br/painel-do-servidor/processo-eletronico-nacional-pen/manual/1-administracao-geral/1-4-celebracao-de-convenios-acordos-de-cooperacao-tecnica>

<sup>5</sup> <https://portal1.iff.edu.br/painel-do-servidor/processo-eletronico-nacional-pen/manual/1-administracao-geral/1-5-celebracao-de-convenios-convenio-de-estagio-com-agente-integrador>

Dos quatro fluxos, três versam sobre estágio e um trata de acordo de cooperação. Os ajustes relacionados a estágios e acordos de cooperação não envolvem transferência de recursos financeiros, não se tratando de convênios administrativos.

Consultada, a PROEX, informou, em 29/12/2022, que “a portaria que estabelece o fluxo para realização de Parcerias que envolvem repasse financeiro (sejam convênios ou contratos) tendo a Fundação Pró-iff como interveniente está em fase de finalização para ser publicada”.

Assim, opina-se pela **não conformidade** com o critério adotado.

**Causas:** inobservância da legislação sobre o tema.

**Consequências:** convênios firmados pelo IFFluminense sem regulamentação interna; ausência de definição das etapas dos convênios no âmbito do IFFluminense.

**Grau de Impacto:** médio.

## **Achado 02 – Ausência de uniformização das informações disponibilizadas no Módulo “Convênios” do SUAP”**

**Crítérios:** Lei 12.527, arts. 6º, I, 7º, II e 8º, § 1º, I e V; Lei 10.180/2001, art. 26.

### **Situação encontrada:**

O art. 6º da Lei de Acesso à Informação - LAI dispõe que “Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; (...)”.

Dispõe a LAI, ainda, em seu art. 7º, que o acesso à informação abrange, entre outros, “os direitos de obter: (...) II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; (...)”.

Por fim, o art. 8º, § 1º, orienta que na divulgação das informações

deverão constar, no mínimo: (...) II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; (...) IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; (...).

Para além do direito de informação, regra em nosso ordenamento, a Auditoria Interna necessita de acesso a todos os processos, documentos e informações necessários ao exercício de suas atribuições. Nesse sentido, o art. 26 da Lei 10.180/2001 dispõe que

Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

O achado anterior, ao narrar a inexistência de fluxo sobre convênio no âmbito do IFFluminense, menciona fluxos sobre outros ajustes que, embora não possuam o necessário para que se caracterizem como convênios, assim são categorizados no SUAP. Essa classificação utilizada pelo IFFluminense, que nomeia como convênios determinados instrumentos nos quais não há transferência de recursos, foi, inclusive, apontada no Relatório de Auditoria nº 03/2021.

O referido Relatório tratava sobre Acordos de Cooperação e, à época, verificou-se que o SUAP contava com módulo denominado “Convênios”, que abrangia não apenas convênios, mas diversos instrumentos firmados pelo IFFluminense (Estágios, Acordos de Cooperação, entre outros).

Na ocasião, sugeriu-se, com o objetivo de tornar a busca por soluções mais eficiente e eficaz, que o Módulo no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) denominado “Convênios” tivesse sua nomenclatura alterada, a fim de que pudesse identificar instrumentos congêneres e não gerar embaraço à classificação e disponibilização das informações sobre acordos de cooperação.

No entanto, o Módulo do SUAP permanece com o mesmo nome e continua a abranger diversos instrumentos firmados pelo Instituto. Há mais: não é possível encontrar, da forma como os arquivos estão disponibilizados, todos os convênios vigentes. Explica-se: ao utilizar o filtro “situação” e selecionar “vigente”, aparecem os seguintes instrumentos<sup>6</sup>:

#### Convênios Encontrados

Página(s): Total de 40 itens

Número	Conveniadas	Campus	Interveniente	Tipo	Vigência	Usa Recursos Financeiros	Situação
082/2011	Centro de estágios- PPM Human Resources (08.029.517/0001-15)	REIT	N/A	Cooperação Acadêmica	01/02/2011 - 01/02/2050	Não	Vigente
01/2018	Unimed Norte Fluminense Cooperativa Trabalho Médico (30.417.661/0001-88)	REIT	N/A	Estágio	05/04/2019 - 04/04/2023	Não	Vigente
06/2019	Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora (29.694.775/0005-10)	REIT	N/A	Estágio	16/08/2019 - 15/08/2023	Não	Vigente
07/2019	Faculdade Santo Antônio de Pádua (05.035.176/0001-00)	REIT	N/A	Estágio	11/03/2020 - 10/03/2024	Não	Vigente
07/2021	Super Estágios LTDA (11.320.576/0001-52)	REIT	N/A	Estágio	29/06/2021 - 28/06/2022	Não	Vigente
09/2021	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (34.023.077/0001-07)	REIT	N/A	Estágio	07/07/2021 - 06/07/2025	Não	Vigente
08/2021	NUBE - Núcleo Brasileiro de estágios Ltda (02.704.396/0001-83)	REIT	N/A	Estágio	12/07/2021 - 11/07/2022	Não	Vigente
06/2021	Centro de Integração Empresa Escola do Estado do Rio de Janeiro (33.661.745/0001-50)	REIT	N/A	Estágio	25/08/2021 - 24/08/2022	Não	Vigente
10/2021	Capacitare Recursos Humanos Eireli (29.650.979/0001-25)	REIT	N/A	Estágio	08/09/2021 - 07/09/2022	Não	Vigente
03/2021	Prefeitura Municipal de Cambuci (29.111.085/0001-67)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	14/07/2021 - 13/07/2023	Não	Vigente
01/2021	Município de Campos dos Goytacazes (29.116.894/0001-61)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	10/12/2021 - 09/12/2023	Não	Vigente
04/2022	INSTITUTO PROFISSIONAL LAURA	REIT	N/A	Estágio	18/03/2022 -	Não	Vigente

Figura 1 – Convênios vigentes Módulo SUAP – Parte 1

<sup>6</sup> Consulta realizada em 25/01/2023 - <https://suap.iff.edu.br/convenios/convenios/>

Figura 2 – Convênios vigentes Módulo SUAP – Parte 2

11/2022	A Valdez Consultoria e Treinamentos LTDA (45.315.385/0001-14)	REIT	N/A	Estágio	08/08/2022 - 07/08/2023	Não	Vigente
20/2022	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima (29.898.145/0001-33)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	11/08/2022 - 10/08/2024	Não	Vigente
24/2022	FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA DE ITAPERUNA (39.217.278/0001-50)	REIT	N/A	Estágio	19/08/2022 - 18/08/2026	Não	Vigente
22/2022	ACADEMIA DO UNIVERSITÁRIO DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL LTDA (32.575.605/0001-05)	REIT	N/A	Estágio	16/08/2022 - 15/08/2023	Não	Vigente
02/2022	Instituto Estadual do Ambiente (10.598.957/0001-35)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	19/09/2022 - 18/09/2025	Não	Vigente
17/2022	Prefeitura Municipal de Itaperuna (28.916.716/0001-52)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	30/08/2022 - 29/08/2023	Não	Vigente
13/2022	SOCIEDADE UNIVERSITÁRIA REDENTOR S.A (03.596.799/0001-19)	REIT	N/A	Estágio	19/09/2022 - 18/09/2026	Não	Vigente
26/2022	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa (00.348.003/0013-54)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	30/09/2022 - 29/09/2027	Não	Vigente
27/2022	Associação de Ensino Social Profissionalizante - ESPRO (51.549.301/0001-00)	REIT	N/A	Estágio	26/10/2022 - 25/10/2023	Não	Vigente
29/2022	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (04.809.688/0001-06)	REIT	N/A	Estágio	19/10/2022 - 18/10/2027	Não	Vigente
10/2022	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESCA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (31.930.852/0001-01)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	16/11/2022 - 15/05/2024	Não	Vigente
09/2022	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESCA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (31.930.852/0001-01)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	16/11/2022 - 15/05/2024	Não	Vigente
35/2022	Centro de Integração Empresa Escola do RS (92.954.957/0001-95)	REIT	N/A	Estágio	29/11/2022 - 28/11/2023	Não	Vigente
30/2022	GRADIVA INSTITUTO DE PSICANÁLISE (44.987.399/0001-11)	REIT	N/A	Acordo de Cooperação Técnica	22/11/2022 - 21/11/2023	Não	Vigente
37/2022	UTE GNA II GERAÇÃO DE ENERGIA S.A (23.514.652/0002-20)	REIT	Fundação de Apoio À Educação Pesquisa e Desenvolvimento (1)	Termo de Parceria	15/09/2022 - 14/09/2023	Sim	Vigente
38/2022	UTE GNA II GERAÇÃO DE ENERGIA S.A (23.514.652/0002-20)	REIT	Fundação de Apoio À Educação Pesquisa e Desenvolvimento (1)	Termo de Parceria	15/09/2022 - 14/09/2023	Não	Vigente

Figura 3 – Convênios vigentes Módulo SUAP – Parte 3

Como é possível notar, o filtro retorna instrumentos variados, como acordo de cooperação técnica, estágio e termo de parceria.

Ao alterar o filtro “situação” de “vigente” para “vencendo” (a saber, aquele convênio vigente que findará em período próximo), a consulta retorna três resultados.

No entanto, ainda que os instrumentos estejam vigentes, não constam na listagem anterior, somente na exposta abaixo:

▼ Convênios Encontrados

Total de 3 itens

Número	Conveniadas	Campus	Interveniente	Tipo	Vigência	Usa Recursos Financeiros	Situação
04/2021	Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundação MUDES) (33.663.519/0001-09)	REIT	N/A	Estágio	24/03/2021 - 23/03/2023	Não	Vincendo
01/2022	VIVA LAGOS (27.390.567/0001-78)	REIT	N/A	Estágio	14/02/2022 - 13/02/2023	Não	Vincendo
001/2022	Município de Campos dos Goytacazes (29.116.894/0001-61)	REIT	Fundação de Apoio À Educação Pesquisa e Desenvolvimento (1)	Convênio	02/12/2022 - 01/03/2023	Sim	Vincendo

Figura 4 – Convênios vencidos Módulo SUAP

Por fim, ao acessar a barra lateral do menu SUAP e selecionar a opção “Convênios a vencer”, a busca não retorna nenhum convênio.

Embora o SUAP informe que “convênios a vencer são aqueles com data de vencimento nos próximos 30 dias”, a vigência do ajuste “Viva Lagos”, presente na Figura 4, se encerra em 13/02/2023 (período inferior a 30 dias) e não foi filtrado pelo Sistema:

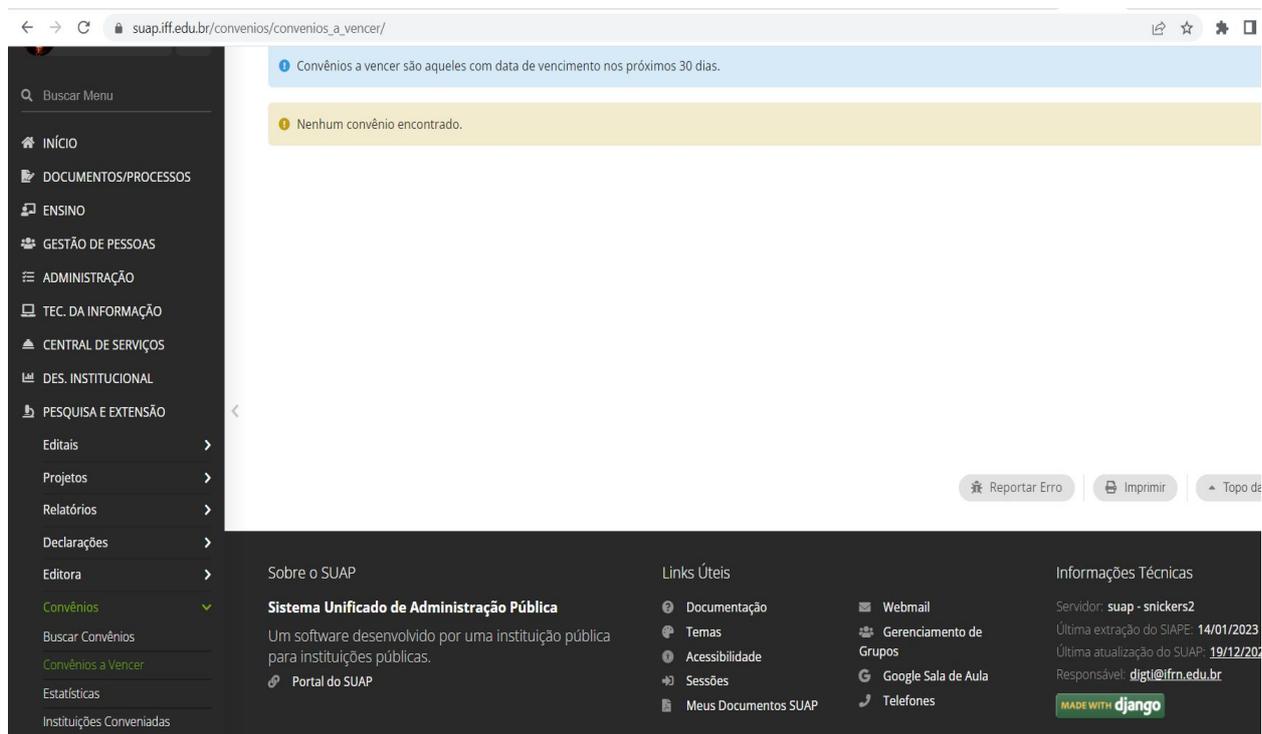


Figura 5 – Convênios a vencer Módulo SUAP

A ausência de uniformidade configura obstáculo à transparência e, inclusive, à realização da presente auditoria, pois as informações extraídas são distintas a depender do filtro utilizado.

Assim, opina-se pela **não conformidade** com o critério adotado.

**Causas:** inobservância da legislação sobre o tema; ausência de norma interna sobre convênio.

**Consequências:** ausência de transparência; embaraço à atividade de Auditoria Interna.

**Grau de Impacto:** médio.

### **Achado 03 – Ausência de registro sobre gestão, fiscalização e prestação de contas dos convênios**

**Critério:** Lei 8.958/1994, art. 1º-B; Decreto 7.423/2010, arts. 11 e 12; Decreto 8.240, arts. 18 e 22.

#### **Situação encontrada:**

No âmbito dos convênios que envolvem transferência de recursos financeiros da União, o Decreto 6.170/2007 estabelece a obrigatoriedade de registro de todas as etapas dos convênios no SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse) - denominado, atualmente, Plataforma +Brasil.

De acordo com o site do Governo Federal<sup>7</sup>, trata-se de sistema único online, de âmbito nacional, que busca integrar outros sistemas para operacionalizar as diversas modalidades de transferências de recursos da União. Dentre os objetivos da Plataforma estão a instrumentalização da gestão e da fiscalização pelos entes envolvidos, promovendo efetividade na entrega de políticas públicas para a sociedade.

No entanto, os dois convênios auditados nesse trabalho não se sujeitam ao Decreto 6.170/2007, haja vista que não há transferência de recursos da União, o IFFluminense é partícipe, em ambos, como conveniente e a Fundação Pró-IFF atua como interveniente.

Em ambos os casos, tem aplicação a Lei 8.958/1994, que estabelece as regras entre IFES e Fundações de Apoio, e dispõe, em seu art. 1º-B, que

As organizações sociais e entidades privadas poderão realizar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas.

Parágrafo único. A celebração de convênios entre a IFES ou demais ICTs apoiadas, fundação de apoio, entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, e organizações sociais, para finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, será realizada mediante critérios de habilitação das empresas, regulamentados em ato do Poder Executivo federal, não se aplicando nesses casos a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública para a identificação e escolha das empresas convenientes.

A referida Lei é regulamentada pelo Decreto 7.423/2010, que dispõe o seguinte em seus arts. 11 e 12 (grifos nossos):

Art. 11 A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.

§ 1º A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada.

§ 2º A prestação de contas deverá ser instruída com os demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação.

§ 3º A instituição apoiada deverá elaborar relatório final de avaliação com base nos documentos referidos no § 2º e demais informações relevantes sobre o projeto, atestando a regularidade das despesas realizadas pela fundação de apoio, o atendimento dos resultados esperados no plano de trabalho e a relação de bens adquiridos em seu âmbito.

Art. 12. Na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei nº 8.958, de 1994, e deste Decreto, envolvendo a aplicação de recursos públicos, as fundações de apoio submeter-se-ão ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada. § 1º Na execução do controle finalístico e de gestão de que trata o caput, o órgão colegiado superior da instituição apoiada deverá:

I - fiscalizar a concessão de bolsas no âmbito dos projetos, evitando que haja concessão de bolsas para servidores e pagamento pela prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas com a mesma finalidade;

II - implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;

III - estabelecer rotinas de recolhimento mensal à conta única do projeto dos recursos devidos às fundações de apoio, quando da disponibilidade desses recursos pelos agentes financiadores do projeto;

---

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil>

IV - observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador; e

V - tornar públicas as informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários".

Por derradeiro, a Lei 8.958/1994 também é regulamentada pelo Decreto 8.240/2014, que assim informa em seus arts. 18 e 22:

Art. 18. Nos convênios ECTI, os partícipes deverão utilizar, obrigatoriamente, sistema online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação para fins de cadastro prévio e de prestação de contas dos recursos recebidos.

Art. 22. Na execução dos convênios ECTI, as fundações de apoio deverão: I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores; II - submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade partícipe; e III - submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente.

§ 1º A prestação de contas referida no inciso I do caput será realizada no prazo máximo de cento e vinte dias após a data final de aplicação dos recursos prevista nos convênios, sob pena de inscrição da inadimplência no sistema online específico.

No entanto, não obstante as normas que embasam a relação entre instituição apoiada e fundação de apoio no que se refere a convênios, não é possível obter registros ou acompanhar, pelo SUAP (diversamente do que ocorre com os contratos) ou em outro sistema, a execução, a gestão, a fiscalização e a prestação de contas relativas aos convênios.

Embora exista um processo administrativo para cada convênio, este abrange somente a fase de proposição e formalização, findando com a publicação do instrumento e sua disponibilização no SUAP.

Assim, opina-se pela **não conformidade** com o critério adotado.

**Causas:** inobservância da legislação sobre o tema; inexistência de fluxo sobre convênio.

**Consequências:** ausência de registro em sistema da gestão, execução, fiscalização e prestação de contas dos convênios.

**Grau de Impacto:** médio.

#### **Achado 04 - Ausência de componente mínimo exigido em lei no convênio 37/2022**

**Critérios:** Lei 8.666/93, art. 116, § 1º; Decreto 8.240/2014, art. 10; Decreto 7.423/2010, art. 9º.

#### **Situação encontrada:**

Consoante o art. 166, § 1º, da Lei 8.666/93,

A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

No mesmo sentido, o art. 10 do Decreto 8.240/2014 dispõe que,

Os instrumentos dos convênios ECTI, sem prejuízo de outras cláusulas previstas em regulamento, devem, no mínimo, conter:

I - objeto e seus elementos;

II - clara descrição do projeto de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação a ser realizado;

III - recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos envolvidos;

IV - obrigações e responsabilidades de cada uma das partes;

V - valor do convênio e cronograma de desembolso;

VI - obrigatoriedade de manutenção dos recursos do convênio em conta bancária específica;

VII - vigência e possibilidade de prorrogação e de rescisão;

VIII - forma de acompanhamento da execução do objeto;

IX - garantia de sigilo e segredo industrial, caso aplicável;

X - forma e prazo de prestação de contas;

XI - definição do modo como será realizado o controle finalístico da execução do objeto;

XII - obrigatoriedade de devolução dos recursos não utilizados;

XIII - propriedade dos direitos sobre os inventos ou descobertas e dos ganhos econômicos; e

XIV - destinação dos bens remanescentes adquiridos com recursos do convênio.

Por derradeiro, o art. 9º do Decreto 7.423/2010 dispõe que,

Os instrumentos contratuais ou de colaboração celebrados nos termos do art. 8º devem conter:

I - clara descrição do projeto de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico a ser realizado;

II - recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos envolvidos; e

III - obrigações e responsabilidades de cada uma das partes.

Não obstante as disposições contidas nas normas, o Convênio nº 37/2022 não prevê: forma e prazo de prestação de contas; obrigatoriedade de devolução dos recursos não utilizados; e destinação dos bens remanescentes adquiridos com recursos do convênio.

Assim, opina-se pela **não conformidade** com o critério adotado.

**Causas:** inobservância das normas sobre convênios.

**Consequências:** convênio ineficiente; falha nos controles internos.

**Grau de Impacto:** médio.

**Achado 05 – Indisponibilidade de consulta do inteiro teor dos documentos dos processos eletrônicos públicos do SUAP que compõem a amostra**

**Crêterios:** Acórdão N  484/2021 – TCU – Plenário.

**Situa o encontrada:**

Após realizar auditoria em mais de 104 Institui es Federais de Ensino para avaliar a implementa o do processo eletrônico, o Tribunal de Contas da União determinou, no Acórdão 484/2021, que as institui es implementassem meio eletrônico para realiza o de processo administrativo, a fim de que os processos fossem atuados em formato digital.

Além disso, o referido Tribunal determinou que, qualquer que fosse a plataforma utilizada pela Institui o, deveriam ser adotadas providências para possibilitar a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos, independentemente de cadastro, autoriza o ou utiliza o de *login* e senha pelo usuário.

Embora os processos selecionados para composi o da amostra sejam eletrônicos e tramitem pelo SUAP, não   possível a consulta do inteiro teor dos documentos do processo (apenas do trâmite processual), não obstante todos os processos auditados sejam públicos e haja documentos públicos inseridos neles.

Assim, opina-se pela **não conformidade** com o critério adotado.

**Causas:** ausência de publicidade do inteiro teor dos documentos públicos inseridos nos processos públicos do SUAP; ausência de fluxo de disponibiliza o dos processos públicos do IFFluminense.

**Consequências:**  bice ao acesso   informa o e   transparência; prejuízo   imagem do Instituto.

**Grau de Impacto:** médio.

## 5. RECOMENDA ES:

### 01 – Elaborar norma interna e fluxo relativos ao tema “convênios”.

Considerando a ausência de regulamenta o interna a respeito dos convênios firmados pelo IFFluminense, recomenda-se a elabora o de norma interna e fluxo relativos ao tema.

**Destinatário:** Gabinete do Reitor (GABREIT).

**Classifica o:** 1.3 Controles Internos

**Tipo de Benefício:** 2. Não Financeiro

**Dimensão do Benefício:** 2.2. Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos

**Repercussão do Benefício:** 2.C. Tático/Operacional

**Vincula o:** Fatos Constatados, Achado 01.

### 02 – Uniformizar a nomenclatura adotada no IFFluminense para os instrumentos que pactua

Considerado o arcabouço normativo pertinente a cada instrumento, recomenda-se que o IFFluminense, em atenção às normas externas, uniformize a nomenclatura adotada (inclusive no Módulo "Convênios"), a fim de segregar instrumentos que implicam transferência de recursos financeiros dos que não implicam.

**Destinatário:** Pró-Reitoria de Extensão (PROEX).

**Classificação:** 4. Ajuste de objetos

**Tipo de Benefício:** 2. Não Financeiro

**Dimensão do Benefício:** 2.2. Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos

**Repercussão do Benefício:** 2.C. Tático/Operacional

**Vinculação:** Fatos Constatados, Achado 02.

### **03 – Registrar em sistema online específico as etapas de execução, gestão, fiscalização e prestação de contas dos convênios firmados pelo IFFluminense**

Considerada a inexistência de registro integral das etapas dos convênios firmados pelo IFFluminense, recomenda-se o seu registro em sistema online específico, nos termos do que determina o Decreto 8.240/2014.

**Destinatário:** Pró-Reitoria de Extensão (PROEX).

**Classificação:** 4. Ajuste de objetos

**Tipo de Benefício:** 2. Não Financeiro

**Dimensão do Benefício:** 2.2. Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos

**Repercussão do Benefício:** 2.C. Tático/Operacional

**Vinculação:** Fatos Constatados, Achado 03.

### **04 – Elaborar convênio com todos os componentes mínimos previstos nas normas que disciplinam o instrumento**

Considerada a ausência de componentes mínimos em convênio firmado pelo IFFluminense, recomenda-se a observância das normas sobre o tema e a elaboração de convênio que contenha integralmente os componentes mínimos.

**Destinatário:** Pró-Reitoria de Extensão (PROEX).

**Classificação:** 4. Ajuste de objetos

**Tipo de Benefício:** 2. Não Financeiro

**Dimensão do Benefício:** 2.2. Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos

**Repercussão do Benefício:** 2.C. Tático/Operacional

**Vinculação:** Fatos Constatados, Achado 04.

## 05 - Disponibilizar consulta pública adequada dos processos eletrônicos

Considerada a ausência de transparência na ferramenta de consulta pública dos processos administrativos do IFFluminense no SUAP, recomenda-se que seja disponibilizada consulta pública aos processos eletrônicos e respectivos documentos públicos de forma adequada, a fim de que possam ser consultados por qualquer pessoa, independentemente de cadastro, autorização ou utilização de *login* e senha.

**Destinatário:** Gabinete do Reitor (GABREIT)

**Classificação:** 4. Ajuste de objetos

**Tipo de Benefício:** 2. Não Financeiro

**Dimensão do Benefício:** 2.2. Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos

**Repercussão do Benefício:** 2.A. Transversal

**Vinculação:** Fatos Constatados, Achado 05.

## 6. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA:

A metodologia utilizada nesta auditoria, considerando o objetivo, o escopo e a natureza do trabalho realizado, consistiu na identificação de riscos e avaliação de controles internos na **Matriz de Riscos e Controles** e realização de avaliação sobre questões propostas e documentos disponibilizados segundo os critérios propostos na **Matriz de Planejamento** (PT.Planejamento).

Para tal avaliação, foram utilizadas as técnicas de auditoria interna denominadas “análise documental”, que consiste em método de verificação da informação consolidada em documento, físico ou digital, e “observação direta”, que consiste em método de coleta de informação contextualizada sobre a forma de funcionamento do objeto auditado.

As referidas técnicas permitiram a realização da auditoria de forma sistemática e estruturada, valendo-se de roteiro para registro das observações (PT.Execução).

## 7. AMOSTRAGEM:

Não houve seleção de amostra no presente trabalho, pois foram auditados, em sua totalidade, os processos relativos aos convênios, de acordo com a PROEX, atualmente vigentes:

- a) 23317.004488.2022-08 - UTE GNA Qualificação Profissional (CNPJ 23.514.652/0002-20);
- b) 23317.006871.2022-92 – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (CNPJ 29.116.894/0001-61).

Todavia, é importante memorar a problemática que envolve o filtro dos convênios vigentes no SUAP, vide achado 02.

## 8. RESULTADOS ESPERADOS:

O resultado esperado com o presente trabalho é o aperfeiçoamento dos convênios firmados pelo IFFluminense no que tange às etapas de formalização, gestão, execução, fiscalização e prestação de contas. Os benefícios provenientes deste trabalho se refletirão no aprimoramento da referida gestão.

## 9. OUTROS / SUGESTÕES:

Em primeiro plano, considerando a limitação no SUAP a respeito da disponibilização na íntegra dos processos administrativos no formato PDF, sugere-se a disponibilização dos processos administrativos no SUAP nos termos do que dispõe a Portaria 1.677/2015, item 2.6.2, a saber:

Quanto aos processos digitais:

- a) criar e registrar um processo no sistema informatizado, constando as seguintes informações de identificação: nome do ministério ou órgão equivalente; nome do órgão ou entidade, quando couber; nome da unidade administrativa; número do processo (NUP); data de autuação; nome do interessado; e código de classificação e o respectivo descritor ou o assunto a que se refere o documento.
- b) associar os documentos digitais de forma que os documentos integrantes do processo sejam apresentados sempre na mesma sequência;
- c) registrar no sistema informatizado a unidade administrativa na qual o processo será instruído. Essa informação é obrigatória para cada distribuição/movimentação/tramitação do processo. As informações de trâmites deverão ser apresentadas sempre junto com as demais informações de identificação do processo digital; e
- d) quando a autuação ocorrer na unidade protocolizadora, o processo deverá ser encaminhado para a unidade administrativa na qual será instruído, por meio de sistema informatizado.

Em segundo plano, tendo em vista a ausência de ferramenta apta ao registro da gestão, fiscalização e prestação de contas dos convênios no SUAP, sugere-se que a PROEX e o setor de TI do IFFluminense, em conjunto, promovam o desenvolvimento de tal funcionalidade.

Por fim, importante ressaltar que, embora o convênio nº 37/2022 esteja disponível para consulta pública no SUAP<sup>8</sup>, no site da Fundação Pró-IFF<sup>9</sup> o convênio não está disponível, constando a informação que "O projeto está protegido por cláusula contratual de sigilo e confidencialidade, conforme previsão no Decreto nº 7724/2012, Art. 25, Inciso VII. Os relatórios não estarão disponíveis para consulta pública (Lei 8958/1994 - Artigo 4º - Inciso I). Cumprido o prazo de 5 (cinco) anos, que cessará em 08/02/2028, o relatório estará disponível".

Assim, sugere-se que PROEX e Fundação Pró-IFF, que atua como interveniente em determinados convênios do IFFluminense, promovam alinhamento na classificação dos instrumentos, a fim de que não haja divulgação de documento sigiloso ou óbice ao acesso à informação de documento público.

## 10. RESPONSABILIDADE:

A adoção das recomendações contidas neste Relatório é responsabilidade da alta administração, que tem como missão zelar pelo fortalecimento dos controles internos da entidade,

<sup>8</sup> [https://suap.iff.edu.br/convencios/consulta\\_publica\\_convencio/124/](https://suap.iff.edu.br/convencios/consulta_publica_convencio/124/)

<sup>9</sup> <http://sw-cref.iff.edu.br:8080/transparencia/>

aceitando formalmente o risco associado caso decida por não realizar nenhuma ação, conforme o disposto no item nº 176 da Instrução Normativa nº 003/2017/CGU.

O processo de gerenciamento de riscos é responsabilidade da alta administração e do CONSUP, e deve alcançar toda a organização. Assim, a administração é a principal responsável por implementar controles internos, prevenir, detectar e mitigar riscos, inclusive os de fraude e corrupção.

Responsabiliza-se por este trabalho o auditor signatário, o qual elaborou e executou todo o processo de planejamento e auditoria.

## 11. CONCLUSÃO:

Conclui-se que o objetivo desta auditoria foi atingido ao verificar se houve cumprimento do que as normas externas dispõem a respeito dos convênios. Destaca-se que a finalidade da Auditoria Interna é agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos e um melhor aproveitamento dos recursos envolvidos por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apontadas nos relatórios.

## 12. DAS HORAS CONSUMIDAS PELA AUDITORIA INTERNA:

Consumo de horas pelos servidores neste trabalho:

<b>Nome (Servidor):</b>	<b>Nº de Horas Consumidas</b>
Rosana Alves Gama Souza da Silva	177 (em 2022) e 111h (em 2023)
Cintia Dutra Cirne	60h

Campos dos Goytacazes, 31/01/2023.