



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional -IPHAN/Ministério da Cultura - MinC

Exercício 2017

27 de julho de 2018.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno – SFC

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA CULTURA - MinC**

Unidade Examinada: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
– IPHAN/Ministério da Cultura

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal - DF**

Ordem de Serviço: **201800662**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria de avaliação da gestão do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN no exercício de 2017.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O IPHAN foi listado, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017, que define as Unidades Prestadoras de Contas - UPC cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2017 julgadas pelo TCU. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao aludido Tribunal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As análises sobre a gestão das contas de 2017 do IPHAN demonstram falhas no gerenciamento de suas transferências voluntárias, de seus indicadores de desempenho, de seus resultados quantitativos e qualitativos (em especial por meio de deficiência no atendimento de pendências afetas à gestão de tombamentos) e de seus controles internos. Adicionalmente, constatou-se que a locação do prédio para o funcionamento de sua Sede e de sua Superintendência do Distrito Federal (DF) não condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto e que esse prédio apresenta fragilidades de acessibilidade, em que não é garantida a autonomia necessária para as pessoas com deficiência física e visual. Tais falhas estão consignadas neste relatório e em seu Anexo III e geraram recomendações estruturantes que apontam para a necessidade de que o órgão aprimore a sua gestão e os seus controles internos relacionados às temáticas supramencionadas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

Art. - Artigo

CGESC – Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura, da CGU.

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CI – Controle Interno

COSO - *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, que equivale ao Comitê das Organizações Patrocinadoras.

DF – Distrito Federal

DICONT - Divisão de Prestação de Contas

DN – Decisão Normativa

DSII – Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais II

Gespública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN – Instrução Normativa

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

MF – Ministério da Fazenda

MinC – Ministério da Cultura

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

OS – Ordem de Serviço

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAC CH - Programa de Aceleração do Crescimento Cidades Históricas

PC – Prestação de Contas

PPA – Plano Plurianual

PPM – Política de Patrimônio Material

Pronac – Programa Nacional de Apoio à Cultura

RG – Relatório de Gestão

RJ – Rio de Janeiro

RPNP – Restos a Pagar Não Processados

SecexEducação - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, do TCU.

SEGECEX - Secretaria-Geral de Controle Externo, do TCU.

SEGES – Secretaria de Gestão, do MP.

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEPS - Setor de Edifícios Públicos Sul

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SICG – Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão

SICONV – Sistema de Convênios

SOF - Secretaria de Orçamento Federal, do MP.

SPIUnet - Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

TED – Termo de Execução Descentralizada

TCU – Tribunal de Contas da União

UG – Unidade Gestora

UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Resultados quantitativos e qualitativos - Estrutura organizacional do IPHAN e análise de execução da despesa no âmbito desse órgão.	11
2. Resultados quantitativos e qualitativos - Situação de pendência em relação a recomendações pretéritas e panorama analítico atual das Ações 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro e 5538 - Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas.	22
3. Atuação CGU – Situação do quadro geral de atendimento das recomendações provenientes da CGU, pelo IPHAN.	29
4. Indicadores de desempenho - Ausência de implementação de indicadores de desempenho que possam mensurar e acompanhar os resultados dos macroprocessos finalísticos estipulados pelo IPHAN, vinculados ao seu planejamento estratégico, inclusive em relação à gestão do patrimônio tombado.	30
5. Transferências Voluntárias - Necessidade de aprimoramentos na celebração de instrumentos para descentralização de recursos e risco de aumento do passivo de prestação de contas, em razão de fragilidades na análise das prestações de contas.	34
6. Patrimônio imobiliário – Achado relacionado à OS nº 201412438 – Locação do prédio do IPHAN-sede e IPHAN-DF.	37
7. Acessibilidade - Edifício em que está localizada a sede do IPHAN não está apropriado para o uso de suas dependências com autonomia por pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.	38
8. Controle interno - Fragilidades na qualidade e na suficiência dos controles internos administrativos do IPHAN.	42
9. Atuação TCU – Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU.	47
10. Conformidade das peças - Improriedades identificadas nas informações inseridas pelo IPHAN no Sistema e-Contas do TCU referentes ao seu Rol de Responsáveis.	51
RECOMENDAÇÕES	55
CONCLUSÃO	56
ANEXOS	59
Anexo I – Manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar.	59

Anexo II – Análise da equipe de auditoria frente à manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar. 62

Anexo III – Relatório nº 201412438 - Locação do prédio do IPHAN-Sede e IPHAN-DF. 66

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre a gestão da prestação de contas anual do exercício de 2017 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), autarquia vinculada ao Ministério da Cultura, em atendimento às normas vigentes do Tribunal de Contas da União (TCU), em especial às Decisões Normativas (DN) nº 161/2017 e nº 163/2017, e à Portaria TCU nº 65/2018.

A auditoria foi realizada no âmbito do IPHAN-Sede, localizado em Brasília/DF, porém o escopo se estende também a processos executados pelas 27 Superintendências Estaduais do Órgão, as quais se vinculam a cada uma das Unidades da Federação. O escopo abrangeu avaliações específicas, selecionadas pela sua relevância, ajustadas com a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação/TCU), além de outras abordagens adicionais, e consistiu em avaliar os temas e os conteúdos elencados a seguir:

- a) Conformidade das peças, exigida pela Instrução Normativa (IN) TCU nº 63/2010: avaliação da conformidade do Rol de Responsáveis apresentado pela Unidade Prestadora de Contas (UPC). A avaliação não abrangeu exames específicos às demais peças de apresentação de contas, tal como o Relatório de Gestão 2017.
- b) Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão: monitoramento das recomendações expedidas, pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em trabalhos anteriores acerca do tema. Adicionalmente, foi apresentada a estrutura organizacional do IPHAN e foi realizada a avaliação da execução orçamentária e financeira da UPC no exercício de 2017, e análise dos resultados referentes às ações orçamentárias 20ZH: Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro e 5538: Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas, selecionadas em razão de sua relevância e materialidade.
- c) Indicadores de Desempenho: monitoramento das recomendações expedidas, pela CGU, em trabalhos anteriores acerca do tema.
- d) Gestão das Transferências Voluntárias: monitoramento das recomendações expedidas, pela CGU, em trabalhos anteriores acerca do tema.
- e) Gestão do Patrimônio Imobiliário: avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UPC, por meio da avaliação da locação do imóvel Sede do IPHAN no que concerne aos parâmetros de metragem por trabalhador individual previstos no Decreto nº 7.689/2012.
- f) Controles Internos Administrativos: monitoramento das recomendações expedidas, pela CGU, em trabalhos anteriores acerca do tema.
- g) Acessibilidade: avaliação das providências adotadas pela UPC no sentido de dotar as dependências físicas do IPHAN-Sede de condições para atender às necessidades de acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, principalmente no que concerne aos requisitos dispostos na Lei nº 10.098/2000 e no Decreto nº 5.296/2004.
- h) Atuação da CGU: panorama da situação atual do atendimento, pelo Instituto, das recomendações emitidas pela CGU.
- i) Atuação do TCU: verificação da existência de determinações/recomendações advindas do TCU à UPC, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, e do seu cumprimento, caso existentes.

No que diz respeito ao conteúdo dos temas pactuados com a SecexEducação/TCU, no monitoramento das recomendações emitidas pela CGU foram realizadas análises de recomendações de trabalhos anteriores, pendentes de providências conclusivas pela UPC e em monitoramento ao longo do exercício de 2017. A abordagem desenvolvida pela CGU teve ainda o propósito de instar os gestores, por meio de reiteraões, a registrarem informações atualizadas no Sistema MonitorWeb, sistema utilizado para monitorar as recomendações desse órgão de controle interno.

Nesta metodologia, foi selecionada amostra estratificada por tema, dentre o universo de recomendações em monitoramento pela CGU, pelo critério de relevância e, prioritariamente, foram selecionadas recomendações estruturantes, elaboradas com foco no tratamento da causa dos problemas identificados por esta Controladoria. Salienta-se, no entanto, que recomendações que tiveram o propósito de corrigir situações pontuais, eventualmente, podem ter sido selecionadas, seja pela sua criticidade e/ou materialidade de seu conteúdo. Foi definido, ainda no contexto da metodologia empregada, apresentar nos resultados dos exames as recomendações que, a partir das providências do gestor, foram consideradas atendidas no exercício de 2017.

As recomendações selecionadas foram catalogadas de acordo com os temas mencionados anteriormente, com base no Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

A avaliação da qualidade e suficiência dos Controles Internos (CI) administrativos foi realizada a partir dos critérios definidos na Estrutura do COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, que equivale ao Comitê das Organizações Patrocinadoras), originalmente denominada Controle Interno – Estrutura Integrada. O CI, de acordo com essa Estrutura, é composto dos cinco componentes elencados a seguir, cujo *framework* (estrutura integrada) vem sendo usualmente utilizado nas avaliações de controle interno das Auditorias Anuais de Contas (AAC):

- I. Ambiente de controle.
- II. Avaliação de riscos.
- III. Atividades de controle.
- IV. Informação e comunicação.
- V. Atividades de monitoramento.

A partir dos exames realizados, o relatório de auditoria anual de contas está estruturado com as seguintes partes e os seguintes conteúdos:

a) **Resultado dos Exames**, parte do relatório em que estão registrados, dentre outros elementos, os achados da auditoria abordando informações e avaliações sobre: os Resultados Quantitativos e Qualitativos obtidos pelo IPHAN em 2017; a gestão das Transferências Voluntárias, com análise crítica quanto às dificuldades enfrentadas pela Entidade; os indicadores de desempenho desenvolvidos e implementados; a locação do prédio do IPHAN-Sede e os parâmetros utilizados pela Entidade acerca da ocupação desse imóvel; o funcionamento e a eficácia dos seus Controles Internos; e os registros das inconformidades encontradas na inspeção realizada nas dependências físicas do IPHAN-Sede, visando identificar o atendimento aos critérios legais pertinentes à Acessibilidade. Nesta parte estão registradas, também, em cada um dos temas

abordados, a amostra das recomendações em monitoramento (ou seja, ainda não atendidas) e as providências adotadas pelos gestores que levaram ao atendimento de recomendações no exercício de 2017.

b) **Recomendações**, parte que apresenta as medidas propostas pela CGU para corrigir situações de irregularidades ou impropriedades identificadas e/ou estruturar solução sistêmica para tratamento das causas das falhas constatadas. Nesta parte encontram-se as recomendações pertinentes às inconformidades detectadas na estrutura física do IPHAN/Sede relacionadas à Acessibilidade.

c) **Conclusão**, que apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de auditoria, contendo os principais benefícios obtidos e esperados, as causas relevantes e as boas práticas identificadas ao longo do exercício examinado.

d) **Anexos**, nesta parte foram anexados a manifestação da unidade acerca deste Relatório (Anexo I) e a análise específica acerca dessa manifestação (Anexo II). Adicionalmente, foi anexado o Relatório de Auditoria nº 201412438 (Anexo III), que versa sobre os resultados dos exames efetuados pela CGU em relação à locação do prédio Sede do IPHAN.

Não foram impostas restrições à realização dos exames relacionados a esta ação de controle desenvolvida pela CGU.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Resultados quantitativos e qualitativos - Estrutura organizacional do IPHAN e análise da execução da despesa no âmbito desse órgão.

a) Estrutura organizacional do IPHAN.

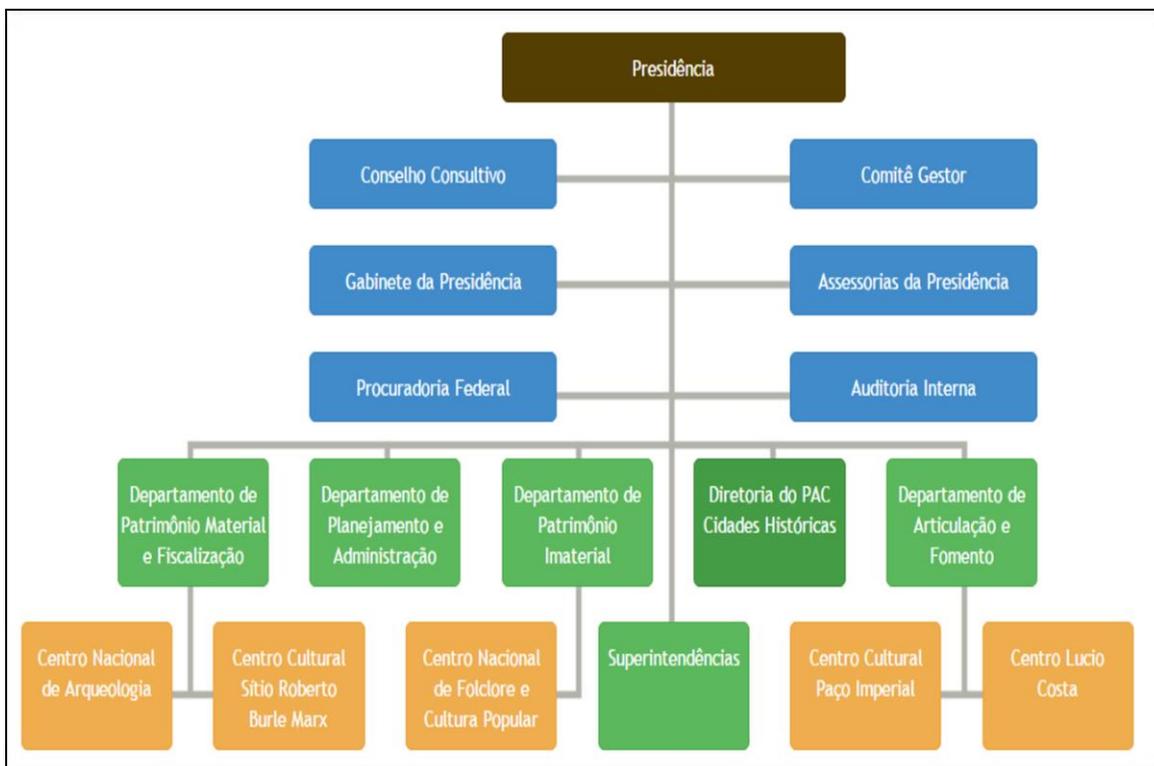
O IPHAN é uma autarquia federal com sede e foro no Distrito Federal, representada em todo o território nacional por 27 Superintendências nos Estados (uma em cada Unidade Federativa), 27 Escritórios Técnicos, a maioria deles localizados em cidades que são conjuntos urbanos tombados, as chamadas Cidades Históricas; e, ainda, cinco Unidades Especiais, sendo quatro delas no Rio de Janeiro/RJ: Centro Lúcio Costa, Sítio Roberto Burle Marx, Paço Imperial e Centro Nacional do Folclore e Cultura Popular; e, uma em Brasília/DF, o Centro Nacional de Arqueologia.

O Instituto está vinculado ao Ministério da Cultura e integra o Programa Temático “Cultura: Preservação, Promoção e Acesso” no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Tem como Missão *“promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro, visando fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do País”*.

São competências do Instituto, preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do artigo 216 da Constituição Federal brasileira, respondendo pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. Cabe ao IPHAN proteger e promover os bens culturais do País, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras.

Segue, adiante, o organograma atualizado do IPHAN, no qual é possível vislumbrar, dentre outras unidades organizacionais, os seus departamentos e diretoria: Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização, Departamento de Planejamento e Administração, Departamento de Patrimônio Imaterial, Diretoria do PAC Cidades Históricas e Departamento de Cooperação e Fomento.

Figura 1 – Organograma do IPHAN

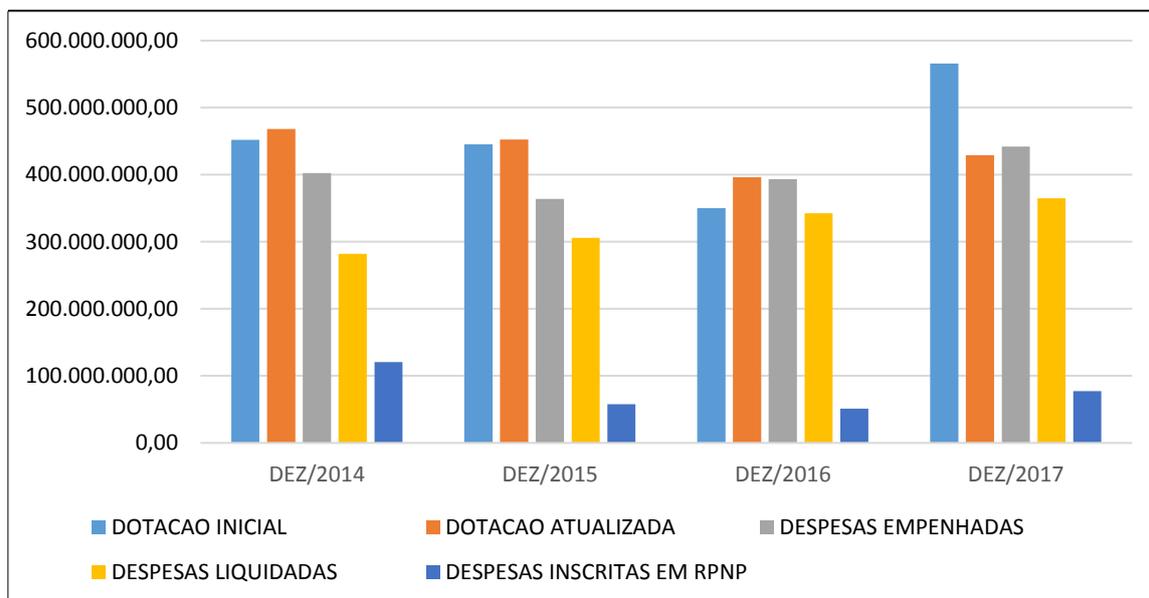


Fonte: Informações provenientes do sítio eletrônico do IPHAN, por meio do acesso ao endereço eletrônico <http://portal.IPHAN.gov.br/pagina/detalhes/214>, extraídas em 28 de maio de 2018.

b) Visão geral do orçamento do IPHAN nos exercícios de 2014 a 2017.

O Governo Federal, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), vem fixando as dotações de despesas para o IPHAN ao longo dos exercícios, permitindo a execução de despesas pelo Instituto. A seguir é apresentado o orçamento do IPHAN entre os exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento do IPHAN nos exercícios de 2014 a 2017 (em R\$).



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 23 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411. Legenda: RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Observa-se que os valores das Despesas Empenhadas e das Despesas Liquidadas aumentaram no período em análise. No exercício de 2017, a dotação atualizada aumentou cerca de 8% em relação ao ano anterior. Já as Despesas Empenhadas e as

Despesas Liquidadas aumentaram aproximadamente 12% e 7%, respectivamente, no exercício de 2017 em comparação com o exercício de 2016.

Apesar de as Despesas Empenhadas terem aumentado cerca de 12% em 2017, as Despesas Inscritas em Restos a Pagar Não Processados (RPNP) aumentaram cerca de 51% no exercício de 2017 em comparação com 2016. Segundo a Entidade, esse fato deveu-se à exiguidade de tempo hábil, visto que no 3º e no 4º trimestre de 2017 ainda estava sendo liberado o percentual de 35% do limite orçamentário anual, ao passo que, em 2106, no 3º trimestre, foi liberado o restante do orçamento que correspondia a 16% do limite disponibilizado.

Ainda em relação à liquidação das Despesas Empenhadas pelo IPHAN ao longo dos exercícios de 2014 a 2017, verifica-se que este executou aproximadamente entre 70% e 87% das despesas no próprio exercício, realizando a inscrição em Restos a Pagar Não Processados do restante, ou seja, entre 30% e 13%, aproximadamente. O quadro a seguir detalha os valores das Despesas Empenhadas e das Despesas Liquidadas entre os exercícios de 2014 e 2017, pelo Instituto.

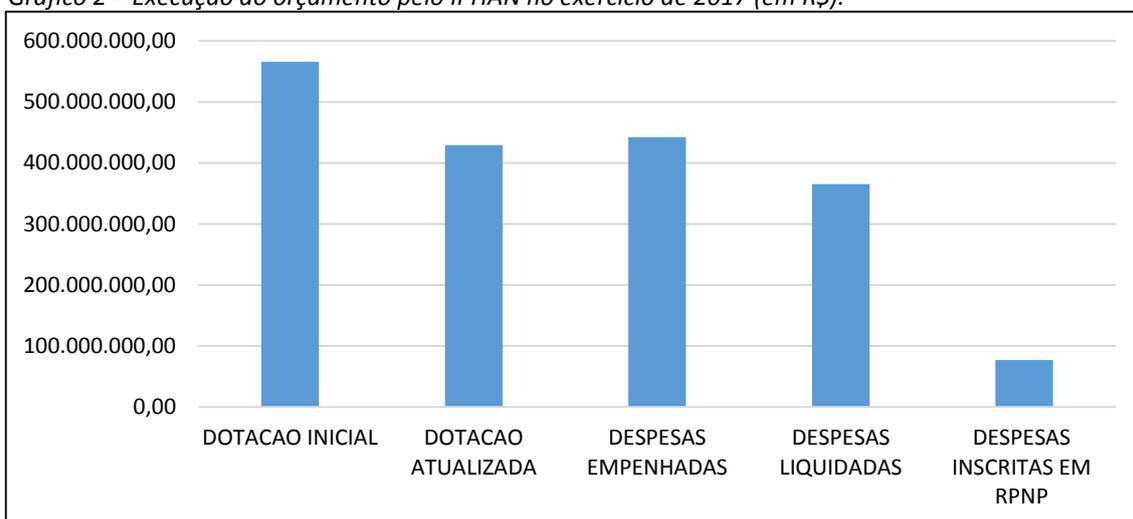
Quadro 1 – Evolução das Despesas Empenhadas e Liquidadas pelo IPHAN, durante o período de 2014 a 2017 (Em R\$).

Despesas	Dez/14	Dez/15	Dez/16	Dez/17
Empenhadas	402.469.987,55	363.759.324,71	393.584.107,59	442.239.003,76
Liquidadas	282.036.604,66	305.811.699,17	342.427.041,33	365.101.759,84
Percentual de Despesas Liquidadas	70%	84%	87%	83%

Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 23 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

O gráfico seguinte evidencia toda a execução orçamentária e financeira do IPHAN no exercício de 2017.

Gráfico 2 – Execução do orçamento pelo IPHAN no exercício de 2017 (em R\$).

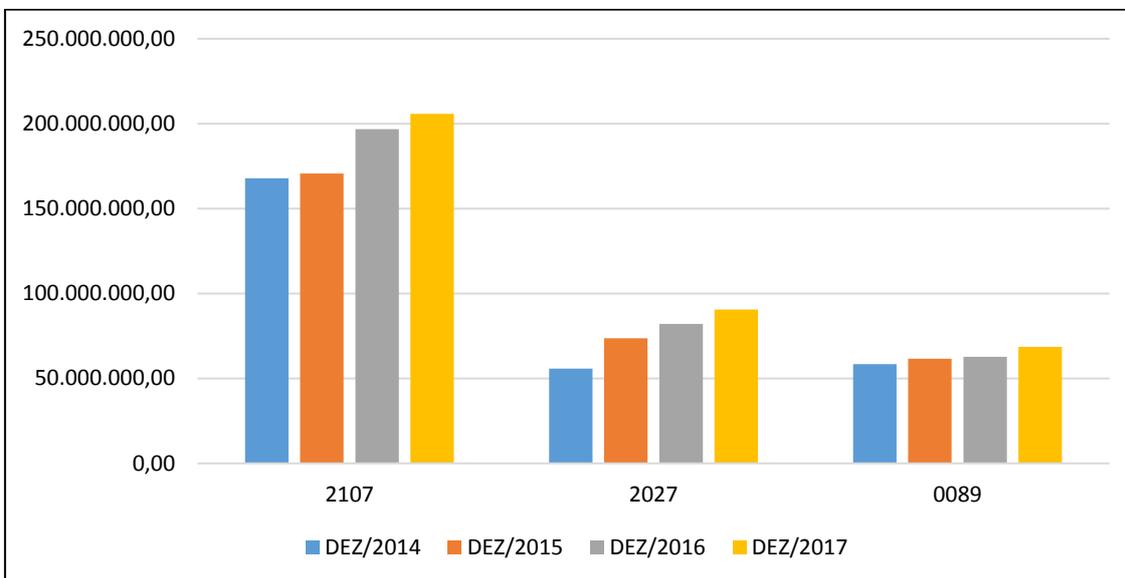


Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 23 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

A seguir, é apresentado gráfico com a liquidação da despesa por Programa Orçamentário executado pelo IPHAN nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 3 – Liquidação das despesas por Programa executado pelo IPHAN nos exercícios de 2014 a 2017 (em R\$).



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 08 de março de 2018, considerando a UG nº 20411.

Legenda:

Programa 2107 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura;

Programa 2027 - Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento;

Programa 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União;

Nota Explicativa: Os Programas 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e 2076 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo foram excluídos do gráfico por não terem execução orçamentária e financeira expressivas no período analisado.

De acordo com o gráfico, nos exercícios de 2014 a 2017, o IPHAN liquidou despesas com maior representatividade no âmbito dos Programas 2107 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura), 2027 (Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento) e 0089 (Previdência de Inativos e Pensionistas da União).

Os Programas e as Ações orçamentárias executados pelo IPHAN, nos exercícios de 2014 a 2017, estão discriminados no Quadro exposto a seguir.

Quadro 2 – Programas e Ações executados pelo IPHAN nos exercícios de 2014 a 2017.

Programa Orçamentário (nº)	Título do Programa Orçamentário	Ação Orçamentária (nº)	Título da Ação Orçamentária
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0181	Aposentadorias e pensões civis da União
2027	Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	14U2	Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais
		20ZF	Promoção e Fomento à Cultura Brasileira
		20ZG	Formulação e Gestão da Política Cultural
		20ZH	Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro
		211F	Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais
		216I	Promoção da cultura brasileira nos jogos olímpicos e paraolímpicos
		216S	Implementação do Canal de Cultura
		5538	Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas
2076	Desenvolvimento e Promoção do Turismo	10V0	Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística
2078	Conservação e uso sustentável da biodiversidade	20WM	Apoio a criação, gestão e implementação das unidades de conservação

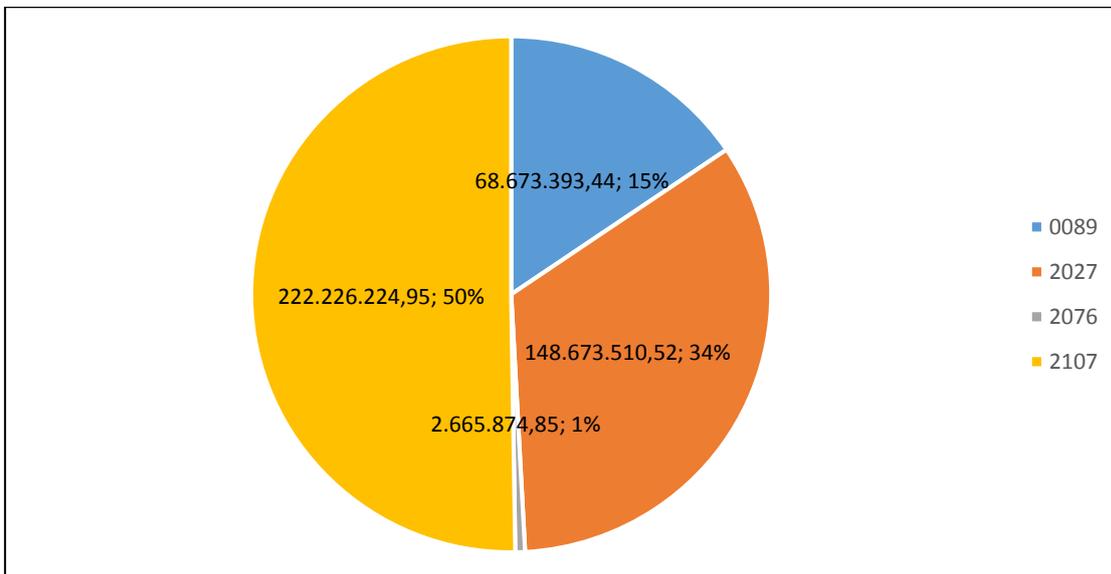
Programa Orçamentário (nº)	Título do Programa Orçamentário	Ação Orçamentária (nº)	Título da Ação Orçamentária
2107	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura	00M1	Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio-Funeral e Natalidade
		09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
		2000	Administração da Unidade
		2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes
		2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares
		2011	Auxílio-Transporte aos Servidores Civis, Empregados e Militares
		2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares
		20TP	Ativos Civis da União
		212B	Benefícios obrigatórios aos servidores civis, empregados, militares
		216H	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos
		4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU, com base nas Leis Orçamentárias Anuais e na extração de dados advinda do Tesouro Gerencial, realizada em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

c) Liquidação de despesa no âmbito dos Programas Orçamentários, pelo IPHAN, no exercício de 2017.

No exercício de 2017, o IPHAN liquidou o valor de R\$ 365.101.759,84, o que corresponde a cerca de 83% do valor total empenhado (equivalente ao valor de R\$ 442.239.003,76), sendo a distribuição realizada entre quatro Programas, conforme exposto nos gráficos a seguir:

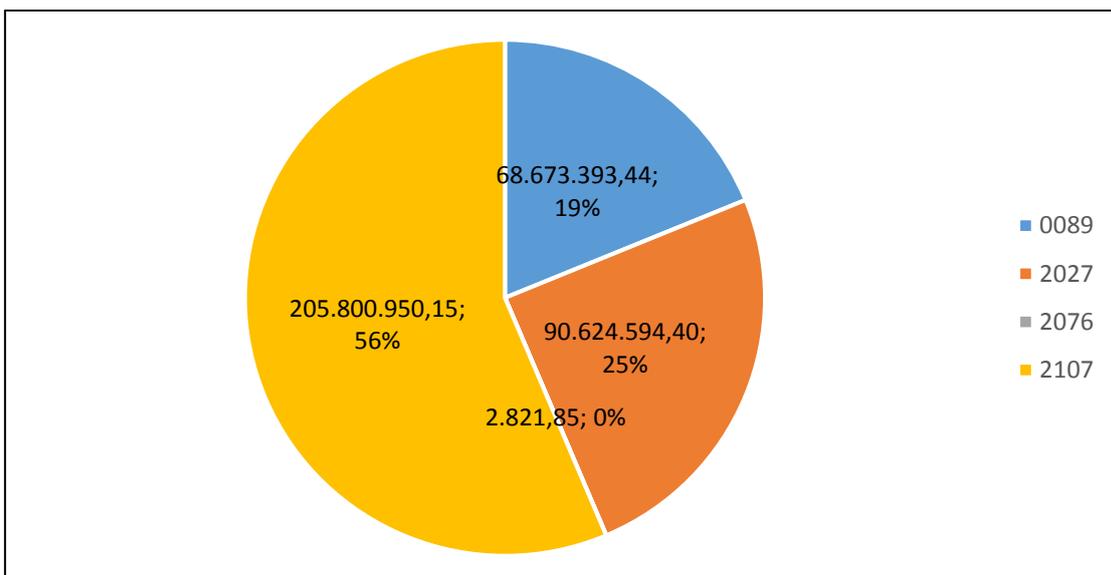
Gráfico 4 – Despesas Empenhadas por Programa Orçamentário, pelo IPHAN, no exercício de 2017.



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Legenda: Programa 2107 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura; Programa 2027 - Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento; Programa 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União; e Programa 2076 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo.

Gráfico 5 – Despesas liquidadas dos Programas Orçamentários, pelo IPHAN, no exercício de 2017.



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

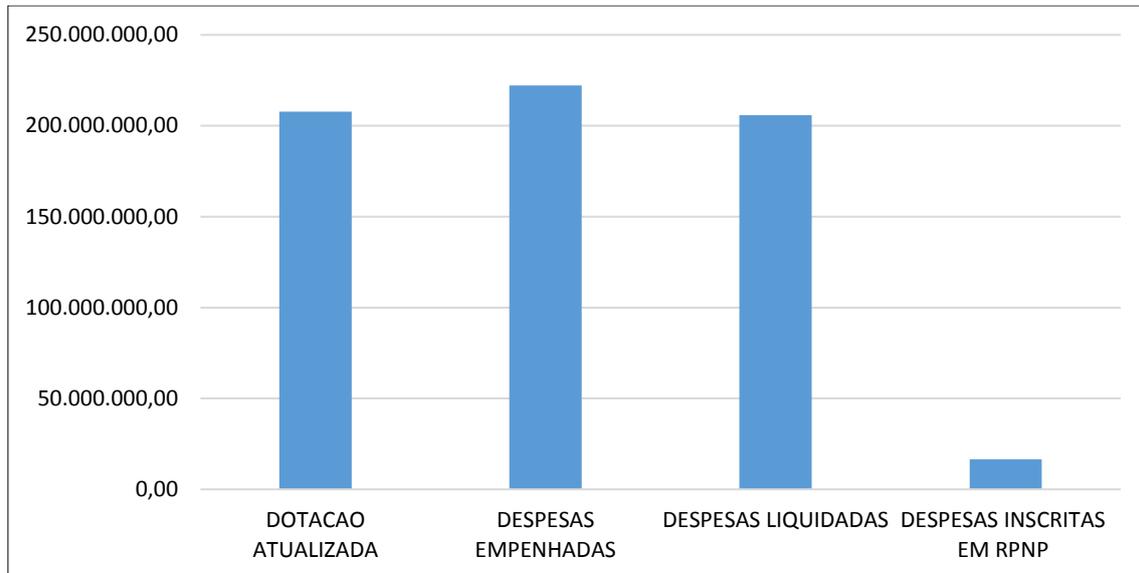
Destaca-se que, em relação ao total liquidado pelo IPHAN em 2017, o percentual de liquidação de despesas no âmbito dos Programas 2107, 2027 e 0089 correspondeu a aproximadamente 56%, 25% e 19%, respectivamente. Já em relação ao total empenhado em cada Programa, a liquidação dos Programas 2107, 2027 e 0089 correspondeu a aproximadamente 93%, 61% e 100%, respectivamente. Assim, verifica-se que houve um baixo percentual de liquidação do Programa 2027, que é finalístico do órgão, quando comparado aos Programas 2107 e 0089 durante o exercício de 2017. Segundo a Entidade, o baixo percentual de despesa liquidada deveu-se ao fato de ter ocorrido a liberação orçamentária no valor de R\$ 36,6 milhões (cerca de 25% do total empenhado no Programa) nos dias 4 e 7 de dezembro de 2017, respectivamente em R\$ 24,5 milhões e R\$ 9,12 milhões.

d) Programa 2107 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura.

De acordo com o Plano Plurianual 2016-2019, cada órgão do Governo Federal possui um Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que representa um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Assim, o orçamento do Programa 2107 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura vem sendo fixado nas Leis Orçamentárias Anuais, passando por alterações durante o exercício, viabilizando a execução das despesas pelo MinC e pelas suas instituições vinculadas.

No exercício de 2017, o IPHAN liquidou o valor de R\$ 205.800.950,15 referente ao Programa 2107, o que representa cerca de 56% do valor total liquidado do exercício de 2017 (correspondente ao montante de R\$ 365.101.759,84). A figura a seguir detalha o orçamento e a execução do Programa 2107, no exercício de 2017, pelo IPHAN.

Gráfico 6 – Orçamento e execução do Programa 2107 pelo IPHAN no exercício de 2017 (em R\$).

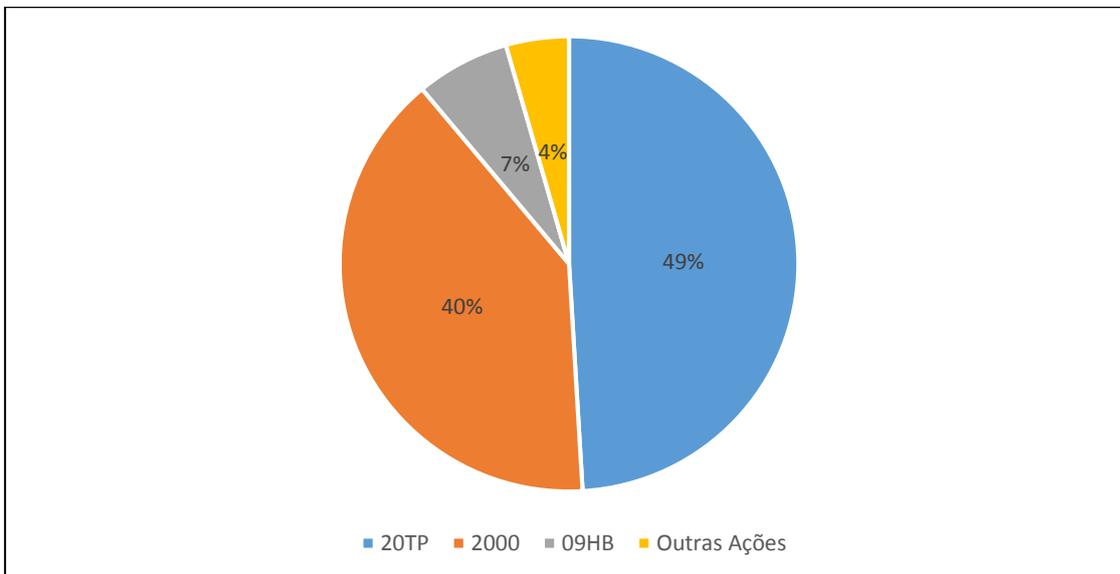


Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Verifica-se que as despesas empenhadas pelo Instituto no Programa 2107, no exercício de 2017, alcançaram cerca de 107% do valor da dotação orçamentária atualizada. Já a liquidação das despesas empenhadas no Programa 2107 ficou em torno de 93% em relação à dotação orçamentária atualizada, restando um percentual menor para despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados.

A seguir, será apresentado gráfico contendo a execução do orçamento da Entidade (considerando as despesas liquidadas) por Ações do Programa 2107, no exercício de 2017.

Gráfico 7 – Execução do orçamento por Ações do Programa 2107, pelo IPHAN, em 2017.



Fonte: Extração do Tesouro Gerencial realizada em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Legenda: Ação 20TP – Ativos Cíveis Da União;

Ação 2000 – Administração Da Unidade;

Ação 09HB – Contribuição da União, de Suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais; e

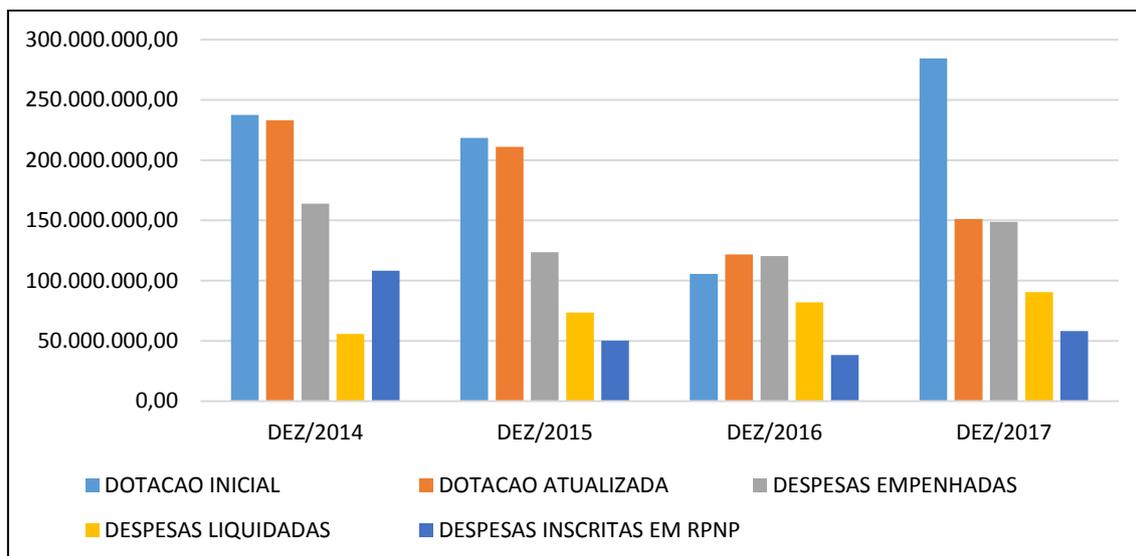
Outras Ações - Ação 00M1, Ação 2004, Ação 2010, Ação 2011, Ação 2012, Ação 216H e Ação 4572.

Ressalta-se que, embora o IPHAN tenha executado 10 Ações de Governo dentro do Programa 2107, no exercício de 2017, a execução e, conseqüentemente, a liquidação de despesas no âmbito desse Programa ocorreu basicamente pelas Ações 20TP - Ativos Cíveis da União, 2000 - Administração da Unidade e 09HB – Contribuição para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, pois juntas corresponderam a cerca de 87% do total do orçamento do Programa 2107.

e) Programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento.

O Programa 2027 - Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento é o Programa Temático do Ministério da Cultura, previsto no Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal, que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. O orçamento do Programa 2027, estabelecido na LOA e com alterações no decorrer dos exercícios financeiros, permite a execução das despesas necessárias à realização das Ações de Governo, diretamente pelo MinC e pelas suas instituições vinculadas. O gráfico a seguir apresenta o orçamento e a execução geral do Programa 2027, pelo IPHAN, nos exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 8 – Evolução do orçamento e da execução do Programa 2027, nos exercícios de 2014 a 2017, pelo IPHAN (em R\$).



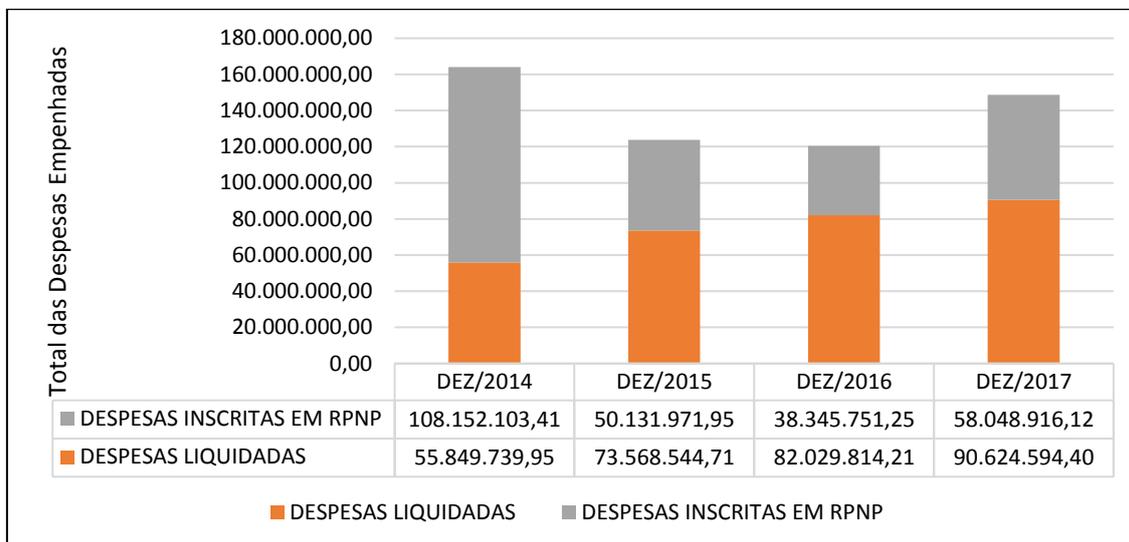
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Destaca-se que a dotação atualizada do Programa 2027 diminuiu cerca de 52% entre 2014 e 2016, no entanto aumentou em 2017 em relação à 2016, alcançando o valor de R\$ 151.145.647,00. Especificamente em relação a esse exercício sob exame, constata-se que a dotação inicial para o referido Programa equivalia ao montante de R\$ 284.456.370,00, ao passo que a sua dotação atualizada equivalia ao montante de R\$ 151.145.647,00. Sendo assim, observa-se que houve o decréscimo de aproximadamente 47% entre a dotação inicial e a dotação atualizada, no exercício de 2017, para o Programa citado.

Quanto às Despesas Empenhadas e Liquidadas em relação ao Programa 2027, observa-se a partir do Gráfico 8 que estas também diminuíram entre 2014 e 2016, aumentando em 2017 em relação aos exercícios de 2015 e de 2016, alcançando os valores de R\$ 148.673.510,52 e R\$ 90.624.594,40, respectivamente, nesse exercício. Verifica-se que, entre os exercícios de 2014 e 2017, o IPHAN liquidou, em média, 54% das despesas do Programa 2027, enquanto que cerca de 46% do total empenhado foi inscrito em Restos a Pagar Não Processados. O gráfico a seguir mostra a relação entre Despesas Liquidadas e Despesas Inscritas em Restos a Pagar Não Processados, entre os exercícios de 2014 a 2017.

Gráfico 9 – Execução do Programa 2027 IPHAN nos exercícios de 2014 a 2017 (em R\$).



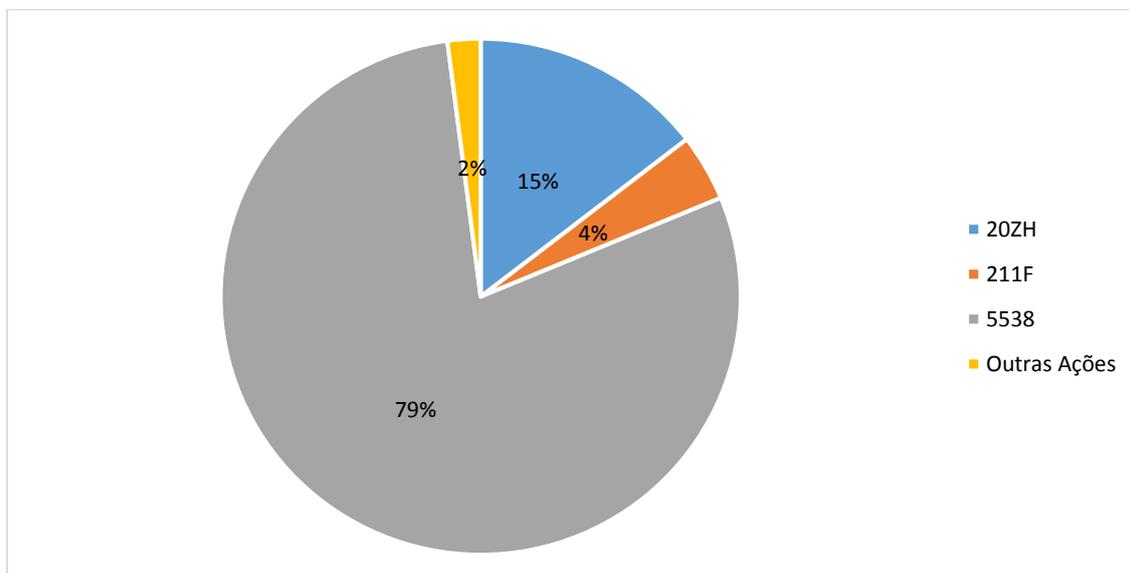
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Legenda: RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Verifica-se que, em 2017, do total de despesas empenhadas, aproximadamente 61% foi liquidado no mesmo exercício e aproximadamente 39% das despesas foram inscritas em Restos a Pagar não Processados.

Quanto às Ações de Governo executadas no Programa 2027 pelo IPHAN, verifica-se que foram realizados empenhos em seis Ações Orçamentárias no exercício de 2017. O gráfico a seguir mostra o total empenhado por Ações do Programa 2027.

Gráfico 10 – Ações do Programa 2027 empenhadas pelo IPHAN, no exercício de 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Legenda:

Ação 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro;

Ação 211F - Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais;

Ação 5538 - Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas;

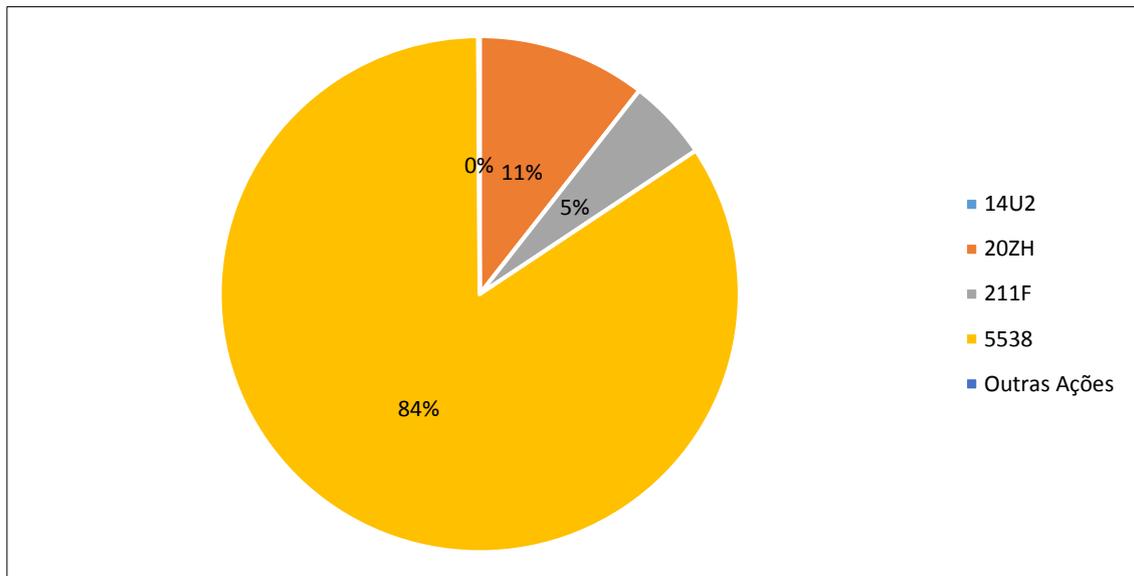
Outras Ações - Ação 20ZF, Ação 216S e Ação 14U2.

Verifica-se que as Ações 5538 – Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas - e 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro - representam 94%

do total empenhado pelo IPHAN no Programa 2027, durante o exercício de 2017, em consonância com as competências do Instituto.

Quanto à liquidação das Ações, pelo IPHAN, no referido exercício, evidencia-se o gráfico a seguir.

Gráfico 11 – Ações do Programa 2027 liquidadas pelo IPHAN, no exercício de 2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 24 de abril de 2018, considerando a UG nº 20411.

Do gráfico evidenciado, observa-se que houve maior execução das Ações 5538 e 20ZH pelo IPHAN, as quais juntas liquidaram o valor de R\$ 85.933.078,91, o equivalente a aproximadamente 95% do valor total liquidado no Programa 2027 (correspondendo à quantia de R\$ 90.672.184,40) em 2017.

Destaca-se que, em relação ao total liquidado pelo IPHAN no Programa 2027, no exercício de 2017, o percentual de liquidação das Ações 5538 e 20ZH corresponde a 84% e 11%, respectivamente. Já em relação ao total empenhado em cada Ação, a liquidação das Ações 5538 e 20ZH, durante o referido exercício, corresponde a aproximadamente 65% e 44%, respectivamente.

Assim, é possível afirmar que o IPHAN conseguiu executar o Programa 2107 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura - no próprio exercício de 2017, ao contrário do Programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento, que teve 49% das despesas empenhadas inscritas em restos a pagar. Porém, conforme destacado pela Entidade, a baixa execução do orçamento no âmbito do Programa 2027 dentro do exercício de 2017 se deu pelo fato de ter ocorrido a liberação de R\$ 36,6 milhões (cerca de 25% do total empenhado no Programa) apenas em dezembro de 2017.

2. Resultados quantitativos e qualitativos - Situação de pendência em relação a recomendações pretéritas e panorama analítico atual das Ações 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro e 5538 - Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas.

Nesta avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão foram abordadas pendências relacionadas a recomendações de trabalhos anteriores desenvolvidos por esta CGU, conforme definido com o TCU para o exame das contas do exercício 2017 do IPHAN. O escopo deste trabalho foi ampliado, realizando-se também análise do desempenho físico e financeiro referente às Ações Orçamentárias 5538 - Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas e 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro, ambas voltadas para atividades finalísticas do IPHAN e vinculadas ao Objetivo 0783 - Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro, do PPA 2016-2019.

As referidas ações orçamentárias foram selecionadas também devido à sua materialidade, pois as duas correspondem a mais de 90% da dotação fixada, no exercício de 2017, para o Programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento, conforme registrado em item específico deste relatório, que trata da execução orçamentária.

O escopo da auditoria foi definido em função do conjunto das recomendações da CGU pendentes de providências conclusivas pelo IPHAN, referentes a trabalhos de auditorias anteriores, desenvolvidos por este órgão de controle interno, relacionados com situações e problemas que exigem adequações ou correções. Verifica-se que, no quesito avaliação de resultados, as medidas a serem adotadas para atender as recomendações repercutem direta ou indiretamente nas atividades finalísticas do Órgão. Nesse sentido, foram selecionados alguns achados e recomendações, já abordados em outros temas da auditoria, como transferências voluntárias e controles internos, mas analisados agora sob a perspectiva dos resultados quantitativos e qualitativos.

a) Recomendações pendentes de atendimento

Quanto aos achados das auditorias anteriores, relacionados a seguir, observa-se que as questões centrais são a gestão do tombamento e a necessidade de aprimoramento das ações necessárias à preservação dos bens tombados:

- Elevação no quantitativo de processos de tombamento abertos e não concluídos.
- Processos de tombamento com elevado transcurso de tempo sem pronunciamento conclusivo do órgão.
- Relevante índice de bens tombados com evidência de má conservação.
- Inexistência de um monitoramento efetivo dos bens tombados.

O processo de tombamento foi instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, e tem como finalidade viabilizar a proteção do patrimônio material, colocando-o sob a garantia de preservação do IPHAN.

Acerca dos referidos achados e de outros relatados em trabalhos anteriores, foram elaboradas recomendações, que se encontram pendentes de atendimento pelo IPHAN, conforme ilustrado no Quadro disponibilizado a seguir:

Quadro 3 – Recomendações advindas da CGU direcionadas ao IPHAN pendentes de atendimento.

Id (Monitor) – nº	Recomendações da CGU	Análise das providências do gestor pela CGU
64766	Elaborar plano de ação, com estimativa de prazos, para o tratamento e solução dos processos de tombamento pendentes, que podem ser considerados passivos, levando-se em consideração no referido plano critérios de criticidade e relevância, no mínimo, quanto à situação do bem, valor histórico, alcance de outras esferas de tombamento (Avaliação de Riscos e Atividades de Controle).	O IPHAN informou algumas ações que já foram implementadas, tais como a organização de força tarefa no âmbito de suas superintendências com maior número de passivo (processos de tombamento pendentes), a fim de eliminá-lo, bem como a redução do tempo de tratamento do passivo advinda da implantação do Sistema SEI, a partir de setembro de 2017. Além dessas medidas, também com vistas a atender às recomendações, o gestor remete à publicação de <u>nova portaria de tombamento e à construção do documento legal da Política de Patrimônio Material (PPM), a serem publicados em 17 de agosto de 2018.</u> Esses instrumentos deverão trazer aprimoramentos no trâmite do processo de gerenciamento dos tombamentos. Segundo informado pelo Órgão, o passivo totalizava, em dezembro de 2017, cerca de 400 processos de tombamento e se referia a pedidos de acautelamento com mais de cinco anos de protocolo.
64801	Estabelecer em regulamento o prazo para atendimento de diligências em processo de tombamento, critérios objetivos para admissão de solicitações de tombamento, reconhecimento do valor histórico no âmbito federal e a disciplina para os casos em que o bem pleiteado já é objeto de tombamento estadual ou federal (Avaliação de Riscos e Atividades de Controle).	Embora o IPHAN se posicione pela falta de competência regimental para fins de adotar o procedimento recomendado, é pertinente a sua manutenção para ampliar e enriquecer a discussão junto ao Órgão, considerando, ademais, que o TCU, no julgamento da prestação de contas dessa Entidade, relacionado ao exercício 2014, recomendou também, por meio do Acórdão TCU nº 11296/2016 - 2ª Câmara, que o IPHAN “elabore estudo de viabilidade sobre a possibilidade de exploração econômica dos bens acautelados pela entidade e o encaminhe à Secex Educação/TCU”.
158399	Considerando que a expansão do conceito de patrimônio cultural, que evidenciou que as políticas de preservação já não estão apenas vinculadas à ideia de excepcionalidade dos bens, mas principalmente ao exercício da cidadania, disponibilizar com outros agentes públicos ou privados, informações sobre o potencial de exploração econômica dos bens acautelados (Informação e Comunicação).	Com vistas a atender à recomendação, o gestor remete à <u>publicação futura de nova portaria de tombamento e construção do documento legal da PPM</u> , que deverão trazer, além de outros ajustes, aprimoramentos no fluxo do processo de gerenciamento dos tombamentos.
158401	Regulamentar prazos para atendimento às pendências em processos que as apresentem, em seu estado inicial, objetivando o seu devido encaminhamento, <i>a posteriori</i> , ou o seu arquivamento (Atividades de controle).	As informações oriundas do IPHAN esclarecem que o Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG) deverá estar atualizado até dezembro de 2018, data prevista para que todos os bens acautelados em nível nacional estejam com o estado de conservação atualizado no referido sistema.
158403	Elaborar plano de ação, com estimativa de prazos, competências, metas e o que mais envolver as etapas para tratar a implantação efetiva e posterior alimentação do sistema corporativo SICG, a fim de monitorar efetivamente a situação de conservação do patrimônio tombado (Monitoramento).	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações advindas do Sistema MonitorWeb, em maio de 2018.

Face ao exposto, observa-se que as recomendações apresentadas, em que pesem os esforços empreendidos pela Entidade, encontram-se em monitoramento, ou seja, pendentes de atendimento pleno pelos gestores. Tais recomendações se relacionam a um dos principais macroprocessos finalísticos do Órgão, que trata da proteção do patrimônio cultural material. Em suas manifestações, a respeito do atendimento às medidas estruturantes recomendadas pela CGU, a UPC tem se posicionado informando acerca da revisão da Portaria IPHAN nº 11/1986, que regula o tombamento, e também sobre o processo em andamento de construção da Política do Patrimônio Material – PPM, ações que ainda não foram concluídas, mas que a princípio atenderiam às Recomendações 64766, 64801 e 158401.

Quanto às demais recomendações, elencadas no Quadro apresentado, destaca-se o conteúdo da Recomendação 158399, que deve ser objeto de estudo pelo Órgão, haja vista que alguns bens tombados apresentam potencial de sustentabilidade financeira em razão de sua capacidade de exploração econômica, e esta informação poderia ser contemplada nos levantamentos realizados para efeito de acautelamento do patrimônio.

Além disso, ainda quanto a falhas pendentes, é importante dizer que existe um passivo de pedidos de tombamento realizados há mais de cinco anos que o Órgão informa estar envidando esforços para o seu tratamento, além do andamento de ações para atualização do Sistema SICG, sistema que deve armazenar informações sobre todos os bens acautelados em nível nacional, com estimativa de conclusão do passivo de análise dos pedidos de tombamento até dezembro de 2018.

Verifica-se, pelo exposto, que o desempenho da Entidade em termos de processar uma de suas principais atribuições, o tombamento de bens culturais em âmbito federal, apresenta ineficiências, o que acaba impactando no atingimento dos objetivos da política e no alcance de melhores resultados.

Por sua vez, salienta-se como aspecto positivo e boa prática administrativa o resultado de atuação da gestão no atendimento à Recomendação 158404, que levou o IPHAN a garantir transparência das informações pertinentes aos processos de tombamento por intermédio de consulta aberta ao público via Sistema SEI. Conforme informado pela UPC, o cidadão diretamente interessado poderá efetuar consultas por meio do endereço eletrônico <https://sei.IPHAN.gov.br/pesquisapublica>.

Para acessar o referido endereço, o interessado dispõe de um link na página eletrônica do IPHAN (<http://portal.IPHAN.gov.br/pagina/detalhes/1564>), na aba serviços, onde deve ser digitado o número do processo, permitindo o acesso a todos os documentos do processo e ao seu fluxo de tramitação. Pode-se, também, efetuar consultas pelo mesmo endereço, digitando o assunto ou palavra-chave relacionada ao processo.

b) Ações Orçamentárias do Programa 2027 - Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento.

b.1) Ação 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro.

A Ação Orçamentária 20ZH destina-se à realização de projetos e atividades que contribuam direta ou indiretamente para a preservação de bens e acervos culturais, incluindo o desenvolvimento de estudos, pesquisas, normas, monitoramento, fiscalização e acompanhamento, além de eventos que contribuam para a preservação do patrimônio cultural brasileiro. No quadro exposto a seguir, encontra-se a execução física e financeira da referida Ação, no período de 2014 a 2017:

Quadro 4 – Evolução da execução orçamentária e financeira da Ação 20ZH, pelo IPHAN – de 2014 a 2017. (milhões/R\$)

Dotação/Despesa	A	B [(C-A)/A]	C	D [(E-C)/C]	E	F [(G-E)/E]	G
	2014	%	2015	%	2016	%	2017
Dotação Final	60,10	-46,0%	32,48	-4,8%	30,93	-14,7%	26,37
Empenhada	44,01	-32,2%	29,86	-24,7%	22,49	-16,3%	18,83
Liquidada	21,69	-34,5%	14,21	-20,6%	11,28	-14,0%	9,70
Paga	21,62	-45,0%	11,90	-5,9%	11,20	-14,6%	9,57

Fonte: Relatórios de Gestão do IPHAN referentes aos exercícios 2014 a 2017.

Considerando o período sob análise, verifica-se que o orçamento destinado à preservação do patrimônio cultural apresentou decréscimo em todo o período, sendo mais acentuada a queda de 2014 para 2015, com redução de 46%. O valor orçado para 2017 foi de aproximadamente R\$ 26 milhões, enquanto em 2014 chegou a aproximadamente R\$ 60 milhões, correspondendo a uma redução de mais de 50% de dotação orçamentária direcionada a esse órgão na Ação específica.

Quanto à execução orçamentária e financeira do exercício 2017, verifica-se que a UPC empenhou cerca de 71% da sua dotação final, correspondendo a R\$ 18,83 milhões de R\$ 26,37 milhões, no entanto cerca de 50% do valor empenhado foi contabilizado em Restos a Pagar, conforme informado no Relatório de Gestão de 2017 desse órgão.

Apresenta-se, adiante, em contraponto à execução orçamentária e financeira, a evolução da meta física “Bem preservado” atinente à Ação Orçamentária 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro, prevista e executada pelo IPHAN, ao longo do período de 2014 a 2017.

Quadro 5 – Evolução da execução física da Ação 20ZH, pelo IPHAN, no período de 2014 a 2017 (Quantidade).

(Unidade: bem preservado)				
Meta	2014	2015	2016	2017
Prevista	116	60	32	1.944
Executada	83	103	69	3.387

Fonte: Relatórios de Gestão do IPHAN referentes aos exercícios 2014 a 2017.

A partir do exame ao quadro evidenciado, quanto à execução física, observa-se que o IPHAN tem conseguido alcançar resultados que superam a meta prevista, com exceção do exercício 2014 que ficou em 72% da meta prevista. Todavia, conforme informado no seu Relatório de Gestão de 2017, a meta do exercício para a Ação referenciada foi reajustada para menos, considerando a capacidade operacional do Órgão e o decréscimo no orçamento.

Ainda acerca da execução, destaca-se que há dificuldade por parte das unidades da UPC em realizar descentralização de recursos por meio de convênios, tanto na formalização quanto na prestação de contas (PC), devido à precariedade da documentação fornecida pelos convenientes ou à falta/deficiência de atendimento às diligências realizadas junto a esses agentes, conforme registro efetuado no Relatório de Gestão 2017 dessa Entidade, no item que trata de gestão das transferências voluntárias sob a sua responsabilidade.

Em que pese a restrição orçamentária impactar a obtenção de melhores resultados, pois a demanda para conservação dos bens culturais é superior às atuais condições operacionais e orçamentárias do IPHAN, esse órgão vem direcionando esforços para atender, prioritariamente, as situações de caráter emergencial, conforme deixou claro em seu Relatório de Gestão de 2016. Na mesma direção, de acordo com o Relatório de Gestão de 2017 dessa Entidade, *“apesar das restrições orçamentárias, buscou-se fortalecer as ações de conservação do patrimônio histórico, priorizando as situações emergenciais e judiciais”*.

Além disso, no que diz respeito à preservação do patrimônio histórico, constata-se que, em 2017, foram aprovados 103 projetos culturais no âmbito do incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), totalizando o montante de R\$ 89 milhões, dos quais já houve captação de R\$ 8,4 milhões, conforme registrado no seu Relatório de Gestão de 2017, constituindo mais uma fonte alternativa de recursos para a preservação patrimonial.

Com base nos Quadros 4 e 5 apresentados, constata-se, ainda, que houve inconsistência em relação às informações apresentadas pelo IPHAN nos seus Relatórios de Gestão referentes aos exercícios 2014 e 2017, quanto às metas físicas (“Bem preservado”) da Ação Orçamentária 20ZH, no período examinado. Por exemplo, no exercício de 2017, apesar de ter sido paga somente a quantia de R\$ 9,57 milhões em relação à essa Ação, o IPHAN conseguiu finalizar o total de 3.387 bens preservados. Ao passo que, no exercício de 2014, mesmo dispondo da quantia de R\$ 21,62 milhões para a referida Ação, o Instituto conseguir finalizar apenas a quantia de 83 bens preservados.

Essa disparidade de execução física e financeira nos exercícios examinados acarreta, inclusive, em distorção da média de valor dispendido pelo órgão em relação a cada “bem preservado”, como é possível observar no Quadro 6, exposto a seguir, que demonstra, comparativamente, o valor médio aplicado em cada bem com o propósito de preservação, no exercício de 2014 e no exercício de 2017.

Quadro 6 – Comparativo de valores pagos pelo IPHAN, por “bem preservado”, em 2014 e em 2017.

2014			2017		
Execução física, correspondente à unidade = “bem preservado” (Quantidade) - A	Execução financeira, correspondente à despesa paga (R\$) - B	Valor médio individual pago por unidade (R\$) – B/A	Execução física, correspondente à unidade = “bem preservado” (Quantidade) - A	Execução financeira, correspondente à despesa paga (R\$) - B	Valor médio individual pago por unidade (R\$) – B/A
83	21,62 milhões	260.481,93	3.387	9,57 milhões	2.825,51

Fonte: Relatórios de Gestão do IPHAN referentes aos exercícios 2014 a 2017.

A partir do exame do Quadro apresentado, observa-se que o valor médio unitário dispendido pelo IPHAN em relação ao “bem preservado”, durante o ano de 2014, foi de R\$ 260.481,93, enquanto que, durante o ano de 2017, o valor médio unitário dispendido por essa Entidade em relação ao “bem preservado” foi de R\$ 2.825,51.

Tais distorções orçamentárias, financeiras e de valor médio dispendido por “bem preservado”, pelo IPHAN, ocorreram, também, nos exercícios 2015 e 2016, de forma comparativa aos exercícios de 2014 e 2017.

b.2) Ação 5538 - Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas.

A Ação Orçamentária 5538 está descrita no cadastro de ações 2017 da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), como:

“Planejamento, desenvolvimento, fomento, coordenação, monitoramento e avaliação de ações de preservação do patrimônio cultural brasileiro pactuadas, prioritariamente, por meio dos acordos de preservação do patrimônio cultural, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico. Elaboração, implementação e avaliação de inventários, estudos e planos para a preservação e a salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro (planos de socialização, planos de ação para as cidades históricas, planos de salvaguarda do patrimônio imaterial, planos de educação patrimonial, mobilidade e acessibilidade, entre outros); elaboração e execução de projetos de constituição, conservação e disponibilização de acervos de bens culturais, incluindo a aquisição de coleções, entre outros; elaboração de projetos de arquitetura, urbanismo, engenharia, paisagismo, entre outros; execução de obras e serviços (manutenção, conservação, restauração, infraestrutura, requalificação urbana, novas construções, instalações e sinalização, entre outros); aquisição de bens e serviços para a manutenção e conservação de bens culturais e para a implantação e modernização de núcleos ou laboratórios de conservação e centros de referência cultural; financiamento para a recuperação de imóveis privados localizados em áreas protegidas; realização de estudos e pesquisas aplicadas à preservação do patrimônio cultural; realização de ações de educação patrimonial; realização de ações de apoio e fomento ao patrimônio cultural brasileiro incluindo-se as expressões culturais tradicionais; apoio e orientação técnica no âmbito das ações de preservação do patrimônio cultural.”

Para implementar essa Ação, o IPHAN pode executá-la de forma direta e/ou de forma descentralizada, mediante, por exemplo, a celebração de convênios e instrumentos congêneres com entidades externas.

No contexto da preservação do patrimônio urbano protegido pelo IPHAN, e localizado nas cidades históricas, foi autorizado, em 2013, o “Programa de Aceleração do Crescimento Cidades Históricas (PAC CH)”, cujos recursos são aportados na Ação Orçamentária 5538. Esse Programa teve seu planejamento elaborado pelo IPHAN, que delimitou a abrangência de atuação em 44 cidades, em 20 estados da federação brasileira. Os recursos são destinados à execução de 425 obras de restauração de edifícios e espaços públicos, com orçamento inicial estimado em R\$ 1,6 bilhão, e sua implementação conta com a participação de outros atores, como municípios, universidades e outras instituições federais, conforme registrado no endereço eletrônico <http://portal.IPHAN.gov.br/pagina/detalhes/235>.

No Quadro 7 a seguir, encontra-se informação a respeito da execução orçamentária e financeira do PAC CH, por meio da Ação 5538, durante o período de 2014 a 2017:

Quadro7 – Evolução da execução orçamentária e financeira da Ação 5538, pelo IPHAN (milhões/R\$).

Dotação/ Despesa	A	B [(C-A) /A]	C	D [(E-C) /C]	E	F [(G-E) /E]	G	Total
	2014	%	2015	%	2016	%	2017	
Dotação final	165,00	3,0	170,00	-60,4	67,38	75,9	118,55	520,93
Empenhada	105,37	-19,8	84,52	-20,5	67,17	75,9	118,15	375,21
Liquidada	30,25	73,2	52,40	17,4	61,52	24,4	76,55	220,72
Paga	20,67	44,9	29,96	105,0	61,43	23,2	75,70	187,76

Fonte: Relatórios de Gestão do IPHAN referentes aos exercícios 2014 a 2017.

Acerca da dotação orçamentária, verifica-se que no período de 2014 a 2017, que abrange praticamente todo o ciclo de execução do PAC CH, houve um decréscimo acentuado de dotação de recursos entre os exercícios de 2015 e de 2016, da ordem de 60%, quando o aporte foi reduzido de R\$ 170 milhões para aproximadamente R\$ 67 milhões. Já em 2017 houve uma recuperação de quase 76% em relação a 2016, porém ainda abaixo 30% da maior dotação para a Ação, que ocorreu em 2015.

Até o exercício de 2017, foram destinados recursos no montante de R\$ 520,93 milhões para a referida Ação, o que representa 32,5% do montante de R\$ 1,6 bilhão previsto inicialmente. Dessa quantia de R\$ 520,93 milhões, a Entidade empenhou, no período mencionado, R\$ 375,21 milhões, equivalente a aproximadamente 72% do recurso orçamentário do período.

No período analisado, foi liquidado o montante de R\$ 220,72 milhões e pago o montante de R\$ 187,76 milhões, pelo IPHAN, que equivale a cerca de 12% do total de R\$ 1,6 bilhão previsto. O valor pago até o exercício de 2017 se aproxima, proporcionalmente, da execução física do PAC CH, que nos últimos 04 (quatro) anos conseguiu uma entrega de 39 obras, cerca de 10% das 425 previstas inicialmente, conforme registrado no Relatório de Gestão 2017 desse Instituto.

Em termos de execução física, a Entidade informou, ainda, nesse Relatório, que 78 obras se encontram em execução, 45 em licitação ou a licitar e 261 na fase de ação preparatória.

O contingenciamento orçamentário, nesse período de execução do PAC CH, foi um fator relevante impactando os resultados apresentados até o presente. No entanto, destaca-se que os empenhos efetuados nos dois primeiros exercícios de funcionamento do Programa - 2014 e 2015, atingiram, respectivamente, cerca de 64% e 50% da dotação final destinada à sua implementação, resultados que também contribuíram para o baixo desempenho alcançado no período examinado.

Outros fatores, elencados pelo gestor em seu Relatório de Gestão de 2017, foram identificados como riscos ou desafios para o atingimento dos resultados esperados com a implementação do PAC CH, tais como: agilizar a finalização dos projetos na fase preparatória; melhorar a gestão junto aos parceiros executores; e aprimorar o acompanhamento das ações desenvolvidas no âmbito desse Programa.

Este mapeamento reflete um aspecto positivo da gestão do Programa, devendo ser adotado de forma sistemática e contínua, inclusive procurando identificar outros fatores de risco que possam impactar nos seus objetivos. Além de identificar os fatores de risco, é importante, também, que o gestor os hierarquize e priorize sua mitigação pelo critério de criticidade e outros critérios objetivos, utilizando esses insumos para,

eventualmente, rever o seu planejamento, de modo a definir estratégias para erradicar os problemas diagnosticados e auxiliar no seu processo de tomada de decisões.

3. Atuação CGU – Situação do quadro geral de atendimento das recomendações provenientes da CGU, pelo IPHAN.

Com o objetivo de analisar em que medida o IPHAN adotou providências em relação às recomendações emanadas pela CGU em ações de controle pretéritas, foi realizado levantamento, por meio do sistema informatizado de monitoramento de recomendações deste órgão de controle interno – o Sistema MonitorWeb, do quantitativo de recomendações que foram atendidas no exercício de 2017, do quantitativo de recomendações que foram canceladas no mesmo exercício e do quantitativo de recomendações que ainda está pendente de atendimento pelo Instituto, ao que foram consolidados os seguintes dados no Quadro 8 a seguir:

Quadro 8 – Situação atual de atendimento das recomendações oriundas da CGU, pelo IPHAN.

Relatório de Auditoria (nº)	Classificação das Recomendações			Total de recomendações
	Atendida após 1º de janeiro de 2017	Não Atendida	Cancelada após 1º de janeiro de 2017	
244486 ¹	2	0	0	2
201317914 ²	1	2	2	5
201503439 ³	3	8	1	12
Total	6	10	3	19
%	31,58	52,63	15,79	100,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações advindas do Sistema MonitorWeb. Extração de dados proveniente desse sistema, realizada em 15 de maio de 2018.

Legenda: ¹ - 244486 – Relatório de Auditoria Anual de Contas 2009 do IPHAN;

² - 201317914 – Relatório de Auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão, que versa sobre a gestão de tombamento dos bens culturais; e

³ - 201503439 - Relatório de Auditoria Anual de Contas 2014 do IPHAN.

Portanto, entre o período de 1º de janeiro de 2017 e 15 de maio de 2018, foram atendidas seis recomendações pelo IPHAN, correspondendo a cerca de 31% das recomendações que ainda estavam em monitoramento, enquanto que dez recomendações ainda se encontram pendentes de atendimento, portanto dependem da adoção de providências pela Entidade. Já outras sete recomendações foram canceladas por perda do objeto do conteúdo recomendado e por falha na elaboração da recomendação.

Ressalta-se que todas as recomendações foram pactuadas com a CGU, sendo seu acompanhamento realizado ao longo do exercício de 2017. Assim, no presente relatório, foram feitas análises de recomendações específicas de maior relevância, por temática abordada, para a avaliação da gestão do exercício relacionada ao escopo pactuado.

4. Indicadores de desempenho - Ausência de implementação de indicadores de desempenho que possam mensurar e acompanhar os resultados dos macroprocessos finalísticos estipulados pelo IPHAN, vinculados ao seu planejamento estratégico, inclusive em relação à gestão do patrimônio tombado.

De acordo com o escopo de auditoria firmado entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura (CGESC/DSII/SFC/CGU) e a SecexEducação/TCU, foi efetuada análise quanto ao monitoramento das recomendações expedidas em trabalhos anteriores por esta CGU no que diz respeito a indicadores de desempenho, buscando-se avaliar as providências mais relevantes adotadas pela Entidade relacionadas ao tema. Adicionalmente, avaliou-se também a situação atual da implementação desses indicadores com base nas informações apresentadas pelo IPHAN no seu Relatório de Gestão 2017.

a) Situação de pendência de atendimento de recomendação em relação à necessidade de implementação de indicadores de desempenho relacionados à gestão de tombamento.

Visto que o Instituto tem a competência de preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503439, referente à avaliação da gestão do IPHAN no exercício de 2014, buscou-se examinar os indicadores de desempenho que refletissem os resultados das suas ações no sentido de preservar o patrimônio cultural brasileiro por meio do tombamento.

Dessa forma, o trabalho, à época, objetivou apreciar os indicadores referentes às ações de preservação do patrimônio tombado, quanto aos critérios de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Ademais, objetivou avaliar se estes indicadores estavam sendo utilizados pelos gestores no processo de tomada de decisão.

No decorrer do referido trabalho, não foi apresentado índice ou indicador, pelo IPHAN, no tocante à preservação dos bens tombados, evidenciando-se ineficiência de atuação, tanto como órgão fiscalizador das ações de conservação dos bens tombados, quanto como detentor do bem e como responsável, de maneira subsidiária, pela manutenção do seu bom estado de conservação.

Assim, recomendou-se implementar indicadores de desempenho que mensurassem e retratassem os resultados quanto às suas ações no sentido de preservar o patrimônio tombado, com as metas estabelecidas, dados históricos de medições e metodologia utilizada para definição e aferição desses indicadores. Essa recomendação consta no Sistema MonitorWeb, da CGU, sob o número 158405.

Inicialmente, por meio do Ofício nº 841/2015/PRESI/IPHAN, de 18 de dezembro de 2015, o IPHAN informou que o atendimento à recomendação ocorreria após a implantação e atualização do SICG. Além disso, informou que a alimentação das informações referentes aos bens tombados no referido sistema ocorreria até o final de 2016 e que somente após a atualização do sistema, seria possível elaborar tais indicadores.

Destaca-se que o SICG consiste em um sistema informatizado utilizado pelo IPHAN, de cadastro com inteligência geográfica, voltado para a gestão do bem cultural. O sistema integra os dados sobre o patrimônio cultural, com foco nos bens de natureza material, reunindo em uma base única informações sobre cidades históricas, bens móveis e integrados, edificações, paisagens, arqueologia, patrimônio ferroviário e outras ocorrências do patrimônio cultural brasileiro. O sistema pode ser consultado pelo site <http://sicg.IPHAN.gov.br/sicg/pesquisarBem>.

O IPHAN informou, por meio do Memorando nº 53/2017/DEPAM/IPHAN, em 12 de outubro de 2017, que havia sido contratada empresa para cadastrar todos os processos de tombamento no SICG do período de 1938 a 2014 e que, posteriormente, a atualização do sistema iria acontecer de acordo com a rotina institucional do órgão e à medida em que forem realizadas fiscalizações aos bens tombados. Foi estabelecido o prazo de dezembro de 2018 para que todos os bens tombados estejam com os dados atualizados no sistema. Assim como já havia sido informado, o IPHAN alegou que somente após a completa atualização do sistema SICG teria capacidade de apresentar os indicadores de desempenho referentes às atividades preservação dos bens tombados.

Em sua última manifestação referente ao tema, datada de 20 de abril de 2018, o IPHAN novamente informou que, para a implementação desses indicadores, todos os dados de conservação dos bens tombados devem estar disponíveis no SICG. Para tanto, foi incluída na Portaria IPHAN nº 429, de 17 de novembro de 2017, a relação de bens que deverão ser vistoriados pelo IPHAN no exercício de 2018.

Assim, a meta do IPHAN é que, até o final de 2018, as informações sobre os bens tombados estejam inseridas no Sistema SICG e que, apenas em 2019, sejam formulados indicadores de desempenho que mensurem os resultados da sua atuação na proteção do patrimônio tombado.

Portanto, verifica-se que desde 2015 o IPHAN vem empreendendo esforços para a atualização de dados no SICG, não avançando, porém, no sentido de formular indicadores que mensurem os resultados de suas competências no âmbito do tombamento, visto que ainda não foi informada a metodologia para a definição e acompanhamento de indicadores de desempenho a serem utilizados nessa segmentação de sua atuação.

Entende-se a importância da consolidação dos dados referentes à situação dos bens tombados para o seu acompanhamento, para a sua manutenção e para a adoção de medidas de conservação, visto que o monitoramento da situação desses bens possibilita a adoção de políticas públicas de preservação dos mesmos. Nesse sentido, o SICG constitui um avanço no monitoramento dos bens tombados.

Da mesma forma, a instituição de indicadores de desempenho visa garantir o aperfeiçoamento da gestão, especialmente no que se refere ao alcance dos macroprocessos finalísticos da Entidade, visto que permitem mensurar os resultados de suas ações e contribuem para o atingimento dos objetivos e metas do IPHAN, no caso a preservação dos bens culturais tombados.

Portanto, o não atendimento à recomendação deste órgão de controle destaca a fragilidade da competência do IPHAN enquanto órgão fiscalizador dos bens tombados e como responsável pela conservação desses bens, pois a avaliação dos resultados é fundamental para a análise crítica do desempenho e para a tomada de decisões pelos gestores. Logo, sem a implementação e a utilização de indicadores, a medição da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações da Entidade fica prejudicada.

Dado que ainda não foram elaborados tais indicadores, permanece em monitoramento a recomendação para que o IPHAN implemente indicadores de desempenho que mensurem e retratem os resultados quanto às suas ações no sentido de preservar o patrimônio tombado, com as metas estabelecidas, dados históricos de medições e metodologia utilizada para definição e aferição desses indicadores.

Ademais, visto que o prazo previsto para a completa alimentação do Sistema SICG é o final do exercício de 2018 e que essa atualização não obsta o desenvolvimento de indicadores de desempenho pelo IPHAN, entende-se que esses instrumentais podem ser elaborados mesmo antes do fim das vistorias aos bens tombados previstas para serem realizadas em 2018. Dessa forma, os indicadores seriam implementados tão logo as informações estejam plenamente inseridas no sistema.

b) Situação atual dos indicadores de desempenho com base nas informações apresentadas por meio do Relatório de Gestão 2017 da Entidade.

Nos campos “Apresentação” e “2.1.4 – Planejamento nas Superintendências” do Relatório de Gestão 2017 do IPHAN são apresentadas as seguintes informações em relação aos indicadores de desempenho:

“Em 2017, apesar das restrições orçamentárias, buscou-se fortalecer as ações de conservação do patrimônio histórico, priorizando as situações emergenciais e judiciais. Devido à metodologia de trabalho adotada, ainda não foram desenvolvidos outros indicadores de desempenho para mensurar os resultados encontrados a partir do planejamento, exceto o acompanhamento orçamentário-financeiro.” (Original sem grifo)

Já no campo “2.5 - Apresentação e análise de indicadores de desempenho”, inserido no campo “2 – Planejamento organizacional e resultados”, do Relatório referenciado, foram apresentadas as seguintes manifestações pela Entidade:

“2.5 Apresentação e análise de indicadores de desempenho

O Mapa Estratégico permite acompanhar o desempenho do órgão conforme prioridades estabelecidas e mensuradas de acordo com os indicadores construídos. Tendo em vista que os objetivos âmbito do foco de atuação e organização interna terem sido renomeados, em 2017 foi pouco mensurável os resultados para quadriênio do planejamento. Porém, é possível visualizar os avanços do período de 2017, conforme mostra o item 2.1.1 Descrição sintética dos objetivos do exercício.

2.5.1 Apresentação e análise de indicadores de desempenho das superintendências

Tópico mencionado no item 2.1.4 que trata sobre o Planejamento nas Superintendências do IPHAN.”

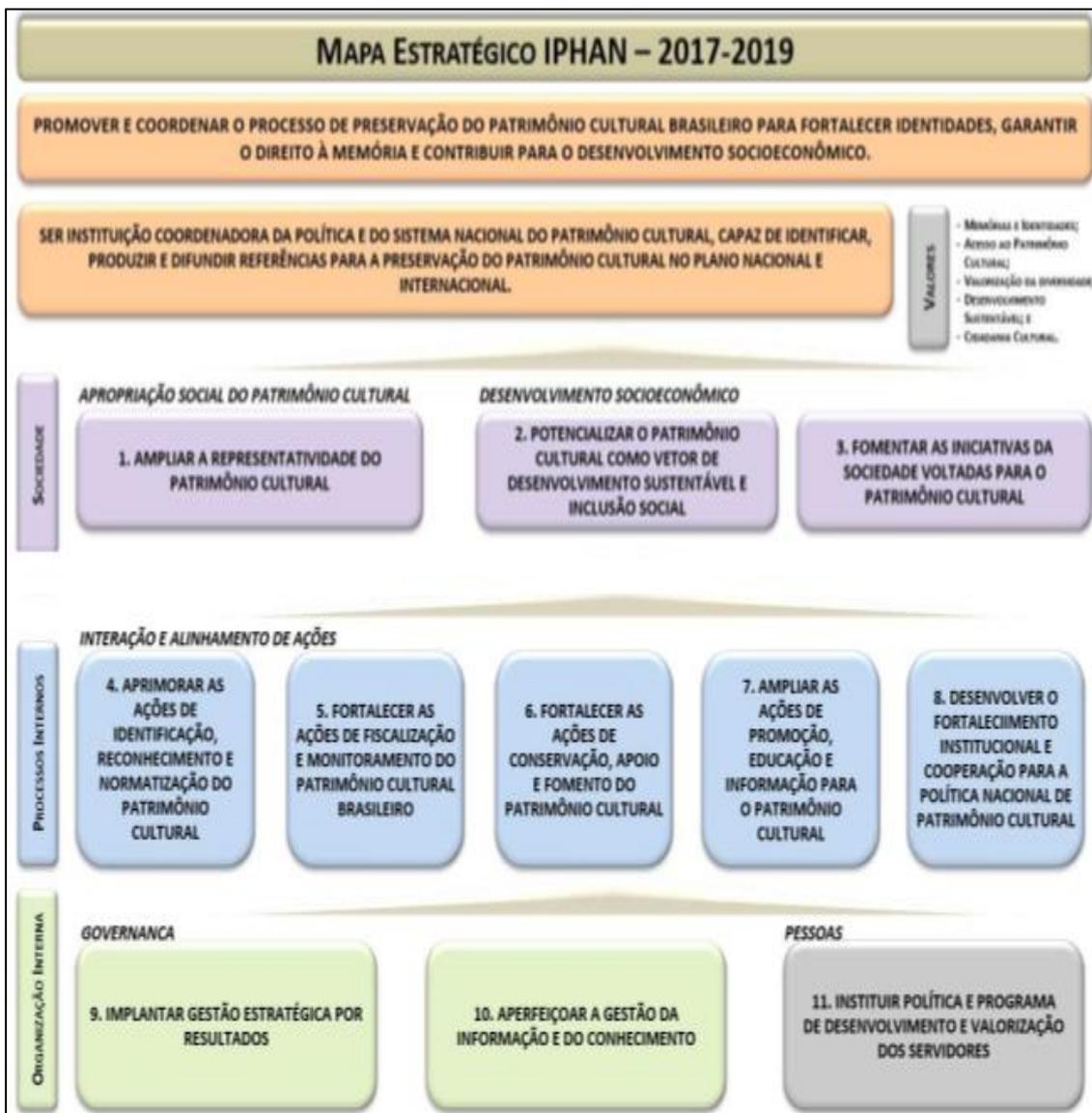
Em que pese o gestor ter afirmado, no campo 2.5 do Relatório de Gestão, a existência de indicadores de desempenho já construídos, não os apresentou, tampouco detalhou e efetuou análise crítica em relação a eles, conforme orientações emanadas pelo TCU em seu Sistema e-Contas.

Em suma, o gestor não apresentou os indicadores de desempenho utilizados pelo órgão, vinculados ao seu planejamento estratégico, a fim de mensurar e monitorar a sua gestão.

Ainda, no Relatório de Gestão 2017, é informado que nos tempos atuais o IPHAN se utiliza, unicamente, do acompanhamento orçamentário-financeiro de suas ações. Portanto, não se utiliza de indicadores de desempenho, que são instrumentais mais adequados e eficientes no apoio ao gerenciamento, para aferir o resultado de sua gestão e retroalimentar os seus processos e as suas decisões gerenciais.

Verifica-se, assim, que além dos indicadores de desempenho relacionados à gestão de tombamento, não foram construídos, implementados e monitorados indicadores de desempenho institucionais que possam mensurar e retroalimentar, principalmente, os macroprocessos finalísticos do órgão (Preservar o Patrimônio Arqueológico; Gerir Articulação e Fomento; Proteger o Patrimônio Cultural Material e Salvar o Patrimônio Cultural Imaterial) e as linhas diretrizes contempladas em seu planejamento estratégico, dispostas no mapa estratégico, apresentadas na figura adiante:

Figura 2 – Mapa estratégico do IPHAN para o período de 2017 a 2019.



Fonte: Item “2.1 – Planejamento organizacional” do Relatório de Gestão 2017 do IPHAN.

Como os indicadores de desempenho utilizados pela Entidade não foram apresentados, não foi possível verificar se atendem aos critérios de completude, utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Logo, não foi possível aferir se os indicadores atenderiam os parâmetros estipulados na Portaria SEGECEX/TCU nº 33, de 23 de dezembro de 2010, e ao “Guia Referencial Para Medição de Desempenho

e Manual Para Construção de Indicadores”, instituído pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública).

A ausência de utilização de indicadores de desempenho pode comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos traçados para serem alcançados pelo IPHAN, acarretando risco operacional e estratégico de gestão, uma vez que não foi demonstrado como o Instituto define, acompanha e monitora os seus processos, atividades e diretrizes estratégicas.

5. Transferências Voluntárias - Necessidade de aprimoramentos na celebração de instrumentos para descentralização de recursos e risco de aumento do passivo de prestação de contas, em razão de fragilidades na análise das prestações de contas.

a) Análise acerca da celebração de instrumentos para execução descentralizada no IPHAN.

Acerca da gestão das transferências concedidas cabe, inicialmente, mencionar algumas informações relevantes quanto ao desempenho do IPHAN no período de 2015 a 2017, pertinentes à celebração de ajustes para descentralização de recursos financeiros, cuja operacionalização ocorreu mediante a utilização de convênios, termo de colaboração e termo de execução descentralizada (TED).

Conforme informação disponibilizada no Relatório de Gestão do exercício 2017 (RG 2017) do Órgão, resumida no Quadro disponibilizado a seguir, verifica-se que em 2017 não houve a celebração de convênios, tendo havido apenas a formalização de quatro Termos de Execução Descentralizada. Em comparação com o exercício de 2015, quando foram formalizados 18 convênios e dois TED, constata-se uma redução de 80% no número de instrumentos celebrados.

Quadro 9 – Ajustes celebrados e montantes repassados pelo IPHAN no período 2015-2017

Instrumentos utilizados	Quantidade de instrumentos celebrados			Montantes repassados (R\$)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Convênio	18	02	0	2.711.216,00	2.175.812,67	355.884,00
TED	02	01	04	0	472.308,00	1.201.106,50
Termo de Colaboração	0	02	0	0	194.050,00	1.201.106,50
Totais	20	05	04	2.711.216,00	2.842.170,67	1.694.820,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir do Relatório de Gestão do IPHAN referente a 2017.

Quanto ao montante financeiro dos recursos repassados, no comparativo entre 2017 e 2015, verifica-se uma redução de aproximadamente 38%, com destaque para a modalidade convênio, cujo repasse ficou no valor de R\$ 355.884,00, representando aproximadamente 13% do que foi repassado em 2015, cujo valor total foi de R\$ 2.711.216,00.

Tal situação, ainda conforme consignado no RG 2017 da Entidade, apresenta como uma de suas principais causas o cenário econômico adverso, cujo contingenciamento

orçamentário, por exemplo, chegou a reduzir em cerca de 40% o orçamento para a Ação 20ZH – Preservação do Patrimônio Histórico Brasileiro do Programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento, cuja finalidade é a:

“Realização de projetos e atividades que contribuam direta ou indiretamente para a preservação de bens e acervos culturais, incluindo o desenvolvimento de estudos, pesquisas, normas, monitoramento, fiscalização e acompanhamento, além de eventos que contribuam para a preservação do patrimônio cultural brasileiro”.

Ainda que o contingenciamento orçamentário tenha provocado impacto considerável na execução da política no que tange à competência do Órgão, implicando resultados aquém do necessário para atender suas demandas, há que se considerar também as dificuldades que o IPHAN enfrenta para operacionalizar a formalização de ajustes, notadamente convênios, conforme apontamentos da Auditoria Anual de Contas de 2015, referente ao exercício de 2014, registrados nos itens 1.1.1.1 a 1.1.1.14 do Relatório de Auditoria nº 201503439.

Sobre a referida auditoria e, considerando o escopo da atual auditoria, cabe registrar as pendências relevantes que compõem o Plano de Providências Permanente do IPHAN, cujas providências apresentadas até o momento não foram suficientes para atender às recomendações da CGU a seguir discriminadas, no Quadro disponibilizado adiante:

Quadro 10 – Pendências do MonitorWeb referentes a Transferências Voluntárias.

Id (Monitor) – nº	Recomendações da CGU	Análise das providências do gestor pela CGU
158389	Definir, através de normativo interno, após entendimento entre os envolvidos, as devidas competências entre as áreas técnica e financeira em todo o fluxo do processo da transferência.	Em sua manifestação, a Entidade apresenta uma agenda de trabalho, na qual estão informados os trâmites para a implantação de novos fluxos de repasse de recursos atinentes aos termos de cooperação sem, contudo, ter evidenciado a efetiva elaboração e implementação da referida agenda.
158390	Interagir previamente com os proponentes que fizerem adesão ao edital de chamamento, preferencialmente por videoconferência, a fim de orientá-los e sensibilizá-los, caso venham a ser vencedores, sobre os aspectos mais críticos para formalização do convênio com respectivo repasse da cartilha elucidativa que traz os padrões e exemplos.	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações advindas do Sistema MonitorWeb, extraídas em 14 de junho de 2018.

As recomendações propostas pela CGU e pactuadas com o IPHAN almejam atenuar os óbices enfrentados pelo Órgão e expostos pela Auditoria Anual de Contas 2015, ocasião em que foram ilustrados diversos gargalos relacionados à necessidade de ajustes nas propostas apresentadas pelos convenientes, que, diligenciados, não adotaram providências para atender às solicitações da Entidade, implicando muitas vezes no cancelamento de empenhos orçamentários e na interrupção dos convênios.

b) Situação da Análise das Prestações de Contas pelo IPHAN.

Não obstante o baixo número de formalização de ajustes, com o objetivo de execução descentralizada de suas atribuições, conforme já relatado, o IPHAN apresenta fragilidades quanto à análise das prestações de contas. Conforme informações contidas

no Relatório de Gestão 2017, a Entidade despendeu em 2017 um tempo médio de 1,8 anos para análise de uma prestação de contas, tempo que em exercícios anteriores era de 2,3 e 2,5 anos, respectivamente para 2016 e 2015.

Acerca desse tempo médio, importa ressaltar as alegações apresentadas pelo gestor em seu RG 2017. Em relação aos convenientes são alegadas dificuldades na utilização do SICONV, o que não é razão suficiente para o atraso na análise da prestação de contas, pois em 2017 todos os nove instrumentos tiveram as contas apresentadas no prazo (sete convênios e dois TED). Nos dois exercícios anteriores, aproximadamente 85% dos instrumentos também tiveram as prestações de contas apresentadas dentro do prazo regulamentar.

Portanto, embora as dificuldades em utilizar o Sistema SICONV possam acarretar alguma inadequação administrativa, mobilizando a Divisão de Prestação de Contas (DICONV) para auxiliar os convenientes, no geral, essas dificuldades não têm interferido nos prazos para apresentação da prestação de contas.

Segundo a DICONV, em 2017 foram analisadas 25 prestações de contas de convênios/congêneres, que resultaram em 38 diligências, com 11 aprovações. Cabe destacar, quanto a esta informação, que a Entidade analisa prioritariamente instrumentos mais antigos e que a maioria de suas análises ocorre com mais de 120 dias do seu recebimento. A esse tempo transcorrido soma-se a baixa qualidade da documentação apresentada, que tem provocado considerável número de diligências entre o IPHAN e os seus convenientes. Verificam-se, assim, as causas imediatas do excessivo prazo médio de quase dois anos para concluir uma análise de Prestação de Contas.

De fato, as prestações de contas estão sendo apresentadas, geralmente, obedecendo os prazos normativos, porém incompletas ou com informações precárias. Outra razão alegada pelo Órgão para o baixo desempenho na análise de Prestação de Contas seria o reduzido quantitativo do quadro de servidores. Atualmente, por exemplo, a DICONV conta com dois servidores e um prestador de serviço terceirizado.

Desse modo, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, identificam-se fragilidades na gestão do processo de análise de prestação de contas do IPHAN que, em razão dos problemas apontados, aumentam o risco da formação e/ou crescimento de passivo de Prestação de Contas, que pode ocasionar o descumprimento dos normativos que regulam os prazos atinentes à análise de prestações de contas e à tomada de contas especial, notadamente a IN TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Em suma, face às dificuldades enfrentadas pela UPC, seja quanto à celebração de instrumentos de descentralização de recursos ou à análise das prestações de contas desses ajustes, verifica-se que há espaço para que a Entidade aprimore seu processo de gestão de transferências voluntárias, identificando as causas das falhas indicadas, as dificuldades operacionais e logísticas dos convenientes/parceiros, a real necessidade das áreas de aprovação de ajustes e de análise de prestação de contas quanto ao número e à qualificação de servidores e, a partir da identificação das causas, desenvolva e implemente procedimentos para corrigir as inadequações detectadas.

É importante frisar que as recomendações emanadas pela CGU em trabalhos pretéritos, ainda pendentes de providências efetivas, não esgotam o diagnóstico dos possíveis gargalos que podem impactar no resultado satisfatório das transferências voluntárias. Além disso, por mais que o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), disposto pela Lei nº 13.019/2014, proponha em alguma

medida a desburocratização das parcerias, em especial quanto à análise mais simplificada das prestações de contas (conforme expectativa registrada no RG 2017 da Entidade), é oportuno que o Órgão adote rotinas em prol da busca de melhoria contínua do seu processo, mapeando as fragilidades, aspectos críticos e riscos que podem, eventualmente, comprometer o atingimento dos objetivos da política de acautelamento e de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional.

É oportuno dizer que o MROSC, ainda não regulamentado no âmbito das parcerias do IPHAN, trará também novos desafios de gestão, em especial quanto à transparência na aplicação dos recursos públicos, no planejamento das etapas ajustadas nas parcerias e na estruturação do controle para o gerenciamento das transferências. Ademais, alguns dos gargalos apontados na Auditoria Anual de Contas 2015, aqui reforçados, exigem ações que extrapolam as mudanças propostas pelos novos instrumentos trazidos pelo Marco Regulatório, algumas, inclusive, de caráter pedagógico junto aos parceiros dos ajustes firmados pelo IPHAN.

6. Patrimônio imobiliário – Achado relacionado à OS nº 201412438 – Locação do prédio do IPHAN-sede e IPHAN-DF.

No âmbito da gestão do patrimônio imobiliário foi realizada auditoria específica, que resultou no Relatório nº 201412438, que versou sobre a avaliação de conformidade da locação do imóvel ocupado pelo IPHAN-Sede e IPHAN-DF, localizado no Lote “D” da EQ. 713/913 do Setor de Edifícios Públicos Sul - SEPS, na Asa Sul, Brasília/DF, cujos resultados dos exames constam do Anexo III deste Relatório de auditoria.

A realização da auditoria em tela teve como propósito responder a seguinte questão de auditoria: *“a locação do imóvel pelo IPHAN condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto, ou seja, o Instituto atende aos ditames do artigo 3º do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual?”*

Os resultados do trabalho permitiram identificar falhas relacionadas à mencionada locação, tendo-se verificado que o imóvel locado compreende a área total de 13.775,37 m², das quais: 4.166,81m² estão destinadas à área útil a ser utilizada pela referida força de trabalho, correspondendo a 30,25% da área total locada; 405 m² estão destinadas à área de atendimento ao público, correspondendo a 2,94% da área total locada; e 9.203,56 m² estão destinadas à área comum, correspondendo a 66,81% da área total locada.

Assim, considerando a metragem de 4.166,81 m² de área útil divididos pela força de trabalho alocada no imóvel, de 422 indivíduos, observa-se que cada indivíduo ocupa uma área aproximada de 9,87 m². Essa metragem está acima do limite prescrito no Decreto nº 7.689/2012, que estipula o limite da área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual. Ademais, essa metragem excedente correspondeu ao montante financeiro de R\$ 20.589,21, mensais, equivalentes ao valor do aluguel de abril de 2014 a abril de 2018, pagos acima do limite referenciado em norma.

Adicionalmente, observa-se que o IPHAN, ao efetuar a distribuição interna de seus espaços, superestimou as áreas comuns e de atendimento ao público frente às áreas úteis, restando, assim, espaço de área útil proporcionalmente reduzido frente ao total de área locada, pagando-se significativo quantitativo de metragem na área total locada. A divisão das áreas internas deve ser realizada conforme as necessidades do próprio

órgão locador, todavia se faz necessário que essa Entidade observe o cumprimento dos princípios de razoabilidade e de economicidade. Fato que não ocorreu na locação em questão, considerando que a Entidade reservou aproximadamente 30% da área total locada para as áreas úteis a serem utilizadas pelo Instituto.

Logo, a locação do imóvel pelo IPHAN não condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto, ou seja, não são atendidos os ditames do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual.

Constata-se, ainda, que a Entidade está permeada, no momento atual, por contextos de mudanças, que afetam diretamente a locação do imóvel em tela, que, de forma resumida, configuram nos seguintes prismas: a) o imóvel em questão está em fase inicial de realização de permuta por outros imóveis, aguardando-se as tratativas e os procedimentos necessários a serem realizados pela Secretaria do Patrimônio da União do MP (SPU/MP); b) a autorização de concurso público, realizada pelo MP, para o provimento de 411 vagas para o IPHAN; e c) a assinatura do Terceiro Termo Aditivo do Contrato nº 07/2010, referente à locação do prédio utilizado como Sede e Superintendência no Distrito Federal do Instituto, que acarretou na redução do valor mensal do aluguel, de R\$ 772.622,64 para R\$ 550.000,00, gerando uma economia mensal para os cofres públicos de R\$ 222.622,69.

Essa última mudança pode ser considerada uma boa prática gerencial adotada pelo Instituto, pelo que se destaca a necessidade de que os Órgãos e Entidades da Administração Pública federal efetuem, de forma constante, negociações de preços e estudos acerca da existência de outras opções de imóveis, inclusive para serem utilizadas nessas negociações.

Inobstante esses contextos de mudanças apresentados, observa-se que as inadequações relatadas, além do descumprimento de normativo, configuram infringência aos princípios da eficiência e da economicidade, demandando da UPC providências para atender às recomendações elaboradas pela CGU e contidas no Relatório nº 201412438, que compõe o Anexo III.

7. Acessibilidade - Edifício em que está localizada a sede do IPHAN não está apropriado para o uso de suas dependências com autonomia por pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

Com o objetivo de avaliar a política de acessibilidade do IPHAN e as medidas adotadas para o cumprimento das exigências contempladas na Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, no Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, e nas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) aplicáveis, realizou-se, em 19 de abril de 2018, fiscalização à sede do Instituto localizada no Setor de Edifícios Públicos Sul - Quadra 713/913 - Bloco D - Edifício IPHAN, Brasília/DF.

Segundo o inciso I do artigo 8º do Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, acessibilidade é:

“Condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação

e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida”.

No Brasil, de acordo com o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, identificou-se que aproximadamente 45 milhões de pessoas têm algum tipo de deficiência, o equivalente a 23,9% da população geral. A deficiência mais recorrente é a visual, seguida da motora, auditiva, e pela deficiência mental.

Tendo em vista a grande variedade de regras constantes nos normativos que disciplinam a matéria foram selecionados alguns tópicos para fins de avaliação das condições de acessibilidade das estruturas físicas da edificação, principalmente relacionadas às deficiências visuais e motoras, que são as mais recorrentes na população, restando claro que a abordagem não compreendeu todos os critérios dispostos na legislação em vigor.

As análises realizadas durante a fiscalização demonstraram a existência de falhas que prejudicam a acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida às dependências do IPHAN. Essas falhas identificadas comprometem a funcionalidade do espaço edificado, pois não garantem a autonomia dessas pessoas na utilização dos ambientes e equipamentos do edifício fiscalizado.

Ressalta-se que o IPHAN não informou no campo “Relacionamento com a sociedade” do seu Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, encaminhado ao TCU via Sistema e-Contas, quais foram as medidas adotadas pelo Instituto para garantir a acessibilidade aos seus produtos, serviços e instalações.

A seguir são apresentados os resultados da fiscalização dos itens avaliados realizada nas dependências do edifício que abriga o Instituto:

a) Acesso à Edificação:

Verificou-se que, para pessoas com deficiência física, a entrada principal do edifício garante o acesso ao seu interior livre de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade. No entanto, para se chegar até este acesso somente é possível o deslocamento acessível com o auxílio de automóvel de terceiros. Caso o deficiente físico opte por se deslocar por meio de carro próprio ele terá que utilizar o espaço destinado à circulação de carros, pois não existe acesso livre de barreiras e de obstáculos a partir das vagas destinadas a pessoas com deficiência física.

Ademais, verificou-se a existência de uma entrada secundária, localizada na parte de trás do edifício, que não atende às condições de acessibilidade, tampouco apresenta sinalização informativa, indicativa e direcional da localização da entrada principal do prédio, que é acessível. Há, no estacionamento em frente à entrada secundária do prédio, duas vagas de estacionamento de deficientes, todavia não existe rampa de acesso ao passeio, agravado pelo fato de o estacionamento estar localizado em uma área íngreme. Ademais, o caminho de acesso à entrada principal do prédio a partir dessas vagas é repleto de obstáculos. Verificou-se que além da ausência de rampas que permitam acesso ao passeio e da ausência de sinalização indicativa, o passeio encontra-se malconservado, com desníveis e fendas que apresentam riscos de acidentes aos deficientes físicos.

Adicionalmente, verificou-se que, exclusivamente para servidores do Instituto, existe a possibilidade de se chegar até a recepção vindo das garagens localizadas nos subsolos do prédio fiscalizado. Duas das cinco vagas de garagem para pessoas com deficiência garantem o acesso aos elevadores que podem direcionar aos demais pisos do edifício livres de barreira. As outras vagas de garagem não garantem a segurança necessária de

acessibilidade, pois é necessário utilizar o espaço destinado à circulação de veículos para se chegar até a entrada dos elevadores.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, verificou-se que os passeios que dão acesso à entrada principal do edifício não possuem sinalização voltada a direcionar e orientar o trajeto de pessoas com deficiência visual ou baixa visão. Ademais, tanto o piso que dá acesso aos elevadores nas garagens, quanto o piso em que se encontra localizada a recepção, no andar térreo do prédio, são lisos, apresentando riscos de queda aos usuários deficientes. Também não existem, em quaisquer dos pavimentos que dão acesso à recepção, pisos táteis de alerta ou direcional.

b) Circulação Interna:

Verificou-se que, para pessoas com deficiência física, em que pese não haver sinalização para deficientes em quaisquer dos corredores de circulação interna, os mesmos são amplos e planos. Entretanto, todos os pisos de circulação interna são lisos, apresentado riscos de queda ou acidentes aos usuários. Merece destaque positivo o baixo índice de desníveis de piso desses corredores, o que facilita o deslocamento de pessoas com necessidades especiais. Tal fato reflete, positivamente, o baixo número de rampas existentes nas áreas de circulação interna do edifício. Identificou-se apenas uma rampa no 5º andar do prédio, que dá acesso a uma sala de reunião, cuja inclinação é inferior a 5% permitindo a circulação de uma pessoa em cadeira de rodas sem que seja necessária a ajuda de outra pessoa.

Em relação aos três elevadores existentes no prédio, verificou-se que são constituídos de vidro no fundo de suas cabines. No entanto, por serem panorâmicos, o ambiente interno desses elevadores não é refletido. Ressalta-se que a utilização de espelhos em elevadores permite que as pessoas com deficiência física que utilizam cadeiras de rodas consigam visualizar todo o espaço interno. Caso elas entrem de frente no elevador, quando forem sair dele, não precisarão realizar manobras. Elas utilizam o espelho como retrovisor, observando a existência de obstáculos e/ou barreiras que porventura possam existir, como por exemplo, se existe alguma pessoa ou objeto que a impeça de sair. Ademais, não há sinalização sonora que permita a identificação dos andares, fato negativo tanto para pessoas com deficiência física, quanto para aquelas com deficiência visual.

Quanto às escadas, não se identificou sinalização visual na borda dos degraus. Ademais, como essas escadas são usadas para rotas de fuga em caso de emergência, não se identificou áreas de resgastes com espaço reservado e demarcado para o posicionamento de pessoas em cadeira de rodas. Nesse caso, não existe um plano de resgate às pessoas que fazem uso de cadeiras de rodas, o que aumenta o risco para essas pessoas em caso de necessidade de evacuação do edifício em ocasiões de emergência.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, em nenhum dos pavimentos internos identificaram-se condições de utilização por usuários deficientes, com vistas a garantir a acessibilidade adequada. Como exemplo da inexistência dessas condições, destacam-se: a ausência de mapas táteis; a ausência de pisos táteis de alerta ou direcional em qualquer espaço do edifício, agravado pelo fato de existirem escadas no interior do edifício; a existência de obstáculos de locomoção, como por exemplo, o uso de tapetes no acesso e no interior da biblioteca; o piso de todos os pavimentos ser liso; a ausência de sinalização sonora para indicar o andar no interior dos elevadores.

c) Esquadrias:

Verificou-se que, para pessoas com deficiência física, as portas possuem dimensões mínimas dentro dos padrões de acessibilidade. No entanto, não possuem sinalização visual. Quanto à altura dos comandos das janelas, verificou-se que estão condizentes com os padrões de acessibilidade. No entanto, os comandos existentes são do tipo trinco, contrariando a regra de acessibilidade em relação às esquadrias que indicam os comandos tipo pressão ou alavanca.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, não se identificou em quaisquer das portas a existência de sinalização tátil em relevo e em braile no lado externo, informando o ambiente em que se encontra a pessoa com deficiência.

d) Banheiros:

Verificou-se que, para pessoas com deficiência física, existem banheiros acessíveis que podem ser utilizados por pessoas com cadeira de rodas ou com mobilidade reduzida nos pisos: térreo, 1, 2, 3, 4 e 5. Ressalta-se que no banheiro para essas pessoas localizado no piso térreo existe um degrau de 2cm no piso embaixo da porta. Este degrau não está sinalizado e dificulta a saída da pessoa com deficiência física do banheiro. Nos andares superiores, a entrada do banheiro não é desnivelada e atende aos padrões de acessibilidade.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, não se identificou, em quaisquer das entradas para os banheiros a existência de sinalização tátil em relevo e em braile, informando o ambiente em que se encontra essa pessoa.

e) Biblioteca:

Verificou-se que a biblioteca não é acessível para deficientes visuais, tampouco para pessoas em cadeiras de rodas. Além de não existir piso tátil, informações e arquivos em braile, bem como terminais de consulta acessíveis ao público em geral, verificou-se que na entrada para a biblioteca existe um detector de metais cuja fiação passa sobre o piso. Para esconder esta fiação foi colocado um tapete preso ao solo com fita adesiva. A posição em que se encontra este tapete é passível de provocar acidentes, apresentando riscos de queda aos usuários deficientes e a fiação exposta configura risco de choques aos usuários da biblioteca e risco de curto circuito às instalações elétricas do Instituto.

Adicionalmente, no interior da biblioteca existe um tapete desnivelado no chão, que ocupa todo o hall que dá acesso à recepção. Esse tapete não se encontra fixado ao chão e suas felpas são superiores a 6 mm, que corresponde à altura máxima exigida em termos de acessibilidade.

Ademais, não existem mesas exclusivas reservadas para pessoas com deficiência física e as prateleiras superiores estão localizadas em posição que não permite o alcance por pessoas que utilizam cadeiras de rodas.

f) Auditórios e Similares:

No momento da fiscalização, foi apresentada uma sala no 5º andar que também é utilizada para treinamentos e palestras. No entanto, a disposição do mobiliário e dos equipamentos não caracteriza o ambiente como auditório ou similares. Ressalta-se que essa sala é acessível a pessoas com deficiência física, inclusive o mobiliário disponível na sala possui altura e largura suficiente para abrigar uma pessoa que utiliza cadeira de rodas.

g) Restaurantes e Similares:

Verificou-se a existência de um espaço localizado no 1º subsolo que é utilizado pelos servidores como refeitório. Nesse espaço, não existem mesas exclusivas reservadas para

pessoas com deficiência física. No entanto, existe espaço suficiente para ser utilizado por pessoas que utilizam cadeiras de rodas.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, o refeitório não apresenta sinalização com pisos táteis de alerta ou direcional, tampouco há sinalização tátil em relevo e braile, portanto sem condições de utilização por essas pessoas.

h) Mobiliário:

Verificou-se que, com exceção do bebedouro localizado no refeitório, não existe mobiliário adaptado aos deficientes físicos. Ressalta-se que o balcão de atendimento localizado na recepção, no andar térreo do prédio, também não atende aos padrões de acessibilidade.

Em relação à acessibilidade às pessoas com deficiência visual, não se identificou planos ou mapas táteis que permitissem que deficientes visuais ou pessoas com baixa visão se movimentem com autonomia ou que possam localizar, por via tátil ou sonora, locais, caminhos e facilidades do edifício.

Diante de todo o exposto, em que pese a legislação brasileira sobre acessibilidade ser abrangente e detalhada, verificaram-se, por ocasião da fiscalização à sede do IPHAN, fragilidades no tocante à política de acessibilidade do Instituto às pessoas com deficiência física e visual.

Ressalta-se que a garantia da acessibilidade aos edifícios públicos é obrigatória por força legal, logo, deve-se propiciar ambientes acessíveis para atender pessoas com deficiência.

A partir do resultado da fiscalização, conclui-se que o edifício em que se encontra localizada a sede do IPHAN não garante a autonomia necessária para as pessoas com deficiência física e visual, acarretando o descumprimento das normas vigentes que tratam de acessibilidade.

8. Controle interno - Fragilidades na qualidade e na suficiência dos controles internos administrativos do IPHAN.

O escopo da auditoria relacionado à temática “controle interno” foi definido em função do conjunto das recomendações da CGU pendentes de providências conclusivas pela UPC (achados de outros trabalhos), abrangendo, por exemplo, transferências voluntárias, indicadores de desempenho e resultados quantitativos e qualitativos. Todavia, a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos foi realizada de forma mais ampla, incluindo os achados da Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário (locação de imóvel onde funciona o IPHAN-Sede) e da Avaliação de Acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

Tanto os achados das auditorias anteriores quanto os fatos registrados nesta Auditoria Anual de Contas constituem evidências de que há espaço para o aprimoramento dos controles internos da Entidade, abrangendo o referencial dos cinco componentes do COSO (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento). Em algumas situações os achados se referem à atividade finalística do Órgão e, em outras, à sua atividade meio, mas, em suma, todos os achados que relatam inadequações constituem situações adversas e/ou fragilidades que colocam em risco o alcance dos objetivos do IPHAN, sejam estes de conformidade ou operacionais.

Para alguns eventos, ocasionalmente, não é mais apropriado tratá-los como situações de risco, entendidas como aquelas com probabilidade de causar algum impacto nos objetivos da UPC, pois já são situações concretas, cujos impactos já se fazem presentes. Ou seja, tratam-se de riscos já materializados, cabendo agora ao gestor adotar providências que possam atenuar ou neutralizar os seus efeitos. São problemas ou falta de implementação de medidas que repercutem negativamente, como a falta de conformidade na ocupação do imóvel alugado do IPHAN-Sede, onde funciona também o IPHAN-DF ou como a normatização do novo fluxo do processo de tombamento.

a) Monitoramento das recomendações da CGU

Quanto aos achados históricos, a seguir encontram-se algumas inadequações registradas em auditorias anteriores, para as quais foi elaborado um conjunto de recomendações, elencadas nos Quadro 3 e 11 deste Relatório, ainda pendentes de adoção de providências conclusivas pela Entidade.

- Elevação no quantitativo de processos de tombamento abertos e não concluídos.
- Processos de tombamento com elevado transcurso de tempo sem pronunciamento conclusivo do órgão.
- Relevante índice de bens tombados com evidência de má conservação.
- Descompasso entre os processos apresentados, os arquivados e os que chegam à Secretaria do Conselho Consultivo, para análise.
- Inexistência de um monitoramento efetivo dos bens tombados.
- Ausência de indicadores que possam aferir o desempenho de gestão, considerando o processo de Tombamento promovido pela Entidade.

Quadro 11 – Recomendações pendentes no contexto dos Controles Internos Administrativos.

Identificação no MonitorWeb (nº)	Recomendações da CGU	Análise das providências do gestor por esta CGU
158405	Implementar indicadores de desempenho que mensurem e retratem os resultados quanto às suas ações no sentido de preservar o patrimônio tombado, com as metas estabelecidas, dados históricos de medições e metodologia utilizada para definição e aferição desses indicadores (Informação e Comunicação).	Não foram desenvolvidos indicadores conforme propostos pela recomendação. A Entidade alega que somente após a atualização dos dados dos bens protegidos no Sistema SICG terá como desenvolver indicadores de desempenho.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU a partir de informações advindas do Sistema MonitorWeb, em maio de 2018.

As recomendações apresentadas se relacionam aos macroprocessos finalísticos do Órgão: “Proteger o patrimônio cultural material” e “Salvaguardar o patrimônio cultural imaterial”. Deve-se ressaltar que boa parte do conjunto de recomendações está dependendo, para o seu atendimento integral, da publicação e implementação de normatização prevista pela nova portaria de tombamento, que, segundo o IPHAN, quando publicada, deverá agregar melhorias no fluxo processual deste instrumento.

Destaca-se enquanto boa prática administrativa, que o IPHAN adotou providências conclusivas para outras recomendações, analisadas e consideradas atendidas pela CGU, tais como: o disciplinamento do processo que envolve o Plano de Fiscalização de suas Superintendências estaduais; a implantação do Sistema Fiscalis, destinado ao registro dos trabalhos de fiscalização realizados nos bens tombados e, ainda, a divulgação dos bens ou patrimônio para os quais foi pleiteado o tombamento federal, incluindo o

estágio do andamento do processo até a sua conclusão, viabilizada via consulta por meio do Sistema SEI. Todas essas medidas administrativas são consideradas positivas sob a perspectiva do controle interno do Órgão, destacadamente, quanto ao fortalecimento dos aspectos de Informação e Comunicação e de Monitoramento.

b) Indicadores de desempenho

Constatou-se a ausência de implementação de indicadores de desempenho que possam mensurar e acompanhar os resultados dos macroprocessos finalísticos estipulados pelo IPHAN, vinculados ao seu planejamento estratégico, inclusive em relação à gestão do patrimônio tombado.

Face a essa deficiência, foi recomendado à UPC que implemente indicadores de desempenho que mensurem e retratem os resultados desses macroprocessos e das linhas diretrizes definidas no mapa estratégico, ambos definidos pelo IPHAN, inclusive no que concerne à preservação do patrimônio tombado.

c) Gestão das transferências concedidas

No âmbito das transferências voluntárias, os resultados demonstraram que o IPHAN enfrenta dificuldades, tanto na celebração dos ajustes, notadamente em relação a convênios, quanto na análise das PC desses ajustes. Os óbices identificados mostraram baixa eficácia do Órgão quanto a diligências realizadas junto aos convenientes para suprir a falta de documentação e/ou precariedade da documentação apresentada, seja na celebração de convênios e instrumentos congêneres ou nas prestações de contas desses instrumentos de transferência de recursos. Neste último caso a UPC tem dispendido a média de quase dois anos para concluir uma análise de PC.

Essa questão é de alta criticidade, pois o atingimento dos objetivos da política de competência do IPHAN depende em grande medida da execução descentralizada de recursos, sendo assim, faz-se necessário que o Órgão busque mitigar esses óbices que põem em risco o alcance dos seus objetivos. Adicionalmente, tais dificuldades podem comprometer a conformidade com os dispositivos legais vigentes que regulam as transferências voluntárias, os quais exigem que a documentação probatória utilizada nas avenças seja apresentada de forma completa e tempestiva e que as análises de prestação de contas sejam realizadas também de forma tempestiva e baseada, dentre outros elementos, na documentação apresentada pelos convenientes, com vistas a demonstrar a execução esmerada dos recursos descentralizados.

d) Gestão do Patrimônio Imobiliário

Como já mencionado, por intermédio do Relatório de Auditoria nº 201412438 – Anexo II, foi avaliado se a locação do imóvel ocupado pelo IPHAN-Sede e IPHAN-DF, localizado no Lote “D” da EQ. 713/913 do Setor de Edifícios Públicos Sul (SEPS), na Asa Sul, Brasília/DF, condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto.

Inicialmente, observou-se que cada indivíduo que trabalha nesse imóvel ocupa uma área aproximada de 9,87 m². Essa metragem está acima do limite prescrito no Decreto nº 7.689/2012, que estipula o limite da área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual. Adicionalmente, constatou-se que o IPHAN ao efetuar a distribuição interna de seus espaços superestimou as áreas comuns e de atendimento ao público frente às áreas úteis, restando, assim, espaço de área útil proporcionalmente reduzido frente ao total de área locada, pagando-se significativo quantitativo de metragem na área total locada. A divisão das áreas internas deveria ser realizada conforme as necessidades do próprio órgão locador, cabendo-lhe ainda observar o cumprimento dos princípios da razoabilidade e da economicidade. Fatos que não

ocorreram na referida locação, considerando que foi reservada somente, cerca de 30% da área total locada para as áreas úteis a serem utilizadas pelo Instituto.

Conclui-se, assim, que a locação do imóvel pelo IPHAN não condiz com as suas necessidades de infraestrutura operacional. As inadequações relatadas, além de acarretar no descumprimento de normativo, configuram infringência aos princípios da eficiência e da economicidade, demandando da UPC a adoção de providências para atender às recomendações estruturantes, elaboradas pela CGU, contidas no Relatório nº 201412438.

e) Avaliação da acessibilidade no IPHAN

Foram avaliadas as condições de acessibilidade nas dependências físicas do IPHAN/Sede e do IPHAN/DF, utilizando como referencial normativo a Lei nº 10.098/2000 e o Decreto nº 5.296/2004. Conforme achado registrado em ponto específico deste relatório, foram identificadas irregularidades de acessibilidade em vários pontos do imóvel locado pelo IPHAN, como: no acesso ao prédio, no espaço de circulação interna, nas esquadrias, nos banheiros, na biblioteca, no restaurante e no mobiliário utilizado. O resultado da inspeção não identificou plena observância aos requisitos de acessibilidade nas dependências do prédio do IPHAN.

f) Análise conclusiva em relação aos controles internos da Entidade

Considerando os achados de auditoria referentes a trabalhos anteriores elaborados por esta CGU e as averiguações realizadas nesta Auditoria Anual de Contas, é importante que a UPC adote as medidas cabíveis para corrigir com tempestividade as inadequações identificadas relacionadas aos seus controles internos, assim como, estructure ações no sentido de atuar de forma mais proativa, identificando os fatores de risco que podem impactar tanto nos resultados das políticas sob sua responsabilidade, quanto na erradicação de situações que impliquem em ineficiência dos fluxos e processos e em incidência de ocorrência de gastos antieconômicos.

Por ser oportuno, cabe pontuar, a seguir, as situações identificadas face aos componentes do Controle Interno, definidos pelo referencial do COSO.

No contexto de que o Ambiente de Controle constitui a base de um sistema de controle interno eficaz, a alta administração e sua estrutura de governança devem demonstrar, por meio de atitudes e ações, o nível de importância do controle interno para o alcance dos objetivos do Órgão. Desse modo, cabe a esses atores adotar providências efetivas para corrigir as inadequações relatadas em trabalhos anteriores e nesta auditoria, em especial aquelas relativas à delonga na publicação e na implementação da norma que substituirá a portaria que regulamenta a gestão de tombamento em vigor, que deve atender algumas das recomendações pendentes no MonitorWeb; a adoção de medidas para aprimorar os seus procedimentos na celebração de ajustes para a execução descentralizada de recursos mediante convênios e instrumentos congêneres; às falhas que estão impactando na análise tempestiva e adequada das prestações de contas de suas transferências voluntárias; à acessibilidade do prédio onde está localizado o IPHAN-Sede e o IPHAN-DF; e às inconformidades referentes à ocupação do mesmo imóvel.

Não menos importante serão as iniciativas de gestão e governança do IPHAN quanto a implementar indicadores de desempenho que mensurem e retratem as suas atividades e os seus resultados, inclusive no sentido de preservar o patrimônio tombado, com as metas estabelecidas, dados históricos de medições e metodologia utilizada para definição e aferição desses indicadores. Deve-se considerar, ainda, no processo de tombamento, a busca de informações sobre o potencial de exploração econômica dos

bens acautelados, tema também abordado no julgamento das contas do exercício de 2014, ocasião em que o TCU, por meio do Acórdão nº 11296/2016, recomendou que o IPHAN “*elabore estudo de viabilidade sobre a possibilidade de exploração econômica dos bens acautelados pela entidade e o encaminhe à Secex Educação/TCU*”.

Em relação à última questão apresentada, ressalta-se que a avaliação sobre a possibilidade de exploração econômica dos bens acautelados não teria a finalidade de induzir uma decisão sobre tomar ou não o bem cultural, pois o processo de tombamento tem origem na relevância histórica e cultural do bem. O propósito da avaliação se assenta na perspectiva da geração de recursos econômicos que podem ser revertidos para a preservação e restauração dos bens tombados. Sob este viés, registra-se que o IPHAN abordou aspectos econômicos e de sustentabilidade em seu Planejamento Estratégico do período 2016-2019, conforme consta no item 2.1 do Relatório de Gestão de 2017:

*“Missão: Promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.
Visão de Futuro (2019): Instituição coordenadora da Política e do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, capaz de identificar, produzir e difundir referências para a preservação do patrimônio cultural no plano nacional e internacional.*

*O foco da estratégia é contribuir para o alcance da gestão por resultados, voltada para o cidadão e a sociedade. Enfatiza, de um lado, a inserção do Patrimônio ao processo de desenvolvimento sustentável e, por outro, a busca da qualificação dos serviços, produtos e práticas do IPHAN.”
(Original sem grifo)*

Adicionalmente, verifica-se que os encaminhamentos para corrigir as inadequações, relacionadas às recomendações pretéritas emanadas pela CGU e aos achados desta AAC, encampados pela gestão e governança do Órgão, devem também incentivar em todas as áreas da Entidade a prática da identificação e Avaliação de Riscos, que constituem ameaças ao alcance dos seus objetivos.

Ilustra-se, neste componente, a recomendação contida no Relatório de Auditoria nº 201317914, que aborda a necessidade de se “*elaborar plano de ação, com estimativas de prazos, para o tratamento e solução dos processos de tombamento pendentes, que podem ser considerados passivos, levando-se em consideração no referido plano critérios de criticidade e relevância, no mínimo, quanto à situação do bem, valor histórico, alcance de outras esferas de tombamento*”; assim como a recomendação consignada nesse mesmo Relatório para “*estabelecer em regulamento o prazo para atendimento de diligências em processo de tombamento, critérios objetivos para admissão de solicitações de tombamento, reconhecimento do valor histórico no âmbito federal e a disciplina para os casos em que o bem pleiteado já é objeto de tombamento*” em outras esferas federativas. São exemplos de questões, apontadas em outras auditorias, que oportunizam para a gestão da Entidade avaliar, não apenas os achados que levaram a tais recomendações, mas, sobretudo, efetuar sistematicamente avaliação dos riscos inerentes ao processo de “tombamento” e a todos os processos finalísticos do órgão, de forma a diagnosticar os óbices que têm potencial de impactar seus objetivos e atenuar ou erradicar seus efeitos.

É importante não apenas corrigir as inadequações diagnosticadas, o que caracteriza, em certa medida, a presença e o funcionamento do controle, como exigem, por exemplo,

as situações de acessibilidade e inadequações de ocupação do imóvel locado pelo IPHAN, mas, também, apresentar respostas antecipadas a situações de risco, cuja ocorrência pode impactar nos objetivos, desenvolvendo, para tanto, Atividades de Controle, capazes de corrigir e de atuar preventivamente. Para isto, faz-se necessária a prática de procedimentos específicos, os quais podem se concretizar por meio da implementação de normas internas, de instrumentos e sistemáticas requeridas em cada caso, que possam mitigar os riscos identificados. A nova portaria de tombamento, ainda em elaboração, é um exemplo de resposta a potenciais problemas diagnosticados pelo IPHAN e, no mesmo sentido, as ações que estão sendo empregadas para atualizar no Sistema SICG a situação dos bens acautelados.

No contexto da Informação e Comunicação, ressalta-se a importância dos avanços alcançados pela Entidade em relação à disponibilização de informações, por meio de consulta ao Sistema SEI, do andamento da situação dos pedidos de tombamento; e da atualização das informações sobre os bens acautelados, que se encontram em andamento via Sistema SICG, com conclusão prevista para dezembro de 2018. Ainda no âmbito desse componente, é imprescindível que o IPHAN desenvolva seus indicadores de desempenho, de forma a apresentar um agregado de informações que irão subsidiar o seu processo decisório e garantir maior transparência e eficiência sobre o desempenho do Órgão.

Quanto ao Monitoramento, importa destacá-lo sob a perspectiva, primeiramente, de sua aplicação a respeito do eficaz funcionamento dos controles da Entidade e, neste sentido, cabe ao IPHAN, no seu papel de primeira linha de defesa de controle, adotar rotina de aferição periódica da presença e do funcionamento de sua estrutura de controle interno. Verificando, por exemplo, rotineiramente, se há controle efetivo sobre o atendimento tempestivo às recomendações e determinações dos órgãos de controle. Em segundo lugar, mas não menos importante, o monitoramento enquanto atividade direcionada para as ações finalísticas do Órgão, para averiguar, por exemplo, a eficácia dos controles utilizados para fins de acompanhar e fiscalizar os bens tombados; para acompanhar a aplicação de sanções, quando cabíveis; ou para monitorar o desempenho anual de suas superintendências estaduais, quanto ao cumprimento de seus planos de fiscalização ou atendimento a demandas de órgãos externos.

Em razão de todo o exposto e levando em consideração a competência e os objetivos do Órgão e, diante dos achados que indicam fragilidades e inadequações dos controles internos administrativos do IPHAN, os quais devem ser aprimorados, vindo, assim, a proporcionar razoável certeza para o atingimento dos seus objetivos estratégicos.

9. Atuação TCU – Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU.

Trata-se de avaliação da atuação do IPHAN na implementação de recomendações e de determinações contidas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União exarados nos exercícios de 2016 e 2017, em relação aos quais exista determinação de acompanhamento pelo órgão de controle interno.

Por meio de pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, em 17 de maio de 2018, verificou-se que foi proferido o Acórdão TCU nº 2.184/2016 – Primeira Câmara, relacionado ao Processo TCU nº 030.902/2012-6, cujo teor versa sobre as seguintes questões:

“1.7.1. Determinar ao IPHAN, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que faça constar as seguintes informações em itens específicos do próximo relatório de gestão da unidade:

1.7.1.1. indicação do documento que formalizou o referencial estratégico do IPHAN, conforme mencionado no item 2.1 do Relatório de Gestão 2011 do Instituto, e informações sobre os indicadores de gestão vinculados ao seu planejamento estratégico, incluindo avaliação a respeito da adequação de tais indicadores para medir o desempenho da gestão, bem como análise crítica sobre os resultados por eles apresentados;

1.7.1.2. análise pormenorizada sobre a Constatação 4.1.1.1. - Ausência de controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade (Relatório de Auditoria de Gestão 201203491), detalhando os controles afetos à gestão de bens sob sua responsabilidade, especialmente sobre os procedimentos de atualização e manutenção de registro no SPIUnet e seus desdobramentos, além de informações sobre o estado atual dos cadastros e atualizações cabíveis, bem como justificativas para eventuais inconsistências remanescentes;

1.7.1.3. informações atualizadas sobre o cumprimento das determinações e recomendações dos itens 9.1 e 9.2, e subitens, do Acórdão 2.164/2007 – TCU-Plenário;

1.7.1.4. ações adotadas para sanar as fragilidades nos controles internos relacionados às áreas de gestão de pessoas; licitações e contratos; transferências voluntárias e gestão de patrimônio da União, apontadas nos itens 2.2.2.2, 3.2.1.1 e 4.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201203491;

1.7.1.5. resultados alcançados pelo grupo de trabalho implantado para análise das prestações de contas de transferências voluntárias pendentes de análise, apresentando cronograma de análise de prestações de contas referente aos convênios listados na tabela do item 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201203491, discriminando a data prevista para iniciar e concluir a análise dos processos;

[...] 1.7.3. Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU que, no próximo relatório de auditoria de gestão a ser conduzida no IPHAN, apresente a situação atualizada do cumprimento das determinações e recomendações dirigidas ao Instituto neste processo;”
(Original sem grifos)

Constata-se que o Acórdão apresentado foi proferido em 05 de abril de 2016 e que a DN TCU nº 146/2015, que dispôs acerca das unidades cujos dirigentes máximos deveriam apresentar Relatório de Gestão (RG) referente ao exercício de 2015, deliberou que a data limite de apresentação desse relatório seria o dia 31 de março de 2016. Assim, o próximo relatório de gestão apresentado pelo IPHAN ao TCU e à sociedade, referenciado no aludido Acórdão, referiu-se à gestão 2016 dessa Entidade.

Como o Acórdão TCU nº 2.184/2016 – Primeira Câmara solicitou à SFC/CGU a apresentar, no próximo relatório de auditoria anual de contas que viesse a elaborar (gestão 2017), a situação atualizada do cumprimento das determinações e recomendações dirigidas ao Instituto e a determinação ao IPHAN foi no sentido de fazer constar informações, no próximo relatório de gestão que viesse a elaborar (gestão 2016), em itens específicos do próximo relatório de gestão da Entidade, conforme

consignado no item 1.7.1 do referido Acórdão, esta CGU analisou o cumprimento desse item em relação ao Relatório de Gestão 2016 do IPHAN, conforme quadro exposto adiante:

Quadro 12 – Situação de atendimento de subitens do item 1.7.1 do Acórdão TCU nº 2.184/2016 – Primeira Câmara, pelo IPHAN, segundo análise desta CGU.

Subitem (nº)	Elementos exigidos pelo TCU para serem apresentados no próximo RG do IPHAN, por item	Elementos apresentado pelo IPHAN em seu RG 2016	Análise desta CGU em relação ao atendimento do subitem previsto no referido Acórdão
1.7.1.1.	Indicação do documento que formalizou o referencial estratégico do IPHAN, conforme mencionado no item 2.1 do Relatório de Gestão 2011 do Instituto, e informações sobre os indicadores de gestão vinculados ao seu planejamento estratégico, incluindo avaliação a respeito da adequação de tais indicadores para medir o desempenho da gestão, bem como análise crítica sobre os resultados por eles apresentados.	<p><i>“Como resultado dos trabalhos, citaremos o relatório apresentado pela empresa de consultoria INTG, no qual constam os registros das Oficinas em que foi construída proposta dos Indicadores vinculados à Estratégia do Instituto. (O referido documento está composto por: referências conceituais que foram utilizadas para embasar o trabalho produzido pela Consultoria INTG, orientações Estratégicas do IPHAN, as quais os indicadores devem necessariamente estar articulados e proposta de indicadores, produto de discussão do Grupo de Monitoramento a partir de sugestão inicial dos consultores).</i></p> <p><i>Ainda como produto do trabalho da referida Consultoria citamos, também, o documento identificado como ‘Orientações Estratégicas Básicas’ no qual consta a Missão, Visão de Futuro, Desafio e Iniciativas Estratégicas para o Planejamento Estratégico do Instituto relativo ao período de 2010/2015.</i></p> <p><i>Citamos, por fim, o documento Planejamento Estratégico 2010/2015 - Entrada para Oficinas Consultivas, onde é apresentada a metodologia definida para o referido ciclo de planejamento estratégico do IPHAN.</i></p> <p><i>*Enfatizamos que pela inviabilidade de inserção dos documentos acima citados, nesse campo, esses serão remetidos ao TCU, constando das manifestações específicas quanto às recomendações/determinações do Acórdão 2184/2016 – TCU - 1ª Câmara.”</i></p>	<p>Atendido parcialmente.</p> <p>Atendido em relação à indicação do documento que formalizou o referencial estratégico do IPHAN.</p> <p>Porém, não atendido em relação às informações detalhadas sobre os indicadores de gestão vinculados ao seu planejamento estratégico, incluindo avaliação a respeito da adequação de tais indicadores para medir o desempenho da gestão, bem como análise crítica sobre os resultados por eles apresentados. Não foram apresentadas tais informações, de forma específica e pormenorizada, no RG 2016 da Entidade.</p>
1.7.1.2.	Análise pormenorizada sobre a Constatação 4.1.1.1. - Ausência de controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade (Relatório de Auditoria de Gestão 201203491), detalhando os controles afetos à gestão de bens sob sua responsabilidade, especialmente sobre os procedimentos de atualização e manutenção de registro no	<p><i>“Informamos que os dados relativos aos Bens, sob a responsabilidade do IPHAN, na condição de próprios, alugados e cedidos pela Secretaria do Patrimônio da União, tanto na Sede como nas Superintendências e Unidades Especiais, estão sendo objetos de constante atualização junto ao SPIUNet, sendo que estes registros e controles são tratados exclusivamente por meio da utilização do referido sistema.</i></p> <p><i>Aproveitamos para registrar que as inconsistências apontadas no Despacho nº 403/2014/COREL, de 23.09.2014, em relação aos RIP’s 9501 00331.500-6 e 9063</i></p>	Atendido.

Subitem (nº)	Elementos exigidos pelo TCU para serem apresentados no próximo RG do IPHAN, por item	Elementos apresentado pelo IPHAN em seu RG 2016	Análise desta CGU em relação ao atendimento do subitem previsto no referido Acórdão
	SPIUnet e seus desdobramentos, além de informações sobre o estado atual dos cadastros e atualizações cabíveis, bem como justificativas para eventuais inconsistências remanescentes.	00166.500-3 foram devidamente sanadas com a transferência dos respectivos bens para a Superintendência do IPHAN-MS.”	
1.7.1.3.	Informações atualizadas sobre o cumprimento das determinações e recomendações dos itens 9.1 e 9.2, e subitens, do Acórdão 2.164/2007 – TCU-Plenário.	<p>“Os esclarecimentos referentes a essa demanda, por encontrarem determinação expressa nas orientações do e-contas de local específico para serem inseridos (Item 7.1.1), constarão na área citada.”</p> <p>Esclarece-se que o subitem 7.1.1 do RG 2016 do IPHAN trata especificamente de informações atualizadas sobre o cumprimento das determinações e recomendações dos itens 9.1 e 9.2, e subitens, do Acórdão 2.164/2007 – TCU-Plenário.</p> <p>Neste subitem são relatadas diversas ações e normativos vigentes publicados pelo IPHAN com vistas a cumprir as referidas determinações e recomendações.</p>	Atendido.
1.7.1.4.	Ações adotadas para sanar as fragilidades nos controles internos relacionados às áreas de gestão de pessoas; licitações e contratos; transferências voluntárias e gestão de patrimônio da União, apontadas nos itens 2.2.2.2, 3.2.1.1 e 4.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201203491.	<p>“Com relação ao item 2.2.2.2 - Ressalta-se que se trata de registro do tipo “Informação”, do qual não decorrem recomendações específicas. Desse modo, não há, no Relatório de Auditoria nº 201203491, recomendação que se vincule a esse registro.”</p> <p>Em relação aos subitens 3.2.1.1 e 4.1.1.1, o gestor apresentou as medidas administrativas adotadas pelo IPHAN, com vistas a cumprir as recomendações consignadas pela CGU nesses subitens.</p>	<p>Atendido parcialmente.</p> <p>Atendido em relação aos subitens 3.2.1.1 e 4.1.1.1, porém não atendida quanto ao subitem 2.2.2.2.</p> <p>Não atendido em relação ao subitem 2.2.2.2. Não foram apresentadas informações em relação ao subitem 2.2.2.2. Em que pese esse subitem ser “Informação”, ele apresenta falhas atinentes aos controles internos da UPC no que tange à gestão da Folha de Pagamentos e das aquisições de bens e serviços.</p>
1.7.1.5.	Resultados alcançados pelo grupo de trabalho implantado para análise das prestações de contas de transferências voluntárias pendentes de análise, apresentando cronograma de análise de	“Das análises de prestações de contas referentes aos convênios listados na tabela do item 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201203491 (prestação de contas do exercício de 2011), informamos que, dos 35 instrumentos, 28 encontram-se na situação de “ Prestação de contas aprovada ou	Atendido.

Subitem (nº)	Elementos exigidos pelo TCU para serem apresentados no próximo RG do IPHAN, por item	Elementos apresentado pelo IPHAN em seu RG 2016	Análise desta CGU em relação ao atendimento do subitem previsto no referido Acórdão
	prestações de contas referente aos convênios listados na tabela do item 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201203491, discriminando a data prevista para iniciar e concluir a análise dos processos.	<p><i>Prestação de Contas aprovada com ressalvas”, e 6 (seis) encontram-se com pendências na análise da prestação de contas.”</i></p> <p>Adicionalmente, foi apresentado quadro contendo a situação das transferências voluntárias em 16 de fevereiro de 2017, e o cronograma de análise em relação aos instrumentos pendentes de análise conclusiva.</p>	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU, com base na análise do RG 2016, apresentado pelo IPHAN no Sistema e-Contas, do TCU.

Legenda: Subitem = Subitem disposto no item 1.7.1 do Acórdão TCU nº 2.184/2016 – Primeira Câmara, para cumprimento, pelo IPHAN.

De acordo com o Relatório de Gestão 2016, todos os subitens apresentados no quadro, segundo o IPHAN, são deliberações do TCU que permaneciam pendentes de cumprimento na data de expedição desse Relatório (março de 2017), ou seja, não foram cumpridos pela Entidade a essa época. Todavia, esta equipe de auditoria analisou o cumprimento do item 1.7.1 do Acórdão TCU nº 2.184/2016 – Primeira Câmara, no que concerne ao seu teor - “fazer constar as informações em itens específicos desse Relatório de Gestão”. Quanto a essa questão, todos os subitens desse item, à exceção de parte dos subitens 1.7.1.1. e 1.7.1.4., foram atendidos pelo Instituto. Nesse interim, houve a apresentação de informações requisitadas, pelo TCU, por meio do referido acórdão, em itens específicos do relatório examinado, conforme registros apontados na coluna à direita do quadro apresentado.

Registra-se que o atendimento ao item 1.7.3 do aludido Acórdão foi efetuado por esta SFC/CGU por intermédio deste Relatório de Auditoria de Gestão nº 201800662, posto que não foi elaborado Relatório de Auditoria de Gestão referente ao IPHAN em relação ao exercício de 2016, já que esse órgão não foi contemplado dentre as UPC cujos responsáveis tiveram as contas elencadas para julgamento pelo Tribunal nesse exercício, conforme estabelecido pela DN TCU nº 156/2016.

Destaca-se, por derradeiro, que não foi identificado, por meio de pesquisas realizadas por esta CGU ao sítio eletrônico do TCU, em janeiro e maio de 2018, outro Acórdão emanado por esse Tribunal no período de 2016 a 2017, direcionado a esse Instituto, com determinação ou recomendação ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, à CGU ou à SFC de acompanhamento das providências adotadas para seu cumprimento.

10. Conformidade das peças - Improriedades identificadas nas informações inseridas pelo IPHAN no Sistema e-Contas do TCU referentes ao seu Rol de Responsáveis.

Preliminarmente, no intuito de auxiliar os gestores, esta CGESC/DSII/SFC/CGU, via e-mail datado de 09 de março de 2018, disponibilizou-se a efetuar a leitura analítica das versões preliminares das principais peças de apresentação de contas do exercício de

2017 do IPHAN, quais sejam: o seu Relatório de Gestão 2017 e o seu Rol de Responsáveis 2017, a fim de auxiliar essa Entidade na revisão final das peças. Em resposta, o IPHAN disponibilizou a versão preliminar do seu Relatório de Gestão 2017 e apresentou lista de informações de gestão advinda do Sistema Siafi relacionada a alguns de seus gestores que atuaram no exercício sob referência, sem, no entanto, encaminhar a versão preliminar do Rol de Responsáveis 2017, nos moldes definidos nas orientações e nos normativos emanados pelo TCU, quais sejam: a IN TCU 63/2010, as DN TCU nº 161 e 163/2017 e as Orientações emanadas por esse Tribunal no próprio Sistema e-Contas.

Diante das documentações encaminhadas pela UPC, esta CGESC/CGU realizou análise prévia dessa versão preliminar do Relatório de Gestão 2017 e encaminhou diretrizes, pautadas nas orientações advindas do TCU, para o preenchimento do Rol de Responsáveis 2017. Essas revisões e diretrizes das referidas peças foram encaminhada ao IPHAN pela CGU via e-mail datado 23 de março de 2018.

Não foi realizada análise posterior em relação ao Relatório de Gestão 2017 do IPHAN, considerando que a análise dessa peça não configurou como objeto da definição do escopo da Auditoria Anual Contas 2017 do IPHAN, definida entre a CGU e a SecexEducação/TCU.

Já quanto ao Rol de Responsáveis 2017, ressalta-se que inobstante as diretrizes emanadas por esta CGESC/CGU em relação ao preenchimento dessa peça pelo IPHAN, por meio de consultas ao Sistema e-Contas, do TCU, realizadas no dia 15 de maio de 2018, foram diagnosticadas diversas falhas quanto ao seu conteúdo. Tais falhas consistiram essencialmente nos seguintes aspectos:

- Ausência de apresentação de informações acerca do “segundo nível de direção” dos dirigentes atuantes no IPHAN durante o exercício de 2017, no campo “Natureza” do Rol de Responsáveis;
- Ausência ou deficiência de apresentação de informações atinentes às ausências de atuação dos servidores membros do Rol de Responsáveis, em virtude de gozo de férias, de afastamentos e de impedimentos. Em que pese haver tais ausências de atuação por parte desses servidores, o período de gestão foi incluído de forma integral, ou seja, de “01/01/2017 a 31/12/2017”. Ou seja, não houve, em algumas ocasiões, o preenchimento do período de gestão exercido efetivamente pelo gestor, desconsiderando as suas ausências de atuação no período examinado;
- Deficiência de preenchimento do campo “Função Gerencial”. Não foram discriminadas, de maneira clara e específica, as diretorias e os departamentos do IPHAN, por agente componente do Rol. Inseriu-se no Sistema e-Contas apenas a função “Diretor”, sem contudo especificar a qual diretoria ou departamento específico se vincula o agente listado no Rol, por exemplo: Diretor do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização, Diretor do Departamento de Planejamento e Administração, Diretor do PAC Cidades Históricas etc. Essa omissão de apresentação de informação de forma completa pelo Instituto dificulta a análise do que seria o exercício de gestão, por diretoria, do titular do cargo e de seu substituto, considerando que essa discriminação não foi apresentada em quaisquer dos dois tipos de gestão; e
- Deficiência no preenchimento dos dados de contatos dos agentes. Em certas ocasiões, foram informados os endereços e os e-mails institucionais dos agentes, quando deveriam ter sido informados os endereços e os e-mails pessoais desses agentes.

Face às falhas detectadas, esta CGESC/CGU encaminhou ao IPHAN, por meio de e-mail datado de 22 de maio de 2018, a Solicitação de Auditoria nº 201800662/003 juntamente com anexos, por meio dos quais requisitou o encaminhamento de dados atualizados sobre o Rol de Responsáveis 2017 dessa Entidade, de forma que fossem adequados e que cumprissem os dispositivos dos normativos e orientações vigentes que regulam a matéria, já mencionados.

Posteriormente, em resposta, a UPC encaminhou à CGU o Despacho nº 374.2018 COGEP/DPA, de 08 de junho de 2018, cujos anexos contém as informações atualizadas relativas à peça de apresentação de contas examinada.

Nessa nova versão do Rol de Responsáveis 2017, encaminhada pelo IPHAN à CGU, após diligências efetuadas por este Órgão de Controle Interno, observaram-se as seguintes alterações quanto ao conteúdo apresentado dessa peça de apresentação de contas:

- Foram apresentadas informações relacionadas ao “segundo nível de direção”, no campo “Natureza”;
- Foram discriminadas, de maneira clara e específica, as diretorias e os departamentos do IPHAN;
- Foram informados alguns e-mails pessoais dos agentes envolvidos, tais como para os portadores dos CPF nº ***.422.953-**, nº ***.552.932-**, nº ***.809.031-** e nº ***.834.441-**; e
- Foram excluídos os “membros de colegiado com poder de gestão”.

No entanto, ainda persistiram algumas falhas ou possíveis falhas no preenchimento do Rol em questão, elencadas adiante:

- Em que pese terem sido encaminhados alguns novos e-mails pessoais dos agentes envolvidos, conforme orientação proveniente do TCU, ainda foram encaminhados indevidamente e-mails institucionais de outros agentes, tais como para os portadores dos CPF nº ***.481.250-**, nº ***.143.355-**, nº ***.310.094-** e nº ***.448.177-**;
- Há sobreposição dos períodos de gestão informados na “função gerencial” de Presidente do IPHAN, entre o titular do cargo (CPF nº ***.422.953-**) e o seu substituto (CPF nº ***.448-177-**) - de 23/01 a 20/02/2017, de 03/04 a 07/04/2017, de 24 a 26/04/2017, de 25/05 a 02/06/2017 e de 23/11 a 1º/12/2017;
- Há sobreposição, também, dos períodos de gestão informados na “função gerencial” de Diretor do Departamento do Patrimônio Imaterial, entre o titular do cargo (CPF nº ***.143.355-**) e o seu substituto (CPF nº ***.552.932-**) – de 1º/01 a 02/04/2017, de 13/04 a 10/09/2017, de 21/09 a 1º/10/2017, de 12/10 a 28/11/2017 e de 30/11 a 24/12/2017; e
- Quanto ao Diretor do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização, portador do CPF nº ***.481.250-**, foi preenchida a sua gestão integral no exercício de 2017, ou seja, de 1º/01/2017 a 31/12/2017, considerando que, segundo o Instituto, não houve afastamento desse servidor nesse período, inclusive no que concerne ao gozo de férias.

Portanto, constata-se que houve deficiência de atuação do controle interno da UPC, no que concerne aos novos dados fornecidos atinentes ao Rol de Responsáveis 2017, posto haver incongruências quanto ao seu preenchimento no Sistema e-Contas, em março de 2018, e mesmo após o auxílio desta CGU, de forma prévia, concomitante e *a posteriori*, ainda incorrer novamente em falha de preenchimento de alguns elementos dessa peça durante a realização desta auditoria anual de contas.

De acordo com o § 1º do Artigo 2º dessa DN, *“as informações fornecidas pelas UPC por meio do Sistema e-Contas são de responsabilidade do dirigente máximo de cada unidade relacionada no Anexo I desta decisão normativa”*, assim as informações prestadas em relação às contas de 2017 são de responsabilidade desse dirigente.

RECOMENDAÇÕES

1. Implementar indicadores de desempenho que mensurem e retratem os resultados dos macroprocessos finalísticos definidos pelo órgão e as linhas diretrizes definidas em seu mapa estratégico, inclusive no que concerne à preservação do patrimônio tombado, com as metas estabelecidas, dados históricos de medição e metodologia utilizada para definição de aferição desses indicadores.

Achado n° 4.

2. Definir e implementar plano de ação que abarque soluções para as falhas identificadas na fiscalização realizada pela equipe da CGU à sede do IPHAN, em Brasília/DF, bem como soluções para outras falhas porventura identificadas pelo Instituto, efetuando interlocução e gestão junto ao locador do imóvel, no sentido de permitir a acessibilidade das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida às dependências do prédio do IPHAN, de forma a atender os requisitos de acessibilidade nessas dependências, no que tange ao acesso à edificação, à circulação interna e às adaptações a serem realizadas em escadarias, banheiros, biblioteca, restaurantes e outros espaços, bem como em mobiliários utilizados pelo Instituto.

Achado n° 7

CONCLUSÃO

Esta auditoria anual de contas objetivou apresentar a situação atual das temáticas de gestão (resultados quantitativos e qualitativos, indicadores de desempenho, transferências voluntárias e controles internos) do IPHAN, durante o exercício de 2017, pautada nas análises anteriormente realizadas por este órgão de controle interno. Nesse contexto, com base nas fragilidades diagnosticadas e nas recomendações registradas em ações de controle pretéritas, em relação a cada uma das temáticas referenciadas, buscou-se retratar a situação atual de gerenciamento e de adoção de providências adotados pelos gestores desse Instituto.

Assim, por intermédio da análise do Plano de Providência Permanente das recomendações direcionadas a essa Entidade e da análise das informações prestadas pelo Instituto por meio de seu Relatório de Gestão 2017, de respostas a Solicitações de Auditoria e de dados advindos de Sistema de Informações Governamentais, apresentou-se a situação de sua gestão no exercício sob análise.

Os resultados resumidos das análises efetuadas por esta equipe de auditoria foram os seguintes, por temática abordada:

- **Resultados quantitativos e qualitativos:** Inicialmente foram demonstrados a estrutura organizacional do IPHAN e o panorama de sua execução da despesa, ao longo dos últimos exercícios (2014 a 2017), concentrando-se a análise na execução do Programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento e do Programa 2107 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura, no decorrer do exercício de 2017. Em seguida, foi demonstrada a pendência de atendimento de recomendações, por parte do IPHAN, no que concerne a fragilidades detectadas pela CGU afetas ao seu gerenciamento de tombamento. Adicionalmente, foi apresentada, de maneira mais específica, a evolução da execução orçamentária e financeira da Ação 20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro e da Ação 5538 - Preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas, ambas inseridas no Programa 2027, pela UPC – de 2014 a 2017. Especificamente, constatou-se que houve redução acentuada e contínua das dotações finais e das despesas empenhadas, liquidadas e pagas relacionadas à Ação 20ZH, desde o exercício de 2014 até o exercício de 2017. Já quanto à Ação 5538, constatou-se a existência de oscilações em relação às dotações e às despesas efetuadas nesse período. Em comparação ao exercício de 2014, observou-se que houve, no exercício de 2017, redução de suas dotações finais, enquanto que houve acréscimo de suas despesas empenhadas, liquidadas e pagas. Essa análise foi concentrada nas aludidas Ações Orçamentárias em virtude de apresentarem significativa execução e impacto aos macroprocessos finalísticos do órgão.

- **Indicadores de desempenho:** vislumbrou-se a ausência de implementação de indicadores de desempenho que possam mensurar e acompanhar os resultados desses macroprocessos finalísticos, vinculados ao seu planejamento estratégico, inclusive em relação à gestão e aos processos de tombamento.

- **Transferências voluntárias:** constatou-se a necessidade de aprimoramentos na celebração de instrumentos para descentralização de recursos e o risco de aumento do passivo de prestação de contas, em razão de fragilidades na análise das prestações de contas por parte do Instituto.

- **Controles internos:** foram identificadas fragilidades na qualidade e na suficiência dos controles internos administrativos do IPHAN. Essas fragilidades foram examinadas abrangendo o referencial dos cinco componentes do COSO (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento).

Além dessa sistemática de monitoramento permanente apresentada, esta equipe de auditoria realizou análises acerca de duas novas temáticas de gestão, com o propósito de também retratar as contas do exercício de 2017 do IPHAN, quais sejam: a gestão do patrimônio imobiliário e acessibilidade.

A fim de aferir a gestão patrimonial da UPC foi proposta a seguinte questão de auditoria: *“A locação do imóvel pelo IPHAN condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto, ou seja, o Instituto atende aos ditames do artigo 3º do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual? ”*. Como resposta a essa questão, foi constatada que a locação do imóvel pelo IPHAN não condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto, ou seja, o Instituto não atende aos ditames do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual. Essa avaliação foi registrada no Relatório de Auditoria nº 201412438, referente ao Anexo III deste Relatório de Auditoria.

Já a fim de aferir a acessibilidade foi observado se a unidade auditada detinha condição para utilização, com autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida. Como resposta a essa questão de auditoria, verificou-se, por ocasião de fiscalização ao edifício que comporta o IPHAN-Sede e sua Superintendência no Distrito Federal, fragilidades no tocante à política de acessibilidade do Instituto aos portadores de deficiência física e visual, no que tange ao acesso à edificação, à circulação interna e às adaptações a serem realizadas em esquadrias, banheiros, biblioteca, restaurantes e outros espaços, bem como em mobiliários utilizados pelo órgão. Nessa seara, o edifício mencionado não garante a autonomia e os requisitos de acessibilidade necessários para as pessoas com deficiência física e visual, acarretando o descumprimento das normas vigentes que tratam de acessibilidade - Lei nº 10.098/2000, Decreto nº 5.296/2004 e normas técnicas da ABNT aplicáveis.

Adicionalmente, foram constatadas falhas no preenchimento do Rol de Responsáveis 2017 dessa Entidade, já consignado no Sistema e-Contas do TCU. Após a realização de diligências entre a CGU e o IPHAN, foram encaminhadas por este órgão informações corrigidas e atualizadas acerca dessa peça de apresentação de contas, o que resultou no preenchimento, *a posteriori*, dessas informações pela CGU no Sistema mencionado.

Considerando as falhas detectadas, faz-se necessário que a Entidade atue de forma proativa, preventiva, sistemática e contínua, no intuito de mitigar os fatores de risco mencionados que impactem a sua gestão e o atingimento de seus objetivos estratégicos. Por intermédio dessa sistemática, conjectura-se, também, o cumprimento integral dos dispositivos regulatórios vigentes de cada temática abordada nesta auditoria anual de contas, considerando que as causas das impropriedades detectadas são, na maioria das ocasiões, resultantes de fragilidades atinentes aos controles internos do IPHAN.

Por derradeiro, como boas práticas de gestão ocorridas no exercício sob exame, destacam-se as seguintes: a negociação de preços, realizada entre o IPHAN (locatário) e

a empresa Multi Construtora e Incorporadora Ltda. (locadora), em relação ao aluguel do imóvel já referenciado, resultando, segundo o gestor, na assinatura do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 07/2010, cujo objeto foi a redução mensal do valor desse aluguel, de R\$ 772.622,64, para R\$ 550.000,00, gerando uma economia mensal para os cofres públicos no valor de R\$ 222.622,69; e o acesso de dados por meio de consulta aberta ao público via Sistema SEI, a fim de garantir transparência das informações pertinentes aos processos de tombamento.

ANEXOS

Anexo I – Manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar.

O IPHAN apresentou sua manifestação quanto ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800662, por meio do Ofício nº 688/2018/GAB PRESI-IPHAN, de 12 de julho de 2018, esclareceu o seguinte:

“Item 7 – Acessibilidade - Edifício em que está localizada a sede do IPHAN não está apropriado para o uso de suas dependências com autonomia e com segurança por pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

Cumpra aqui destacar que as providências especificamente quanto à adequação do edifício da Sede do Iphan para acessibilidade universal, conforme recomendado, deverá ser precedido de tratativas junto aos proprietários do edifício, visto que o Iphan ainda não ocupa Sede própria em Brasília, a despeito dos esforços que o Instituto vem fazendo há mais de 18 meses para que a sede passe a ser um próprio da União ou do Iphan.

Item 6 – Patrimônio Imobiliário, referente ao Achado relacionado à OS nº 201412438 – Locação do prédio do IPHAN-sede e IPHAN-DF

Mais importante do que isso, entendemos ser a necessidade de adequação do leiaute de todos os andares para a instalação de todos os servidores que ingressarão a partir do concurso público autorizado pelo Ministério do Planejamento em 08 de maio de 2018. Essa demanda, como também apresentado no documento subscrito pelo Diretor do DPA, dependerá de um esforço da direção do Instituto em adequar os espaços de todos os Departamentos e Assessorias, de forma que é condicionante para uma adequação de acessibilidade que seja compatível com essa nova realidade, evitando-se dispêndio de recursos financeiros nesse momento e em uma breve reformulação.”

Adicionalmente, por meio do referido Ofício foi encaminhado o Memorando nº 286/2018/DPA, de 12 de julho de 2018, contendo o seguinte teor:

“Item 4 - Indicadores de desempenho - Ausência de implementação de Indicadores de Desempenho que possam mensurar e acompanhar os resultados dos macroprocessos finalísticos estipulados pelo IPHAN, vinculados ao seu planejamento estratégico, inclusive em relação à gestão do patrimônio tombado.

Inicialmente, cabe registrar que o Mapa Estratégico da Instituição deverá passar por revisão, de modo a formular e definir os indicadores de desempenho, em função dos objetivos estratégicos propostos no Mapa para o ciclo 2019-2021.

Paralelamente à revisão do Mapa Estratégico, daremos início ao processo de revisão da Carta de Serviços ao Cidadão e conseqüentemente dos Indicadores de Desempenho nela previstos. A proposta é que a revisão da Carta seja iniciada no corrente exercício, visto que a sua atualização trará melhores condições para a mensuração dos resultados dos macroprocessos

finalísticos da instituição e, em suma, do cumprimento de sua Missão Institucional.

Vale destacar ainda, outros instrumentos que contribuirão para implantação de Indicadores de Desempenho no âmbito do IPHAN, que estão sendo desenvolvidos, como por exemplo o Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão - SICG, que consiste em um sistema informatizado, concebido pelo IPHAN, de cadastro com inteligência geográfica, voltado para a gestão do bem cultural, o qual está sendo alimentado com as informações referentes aos bens tombados. Este trabalho de alimentação está previsto para ser concluído até o final de 2018.

Desse modo, apenas para o exercício de 2019, teremos os instrumentos necessários para formular os indicadores de desempenho que mensurem os resultados da atuação da Instituição no processo de proteção do patrimônio tombado.

Item 5 – Transferências Voluntárias - Necessidade de aprimoramentos na celebração de instrumentos para descentralização de recursos e risco de aumento do passivo de prestação de contas, em razão de fragilidades na análise das prestações de contas.

A - Definir, através de normativo interno, após entendimento entre os envolvidos, as devidas competências entre as áreas técnica e financeira em todo o fluxo do processo da transferência.

A Portaria Iphan nº 542 de 14 de novembro de 2014 disciplina o fluxo de trabalho para a celebração, execução e prestação de contas de convênios.

Destaco que com o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), disposto pela Lei nº 13.019/2014, que institui o Termo de coloração e o Termo de Fomento, foi construído e definido com os Departamentos da Sede e as Superintendências um fluxo de trabalho para estes novos instrumentos. Esta Portaria será assinada pela Presidente, para a posterior publicação.

O instrumento convênio, hoje regulado pela Portaria Interministerial nº 424/16 está tendo seu fluxo revisado e será apresentado aos Departamentos da Sede para agregações e validação. As próximas etapas serão: alinhamento com as Superintendências, análise jurídica pela Procuradoria e assinatura pela Presidente, para sua devida publicação e implementação no Instituto, conforme Plano de trabalho definido pela CCONV/CGLOG/DPA.

No tocante ao Plano de Trabalho para construção do fluxo de operacionalização do Termo de Execução Descentralizada, informo que estas atividades estão no mesmo parâmetro de realização do instrumento convênio.

B - Interagir previamente com os proponentes que fizerem adesão ao edital de chamamento, preferencialmente por videoconferência, a fim de orientá-los e sensibilizá-los, caso venham a ser vencedores, sobre os aspectos mais críticos para formalização do convênio com respectivo repasse da cartilha elucidativa que traz os padrões e exemplos.

Esta prática já foi realizada na celebração do Termo de colaboração 837546/2016, firmado com a Associação de Sambadores e Sambadeiras do Estado da Bahia – ASSEBA e esta atividade será construída junto com os Departamentos finalísticos para que seja rotina no Instituto.

Destaco que para os Convenientes, no ano de 2018, estão sendo realizadas visitas técnicas para apoiá-los e orientá-los quanto a questões durante a

execução dos instrumentos, o que entendemos, irá reduzir o número de diligências e por conseguinte o tempo médio para análise aprovação de contas dos instrumentos.

Item 7 – Acessibilidade - Edifício em que está localizada a sede do IPHAN não está apropriado para o uso de suas dependências com autonomia e com segurança por pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

A - Definir e implementar plano de ação que abarque soluções para as falhas identificadas na fiscalização realizada pela equipe da CGU à sede do IPHAN, em Brasília/DF, bem como soluções para outras falhas porventura identificadas pelo Instituto, efetuando interlocução e gestão junto ao locador do imóvel, no sentido de permitir a acessibilidade das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida às dependências do prédio do IPHAN, de forma a atender os requisitos de acessibilidade nessas dependências, no que tange ao acesso à edificação, à circulação interna e às adaptações a serem realizadas em escadarias, banheiros, biblioteca, restaurantes e outros espaços, bem como em mobiliários utilizados pelo Instituto.

No relatório preliminar foram mencionados o acesso à edificação, a circulação interna, as escadarias, os banheiros, a Biblioteca, o auditório no 5º andar, o Refeitório no 1º subsolo e o mobiliário, em muitos destes tópicos foram evidenciadas, pela CGU, a acessibilidade adequada para o trânsito de pessoas cadeirantes e com mobilidade reduzida, contudo a sinalização tátil, o piso tátil, mapas táteis de localização e sinais sonoros nos elevadores para identificação dos andares, em síntese, comprometem a total adequação do edifício aos ditames da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, do Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, e das normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Esta Coordenação Geral, pode contatar o locador do imóvel, conforme contrato nº 07/2010, para realizar estas adequações, contudo entendendo ser necessária a definição do novo layout do prédio, demandado em função dos entrantes, em 2019, oriundos do concurso público para provimento de cargos do quadro de pessoal do Instituto, a fim de não serem necessárias novas adequações de acessibilidade.

Item 10 – Conformidade das peças - Improriedades identificadas nas informações inseridas pelo IPHAN no Sistema e-Contas do TCU referentes ao seu Rol de Responsáveis. Planilha com a atualização das informações foi anexada ao presente processo.

Planilha atualizada com o Rol de Responsáveis foi anexada ao presente processo (0588927).”

Anexo II – Análise da equipe de auditoria frente à manifestação da unidade examinada em relação ao Relatório Preliminar.

Item 4 – Indicadores de Desempenho: No que se refere aos indicadores de desempenho, o IPHAN informou que, apenas após a revisão do seu Mapa Estratégico, irá formular os indicadores de desempenho capazes de mensurar os resultados da sua atuação, inclusive no que se refere à gestão do patrimônio tombado. Adicionalmente, informou que a revisão da Carta de Serviços ao Cidadão e dos indicadores nela previstos e a atualização do sistema SICG irão contribuir para a implantação dos indicadores de desempenho.

Em que pese esses instrumentos serem relevantes para a mensuração dos resultados dos macroprocessos finalísticos do IPHAN, ressalta-se que o Instituto poderá desenvolver indicadores de desempenho mesmo antes de concluídas tais revisões e atualização. Visto que a ausência de indicadores de desempenho pode comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos pelo IPHAN, acarretando risco operacional e estratégico, cabe ao IPHAN desenvolver e implementar indicadores de desempenho que mensurem e retratem os resultados dos seus macroprocessos finalísticos, inclusive no que concerne à preservação do patrimônio tombado.

Assim, diante da previsão apresentada pela Entidade, quanto à elaboração dos seus indicadores de desempenho, a situação será monitorada pela CGU, até que sejam adotadas as medidas necessárias para o atendimento da recomendação elaborada acerca do tema.

Item 5 – Transferências voluntárias: Quanto às transferências voluntárias, o IPHAN disponibilizou informações sobre as providências já adotadas e os encaminhamentos iniciados para atender às recomendações 158389 e 158390. Neste sentido, destacou que foi elaborado fluxo de trabalho, por meio de portaria ainda não publicada, para os instrumentos previstos no MROSC, assim como a atualização do fluxo pertinente a convênios, a partir do que está previsto na Portaria Interministerial nº 424/2016. A Unidade informou ainda as visitas técnicas que estão sendo realizadas em 2018, com o propósito de orientar os convenientes e promover melhorias na execução e prestação de contas dos ajustes.

Acerca dessas medidas já adotadas e ainda em andamento é importante que o IPHAN efetue atualização no Sistema Monitor das recomendações ainda pendentes de providências conclusivas, anexando documentação que evidencie as medidas adotadas.

Item 6 – Patrimônio Imobiliário, referente ao Achado relacionado à OS nº 201412438 – Locação do prédio do IPHAN-Sede e IPHAN-DF: O Departamento de Planejamento e Administração do IPHAN entende necessária a adequação do leiaute de todos os andares do prédio locado por essa Entidade, localizado no Lote “D” da EQ. 713/913 do Setor de Edifícios Públicos Sul - SEPS, na Asa Sul, Brasília/DF, para alocar os servidores que ingressarão a partir do concurso público autorizado pelo MP em 08 de maio de 2018, no prédio que acomoda a força de trabalho do IPHAN-Sede e do IPHAN-DF. Dessa forma, verifica-se que a Entidade corrobora parte das recomendações registradas no Relatório

de Auditoria nº 201412438, constantes do Anexo III deste Relatório de Auditoria Anual de Contas, no sentido de:

“a) Apresentar estudos e/ou documentos técnicos detalhados, com a memória de cálculo ou instrumento similar, que demonstrem a necessidade de o IPHAN-Sede e a Superintendência/DF ocuparem a área total locada, bem como apresentar estudo ou documento técnico que possa embasar a Entidade a delimitar a área total locada em áreas de destinação ao atendimento ao público, em áreas comuns e em áreas úteis; b) Proceder à redistribuição dos espaços locados para acomodação do IPHAN-Sede e da Superintendência/DF com base em documentos e/ou estudos técnicos apresentados, a fim de cumprir o disposto no §3º do artigo 3º do Decreto nº 7.689/2012, bem como cumprir o princípio da razoabilidade e da economicidade; e c) Após essa redistribuição, verificar a possibilidade de se reduzir a metragem alocada pelo IPHAN, para acomodar o IPHAN-Sede e a Superintendência/DF, e/ou efetuar parceria com outros entes públicos, inclusive com outros órgãos que compõem o Sistema MinC, a fim de que os espaços sobressalentes à necessidade do IPHAN sejam disponibilizados a outros entes públicos, mesmo diante de possível finalização do concurso público que proverá novas vagas a essa Entidade, e/ou de redução do valor mensal da locação via negociação de preço com a empresa locadora.”

No entanto, reforça-se a necessidade de o IPHAN implementar a integralidade das recomendações apresentadas anteriormente, no intuito de aperfeiçoar o gerenciamento do referido imóvel, com vistas a cumprir os normativos e princípios administrativos vigentes.

Item 7 – Acessibilidade – Em relação à acessibilidade ao edifício em que está localizada a sede do IPHAN, o entendimento do Instituto vai ao encontro aos registrados pela equipe de auditoria da CGU, vez que as falhas identificadas não garantem a autonomia e os requisitos de acessibilidade necessários para as pessoas com deficiência física e visual, acarretando o descumprimento das normas vigentes que tratam de acessibilidade - Lei nº 10.098/2000, Decreto nº 5.296/2004 e normas técnicas da ABNT aplicáveis.

Ressalta-se que, embora, para as pessoas com deficiências físicas, a situação identificada se apresentava em melhores condições em relação às pessoas com deficiência visual, ainda assim foram identificadas falhas nos ambientes fiscalizados, cabendo ao Instituto promover a adequação de sua sede de acordo com a legislação sobre o tema anteriormente citada.

O IPHAN acrescentou, ainda, que para efetuar as adequações de acessibilidade necessárias deverá aguardar a definição do novo leiaute do prédio, a ser providenciada a partir da entrada de novos servidores em 2019, oriundos do concurso público, que se encontra em andamento, para prover cargos do quadro de pessoal do Instituto. Entende-se ser razoável o posicionamento apresentado pela Entidade e, diante da pendência, a situação será monitorada pela CGU até que sejam providenciadas as medidas necessárias para o atendimento à recomendação elaborada para corrigir as inadequações identificadas.

Item 10 – Conformidade das peças - Improriedades identificadas nas informações inseridas pelo IPHAN no Sistema e-Contas do TCU referentes ao seu Rol de Responsáveis. Planilha com a atualização das informações foi anexada ao presente processo.

Com base na planilha no formato Excel apresentada pelo IPHAN (0588927), quanto a informações atinentes ao seu Rol de Responsáveis correspondente à gestão de 2017, após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, constatou-se, ainda, falhas, a seguir elencadas:

- Há sobreposição dos períodos de gestão informados quanto à função gerencial de Presidente da Entidade, entre o titular desse cargo e seus substitutos, nos períodos de: 13 a 21 de março de 2017, 23 de janeiro a 20 de fevereiro de 2017; 03 a 07 de abril de 2017; 24 a 26 de abril de 2017; 25 de maio a 02 de junho de 2017; e 23 de novembro a 01 de dezembro de 2017; e
- Há falha no preenchimento do período de gestão da Presidente titular da Entidade correspondente ao período de 17 de junho de 2017 a 16 de julho de 2018. Primeiramente, por esse período informado se sobrepor a períodos de férias e de viagens ao exterior realizadas por essa servidora; e, adicionalmente, por esse período informado ultrapassar a gestão sob análise (exercício de 2017) e sobrepor períodos de gestão de seus substitutos, como já mencionado.
- Dados pessoais de agentes com divergência entre o endereço e o CEP informados.

Em razão disso, após a expedição da versão preliminar do o Relatório de Auditoria ao IPHAN, foram ainda encaminhados dois e-mails à Entidade por esta Unidade Técnica, a fim de solicitar as informações adequadas, os quais foram respondidos pelo IPHAN em 17 e 19 de julho de 2018.

Considerando a responsabilidade do IPHAN pela apresentação de sua prestação de contas e as orientações prestadas à Unidade por meio de e-mails e de realização de reuniões, que dentre outros assuntos, também tratou acerca do preenchimento do Rol de Responsáveis pela Entidade, esta Unidade de Controle Interno inseriu no Sistema e-Contas nova versão do Rol de Responsáveis 2017 com base exclusivamente nos dados encaminhados, pela Entidade.

Destaca-se, todavia, que dos nove agentes cadastrados na versão do Rol inicialmente inserida no Sistema e-Contas do TCU foi necessário alterar os registros de todos eles, por meio de exclusão, ajustes ou nova inserção de dados pela CGU. Essas modificações de dados corresponderam a 100% do total dos agentes previamente informados pelo IPHAN. Portanto, constata-se que houve deficiência na atuação da Entidade na elaboração do seu Rol de Responsáveis, parte integrante de sua prestação de contas referente ao exercício de 2017, posto haver incongruências quanto ao seu preenchimento no Sistema e-Contas, em março de 2018, e mesmo após o auxílio desta CGU, de forma prévia, concomitante e a posteriori, ainda incorrer novamente na apresentação de informações inconsistentes em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800662/003 e, posteriormente, ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800662.

Portanto, com base exclusivamente na documentação encaminhada pelo IPHAN, este Órgão de Controle Interno inseriu as informações e os dados atualizados, relacionados

ao Rol de Responsáveis 2017 dessa Entidade, no Sistema e-Contas, com vistas a sanear as falhas de preenchimento detectadas anteriormente em relação a essa peça, no que foi possível, com base nos dados apresentados.

Anexo III – Relatório nº 201412438 - Locação do prédio do IPHAN-Sede e IPHAN-DF.

Relatório Publicado no seguinte endereço eletrônico:
<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11521.pdf>



SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN/MinC
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201412438
UCI Executora: SFC/DS II/CGESC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201412438, são apresentados os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, entidade indireta vinculada ao Ministério da Cultura – MinC, relacionados à locação do prédio situado no Lote “D” da EQ. 713/913 do Setor de Edifícios Públicos Sul - SEPS, na Asa Sul, Brasília/DF.

O imóvel locado, objeto desta ação de controle, é destinado à equipe do IPHAN-Sede e do IPHAN-DF, que corresponde à Superintendência desse Instituto que atende especificamente o Distrito Federal- DF.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na sede do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em Brasília/DF, e na sede do IPHAN, no período de 1º de julho de 2014 a 11 de junho de 2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando o acompanhamento dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 1º de novembro de 2017 a 11 de junho de 2018, relacionados à locação do prédio situado no Lote “D” da EQ. 713/913 do SEPS, na Asa Sul, Brasília/DF. Não foram impostas restrições à realização dos exames sobre a ação de controle desenvolvida pela equipe de auditoria.

Foram solicitadas informações pertinentes quanto à estrutura do imóvel atual que a entidade utiliza para desempenhar suas atividades precípuas, a fim de confrontá-la com a força de trabalho e estabelecer a viabilidade e a adequação entre esses dois pontos. Assim, o trabalho concentrou-se exclusivamente em elucidar a seguinte questão de auditoria:

A Locação do imóvel pelo IPHAN condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto, ou seja, o Instituto atende aos ditames do artigo 3º do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual?

Com vistas a responder essa questão de auditoria, foi analisado o Processo nº 01450.000913/2009-7, relativo à contratação de locação do edifício em comento pelo IPHAN com a empresa Multi Construtora e Incorporadora Ltda. (CNPJ nº 38.044.723/0001-65), resultante da Dispensa de Licitação nº 10/2010.

Foi analisado também, de forma acessória à análise do referido processo, o Processo nº 01450.004085/2016-35, referente à elaboração de Projeto Básico para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos profissionais de avaliação do imóvel locado e à possível permuta do imóvel em questão com outro imóvel público pertencente ao IPHAN, mediante a atuação da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP).

Nesse contexto, fez parte do escopo da auditoria o atendimento do IPHAN às áreas limítrofes de referência de locação frente à força de trabalho do ente locatário em relação ao Decreto nº 7.689/2012, ou seja, verificou-se o cumprimento desse decreto, no que diz respeito à ocupação de área por trabalhador individual. Além disso, complementarmente, verificou-se a proporcionalidade entre as áreas comuns e úteis ocupadas pelo Instituto.

Assim, não fizeram parte do escopo da análise realizada os seguintes elementos:

- Análise aos processos de formalização e de pagamento relacionados à Dispensa nº 10/2010, que resultou no Contrato Administrativo nº 07/2010, inclusive o exame à motivação, à legalidade e à adequabilidade da contratação em questão;
- Análise dos custos relacionados a esse contrato, no que se refere à adequabilidade ao valor de mercado referente ao aluguel e às despesas condominiais;
- Análise do imóvel entregue quanto ao mérito, adequabilidade e suficiência em relação ao que fora contratado;
- Exame do Projeto Básico para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos profissionais de avaliação do imóvel locado;
- Verificação de adimplência da empresa contratada;
- Verificação quanto à existência de registro do Contrato nº 07/2010 no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), conforme estabelecido no art. 17 da Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015;
- Exame da atuação do fiscal do contrato, em consonância ao art. 67 da Lei nº 8666/1993; e
- Análise aos procedimentos e aos processos de permuta do imóvel locado, objeto de auditoria, com outro imóvel público.

A seguir, são apresentados os resultados dos exames realizados.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO PATRIMONIAL

1.1 BENS IMOBILIÁRIOS

1.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações básicas acerca da contratação realizada pelo IPHAN, a partir de Dispensa de Licitação, visando à locação de imóvel para acomodar a sede do IPHAN e o IPHAN-DF.

Para viabilizar sua sede, o IPHAN firmou com a empresa Multi Construtora e Incorporadora Ltda., portadora do CNPJ nº 38.044.723/0001-65, o Contrato nº 07/2010, cujo objeto é a locação de edifício comercial situado no Lote “D” da EQ. 713/913 do SEPS, em Brasília/DF. Por meio desse contrato, foi locada a área total de 13.775,37 m², conforme distribuição demonstrada no Quadro 1, apresentado a seguir:

Quadro 1 – Distribuição do espaço locado pelo IPHAN, por meio do Contrato nº 07/2010, por pavimento.

Pavimentos	Área total	
	m ²	%
3º Subsolo	2.009,96	14,65
2º Subsolo	2.009,96	14,65
1º Subsolo (semi-enterrado)	1.964,42	14,32
Pavimento térreo	1.309,66	9,55
1º Pavimento	1.329,11	9,69
2º Pavimento	1.309,11	9,54
3º Pavimento	1.309,11	9,54
4º Pavimento	1.309,11	9,54
5º Pavimento	1.057,93	7,71
Caixa d'água	107	0,78
Total	13.715,37	100,00

Fonte: Cláusula Primeira do Contrato nº 07/2010 e elaboração própria desta equipe de auditoria.

Para efetivar a referida locação, foi instaurado o procedimento de Dispensa de Licitação nº 10/2010, utilizando-se como fundamento as justificativas previstas no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. Conforme disposto no Despacho nº 001/2010, proferido pela Coordenação-Geral de Logística, Convênios e Contratos desse Instituto, de modo geral, a justificativa de locação do imóvel em questão ocorreu em virtude de o IPHAN não possuir sede própria e estar anteriormente instalado em condições adversas, condenáveis sob aspectos técnicos e administrativos, em parte de edifício comercial localizado no Edifício Central Brasília, no Setor Bancário Norte, na Asa Norte – Brasília/DF.

Os dispêndios com a locação em tela foram alocados na Ação Programática “Administração da Unidade” (2000) do “Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura” (2107), correspondente ao Programa de Trabalho Resumo - PTRES nº 066344.

No contrato em questão, datado de 05 de abril de 2010, foi estabelecido o prazo de vigência inicial em doze meses, a contar da data de sua assinatura, e o valor da locação foi estabelecido a princípio em R\$ 487.992,48, ao mês, com periodicidade de ajuste

anual, segundo a variação do Índice Geral de Preços de Mercado da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M/FGV), acumulado durante o ano.

Até o exercício de 2017, foram firmados dois termos aditivos e um apostilamento ao Contrato nº 07/2010. Os termos aditivos foram pactuados em 2011 e 2013, com vistas a prorrogar a vigência contratual e efetuar reajuste do valor contratual. Por sua vez, o apostilamento, ocorrido em abril de 2014, promoveu apenas retificação de atualização do valor mensal do aluguel, de acordo com as informações sintetizadas no Quadro 2, apresentada a seguir:

Quadro 2 – Histórico de pactuações e de ajustes relacionados ao Contrato nº 07/2010.

Instrumentos de pactuação	Objeto da pactuação	Data vigente das alterações pactuadas	Preço mensal de locação (R\$)	Área locada total (m²)	Preço mensal de locação por m² (R\$)
Contrato nº 07/2010	Locação de área para funcionamento do IPHAN	05 de abril de 2010	487.992,48	13.775,37	35,42
1º Termo Aditivo	Prorrogação adicional de 24 meses da vigência e reajuste do valor contratual	05 de abril de 2011	540.500,47		39,24
2º Termo Aditivo	Prorrogação adicional de 60 meses da vigência e reajuste do valor contratual	05 de abril de 2013	720.000,00		52,27
Apostilamento	Retificação para atualização de valor mensal	A partir de abril de 2014	772.622,64		56,08

Fonte: Processo nº 01450.000913/2009-7 e elaboração própria desta equipe de auditoria.

Dos registros da Quadro 2 apresentado, constata-se que, até o final de 2017, não houve alteração da área total locada nesses anos de vigência contratual, que *a priori* expira em 04 de abril de 2018. As prorrogações contratuais evidenciadas foram possibilitadas, segundo entendimentos consignados em pareceres jurídicos emanados pela Procuradoria Geral Federal no IPHAN, com base na Orientação Normativa nº 06/2009 da Advocacia-Geral da União (AGU), na qual versa que:

“a vigência do contrato de locação de imóvel, no qual a Administração Pública é locatária, rege-se pelo art. 51 da Lei nº 8.245, de 1991, não estando sujeita ao limite máximo de sessenta meses, estipulado pelo inc. II do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993”.

Ainda a partir do Quadro 2 apresentado, verifica-se, que durante o período de locação do imóvel, o valor mensal do metro quadrado passou de R\$ 35,42, referente aos exercícios de 2010/2011, para o valor mensal do metro quadrado de R\$56,08, referente ao período de 2014 até abril de 2018.

Em reunião realizada, no dia 6 de março de 2018, entre os técnicos da CGU e do IPHAN, a respeito da locação no imóvel em pauta, foi informado pelo Departamento de Planejamento e Administração do IPHAN que haveria repactuação do valor contratual da locação do prédio em questão.

Efetivamente, ocorreu tal repactuação mediante assinatura do Terceiro Termo Aditivo, cujo extrato foi publicado no Diário Oficial da União em 06 de abril de 2018. Além da prorrogação do prazo contratual para o período de 05 de abril de 2018 a 04 de abril de 2019, houve redução do valor mensal da locação de R\$ 772.622,64 para R\$ 550.000,00, ou seja, o IPHAN obteve economia mensal de R\$ 222.622,69, após negociação com a

empresa locadora do imóvel. Esses fatos foram corroborados por intermédio do Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018, no qual o IPHAN informou que:

“Desde 2015 o IPHAN vem mantendo negociação para que não haja aumento do valor da locação, inicialmente conseguimos que não ocorresse reajuste anual, posteriormente que nos fosse concedido um desconto e finalmente para o período de abr/2018 a abr/2019, que o valor da locação fosse reduzido. Neste momento ficou acordado que o valor da locação a partir de abr/2018 será de R\$ 550.000,00, patamar inferior ao valor contratado a partir de abr/2012.”

Assim, o valor do m² do imóvel locado passou de R\$ 56,08 para R\$ 39,93, aproximadamente.

Desse modo, evidenciou-se a adoção de boa prática de gestão pelo IPHAN relacionada à negociação providenciada pelo Departamento de Planejamento e Administração do IPHAN com a empresa proprietária do imóvel locado, uma vez que foi obtida economia financeira aos cofres públicos federais.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Locação de área do imóvel situado no Lote “D” da EQ. 713/913 do SEPS superior às necessidades de infraestrutura operacional do Instituto.

As informações apresentadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN/MinC, por meio do Ofício nº 332/2017/GAB PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017, evidenciam que, dentre servidores, estagiários, terceirizados e temporários, há 422 indivíduos exercendo suas atividades no edifício localizado no Lote “D” da EQ. 713/913 do SEPS, no qual funciona o IPHAN-Sede e o IPHAN-DF, objeto do contrato de locação em apreço, conforme demonstrado no Quadro 3, apresentado a seguir:

Quadro 3 – Distribuição da força de trabalho lotada no IPHAN-Sede e no IPHAN-DF, em Dezembro de 2017 (Quantidade)

Unidade de lotação	Servidores efetivos*	Servidores comissionados	Trabalhadores terceirizados	Estagiários	Temporários	Total
1) IPHAN-Sede	114	43	153	67	23	400
Gabinete Presidência	4	6	13	4	1	28
Procuradoria Federal	8	0	4	2	0	14
DAF	22	4	9	8	0	43
DPI	18	2	7	8	0	35
DEPAM	16	11	15	13	15	70
DPA	44	17	100	28	0	189
Auditoria Interna	1	1	1	1	0	4
PAC-CH	1	2	4	3	7	17
2) IPHAN-DF	8	1	7	6	0	22
Gabinete	8	1	7	6	0	22
Total Geral	122	44	160	73	23	422

Fonte: Ofício nº 332/2017/GAB PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017.

Legenda: * Incluído pessoal da Ativa e exercício descentralizado.

Ainda, por intermédio do referenciado ofício foram apresentados o quantitativo da força de trabalho lotada no prédio alugado em questão e a metragem de suas áreas úteis, áreas de atendimento ao público e áreas de uso comum, por andar. Após o cálculo, por esta equipe de auditoria, do percentual dessas áreas em comparação à área total do imóvel locado, obtiveram-se os seguintes dados registrados no Quadro 4, disponibilizado adiante:

Quadro 4 – Informações de metragem por área útil, por área de atendimento ao público, por área de uso comum e área total do imóvel locado pelo IPHAN, por pavimento.

Pavimento	Qtde. de força de trabalho alocada	Área total (m ²)	Área útil (m ²)	% da área útil/área total	Área de atendimento ao público (m ²)	% da área de atendimento ao público/área total	Área de uso comum* (m ²)	% da área de uso comum/área total
5º andar	42	1.297,17	459,61	35,43%	-	-	837,56	64,57%
4º andar	63	1.285,76	790,06	61,45%	-	-	495,70	38,55%
3º andar	70	1.290,92	824,52	63,87%	-	-	466,40	36,13%
2º andar	121	1.318,58	921,92	69,92%	-	-	396,66	30,08%
1º andar	55	1.250,87	925,70	74,00%	-	-	325,17	26,00%
Térreo	15	1.355,68	-		405,00	29,87%	950,68	70,13%
1º Subsolo	56	2.066,47	245	11,86%	-	-	1.821,47	88,14%
2º Subsolo	0	2.099,92	-		-	-	2.009,92	95,71%
3º Subsolo	0	1.900,00	-		-	-	1.900,00	100%
TOTAL	422	13.775,37	4.166,81	30,25%	405,00	2,94%	9.203,56	66,81%

Fonte: Ofício nº 332/2017/GAB PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017, e elaboração própria desta equipe de auditoria.

Legenda: * Área de uso comum corresponde a estacionamentos, escadas, banheiros, salas de reunião, auditórios, depósitos, entre outros elementos, conforme disposto no artigo 6º da Portaria MPOG nº 249, de 13 de junho de 2012.

Os dados apresentados e o assunto tratado remetem à governança administrativa, no sentido de definir qual seria, então, a distribuição ideal, e que poderia ser considerada como parâmetro razoável para ocupação da área locada. Para tanto, verifica-se que o Decreto nº 7.689/2012 estabelece orientações de utilização ideal do espaço em caso de locação. De acordo com a citada norma, a Administração deve observar a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual, conforme disciplinado a seguir:

Art. 3º Nos contratos para aquisição, locação, nova construção ou ampliação de imóvel, deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual, a ser utilizada por servidor, empregado, militar ou terceirizado que exerça suas atividades no imóvel.

§1º-No caso em que o imóvel for utilizado por mais de um órgão ou entidade, para fins de cálculo da relação de área média por servidor, empregado, militar ou terceirizado, deverão ser considerados todos os servidores, os militares ou terceirizados que desempenhem suas atividades no imóvel.

[...] § 3º O ministro de Estado respectivo poderá autorizar contratações que excedam o limite fixado no ‘caput’, desde que haja justificativa técnica, vedada a delegação de competência.

A fim de atender essa premissa, o IPHAN informou, por intermédio do Memorando nº 259/2017/DPA, de 12 de dezembro de 2017, via Ofício nº 332/2017/GABI PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017, o seguinte: “Registre-se, que atualmente estamos dentro dos parâmetros legais de ocupação, considerando o quantitativo da força de trabalho

existente, sobre a área útil definida pela legislação vigente, corresponde a 9,87 m²/pessoa (4.166,81m²/422 pessoas)”.

Todavia, a partir dessas informações levantadas pela equipe de auditoria em cotejo aos normativos e aos princípios administrativos vigentes, observa-se que ocorrerem as seguintes situações adversas:

A) DESCUMPRIMENTO DO DECRETO Nº 7.689/2012, NO QUE CONCERNE AO LIMITE DA ÁREA MÉDIA DE ATÉ NOVE METROS QUADRADOS DE ÁREA ÚTIL PARA O TRABALHO INDIVIDUAL.

Primeiramente, verifica-se que a média de ocupação do imóvel locado de 9,87m²/pessoa, informada pelo gestor, ultrapassa a média definida no *caput* do artigo 3º do Decreto nº 7.689/2012. Se a média é de no máximo 9 m²/pessoa, e estão sendo ocupados 9,87 m²/pessoa, há o excedente de ocupação de 0,87m²/pessoa na locação do prédio.

Como foi informado que havia, em dezembro de 2017, o quantitativo de 422 pessoas representando a força de trabalho distribuída no prédio locado em comento, verificou-se que há o excedente de 367,14 m² (0,87m²/pessoa X 422 pessoas), mensais, em comparação com a metragem estipulada por meio do referido Decreto. Essa metragem excedente corresponde ao montante financeiro de R\$ 20.589,21 (R\$ 367,14 m² X R\$ 56,08 por m²), pagos mensalmente acima do limite referenciado em norma.

Salienta-se que para esse cálculo, ainda, foram desconsideradas a força de trabalho que realiza os seus serviços no prédio em período parcial (como, os estagiários e os vigilantes noturnos). Nesses casos, não haveria necessidade de que a distribuição do espaço total fosse mensurada como se a força de trabalho atingisse a sua capacidade total máxima de 422 indivíduos.

Considerando que não foi localizada a autorização de contratação, pelo Ministro de Estado da Cultura, que possibilitaria excepcionalmente a ultrapassagem ao limite máximo de área média de nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual, prescrito no § 3º do artigo 3º do referido Decreto, constata-se a existência de pagamento mensal a maior, por parte do IPHAN, no valor de, pelo menos, R\$ 20.589,21, mensais, do período de abril de 2014 a abril de 2018, em comparação com o recomendado normativamente.

Salienta-se que a apresentação da referida autorização excepcional foi solicitada por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201412438/0008, todavia esse documento não foi apresentado pelo gestor, tampouco foi apresentada a justificativa para a sua omissão de apresentação.

B) DISTRIBUIÇÃO INADEQUADA DA ÁREA LOCADA PELO INSTITUTO, OCASIONANDO A SUPERESTIMATIVA DE METRAGEM DAS ÁREAS COMUNS E DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO E A SUBESTIMATIVA DE METRAGEM DA ÁREA ÚTIL DO IMÓVEL LOCADO.

A partir da análise do Quadro 4 apresentado neste Relatório de Auditoria, verifica-se que do total da metragem de 13.775,37m² locados pelo IPHAN, há somente 4.166,81m² de área útil a ser utilizada, enquanto que foram destinados 405 m² de área de atendimento ao público e 9.203,56 m² de área comum.

A área útil do imóvel locado, destinada para alocação efetiva da força de trabalho em seus afazeres no cumprimento dos deveres e dos objetivos do IPHAN, corresponde a apenas 30,25% da área total locada; o restante, 69,75% da área locada, é destinado às áreas de atendimento ao público (2,94%) e às áreas comuns do imóvel (66,81%). Assim,

ainda nessa linha, constata-se que quase 70% da área locada não estaria disponível para a utilização pela força de trabalho alocada no IPHAN, como espaço físico destinado ao exercício profissional, o que representa baixo índice de aproveitamento do total do espaço locado pela Entidade.

As áreas comuns estão relacionadas a banheiros, corredores, copas, salas (de recepção, de estar, de apoio, de reunião, cofre e outras salas), refeitórios, espaços de exposição, arquivos, garagens e depósitos. Portanto, são espaços definidos pela própria instituição locatária (à exceção dos banheiros), correspondendo a ato discricionário dessa entidade. Enquanto que a área de atendimento ao público corresponde à Biblioteca Aluizio Azevedo e aos banheiros coletivos situados no térreo do prédio alugado, conforme informado pelo Instituto por meio do Ofício nº 332/2017/GAB PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017, segundo consta do Quadro 5, evidenciado adiante:

Quadro 5 – Detalhamento dos elementos/espaços relacionados à área de atendimento ao público e à área de uso comum do imóvel locado pelo IPHAN por meio do Contrato nº 07/2010.

Pavimento	Área total (m²)	Área de atendimento ao público (m²)	% da área de atendimento ao público/ área total	Detalhamento de elementos relacionados à área de atendimento ao público	Área de uso comum* (m²)	% da área de uso comum/ área total	Detalhamento de elementos relacionados à área de uso comum
5º andar	1.297,17	-	-	-	837,56	64,57%	Corredores, banheiros coletivos e copas.
4º andar	1.285,76	-	-	-	495,70	38,55%	Corredores, banheiros coletivos, copa e sala de reunião.
3º andar	1.290,92	-	-	-	466,40	36,13%	
2º andar	1.318,58	-	-	-	396,66	30,08%	
1º andar	1.250,87	-	-	-	325,17	26,00%	Corredores, banheiros coletivos, copa, salas de reunião e sala cofre.
Térreo	1.355,68	405,00	29,87%	Biblioteca Aluizio Azevedo e Banheiros coletivos	950,68	70,13%	Corredores, Espaço Mário de Andrade, Sala de Apoio ao Espaço Mário de Andrade, recepção central, copa central, sala do servidor e banheiros coletivos.
1º Subsolo	2.066,47	-	-	-	1.821,47	88,14%	Refeitório, copa, banheiros coletivos, corredores e arquivo.
2º Subsolo	2.099,92	-	-	-	2.009,92	95,71%	Garagem
3º Subsolo	1.900,00	-	-	-	1.900,00	100%	Garagem e depósito
TOTAL	13.775,37	405,00	2,94%		9.203,56	66,81%	

Fonte: Ofício nº 332/2017/GAB PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017, e elaboração própria desta equipe de auditoria.

Considerando a superestimativa da metragem das áreas comuns, verifica-se que houve desvantagem econômica ao IPHAN, pois o preço da locação corresponde à área total de toda a metragem locada, fato que representa limitação significativa da área potencial de ocupação.

Registra-se que o tamanho do espaço majorado destinado às áreas comuns e de atendimento ao público pode ser fruto de um excesso de área disponível. Nesse contexto, considerando os custos envolvidos na locação, entende-se ser necessário avaliar, com base em parâmetros e estudos detalhados, amparados em memórias de cálculo ou instrumentos similares, formas para que as áreas alugadas sejam

aproveitadas de maneira adequada, otimizada e econômica, com vistas a cumprir o princípio da razoabilidade, da moralidade e da economicidade, amplamente fomentados na esfera da Administração Pública. Todavia, tais parâmetros e estudos, apesar de terem sido solicitados por esta equipe de auditoria, não foram apresentados pelo IPHAN.

Dentre o total da metragem de 9.203,56 m² destinada para área comum, relacionada à área total de 13.775,37 m² locada pela Entidade, foi solicitado que o IPHAN informasse, por andar, o que seria área comum original/inerente do imóvel (por exemplo banheiros coletivos com os encanamentos e os materiais já previamente estabelecidos e instalados) e o que seria área comum transformada/definida pelo IPHAN, conforme modelo do Quadro 6, disponibilizado adiante:

Quadro 6 – Distribuição da área comum locada em área comum inerente do imóvel e área comum transformada pelo IPHAN.

Pavimento	Área total (m ²)	Área de uso comum* (m ²)	Área de uso comum inerente (m ²)	Área de uso comum transformada pelo IPHAN (m ²)
5º andar	1.297,17	837,56		
4º andar	1.285,76	495,70		
3º andar	1.290,92	466,40		
2º andar	1.318,58	396,66		
1º andar	1.250,87	325,17		
Térreo	1.355,68	950,68		
1º Subsolo	2.066,47	1.821,47		
2º Subsolo	2.099,92	2.009,92		
3º Subsolo	1.900,00	1.900,00		
Outros	-	-		
TOTAL	13.775,37	9.203,56		

Fonte: Item 8 da Solicitação de Auditoria nº 201412438/008, de 18 de janeiro de 2018.

Entretanto, não foram apresentadas as respostas acerca dos questionamentos realizados, tampouco documentação probatória que pudesse auxiliar em suas respostas, como por exemplo, a planta baixa original do prédio.

Essa omissão de informações e de dados dificultou na análise do que deveria ser de fato área útil e área comum, na distribuição de metragem locada pelo IPHAN, realizada por essa Entidade, após as adaptações e as reformas realizadas no imóvel.

Todavia, com base na razoabilidade e na economicidade, considerando a disponibilidade atual de área útil para os trabalhadores individuais do Instituto frente ao total de área locada, constata-se que o IPHAN delimitou a área comum do prédio de forma superestimada. As áreas comuns poderiam ser utilizadas pela força de trabalho de outros órgãos, que tanto gastam recursos públicos com a locação de espaços privados. Essa disponibilização de espaços do prédio locado pelo Instituto poderia, inclusive, ser oferecida a entidades do Sistema MinC que têm força de trabalho com quantitativo reduzido alocada em Brasília/DF, como a Fundação Cultural Palmares (FCP), a qual também ocupa área locada.

Adicionalmente, a fim de analisar a divisão de espaços dentro do imóvel locado, foi solicitado ao IPHAN a metragem e o quantitativo de espaços, por andar, disponibilizados em relação ao prédio locado. O resultado da divisão de espaços, por andar, foi

apresentado pelo IPHAN por intermédio do Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018, conforme Quadros 7 e 8, apresentados adiante:

Quadro 7 – Metragem das áreas destinadas aos espaços necessários à atuação do IPHAN, por andar (m²).

Pavimento	Garagens	Banheiros	Copas	Salas					Refeitórios	Arquivos	Total por andar	Obs. Outras salas
				Recepção	De estar	Reunião	Apoio	Outras salas				
5º	0	29,67	18,93	0	64,33	166,57	390,13	388,3	0	0	1.057,93	circ. geral + terraço
4º	0	33,82	15,26	0	74,72	89,83	847,66	235,86	0	31,96	1.329,11	circ. geral
3º	0	33,82	14,40	0	46,95	89,44	902,63	210,16	0	31,71	1.329,11	circ. geral
2º	0	29,67	11,11	0	47,64	71,16	932,76	215,89	0	20,88	1.329,11	circ. geral
1º	0	39,32	6,88	0	61,39	104,03	769,33	336,57	0	11,59	1.329,11	circ. geral + sala seg.
Térreo	0	56,64	16,31	80,68	0	0	785,81	1023,72	0	0	1.309,66	circ. geral + depósitos + galerias + biblioteca + outras salas
1º Subsolo	0	78,73	12,41	0	0	18,54	1.151,28	605,01	121,38	342,65	1.964,42	circ. geral + estações + circ. Carro
2º Subsolo	1.880,5	0	0	0	0	0		129,46	0	0	2.009,96	circ. geral + depósitos
3º Subsolo	1.443,25	0	0	0	0	0		554,19	0	0	2.009,96	circ. geral + depósitos + marcenaria
Caixa d'água	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	107	-
Total	3.323,75	301,67	95,3	80,68	295,03	539,57	5.779,6	3.569,7	121,38	438,79	13.755,37	-

Fonte: Documento intitulado “Planilha_0345700_PLANILHA_QUANTITATIVO”, encaminhado via Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018 e elaboração própria desta equipe de auditoria.

Legenda: Circulação inclui os seguintes elementos: hall social + caixa de escada + escada social + hall de elevadores, conforme esclarecimentos apresentados por meio da planilha referenciada.

Quadro 8 – Distribuição da quantidade de espaços, por andar, efetuada pelo IPHAN em relação ao imóvel locado.

Pavimento	Garagens	W/C	Copas	Salas					Refeitórios	Arquivos	Obs. Outras salas
				De Recepção	De estar	De Reunião	De apoio	Outras salas			
5º andar	0	3	2	1	2	2	13	5	0	0	circ. geral + terraço
4º andar	0	3	3	0	4	4	15	4	0	3	circulação geral
3º andar	0	3	2	0	3	2	10	4	0	5	
2º andar	0	3	2	0	3	4	16	4	0	2	
1º andar	0	3	1	0	3	4	15	6	0	1	circ. geral + sala segurança
Térreo	0	6	1	1	0	0	3	11	0	0	circ. geral + depósitos + galeria + biblioteca + outras salas
1º Subsolo	0	4	1	0	0	1	14	6	0	3	circ. geral + estações + circ. Carro
2º Subsolo	74	0	0	0	0	0	0	3	0	0	circ. geral + depósitos
3º Subsolo	59	0	0	0	0	0	0	7	0	0	circ. geral + depósitos + marcenaria
TOTAL	133	25	12	2	15	17	86	50	0	14	-

Fonte: Documento intitulado “Planilha_0348115_Quantitativos_Areas_Destinadas”, encaminhado via Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018.

Legenda: Circulação inclui os seguintes elementos: hall social + caixa de escada + escada social + hall de elevadores, conforme esclarecimentos apresentados por meio da “Planilha_0345700_PLANILHA_QUANTITATIVO”, encaminhada via Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018.

Ainda na resposta apresentada pela Entidade, tanto em relação à distribuição da área comum (inerente *versus* transformada) frente ao total de área locada, quanto em relação à metragem e à quantidade de espaços por andar, constata-se que o quantitativo de espaços foi aferido sem que houvesse estudos e/ou documentações técnicas, nas quais fosse apresentado o mapeamento de necessidades e a sua memória de cálculo ou documento similar que embasasse a metragem necessária ao atendimento da demanda do Instituto.

Especificamente, em relação a alguns espaços locados, a partir das informações prestadas pelo IPHAN, apresentam-se, a seguir, algumas análises realizadas por esta equipe de auditoria:

- Garagens e depósitos

O 2º e 3º subsolos foram destinados majoritariamente para as garagens e depósitos. Considerando a área total locada é de 13.775,37 m², com essa delimitação, ou seja, excluindo-se do cômputo as áreas do 2º e 3º subsolos, que são destinadas que quase que exclusivamente a garagens e depósitos, que somam a área total de 3.909,92 m², verifica-se que a área excedente de utilização do imóvel é de 9.865,45 m², correspondendo a aproximadamente 71,62% da área total locada.

Sobre esse levantamento, o primeiro ponto crítico a ser ressaltado é a desproporção entre a possível área de exercício das atividades funcionais ou acessórias por servidores e não servidores e as prováveis áreas destinadas a garagens e depósitos, uma vez que as áreas de subsolos destinadas a esses espaços correspondem a espaço considerável da área total locada (28,38%).

De acordo com as plantas baixas do imóvel locado com os *layouts* de mobiliários apresentados pelo Instituto e os dados consignados no Quadro 8, apresentado neste Relatório de Auditoria, verifica-se que existia, em março de 2018, o quantitativo de 133 vagas de garagem. Esse quantitativo de vagas atende em torno de 31,52% da força de trabalho alocada no prédio alugado pelo IPHAN. Dessa forma, o quantitativo de garagens possui peso significativo no contrato de locação e excede a necessidade do órgão.

Tal fato dirige o foco da análise para a perspectiva de conveniência e oportunidade e de atendimento ao interesse público na contratação em voga. Em termos comparativos, em outros edifícios que são próprios da Administração, o que se observa é que as vagas de garagem são, em geral, destinadas aos veículos de operação finalística e às altas autoridades do órgão (o que também representa uma decisão administrativa da Unidade). No caso em concreto, a oferta de vagas de garagem, que totaliza a quantidade de 133 vagas, poderia atender a aproximadamente 70% dos servidores efetivos, dos servidores comissionados e dos trabalhadores temporários do IPHAN-Sede e do IPHAN-DF, lotados no prédio em questão, que totalizam a quantidade de 189 trabalhadores

A destinação do uso do espaço como garagem foi definida pelo IPHAN, e não necessariamente o espaço dessas vagas é vinculado ao uso como garagem, poder-se-ia utilizá-los para outras finalidades, tais como salas, depósitos e refeitórios, com vistas a se alcançar resultados mais otimizados.

- Salas (de recepção, de estar, de reunião e outras)

Destaca-se a quantidade significativa de espaços reservados para salas de recepção, de estar e salas de reunião destinadas pelo IPHAN para esse fim. Em análise às plantas baixas do imóvel locado com os *layouts* de mobiliários apresentados e às últimas respostas apresentadas pela Entidade, datadas de março de 2018, é possível verificar que, em dezembro de 2017, houve o somatório de 15 salas de estar (correspondente à área de 295,03 m²), 17 salas de reunião (correspondente à área de 539,57 m²), 86 salas de apoio (correspondente à área de 5.779,60 m²), e 50 outras salas (correspondente à área de 3.569,70 m²). Esses montantes implicam em questionamentos sobre a razoabilidade dessa distribuição, tendo em vista que são espaços locados, com repercussão financeira ao Erário, os quais se entende não possuem utilização constante, na maioria das ocasiões, mas quando das demandas específicas e eventuais.

- Refeitório

Em que pese o gestor ter informado por meio de planilha denominada “Planilha_0348115_Quantitativos_Areas_Destinadas”, apresentada via Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, não haver refeitório no prédio locado pelo IPHAN, constata-se, por meio de análise às plantas baixas com layouts de mobiliários, apresentadas em março de 2018, que existe um refeitório de 121,98 m², localizado no 1º subsolo do prédio alugado. Em outro documento apresentado pelo Instituto, denominado “Planilha_0345700_PLANILHA_QUANTITATIVO”, ratifica-se a existência desse refeitório, no pavimento mencionado. Destaca-se que, além desse refeitório, existem doze copas distribuídas do 1º subsolo ao 5º andar do prédio locado pelo IPHAN, cuja metragem total corresponde a 95,30 m².

- Visitações externas

Por meio do Memorando nº 259/2017/DPA, de 12 de dezembro de 2017, encaminhado à CGU por intermédio do Ofício nº 332/2017/GAB PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017, foram apresentadas as seguintes informações em relação à locação sob exame:

Em princípio, cabe registrar que o IPHAN é um órgão que se caracteriza pela produção e disseminação de conhecimento por intermédio de publicações que são constantemente pesquisadas, no que, pelas características do prédio locado, através de um investimento significativo na estruturação, tanto física quanto de mobiliários, possibilitou a instalação de diversos equipamentos voltados ao público interno e externo, como por exemplo, uma biblioteca, localizada no térreo do edifício, com capacidade e estrutura para atendimento no horário de 09h00 às 19h00. Ainda nesse piso possui um espaço expositivo, uma área de convivência para os servidores e outra que atende a exposições e venda de souvenir e publicações.

Frente ao exposto, foi solicitado que o gestor apresentasse a frequência de visitação à biblioteca e aos espaços expositivos disponibilizados ao público por esse Instituto, bem como o quantitativo de reuniões/eventos, por sala/recinto, realizados no âmbito da Entidade durante o ano de 2017, inclusive com as documentações probatórias, caso existente.

Em resposta, por intermédio do Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018, foram apresentadas as seguintes respostas:

Acrescentando que no exercício de 2017, o serviço de recepção deste Instituto registrou a presença de aproximadamente 12.800 visitantes, deste total, cerca de 3.200, se dirigiram à Biblioteca Aloísio Magalhães, para a

realização de estudos e pesquisas, se valendo do acervo relativo ao Patrimônio Cultural, ali existente.

Em relação à utilização das salas de reunião existentes no prédio, no exercício de 2017 foram realizadas cerca de 40 (quarenta) reuniões de interesse dos Departamentos, bem como de suas Coordenações-Gerais, resultando na participação de aproximadamente 1.100 pessoas, entre servidores e públicos externo.

Registre-se ainda que no exercício de 2017, foram realizadas (02) duas reuniões do Comitê Gestor do IPHAN, e ainda, (04) quatro reuniões do Conselho Consultivo do IPHAN, com público estimado de 500 pessoas, mínimo de 120 pessoas por reunião.

No entanto, cotejando essa resposta com as listas de controle de entrada do prédio do IPHAN, disponibilizadas por esse órgão por meio de duas planilhas em Excel, entregues via CD por meio do referido ofício, verifica-se que houve divergência entre a quantidade de visitas informadas, tanto em relação ao prédio locado quanto em relação à biblioteca instalada nesse prédio, conforme Quadros 9 e 10, apresentados adiante:

Quadro 9 – Quantidade total de visitação ao prédio do IPHAN durante o exercício de 2017.

Quantidade constante dos documentos de controle de entrada disponibilizados em CD via Ofício n° 47/2018/DPA-IPHAN (Planilhas Excel)		Quantidade informada no corpo do Ofício n° 47/2018/DPA-IPHAN	Diferença na quantidade informada pelo IPHAN	% de diferença informada
Nome da planilha disponibilizada	Quantidade de pessoas			
“Controle de Entrada Recepção Computador 11” - Comp. Tombo 4116430	2607	-	-	-
“Controle de Entrada Recepção Computador 21” - Comp. Tombo4116400	6126	-	-	-
TOTAL	8.733	12.800	4.067	31,77

Fonte: Ofício n° 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018.

Quadro 10 – Quantidade total de visitação à biblioteca do IPHAN durante o exercício de 2017.

Quantidade constante dos documentos de controle de entrada disponibilizados em CD via Ofício n° 47/2018/DPA-IPHAN (Planilhas Excel)		Quantidade informada no corpo do Ofício n° 47/2018/DPA-IPHAN	Diferença na quantidade informada pelo IPHAN	% de diferença informada
Nome da planilha disponibilizada	Quantidade de pessoas			
“Controle de Entrada Recepção Computador 11” - Comp. Tombo 4116430	605	-	-	-
“Controle de Entrada Recepção Computador 21” - Comp. Tombo4116400	2.169	-	-	-
TOTAL	2.774	3.200	426	13,31

Fonte: Ofício n° 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018.

A partir dos quadros apresentados, verifica-se que houve deficiência de controle de visitas ao órgão durante o período de gestão analisado, demonstrando risco não somente em relação à mensuração da necessidade de metragem necessária para a locação do imóvel, bem como à segurança e ao controle patrimonial da Instituição.

Constata-se, ainda, o baixo quantitativo de reuniões, aproximadamente 46 reuniões realizadas durante o exercício de 2017, segundo o gestor, frente à quantidade de salas oferecidas pela Entidade, correspondente a dezessete salas. A grosso modo, observa-se que cada sala de reunião do IPHAN foi utilizada apenas 2,7 vezes durante o ano de 2017. Em que pese ter sido informada a realização de 46 reuniões no ano de 2017, não foi apresentada a documentação probatória de realização dessas reuniões.

Por fim, registra-se que não foi apresentado o quantitativo de visitas aos espaços expositivos disponibilizados ao público por esse Instituto, apesar de ter sido solicitado pela equipe de auditoria, tampouco documentação probatória relacionada a essas visitas.

- Atendimento ao público

No Memorando nº 259/2017/DPA, de 12 de dezembro de 2017, encaminhado à CGU por intermédio do Ofício nº 332/2017/GAB PRESI-IPHAN, de 14 de dezembro de 2017, também foram apresentadas as seguintes informações adicionais em relação à locação sob exame:

O IPHAN-Sede presta atendimento ao público em geral, por isto faz-se necessário dispor de uma localização privilegiada no plano piloto, de modo a facilitar o acesso da sociedade, devido à natureza de sua atuação, qual seja, preservação do patrimônio histórico e artístico nacional, uma vez que este Órgão é constantemente procurado para a resolução de problemas relativos ao tema, procura esta, potencializada também em razão da instalação da Superintendência do IPHAN no Distrito Federal - IPHAN-DF, no 1º pavimento do edifício.

A esse respeito, em que pese ter sido questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201412438/008, o gestor não apresentou, tampouco especificou:

- os serviços de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional em que há atendimento ao público, prestados pelo IPHAN-Sede e pelo IPHAN-DF;
- os serviços prestados presencialmente e os serviços prestados remotamente (por exemplo, via Internet), bem como o quantitativo de serviços prestados em cada um desses tipos de serviços;
- os serviços prestados presencialmente no térreo do imóvel locado; e
- o quantitativo diário mensal e/ou anual de visitação, durante o exercício de 2017, relativo à prestação de serviços de atendimento ao público, de forma presencial, por esse Instituto.

Assim sendo, não foi possível cotejar a especificidade dos serviços prestados pelo IPHAN-Sede e pelo IPHAN-DF em relação às necessidades de locação de imóvel para a prestação desses serviços.

Menciona-se ainda que nas plantas baixas do imóvel locado com os *layouts* de mobiliários apresentados pelo Instituto, datadas de março de 2018, não consta os nomes dos proprietários e o(s) autor(es) do projeto, tampouco as suas assinaturas.

Diante de todos os fatos apontados, além de a medição de metragem por trabalhador individual ter ultrapassado o limite previsto no Decreto nº 7.689/2012, constata-se que

o IPHAN alocou a área útil de forma subestimada, considerando que as áreas de atendimento ao público e área comum foram superestimadas. Logo, houve distribuição equivocada das áreas do imóvel, ocasionando possível superestimativa do valor contratual de locação. Dessa forma, conclui-se que a locação do prédio em questão foi realizada com área superior às necessidades de infraestrutura operacional do Instituto.

Causa

Em que pese haver a exposição de motivos para a locação do prédio situado à SEPS 713/913, não foi exigida a apresentação de estudo ou de documento técnico detalhado, com a memória de cálculo ou instrumento similar, que demonstrasse a necessidade de o IPHAN ocupar a área total de 13.775,37 m², para a locação do prédio em tela.

Adicionalmente, não foi elaborado estudo ou documento que embasasse o Instituto na divisão dos espaços locados, a partir da área total locada, em: área útil, área de atendimento ao público e área comum, ocasionando a superestimativa de metragem desses dois últimos tipos de áreas.

Essas falhas demonstram deficiência da Entidade no que concerne à implementação de rotinas, de atividades, de fluxos e de procedimentos delimitados em normativos internos e manuais que regem a gestão do patrimônio locado.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado em 26 de abril de 2018, por meio do Ofício nº 8103/2018/CGESC-Cultura/CGESC/DS II/SFC-CGU, o gestor se manifestou por meio do Ofício nº 508/2018/GAB PRESI-IPHAN, de 21 de maio de 2018, da seguinte maneira:

“1. [...], informamos, conforme consulta às áreas responsáveis, e a considerar as informações e fatos que se sucederam na fase final da produção e ratificação das Recomendações que o Relatório de Auditoria 201412438 traz, situações essas que impactam diretamente um possível entendimento, criando assim compromisso desta Instituição junto a este órgão de controle, fazemos as seguintes considerações.

2. Como notado, toda a elaboração do Relatório e seu respectivo produto, as Recomendações, se deram sobre um contexto o qual encontra-se na iminência de significativa mudança, inclusive quanto às informações usadas para embasamento e definição das orientações ali expedidas.

3. Embora já alegados ao longo do processo, muitos dos fatos passíveis de se concretizarem evoluíram e foram formalizados, podendo assim, ao serem contrapostos às Recomendações, serem avaliados quanto a seu comprometimento na natureza das advertências trazidas no Relatório.

4. Mais precisamente, foi autorizada a realização de concurso público para esse Instituto, em um quantitativo total de 411 cargos, conforme a Portaria nº 108, publicada no Diário Oficial da União em 03 de maio de 2018, e retificação, publicada no Diário Oficial da União em 07 de maio de 2018. Como o enfoque de todo o Relatório se dá basicamente na relação servidor/área útil assim como a distribuição interna de tais áreas, tal autorização citada, oficialmente formalizada, dá um andamento significativo para a mudança desse quadro a considerar o significativo número de servidores a serem nomeados, influenciando diretamente as análises feitas pelo Relatório.

5. Como parte inerente de tal processo, o planejamento e readequação de áreas são mandatórios para a alocação desse quantitativo dentro do edifício sede, o que, a considerar os últimos detalhes desse processo seletivo, já fará parte da atuação institucional do IPHAN.

6. Adicionalmente, até pelo fato do viés de economicidade que o Relatório também traz, esclarecemos que foi firmado o 3º termo aditivo referente a locação do prédio, utilizado como Sede e Superintendência no Distrito Federal do IPHAN, com cláusula de redução de valor do aluguel de R\$ 772.622,64 para R\$ 550.000,00, gerando uma economia para os cofres públicos de R\$ 222.622,69. Hoje o metro quadrado locado está em R\$ 39,92, comparável a valores desembolsados no ano de 2011.

7. Assim, havendo, formal e oficialmente, avançado grau no processo seletivo que desencadeará alocação humana na sede do Instituto, quantidade significativa de servidores envolvidos e o fato de o Relatório ter sido construído a despeito de uma realidade com premência de ser modificada, sugerimos a reavaliação das Recomendações trazidas dado o impacto no seu objeto a partir das informações aqui trazidas.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor destacou o contexto iminente de mudanças em que se permeiam os atos e os fatos consignados neste Relatório. O primeiro contexto de mudança mencionado foi a autorização de concurso público, realizada em 02 maio de 2018 pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), para o provimento de 411 vagas para o IPHAN, sendo 104 vagas para o cargo de Analista I – Nível Superior, 176 vagas para o cargo de Técnico I – Nível Superior e 131 cargos de Auxiliar Institucional I – Nível Intermediário

Outro contexto de mudança apresentado foi a assinatura do Terceiro Termo Aditivo do Contrato nº 07/2010, em 02 de abril de 2018, referente à locação do prédio utilizado como Sede e Superintendência no Distrito Federal do Instituto, que, segundo o gestor, apresenta o viés de economicidade, pois acarretou na redução do valor mensal do aluguel, de R\$ R\$ 772.622,64 para R\$ 550.000,00, gerando uma economia mensal para os cofres públicos de R\$ 222.622,69.

Face ao exposto, verifica-se que é inquestionável o contexto de mudanças mencionados, contudo devem ser apresentadas algumas considerações acerca dos elementos apresentados pelo gestor em sua resposta.

Observa-se que o aludido concurso público, a despeito de ter sido aprovado, deve perpassar por fases subseqüentes até o exercício efetivo dos futuros servidores a serem alocados nesse órgão. Considerando, inclusive, o cenário de contingenciamento e de mudanças em que o País se encontra é possível que ocorra delongas e gargalos até a nomeação e exercício efetivo desses agentes.

Outro ponto a ser destacado é que nem todos os servidores aprovados por meio desse novo concurso público, conforme informações prestadas pela Unidade durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, serão alocados no prédio do IPHAN localizado em Brasília/DF.

Apesar de a alocação das vagas do concurso ainda não ter sido formalmente distribuída, a desconcentração da lotação dos novos servidores é plausível, pois, além da Sede do IPHAN e da Superintendência do Distrito Federal que se situam no imóvel cuja locação está sendo analisada neste trabalho, a estrutura do IPHAN é composta por 26

Superintendências, situadas em cada um dos Estados da federação, e também por Escritórios Técnicos situados em centros históricos expressivos. Assim, por exemplo, em Minas Gerais/MG, a Superintendência do IPHAN se situa em Belo Horizonte e há Escritórios Técnicos nos municípios de Congonhas, Diamantina, Mariana, Ouro Preto, São João del-Rei, Serro e Tiradentes.

Portanto, tais fatores devem ser considerados para avaliação de necessidade do órgão frente ao imóvel locado. Para essa avaliação, constatou-se não haver rotinas, de atividades, de fluxos e de procedimentos delimitados em normativos internos e manuais, de forma a exigir a apresentação de estudos e/ou documentos técnicos detalhados, com a memória de cálculo ou instrumento similar, demonstrando essa necessidade.

É oportuno que tais estudos e/ou documentos técnicos sejam elaborados no momento das prorrogações contratuais e quando houver necessidade de mudança situacional vivenciada pela entidade. Todavia, não foram demonstrados, pelo IPHAN, todos os instrumentais gerenciais referenciados (rotinas, atividades, fluxos e procedimentos delimitados em normativos internos e manuais, bem como estudos e/ou documentos técnicos detalhados, com a memória de cálculo ou instrumento similar.

A assinatura do Terceiro Termo Aditivo com a redução do valor mensal da locação caracteriza-se como boa prática de gestão, conforme já registrado neste relatório. Todavia, mesmo diante da redução do valor mensal pago referente à locação do imóvel e mesmo diante de possível concretização e finalização de concurso público que garanta o provimento de cargos cujas forças de trabalho venham a ser alocadas no prédio sob exame, observa-se a necessidade de nova avaliação da metragem locada e da organização dos espaços, de forma a otimizar a relação entre área locada e área útil do imóvel em que estiverem situados o IPHAN-Sede e a Superintendência/DF. Logo, face a todo o exposto, mantém-se a recomendação com a finalidade de monitorar as providências que serão adotadas pelo IPHAN com base nas circunstâncias atuais de realização de concurso público pelo Instituto.

Recomendações:

Recomendação 1: a) Apresentar estudos e/ou documentos técnicos detalhados, com a memória de cálculo ou instrumento similar, que demonstrem a necessidade de o IPHAN-Sede e a Superintendência/DF ocuparem a área total locada, bem como apresentar estudo ou documento técnico que possa embasar a Entidade a delimitar a área total locada em áreas de destinação ao atendimento ao público, em áreas comuns e em áreas úteis; b) Proceder à redistribuição dos espaços locados para acomodação do IPHAN-Sede e da Superintendência/DF com base em documentos e/ou estudos técnicos apresentados, a fim de cumprir o disposto no §3º do artigo 3º do Decreto nº 7.689/2012, bem como cumprir o princípio da razoabilidade e da economicidade; e c) Após essa redistribuição, verificar a possibilidade de se reduzir a metragem alocada pelo IPHAN, para acomodar o IPHAN-Sede e a Superintendência/DF, e/ou efetuar parceria com outros entes públicos, inclusive com outros órgãos que compõem o Sistema MinC, a fim de que os espaços sobressalentes à necessidade do IPHAN sejam disponibilizados a outros entes públicos, mesmo diante de possível finalização do concurso público que proverá novas vagas a essa Entidade, e/ou de redução do valor mensal da locação via negociação de preço com a empresa locadora.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Relato da situação atual do imóvel locado que está situado na EQ. 713/913 do SEPS e das estratégias do IPHAN em relação a possível aquisição desse imóvel pela União.

No Processo nº 01450.004085/2016-35, consta o Ofício SEI nº 26889/2015-MP, de 04 de dezembro de 2015, que trata do relato de possibilidade de realização de permuta de terreno já cedido pela SPU/MP ao IPHAN, no Setor de Clubes Esportivo Sul, Lote 1, Trecho 3, Polo 08, com a inclusão de outros imóveis, pelo imóvel locado pelo Instituto situado à SEPS 713/913.

Face ao exposto, por meio do Ofício nº 47/2018/DPA-IPHAN, de 15 de março de 2018, foi esclarecido o estágio/situação em que estava a referida permuta do prédio em comento e às informações atualizadas acerca da estratégia do Instituto em relação ao referido imóvel:

Negociação para permuta do edifício. (Processo nº 01450.012215/2015-22)

Em 2016, o IPHAN iniciou uma negociação para a permuta do imóvel locado por outros próprios da União, e assim foi instruído o processo, inclusive com Parecer Jurídico da Procuradoria Federal junto ao IPHAN – PF/IPHAN, e enviado a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, nesta permuta a SPU disponibilizará tantos quanto imóveis sejam suficientes para equivalência de valor na transação. Neste momento, estamos no aguardo da SPU, com vistas à atualização da IN SPU/MP nº 2, para que a transação tenha continuidade.

Diante da manifestação apresentada pelo IPHAN, verifica-se a possibilidade de que o imóvel atualmente locado seja integrado ao patrimônio da União, mediante a permuta por outros imóveis. Caso isso ocorra, entende-se que a necessidade de ocupação otimizada do espaço, com *layout* adequado e com quantitativo de trabalhadores individuais proporcional à metragem do imóvel não se altera, haja vista que a permuta também inclui o custo do repasse de imóveis próprios da União em contrapartida pelo imóvel adquirido.

Registre-se que não houve manifestação adicional da Unidade em relação à situação atualizada da permuta do imóvel em sua resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, apresentada mediante o Ofício nº 508/2018/GAB PRESI-IPHAN, de 21 de maio de 2018.

III – CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas pela equipe de auditoria, com vistas a responder à questão de auditoria proposta, tem-se o seguinte:

“A Locação do imóvel pelo IPHAN condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto, ou seja, o Instituto atende aos ditames do artigo 3º do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual?”

Foram identificadas falhas atreladas à locação do imóvel, prédio localizado no Lote “D” da EQ. 713/913 do SEPS, na Asa Sul, Brasília/DF, para atender à força de trabalho do IPHAN-Sede e do IPHAN-DF, que em dezembro de 2017, soma o quantitativo de 422 indivíduos.

Primeiramente, verificou-se que o imóvel locado compreende a área total de 13.775,37 m², das quais: 4.166,81m² estão destinadas à área útil a ser utilizada pela referida força de trabalho, correspondendo a 30,25% da área total locada; 405 m² estão destinadas à área de atendimento ao público, correspondendo a 2,94% da área total locada; e 9.203,56 m² estão destinadas à área comum, correspondendo a 66,81% da área total locada.

Assim, considerando a metragem de 4.166,81 m² de área útil divididos pela força de trabalho alocada no imóvel, de 422 indivíduos, observa-se que cada indivíduo ocupa uma área aproximada de 9,87 m². Essa metragem está acima do limite prescrito no Decreto nº 7.689/2012, que estipula o limite da área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual. Essa metragem excedente correspondeu ao montante financeiro de R\$ 20.589,21, mensais, referente ao valor do aluguel de abril de 2014 a abril de 2018, pagos acima do limite referenciado em norma.

Adicionalmente, observa-se que o IPHAN ao efetuar a distribuição interna de seus espaços superestimou as áreas comuns e de atendimento ao público frente às áreas úteis, restando, assim, espaço de área útil proporcionalmente reduzido frente ao total de área locada, representando significativo quantitativo de metragem na área total locada. A divisão das áreas internas deve ser realizada conforme as necessidades do próprio órgão locador, todavia esse órgão deve observar o cumprimento dos princípios de razoabilidade e de economicidade. Fato que não ocorreu na locação em questão, considerando que a Entidade reservou somente, aproximadamente, 30% da área total locada para as áreas úteis a serem utilizadas pelo Instituto.

Portanto, conclui-se que a locação do imóvel pelo IPHAN não condiz com as necessidades de infraestrutura operacional do Instituto, ou seja, o Instituto não atende aos ditames do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual, em razão do que foi expedida recomendação das providências que serão adotadas pelo IPHAN para regularização dessas situações.

Identificou-se também que, atualmente, a Entidade está permeada por contextos de mudanças, que afetam diretamente a locação do imóvel em tela.

Primeiramente, observa-se que o imóvel em questão está em fase inicial de realização de permuta por outros imóveis. De acordo com o IPHAN, esse processo de permuta está aguardando as tratativas e os procedimentos necessários a serem realizados pela SPU/MP.

O segundo contexto de mudança trata da autorização de concurso público, realizada pelo MP em 02 de maio de 2018, para o provimento total de 411 vagas para o IPHAN.

Por fim, merece destaque a assinatura do Terceiro Termo Aditivo do Contrato nº 07/2010, referente à locação do prédio utilizado como Sede e Superintendência/DF do Instituto, que acarretou na redução do valor mensal do aluguel, de R\$ R\$ 772.622,64 para R\$ 550.000,00, gerando uma economia para os cofres públicos de R\$ 222.622,69. A negociação com os proprietários do imóvel para a redução do valor mensal do aluguel caracteriza-se como uma boa prática gerencial adotada pelo Instituto.

Brasília/DF, 11 de junho de 2018.

Certificado de Auditoria

Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800662

Unidade Auditada: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN

Ministério Supervisor: Ministério da Cultura

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.
3. Foi registrado o seguinte achado relevante para o qual, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:
 - Ausência de implementação de indicadores de desempenho que possam mensurar e acompanhar os resultados dos macroprocessos finalísticos estipulados pelo IPHAN, vinculados ao seu planejamento estratégico, inclusive em relação à gestão do patrimônio tombado (item 4).
4. Neste caso, conforme consta no Relatório de Auditoria, foi recomendada medida saneadora.
5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.
6. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Brasília/DF, 27 de julho de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:

Coordenação Geral de Auditoria das Área de Esporte e Cultura

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800662

Unidade Auditada: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN

Ministério Supervisor: Ministério da Cultura

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Ministro de Estado da Cultura

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, expresso opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Como avanços na gestão da Unidade, no que concerne à locação do prédio do IPHAN-Sede e IPHAN-DF, constatou-se a realização de tratativas que culminaram na assinatura, já no exercício de 2018, do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 07/2010, a redução do valor mensal do aluguel, gerando uma economia mensal de R\$ 222.622,69 para os cofres públicos. Destaca-se, também, como boa prática administrativa, a adoção de providências conclusivas para recomendações da CGU, como: o disciplinamento do processo que envolve o Plano de Fiscalização de suas Superintendências estaduais; a implantação do Sistema Fiscalis, destinado ao registro dos trabalhos de fiscalização realizados nos bens tombados; e, ainda, a divulgação dos bens ou patrimônios para os quais foi pleiteado o tombamento federal, incluindo o estágio do andamento do processo até sua conclusão, viabilizada via consulta por meio do Sistema SEI.

Entretanto, verificou-se, na análise da gestão do IPHAN, a ausência de implementação de indicadores de desempenho que possam mensurar e acompanhar os resultados dos macroprocessos finalísticos estipulados pelo IPHAN, vinculados ao seu planejamento estratégico, inclusive em relação à gestão e aos processos de tombamento.

Constatou-se, ainda, que a locação do imóvel pelo IPHAN não atende aos ditames do Decreto nº 7.689/2012, que estabelece que deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual. Adicionalmente, em fiscalização realizada no edifício que comporta o IPHAN-Sede e sua Superintendência no Distrito Federal, demonstrou-se que este não está apropriado para o uso de suas competências com autonomia por pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, acarretando o descumprimento das normas vigentes que tratam de acessibilidade.

Para as constatações apontadas anteriormente, recomendou-se ao IPHAN implementar indicadores de desempenho que mensurem e retratem os resultados dos macroprocessos finalísticos definidos pelo órgão e as diretrizes definidas em seu mapa estratégico, inclusive no que concerne à preservação do patrimônio tombado, com as metas estabelecidas, dados históricos de medição e metodologia utilizada para definição de aferição desses indicadores. Adicionalmente, naquilo que diz respeito à política de acessibilidade do IPHAN, recomendou-se ao Instituto definir e implementar plano de ação que abarque soluções para as falhas identificadas na sede do IPHAN, em Brasília/DF, bem como soluções para outras falhas porventura identificadas pelo Instituto, efetuando interlocução e gestão junto ao locador do imóvel, no sentido de aprimorar a acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida às dependências do prédio do IPHAN.

Quanto à atuação do IPHAN em relação às recomendações expedidas pela CGU, verificou-se que entre o período de 01 de janeiro de 2017 e 15 de maio de 2018, foram atendidas seis recomendações pelo IPHAN, correspondendo a cerca de 31% das recomendações que ainda estavam em monitoramento, enquanto que dez recomendações ainda se encontram pendentes de atendimento, portanto dependem da adoção de providências pela Entidade. Quanto às recomendações ainda pendentes de adoção de providências conclusivas pela Entidade, destacam-se aquelas relacionadas aos macroprocessos finalísticos da Entidade e que, para o seu atendimento integral, dependem da publicação e implementação de normatização prevista pela nova portaria de tombamento, que, quando publicada, deverá agregar melhorias no fluxo processual deste instrumento.

No que se refere aos controles internos administrativos do IPHAN, foi realizada análise que envolveu o referencial dos cinco componentes do COSO (ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento), na qual foram identificadas fragilidades na qualidade e na suficiência dos seus controles internos.

Adicionalmente, considera-se que as causas das impropriedades detectadas são, em sua maioria, resultantes de fragilidades atinentes aos controles internos da Entidade. Assim, faz-se necessário que o IPHAN atue de forma proativa, preventiva, sistemática e contínua, no intuito de mitigar os fatores de risco que impactem a sua gestão e o atingimento de seus objetivos estratégicos.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentada no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de julho de 2018.