



Unidade Auditada: Secretaria-Executiva - Ministério da Cultura

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700874

UCI Executora: SFC/DS II/CGESC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Esporte e Cultura

Análise Gerencial

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700874, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura (MinC), consolidando as informações sobre programas e fundos geridos por unidades que compõem sua estrutura.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 17 de abril a 23 de maio de 2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU).

2. Resultados dos trabalhos



Foram avaliadas, de forma consolidada, as informações sobre a gestão das demais unidades do Ministério da Cultura não relacionadas para apresentação de relatório de gestão, conforme estabelecido na Decisão Normativa (DN) TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016. De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 31 de janeiro de 2017, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Esporte e Cultura e a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:

- 1) Avaliação da conformidade das peças do processo de contas;
- 2) Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos relacionados ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), na modalidade de renúncia de receitas;
- 3) Avaliação quanto à elaboração e implementação do Planejamento Estratégico do Ministério da Cultura;
- 4) Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênios, termos de execução descentralizada, contratos de repasse, e outros;
- 5) Avaliação da gestão de tecnologia da informação, com foco nos termos de execução descentralizada firmados com universidades federais para o desenvolvimento de *softwares*;
- 6) Avaliação da gestão das renúncias tributárias no âmbito do Pronac, com enfoque nas mudanças normativas implementadas pela Instrução Normativa MinC nº 01/2017; e
- 7) Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos instituídos no processo de aprovação de projetos no Pronac e tratamento do passivo de prestação de contas.

2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos do MinC teve como escopo a análise dos resultados e indicadores levantados e publicados pelo Ministério em relação à execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), também conhecido como “Lei Rouanet”. O programa apoia projetos culturais, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional de Cultura e, principalmente, por meio da concessão de renúncia fiscal.

A partir das análises realizadas, verificou-se que o MinC, por meio do Portal da Lei Rouanet, lançado em março de 2017, organiza e torna pública, por meio da “Consulta Cidadão”, uma quantidade significativa de informações quantitativas acerca dos projetos apoiados no Pronac, inclusive organizando-as em relatórios gerenciais, provendo informações segregadas por região do país, por ano, por segmento cultural, por proponente, entre outros.

No entanto, constatou-se que, embora haja significativo volume de informações quantitativas, há carência de apresentação de informações e indicadores que permitam avaliar aspectos qualitativos do Pronac, inexistindo elementos para aferição da sua efetividade em relação à geração de impactos sociais e econômicos junto ao público-alvo da política pública. Foi registrada, assim, a necessidade de o MinC desenvolver indicadores qualitativos para avaliação da efetividade do Programa, questão que tem correlação direta com o estabelecimento de objetivos e estratégias de longo e médio prazos para a política pública.



2.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

Quanto à análise referente ao controle e acompanhamento das transferências concedidas, foram avaliados aspectos gerenciais atinentes ao processo de descentralização de recursos para execução indireta dos programas e projetos pertinentes às unidades administrativas do MinC. Os levantamentos consideraram as descentralizações realizadas por diferentes instrumentos, abrangendo as modalidades de contratos de repasse, convênios e Termos de Execução Descentralizada (TED), realizadas no âmbito de todas as secretarias do Ministério.

A partir das abordagens realizadas, verificou-se inicialmente que cada uma das Secretarias Finalísticas do Ministério adota metodologia própria e, muitas vezes, informal, para a gestão de suas transferências, com diferentes graus de maturidade dos processos implementados relacionados a transferências voluntárias. Essa falta de padronização e orientação superior torna o processo de concessão, acompanhamento e prestação de contas das transferências, no âmbito do MinC, pulverizado, heterogêneo e pouco transparente.

Essa situação gera riscos significativos para o Ministério, dentre os quais cita-se a falta de gestão de conhecimento institucional, a inoperância das unidades do MinC em decorrência de trocas de gestão, e a impossibilidade de uma visão gerencial consolidada da situação do Ministério.

Dessa forma, foi proposto que o MinC defina diretrizes, rotinas e procedimentos que permitam implementar uma padronização mínima dos controles relacionados às transferências voluntárias, facilitando a operacionalização desses instrumentos e possibilitando melhorias gerenciais no processo.

2.4 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

No contexto da qualidade e suficiência dos controles internos, foram avaliados os controles aplicáveis ao mecanismo de renúncia fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com enfoque nas mudanças metodológicas introduzidas pela Instrução Normativa MinC nº 01/2017 e no processo de aprovação dos projetos culturais apoiados.

Verificou-se, inicialmente, que a publicação da IN MinC nº 01/2017, em 20 de março de 2017, traz mudanças importantes para o fluxo do processo de aprovação, acompanhamento e prestação de contas dos projetos culturais apoiados no âmbito do Pronac, dentre elas destacam-se:

- a) Realização de análise técnica apenas dos projetos que demonstrarem viabilidade de execução, que tenham alcançado captação de pelo menos 10% do valor do projeto;
- b) Divulgação no Portal da Transparência dos gastos realizados na conta única dos projetos (antes existiam duas contas);
- c) Acompanhamento tempestivo da execução dos projetos por meio de utilização de inovações tecnológicas, inclusive com previsão de validação automática dos preços praticados;
- d) Fomento à desconcentração regional, com incentivo à execução de projetos nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste;
- e) Utilização de trilhas de auditoria para detectar situações de risco;



f) Limitação de projetos por proponente e do valor cobrado por ingressos; e

g) Previsão de auditoria externa nos projetos culturais.

Destaca-se que os efeitos práticos dessas mudanças só poderão ser avaliados após a aplicação desses procedimentos aos projetos apresentados a partir da vigência e da implantação da Instrução Normativa.

Por sua vez, em contraste com as potenciais melhorias, observou-se que algumas etapas do processo de aprovação de projetos do Pronac necessitam de fortalecimento e/ou aprimoramentos, tais como: a avaliação técnica dos projetos por pareceristas, especialmente no que tange à avaliação da compatibilidade dos custos dos projetos com os valores praticados no mercado; tratamento do estoque de prestações de contas pendentes de análise; e tratamento do risco da ocorrência de conflito de interesses no ambiente da análise e aprovação de projetos culturais.

Foram verificadas fragilidades e inadequações relacionadas à análise técnica dos projetos, constatando-se a necessidade de aprimoramentos dessa análise, especialmente no que concerne à avaliação do custo dos projetos, assim como foi identificada oportunidade de melhoria na elaboração dos pareceres que consolidam a análise técnica, com proposição conclusiva quanto à aprovação do projeto. Dentre as impropriedades identificadas, ressaltam-se a falta de padronização mínima nos pareceres, a falta de metodologia para a análise dos preços e a ausência de fonte de pesquisas desses preços.

Também foi identificado que a supervisão e avaliação do MinC em relação aos pareceres técnicos é frágil e deve ser padronizada e aprimorada.

Quanto ao ambiente interno de análises e aprovações dos projetos apoiados pelo Pronac, destacou-se a importância de fortalecer a integridade do processo, adotando medidas que mitiguem a probabilidade de ocorrência de conflito de interesses, especialmente em relação a pareceristas e membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e a agentes públicos com vínculo precário com a administração pública e relacionamento direto com o meio cultural.

Analisou-se também as providências adotadas para o tratamento do passivo de prestação de contas, principalmente de projetos apoiados com renúncia fiscal. Verificou-se que em 31 de dezembro de 2016 o MinC possuía cerca de 19 mil projetos com prestações de contas apresentadas e pendentes de análise; dessa forma, é fundamental que o Ministério elabore estratégias para dar vazão a essas análises, considerando não só os projetos executados até 2011 (objeto do Acórdão nº 1.385/2011-TCU-Plenário e de Força-Tarefa do passivo, instituída no âmbito do MinC) mas também aqueles executados a partir de 2012. Em relação à análise do passivo de projetos executados até 2011 há expectativa de diminuição da força de trabalho alocada nessa tarefa, em decorrência de os servidores temporários alocados nessa atividade terem seus contratos vigentes até maio de 2018, e, de acordo com os resultados apresentados, não há expectativa de conclusão das análises dentro desse prazo.

Ademais, dado o volume de projetos aprovados e a limitada capacidade operacional do MinC para analisar as respectivas prestações de contas, é necessário que o Ministério adote estratégias de análise que contemplem aspectos qualitativos dos projetos, tais como a criticidade, a complexidade e a materialidade; além da busca de soluções tecnológicas que possam, dentro do possível, automatizar o processo e fornecer informações relevantes para o gestor público.



2.5 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

No que tange à avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) do MinC, o foco do trabalho se deu sobre o modelo adotado pelo Ministério para o desenvolvimento e produção de sistemas, cuja metodologia está baseada na descentralização de recursos orçamentários e financeiros a universidades federais, por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED), para que essas instituições de ensino estruturarem laboratórios voltados para o desenvolvimento de sistemas para o MinC.

A partir dos levantamentos realizados verificou-se que, embora os sistemas objeto desses TED tenham se baseado na demanda efetiva das áreas de negócios do MinC, não foram realizados estudos para fundamentar a viabilidade operacional e econômica do modelo de parcerias com universidades, em oposição a outros modelos, como o de fábrica de *software*, anteriormente utilizado. Não ficou evidenciada a realização de abordagem comparativa com parâmetros suficientes para avaliar as vantagens e desvantagens dessa metodologia ou de levantamento adequado para embasar a sua possível economicidade, eficiência e eficácia.

Sobre a execução dos TED, a partir dos exames realizados nos ajustes formalizados com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), foi constatado que as entregas pactuadas estariam ocorrendo, porém com atrasos. Verificou-se que o TED formalizado com a UFABC teve sua vigência prorrogada por duas vezes, mesmo já tendo o MinC descentralizado a totalidade dos recursos pactuados para a execução do objeto, aumentando, assim, os riscos relacionados à inexecução dos termos ajustados.

Quanto ao instrumento utilizado para formalizar os ajustes, qual seja o TED, identificaram-se fragilidades para as quais não ficou evidenciada a adoção de medidas capazes de mitigar os riscos e que podem, eventualmente, impactar no atingimento dos objetivos pretendidos com a descentralização de recursos efetuada. Dentre outras, foram identificadas fragilidades quanto à descentralização do recurso não condicionada às entregas; ausência de sanções para os descumprimentos de obrigações; e deficiências no acompanhamento da execução e comprovação das entregas. Essa situação demonstra a necessidade de o MinC aperfeiçoar os controles relacionados à celebração de TED.

2.6 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

Em decorrência do escopo pactuado com o TCU, foram efetuadas análises relacionadas à elaboração e à implementação do Planejamento Estratégico do Ministério, uma vez que se trata da peça mais abrangente de planejamento de uma organização, definindo objetivos e metas de longo prazo, e, portanto, base para a posterior definição de indicadores de gestão.

A partir das análises realizadas, constatou-se que o MinC iniciou em 2015 a construção do seu Planejamento Estratégico, entretanto esse processo ainda não foi finalizado e em 2016 não foram identificados avanços significativos nessa temática. A Secretaria-Executiva do MinC destacou como principal fator que contribuiu negativamente para o atingimento desse objetivo a instabilidade no cenário político, que levou o Ministério a ser extinto e recriado e a reorganização administrativa da Pasta.

A falta do Planejamento Estratégico impacta diretamente o conjunto de políticas públicas sob a gestão do Ministério, uma vez que cada um dos programas de governo geridos pelo MinC tende a seguir agenda própria, desvinculada de um planejamento que contemple uma visão ampla e integrada da política pública de fomento à cultura no país.



2.7 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

Em relação às deliberações expedidas pelo Tribunal de Contas da União para o Ministério da Cultura, não foram identificadas recomendações e/ou determinações expressas, no exercício de 2016, para acompanhamento pelo Controle Interno.

2.8 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

No que tange à avaliação da conformidade das peças que compõem a Prestação de Contas Anual da Secretaria-Executiva do MinC, verificou-se que as peças exigidas pela IN TCU nº 63/2010, pelas DN TCU nº 154/2016 e 156/2016 e pela Portaria TCU nº 59/2017 foram inseridas no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União. Verificou-se também que o Relatório de Gestão do MinC contemplou os conteúdos mínimos requeridos nos normativos supracitados.

Quanto ao Rol de Responsáveis, foi realizada conferência das informações inseridas pela UPC no Sistema e-Contas pertinentes à Secretaria Executiva, a suas unidades subordinadas e às Secretarias Finalísticas. Para essas Unidades, embora verificada a existência de períodos sem indicação de titulares para determinadas naturezas de responsabilidade, a SE/MinC informou tratar-se de vacância do cargo, inexistindo, portanto, nesses períodos, responsável designado para as respectivas natureza de responsabilidade.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Quanto à atuação do MinC em relação às recomendações expedidas pela CGU, verificou-se que, de um total de 440 recomendações em monitoramento no início de 2016, 91% estavam concentradas na SE, SCDC, SEFIC e SAV. Verificou-se, ainda, que, dessas recomendações, 31 tiveram a situação considerada atendida pela CGU no decorrer do exercício de 2016, o que corresponde a cerca de 7% do total de pendências até o final do exercício. O maior número de providências consideradas atendidas se concentrou na SE e na SEFIC, respectivamente 18 e 11 atendimentos.

2.9 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Esta auditoria teve como foco a avaliação dos atos e fatos de gestão executados ao longo do exercício 2016, e aqueles que tiveram reflexo em 2017, na gestão da Secretaria-Executiva do MinC e nas demais unidades da Pasta.



Os trabalhos de auditora contemplaram: a avaliação da implementação do planejamento estratégico; a verificação do estabelecimento de indicadores quantitativos e qualitativos relacionados ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); a avaliação do fluxo aplicável à fase de aprovação de projetos no Pronac; o acompanhamento da mitigação do passivo de projetos com análise de prestação de contas pendente; a avaliação da gestão das transferências voluntárias; e a análise da gestão de TI com foco no modelo adotado para o desenvolvimento de *softwares*.

Em relação ao Planejamento Estratégico do MinC, observou-se que tal planejamento começou a ser construído em 2015, entretanto esse processo ainda não foi finalizado e em 2016 não foram identificados avanços significativos nessa temática.

No que concerne aos indicadores qualitativos e quantitativos do Pronac, constatou-se que o MinC, por meio do Portal da Lei Rouanet, organiza e torna pública uma quantidade significativa de informações quantitativas acerca dos projetos apoiados, por outro lado, observou-se que há carência de apresentação de informações e indicadores que permitam avaliar aspectos qualitativos do programa.

Ainda em relação ao Pronac, observou-se que a edição da IN MinC nº 01/2017, em 20 de março de 2017, trouxe aprimoramentos importantes para o programa, que serão validados ao longo da execução de projetos regidos por essa norma. Por outro lado, verificou-se a existência de fragilidades no processo de aprovação de projetos que podem impactar negativamente a política pública, relacionadas à análise técnica dos projetos no que concerne à verificação de custos e a possíveis conflitos de interesse entre os atores governamentais e privados envolvidos no processo.

Analysaram-se também as providências adotadas para o tratamento do passivo de prestação de contas, principalmente de projetos apoiados com renúncia fiscal, que totaliza cerca de 19 mil projetos com prestação de contas pendente de análise. Destaca-se que esse passivo tem sido objeto de acompanhamento pelo TCU e pela CGU desde, pelo menos, 2010, tendo o MinC, desde então, adotado diversas medidas para mitigar o problema, entretanto, sem sucesso, uma vez que não há expectativa de conclusão dessas análises dentro de um prazo razoável.

Em relação à gestão das transferências voluntárias concedidas pelo MinC, verificou-se que cada uma das Secretarias Finalísticas adota metodologia própria para a gestão de suas transferências, com diferentes graus de maturidade dos processos implementados, situação que gera riscos significativos para o Ministério. Dessa forma, foi proposto que o MinC defina diretrizes, rotinas e procedimentos que permitam implementar uma padronização mínima dos controles relacionados às transferências voluntárias, facilitando a operacionalização desses instrumentos e possibilitando melhorias gerenciais no processo.

No que tange à gestão de TI, foi analisado o modelo adotado pelo MinC para o desenvolvimento de software, qual seja, a parceria com universidades federais por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED). A partir dos levantamentos realizados verificaram-se, nesses TED, fragilidades que podem, eventualmente, impactar no atingimento dos objetivos pretendidos com a descentralização de recursos, entre as quais: descentralização do recurso não condicionada às entregas; ausência de sanções para os descumprimentos de obrigações; e deficiências no acompanhamento da execução e comprovação das entregas. Essa situação demonstra a necessidade de o MinC aperfeiçoar os controles relacionados à celebração de TED.



Diante do exposto e tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome: ANTONIO FERNANDO FERREIRA LEITE
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FILIPE VALE CAMPOS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RAFAELA SOARES SILVA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RASMAN RAMOS FERNANDES
Cargo: TÉCNICO FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenadora-Geral

Achados da Auditoria - nº 201700874

1 GESTÃO OPERACIONAL



1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de indicadores qualitativos para avaliar os resultados dos projetos culturais aprovados no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

Fato

No que tange à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, selecionou-se como escopo de análise a avaliação dos resultados obtidos por meio do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), também conhecido como “Lei Rouanet” (Lei nº 8.313/91). Esse Programa prevê o apoio a projetos culturais de forma direta, com recursos do Fundo Nacional de Cultura, e indireta, por meio da concessão de renúncia fiscal.

Destaca-se que na operacionalização do Pronac o mecanismo da renúncia fiscal é significativamente mais utilizado que o Fundo Nacional de Cultura. Apenas nos últimos cinco anos (2012 a 2016) os projetos culturais apoiados no âmbito do Pronac captaram R\$ 6,20 bilhões por meio do mecanismo de renúncia fiscal da Lei Rouanet, configurando esse programa de governo como a política pública de maior materialidade na área de fomento à cultura no país.

Dada a relevância da política para o Ministério da Cultura e para o segmento cultural brasileiro, e considerando o volume de recursos públicos aportados, torna-se essencial avaliar os resultados obtidos pelo Pronac, principalmente no que tange à democratização do acesso aos produtos culturais, ao fomento à regionalização da produção cultural, à produção e difusão cultural e à preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro, conforme os princípios estabelecidos pela Lei Rouanet.

Considerando o exposto, buscou-se identificar se o MinC possui mecanismos e rotinas definidas para mensuração e divulgação dos resultados quantitativos e qualitativos da política pública e dos projetos incentivados, tanto como forma de dar publicidade às informações referentes à aplicação de recursos públicos, quanto como ferramenta de gestão, permitindo a identificação de fragilidades e oportunidades de aprimoramento do Programa.

Indagada acerca do assunto, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic) destacou que a partir de abril de 2017 foi lançado o novo portal da Lei Rouanet (<http://rouanet.cultura.gov.br/>) onde, por meio da “Consulta Cidadão”, é possível consultar os indicadores do Pronac. Ademais, a Sefic ainda destacou que a recém editada Instrução Normativa MinC nº 01/2017 evita a concentração por proponente, por região do país, por projeto e por beneficiário (público que consome cultura).

Destaca-se que a “Consulta Cidadão” do novo Portal da Lei Rouanet, implantada em 2017, disponibiliza para consulta aberta uma série de informações importantes referentes aos projetos beneficiados por renúncia fiscal no âmbito do Pronac. Além de permitir consultar dados referentes aos projetos e proponentes, o Portal da Lei Rouanet traz alguns demonstrativos, como o número de proponentes por região, o total de projetos apresentados e aprovados por ano, região e segmento cultural, o valor da captação e da efetiva renúncia fiscal, dentre outros.

Dados extraídos do Portal permitem concluir, por exemplo, que o mecanismo de incentivo fiscal instituído pela Lei Rouanet não está sendo efetivo quanto ao seu



objetivo de estímulo à desconcentração regional, uma vez que 80,5% dos recursos captados concentram-se na região Sudeste. Outra informação relevante que pode ser extraída do Portal é que apenas 30% do valor aprovado pelo MinC para captação é efetivamente captado. Diversos outros relatórios gerenciais estão disponíveis no portal acerca de propostas, projetos, proponentes e incentivadores.

Observa-se, portanto, no que tange a informações quantitativas, que o MinC disponibiliza uma série de informações no Portal da Lei Rouanet, oportunizando aos interessados a consulta aos números do Pronac, consistindo em avanço relevante no que tange à transparência pública relacionada à aplicação de recursos de renúncia fiscal no âmbito da Lei Rouanet.

Por outro lado, observa-se uma carência significativa relacionada à mensuração e disponibilização de informações qualitativas, a exemplo de indicadores que possam aferir a efetividade da Lei Rouanet e que poderiam, em alguma medida, orientar ou reorientar ações do Programa.

Em que pese a Consulta Cidadão permitir o acesso aos dados das propostas e dos projetos apoiados pela Lei Rouanet, tais ferramentas não conferem uma análise crítica desses dados. O que se verifica é que não há indicadores qualitativos que permitam fazer uma avaliação estratégica sobre a política pública de fomento à cultura por meio de renúncia fiscal.

Os indicadores, de acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), constituem-se de:

“Instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc.”

O estabelecimento de indicadores qualitativos depende fundamentalmente da delimitação de objetivos claros para a política pública. Embora o MinC aprove anualmente o seu Plano de Trabalho Anual de Incentivos Fiscais, esse planejamento é basicamente quantitativo e de curto prazo, restringindo-se a delimitar limites anuais de projetos e valores apoiados para os diversos segmentos culturais. O fato de o MinC não dispor de um planejamento estratégico formalizado, que delimite com clareza os objetivos e metas das políticas públicas sob sua gestão, contribui para a falta de uma visão qualitativa e de longo prazo dos programas governamentais.

Dessa forma, a avaliação da efetividade da política pública de apoio a projetos culturais por meio de renúncia fiscal carece de delimitação de indicadores qualitativos, prejudicando o acompanhamento e avaliação do Programa de forma estratégica, o que impacta não só o gestor público, que toma decisões baseadas exclusivamente em dados quantitativos, como a sociedade brasileira, que não dispõe de informações acerca do impacto social e econômico que a Lei Rouanet tem sobre o seu público-alvo, vez que os recursos originários da renúncia de receitas devem ser investidos em benefício da população e o resultado dos investimentos realizados só será efetivo com o alcance dos objetivos propostos em cada projeto.

A avaliação qualitativa e estratégica de uma política pública é um processo complexo, entretanto, é um passo fundamental para que sejam delimitados os rumos da atuação governamental e para que seja avaliado se os resultados obtidos estão sendo satisfatórios frente aos objetivos estabelecidos.



Causa

A percepção de que o Pronac (Incentivo Fiscal) é uma política pública estritamente de demanda espontânea não impulsiona o Ministério em relação à delimitação clara dos objetivos e metas de longo prazo do programa, não sendo definidas metodologias de avaliação estratégica em relação aos resultados dos projetos apoiados e aos impactos econômicos e sociais da política pública.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se pronunciar sobre o tema abordado nessa constatação, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, por meio do Ofício SEI nº 280/2017/SE-MINC, encaminhou o Memorando SEI nº 498/2017/SEFIC, que destaca o seguinte:

“3. Em relação aos dados quantitativos, disse a CGU:

Dados extraídos do Portal permitem concluir, por exemplo, que o mecanismo de incentivo fiscal instituído pela Lei Rouanet não está sendo efetivo quanto ao seu objetivo de estímulo à desconcentração regional, uma vez que 80,5% dos recursos captados concentram-se na região Sudeste.

4. O incentivo fiscal instituído pela Lei Rouanet não tem na sua origem e execução, o papel desconcentrar recursos regionalmente. Os recursos captados pelo incentivo fiscal são contribuições voluntárias que os proponentes solicitam às pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas, em caráter de doação ou patrocínio, para o financiamento de projetos culturais aprovados no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Assim, é natural que o Sudeste, região brasileira cujo Produto Interno Bruto (PIB) corresponde a mais de 50% do total brasileiro, tenha mais disponibilidade de recursos (em torno de 80%) e seja, também, mais eficiente na captação de recurso.

(...)

6. Outro indicador macroeconômico que contextualiza a razão da concentração de captação na região Sudeste, especialmente no eixo Rio-São Paulo é "Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no valor adicionado bruto, por atividade econômica"

(...)

7. Diversos outros indicadores macroeconômicos registrarão dados semelhantes em relação ao dinamismo da atividade econômica da região sudeste. Assim, tem-se que a concentração da captação de recursos naquela região, especialmente no eixo Rio-São Paulo, reflete a realidade econômica brasileira.

A efetividade da desconcentração regional da captação de recursos na região sudeste está inerentemente conectada à própria estrutura da economia nacional e não pode ser definida como objetivo específico do incentivo fiscal instituído pela Lei Rouanet. Apesar disso, a desconcentração regional da execução de projetos culturais, tem sido um dos focos de ação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), conforme pode ser verificado no texto da Instrução Normativa MinC 01/2017.



(...)

9. Além disso, a análise da efetividade da desconcentração regional da execução dos projetos culturais não pode ser avaliada isoladamente. O Pronac, hoje, também é composto pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), mecanismo que possui a função de equilibrar as distorções decorrentes dos demais mecanismos instituídos pela Lei Rouanet, porém o FNC não preservou, ao longo do tempo, sua capacidade de investimento, o que restringe sua capacidade de correções de distorções.

10. Quanto ao percentual de captação, o baixo percentual médio de captação (em torno de 30%) decorre do fato de que projetos que não possuem sucedimento distorcem o cálculo informado. Com a mudança no fluxo de aprovação de projetos, constante na IN MINC 1/2017, esse dado passará a refletir melhor o que efetivamente corresponde ao desempenho da captação dos projetos. Cabe ressaltar que a mudança no fluxo, tem como objetivo principal a redução de custos, melhoria da qualidade e agilidade na avaliação dos projetos culturais.

11. No que diz respeito à análise qualitativa, diz a CGU:

Observa-se uma carência significativa relacionada à mensuração e disponibilização de informações qualitativas, a exemplo de indicadores que possam aferir a efetividade da Lei Rouanet e que poderiam, em alguma medida, orientar ou reorientar ações do Programa. Em que pese a Consulta Cidadão permitir o acesso aos dados das propostas e dos projetos apoiados pela Lei Rouanet, tais ferramentas não conferem uma análise crítica desses dados. O que se verifica é que não há indicadores qualitativos que permitam fazer uma avaliação estratégica sobre a política pública de fomento à cultura por meio de renúncia fiscal.

12. A utilização de indicadores de avaliação é parte fundamental de uma correta gestão de processos. Como afirma o Professor Vicente Falconi, quem não mede não administra. Neste contexto, além das diversas informações do Consulta Cidadão e do Versalic (sistema de dados abertos do Ministério, a ser implantado nas próximas semanas), a SEFIC está ajustando indicadores para o acompanhamento do seu trabalho, a saber:

1. Indicador de utilização de recursos:

Uso da Renúncia Fiscal no incentivo a cultura: ciclo anual, meta 100%, acompanhamento mensal.

2. Indicadores de desconcentração:

- Valor de renúncia fiscal por beneficiário: ciclo mensal, meta < R\$250,00, acompanhamento mensal.

- Participação do valor de renúncia fiscal, por segmento cultural; ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento semestral.

- Participação das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste no total da renúncia fiscal: ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento semestral.

3. Indicadores de democratização do acesso:

- Valor de renúncia fiscal por beneficiário: ciclo mensal, meta < R\$250,00, acompanhamento mensal.

- Participação do valor de renúncia fiscal, por segmento cultural: ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento semestral.

- Participação das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste no total da renúncia fiscal: ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento semestral.



4. Indicadores de processos:

- *Tempo médio para aprovar o projeto no incentivo fiscal: ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento mensal.*
 - *Tempo médio para aprovar projeto de convênio: ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento mensal.*
 - *Tempo médio para aprovar Emendas Parlamentares: ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento mensal.*
 - *Quantidade de projetos analisados no Passivo: ciclo mensal, meta > 100, acompanhamento mensal.*
 - *Quantidade de projetos analisados no Tempestivo; ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento mensal.*
 - *Quantidade de convênios analisados: ciclo mensal, meta a definir, acompanhamento mensal.*
- *TCE fora do prazo: ciclo mensal, meta = 0, acompanhamento mensal.*”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Sefic abordou inicialmente a temática da concentração regional do incentivo fiscal e o baixo percentual de projetos que logram êxito em captar os recursos aprovados. Em suma, a Sefic destaca que a grande concentração de projetos na Região Sudeste reflete a realidade econômica brasileira e que, em relação aos projetos com baixa captação, com a edição na Instrução Normativa MinC nº 01/2017 (que é abordada em ponto específico deste Relatório) os projetos aprovados terão mais êxito em captar recursos.

Registra-se, no entanto, que esses dois fatos não são o cerne da questão tratada nesta constatação, mas tão somente exemplos utilizados para ilustrar os resultados quantitativos publicados pelo MinC.

A Sefic traz ainda uma lista de indicadores constantes do Portal da Lei Rouanet/Consulta Cidadão e do Versalic, sistema que ainda será implantado e que não foi apresentado à equipe de auditoria.

Em relação aos indicadores planejados, apresentados pela Sefic, destaca-se que sua elaboração reflete uma boa prática da Secretaria no sentido de mensurar os resultados do incentivo fiscal, entretanto são, em essência, dados quantitativos, pois refletem os resultados numéricos do Pronac. A construção de indicadores qualitativos envolve a adoção de critérios subjetivos de análise, indo além do escopo dos números, utilizando-se, inclusive, metodologia própria para tanto, tais como entrevistas, pesquisas estatísticas, questionários, utilização subsidiária de outras fontes de informação social, econômica e financeira, entre outras.

O desenvolvimento e maturação de indicadores qualitativos é um processo contínuo e que deve nortear a agenda do Gestor Público. A maturidade que o MinC adquiriu na coleta e publicação dos dados quantitativos do Pronac configura-se em um aspecto facilitador para o desenvolvimento de metodologia para a elaboração de indicadores qualitativos do Pronac, devendo essa discussão estar alinhada com a alta gestão do Ministério, inclusive no debate e na elaboração do Planejamento Estratégico Organizacional.

A elaboração de um relatório anual específico da Lei Rouanet, expondo os resultados quantitativos e qualitativos do Pronac, referente aos dois mecanismos atualmente em operação (FNC e Mecenato), configurar-se-ia uma boa prática do Ministério no sentido de levar ao conhecimento da população os resultados do Pronac e de promover a transparência pública e o controle social.



Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver metodologia de mensuração e publicação dos resultados qualitativos do Pronac e dos projetos apoiados, com foco na avaliação da efetividade da política pública.

Recomendação 2: Elaborar relatório anual específico da Lei Rouanet, divulgando os resultados quantitativos e qualitativos da política pública, refletindo, por exemplo, o seu alcance, benefícios, público beneficiado, riscos e perspectivas futuras.

1.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Utilização, durante o exercício de 2016, de metodologia de desenvolvimento de software baseada na celebração de TED com universidades federais.

Fato

O MinC adotou, durante o exercício de 2016, metodologia de desenvolvimento de *software* baseada na celebração de Termos de Execução Descentralizada (TED) com universidades federais. Embora as soluções de TI objeto desses TED estejam aderentes ao planejamento do Ministério, não foram realizados estudos que fundamentem a viabilidade operacional e econômica desse modelo. Adicionalmente, embora as entregas estejam acontecendo, conforme informações prestadas pelo gestor, constatou-se a ocorrência de atrasos na execução dos objetos avançados, mesmo com a completa descentralização dos recursos inicialmente pactuados.

No âmbito da gestão de Tecnologia da Informação (TI), o escopo definido consistiu em avaliar a metodologia atualmente utilizada pelo MinC para o desenvolvimento de *softwares*. Foram abordados aspectos operacionais e econômicos, a efetividade das entregas, o atendimento aos demandantes, assim como se os ajustes foram baseados nas necessidades do Ministério e se estão alinhados com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do Órgão.

A metodologia adotada pelo MinC, introduzida no 2º semestre de 2015, consistiu em efetuar parcerias com universidades federais, formalizadas por meio de Termo de Execução Descentralizada, modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, definida no Decreto nº 6.170/2007. Dentre as finalidades para a utilização do TED, conforme o Decreto, estão previstas a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração e/ou a realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos.

Em contraposição, a modalidade contrato, conforme a Lei nº 8.666/1993, refere-se a ajuste entre órgão da Administração Pública e particular, em que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, modelo adotado pelo MinC até maio de 2015, quando mantinha contrato com a empresa XTI Informática Ltda., CNPJ 07.597.153/0001-07, empresa então responsável pelo desenvolvimento de *software* no Ministério.

Quanto às parcerias, as celebrações foram efetivadas sem a realização de concorrência, a partir de justificativas que remetem a desempenho em projetos anteriormente



executados pelas universidades, as quais também seriam referência na execução dos objetos pactuados. Os TED em análise preveem a produção de ferramentas tecnológicas e o desenvolvimento de pesquisas e estudos acadêmicos pelas universidades parceiras. De um total de quatro, foram avaliadas a formalização e a execução de dois TED, celebrados com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), selecionados pela materialidade dos recursos descentralizados e pela relevância dos seus objetos.

Estes TED ainda se encontram em execução, sendo que os repasses já ocorreram em sua totalidade, conforme consta no quadro a seguir:

Quadro: Termos de Execução Descentralizada com Universidades Federais

Universidade	Valor (R\$)	Parcelas pagas	Relatórios trimestrais	Data início	Data final/aditivo
UFABC	1.870.785,60	4/4	2	10/2015	02/2018
UFPR	1.482.270,00	4/4	4	10/2015	06/2017

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações dos Termos de Execução Descentralizada analisados

Em relação à adoção deste modelo de desenvolvimento de *software*, e considerando a ruptura em relação à metodologia anteriormente utilizada, é essencial avaliar aspectos de risco, de eficiência, de eficácia e de economicidade desse novo modelo. Quanto à escolha do modelo, entretanto, destaca-se que não foi evidenciada a realização de estudo prévio capaz de fundamentar a sua escolha, tampouco a sua viabilidade operacional e economicidade. Embora esteja previsto no PDTIC o objetivo estratégico de “*prospectar junto com universidades e centros de P&D novas formas de desenvolvimento de software*”, somente essa previsão genérica no Plano Diretor não pode ser o fundamento do modelo, sendo ainda necessária a realização de estudos e avaliações, inclusive buscando referências comparativas quanto às vantagens e desvantagens, aos riscos prováveis e medidas preventivas e quanto à sua sustentabilidade e economia.

Também não é pertinente fundamentar a utilização da sistemática fazendo apenas uma simples comparação com o modelo anterior, contrapondo alguns fatos do modelo de fábrica de *software* com hipóteses de benefícios vislumbradas no novo modelo. Os dois modelos, em alguma medida, vão apresentar vantagens e desvantagens, restando definir quais ações deverão ser adotadas previamente com vistas a garantir os objetivos de atendimento das soluções tecnológicas para o MinC.

Sobre a economicidade, a comparação dos valores do modelo anterior com a nova sistemática, ainda que possa indicar, *a priori*, uma vantagem financeira da ordem de 20%, pois o valor estimado da fábrica de *software* era de R\$ 5.428.168,00 e o modelo atual resultou em custo de R\$ 4.400.000,00, destaca-se que essa comparação ficou restrita, valendo-se apenas de um preço de referência, quando seria necessária a realização de pesquisa mais abrangente no mercado. Ademais, o contrato de fábrica de *software* não previa pagamentos do seu valor total, mas de acordo com as demandas e as entregas efetuadas. Por outro lado, nos TED os objetos previstos extrapolam o desenvolvimento de soluções, tendo-se incluído, entre outros, a realização de oficinas, de mapeamentos e a estruturação de laboratórios e, ainda, as transferências de recursos são efetuadas previamente, desvinculadas de entregas, o que pode acarretar em falta de efetividade de seus resultados, bem como em intempestividade dessas entregas.

Adicionalmente, devem ser levados em consideração, na comparação entre modelos, aspectos qualitativos e de sustentabilidade das sistemáticas, abrangendo o comportamento operacional ao longo do tempo, a capacidade de atendimento a necessidades específicas e urgentes do MinC, eventuais atrasos nas entregas e artefatos que não atendem plenamente ao que foi demandado.



Ainda quanto à economicidade, salienta-se, em razão de não ter sido apresentado orçamento analítico com os preços dos insumos e itens para execução dos objetos dos TED, que o MinC não dispõe de parâmetro para avaliar o custo real dos objetos a serem executados a partir das descentralizações realizadas, tendo efetuado repasses financeiros que, eventualmente, podem estar incompatíveis com os objetos pactuados.

Destaca-se como boa prática do MinC que, para a definição do escopo dos TED em análise, foram realizadas reuniões com as Secretarias finalísticas do Ministério, sendo definidas quais soluções de TI deveriam ser priorizadas. Esse levantamento passou a integrar o portfólio de projetos de TI do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação 2015-2017, o qual também se encontra alinhado com o Plano Estratégico de TI do Ministério, embora este último não possua relação com o Planejamento Estratégico do Ministério da Cultura, vez que inexistente, conforme registrado em item específico do Relatório.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na formalização de Termos de Execução Descentralizada (TED) da área de Tecnologia da Informação com potencial impacto no atingimento dos objetivos acordados. Não adoção de medidas para mitigar os riscos identificados.

Fato

No âmbito da gestão de Tecnologia da Informação, foram analisados os Termos de Execução Descentralizada formalizados com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), selecionados pela relevância dos objetos e pela materialidade, os quais importam, respectivamente, em R\$ 1.870.785,00 e R\$ 1.482.270,00; ambos se encontram em execução.

O TED firmado com a UFABC tinha a conclusão inicialmente prevista para outubro de 2016. O ajuste foi prorrogado para julho de 2017 e, posteriormente, para fevereiro de 2018. Já o TED com a UFPR tem término previsto para junho de 2017. Para ambos já foi descentralizada a totalidade dos recursos.

Em que pese a avaliação positiva da Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE) quanto ao desempenho das universidades em relação aos TED analisados, foram identificadas fragilidades no que tange à formalização destes instrumentos, as quais demandam medidas preventivas que devem ser adotadas de forma análoga por todas as áreas do MinC quando da celebração de TED.

Os ajustes por meio deste instrumento, a exemplo de outras modalidades de descentralização de recursos, apresentam riscos na sua execução que podem impactar negativamente no seu resultado, dentre os quais se destacam: atrasos; aditivos recorrentes; inexecução ou execução do objeto em desconformidade com o pactuado; desvio de finalidade; e não prestação de contas.

Do resultado das análises realizadas foram identificadas as fragilidades a seguir, as quais devem ser objeto de avaliação pela SGE com a necessária adoção de medidas que evitem sua incidência e reduzam os riscos associados a esta modalidade de transferência no âmbito do Ministério.

a) Descentralização de recurso financeiro em parcelas não condicionadas às entregas.



A descentralização de recurso financeiro foi condicionada unicamente à comprovação do empenho da despesa pelo descentralizado. Tal modelo não considera eventuais inexecuções, atrasos ou execuções inadequadas referentes à parcela que já foi liberada, colocando em risco o cronograma do projeto e, até mesmo, o alcance dos objetivos previstos. Como boa prática de gestão, e como forma de dar efetividade às ações objeto da descentralização de recursos, é importante vincular a liberação das parcelas, após a primeira, à execução e à comprovação das metas/etapas previstas para a parcela anterior. Um exemplo específico diz respeito ao TED com a UFABC, iniciado no 2º semestre de 2015, em que já ocorreu a liberação da totalidade dos recursos e, no entanto, em razão de atrasos no cumprimento de fases do projeto, o ajuste foi prorrogado até fevereiro de 2018, aumentando os riscos já mencionados. Ainda em relação a esse TED, destaca-se que mesmo com as prorrogações de prazo concedidas, a CGTEC informou, em 02 de maio de 2017, que os produtos previstos para esse termo ainda estão em fase de desenvolvimento, homologação ou operação assistida, não havendo, até então, entregas definitivas.

b) Ausência de sanções para o descumprimento de obrigações

Embora os TED tenham detalhado as obrigações das partes, não há previsão de medidas eficazes para prevenir eventuais descumprimentos ou reincidências que venham a comprometer a execução dos projetos. A SGE deve ponderar, por exemplo, que pedidos reiterados de prorrogação de prazo podem impactar negativamente em seu processo produtivo, em razão da necessidade e da eventual urgência inerentes aos objetos pactuados. Desse modo, limites, exigência de justificativas e sanções fazem-se necessários nas pactuações, visando garantir a sua execução conforme planejado.

c) Fragilidade na prestação de contas

Neste aspecto, faz-se referência ao teor da Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do SICONV, que prevê duas modalidades de prestações de contas com finalidades distintas, sendo uma para os órgãos de controle e a sociedade, a ser registrada no Relatório de Gestão tanto do descentralizador quanto do descentralizado; e outra prestação de contas a ser realizada pela descentralizada à descentralizadora dos recursos. Constatou nos termos analisados, caracterizando inobservância à referida diretriz, que apenas a entidade beneficiária do recurso (descentralizada) deveria prestar contas em seu Relatório de Gestão.

Quanto à prestação de contas entre as partes, houve previsão de que seja apresentada no prazo de 60 dias após o fim da vigência do TED, devendo se constituir em relatório físico-financeiro informando os resultados alcançados. A prestação de contas financeira prevista nos TED é resumida, não possibilitando a comprovação da adequação dos gastos realizados na execução do objeto, dificultando, inclusive, avaliar o custo do ajuste, diante da ausência dos preços praticados na execução.

d) Deficiências no acompanhamento da execução e comprovação das entregas

Os TED analisados previram a apresentação de relatórios trimestrais para fins de acompanhamento de sua execução e do cumprimento do plano de trabalho. Estes relatórios, em que pese serem fundamentais como instrumentos de acompanhamento da execução física do objeto pactuado, tiveram relevância secundária; de acordo com o Coordenador-Geral de Infraestrutura Tecnológica do MinC, o acompanhamento da execução dos TED teria ocorrido em espaço de tempo mais curto utilizando-se de outros meios tecnológicos, entretanto não foi precisada qual seria essa periodicidade e quais plataformas tecnológicas estariam sendo utilizadas para fazer esse acompanhamento.



Adicionalmente, constatou-se que a Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica (SGE/CGTEC), área responsável pela gestão dos referidos TED, deixou de emitir seu parecer técnico acerca de seis relatórios trimestrais já apresentados no âmbito dos dois TED em análise. Embora o gestor responsável afirme acompanhar os projetos de forma tempestiva por meio de plataforma colaborativa, os relatórios trimestrais constituem a forma de acompanhamento formalizada no TED e não podem ser ignorados.

Destaca-se que em decorrência de os repasses financeiros não estarem condicionados à comprovação da execução das metas físicas dos projetos, e sim ao empenho das despesas, o relatório trimestral, adicionado de outros elementos comprobatórios, não foi utilizado como instrumento de avaliação para a realização dos repasses das parcelas financeiras, o que mitigaria riscos relacionados a problemas de execução.

e) Atrasos na execução com consequente realização de aditivo de prazo

Ambos os TED analisados foram prorrogados pelo MinC, em razão de atraso inicial na descentralização dos recursos. Contudo, o TED firmado com a UFABC teve uma segunda prorrogação de prazo, com formalização do 2º aditivo, tendo-se adiado o prazo final para 28 de fevereiro de 2018, anteriormente previsto para julho de 2017. Essa situação traz risco especialmente relevante uma vez que o recurso foi totalmente descentralizado, sem considerar, contudo, o percentual de execução do objeto avençado. Esta situação aumenta o risco de novas prorrogações ou mesmo da não realização das entregas ou de realização de entregas intempestivas, comprometendo a execução das atividades impactadas pelos sistemas em desenvolvimento. Desse modo, é necessário o estabelecimento de pontos de controle que possibilitem acompanhar a efetividade e a tempestividade da execução das etapas dos ajustes e a consequente redução dos riscos de inexecução.

f) Ausência do custo orçamentário/financeiro da descentralização

Ainda que a SGE/CGTEC tenha se manifestado quanto à economia do modelo de desenvolvimento de *software* pelas universidades, em relação ao modelo anteriormente adotado, de fábrica de *software*, destaca-se a impossibilidade de avaliar a adequação do custo envolvido nessas descentralizações, haja visto que não há orçamento detalhado dos gastos previstos nos planos de trabalho, assim como as prestações de contas não preveem detalhamento da execução financeira.

O custo da descentralização, mesmo sendo em favor de órgão da administração pública federal, deveria ser objeto de avaliação, sob o risco de incompatibilidade do repasse em relação aos objetos pactuados, podendo acarretar em transferências insuficientes ou em excesso.

Diante das fragilidades e riscos abordados, observa-se a necessidade de a Secretaria-Executiva estabelecer rotinas e procedimentos, aplicáveis a todo o Ministério, no que concerne à concessão, ao acompanhamento e à prestação de contas dos TED firmados. Registra-se que existe Manual de Procedimentos para orientar a execução de Termos de Execução Descentralizada em fase de elaboração pelo MinC, o que se ressalta como uma boa prática administrativa, e com o propósito de fortalecer o ambiente de controle no âmbito das descentralizações por TED e a mitigação dos riscos decorrentes.

Causa

A Unidade não realizou mapeamento dos riscos envolvidos na modalidade de descentralização de recursos orçamentários/financeiros na modalidade de Termo de Execução Descentralizada, tampouco definiu procedimentos como resposta aos riscos possíveis, tornando vulneráveis o cumprimento do objeto e o atingimento dos objetivos almejados.



Manifestação da Unidade Examinada

Em sua manifestação sobre o tema abordado, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, por meio do Ofício SEI nº 294/2017/SE-MINC, de 20 de junho de 2017, repassou o posicionamento da Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica/CGTEC, a qual manifestou-se nos termos a seguir:

“Em atendimento ao Despacho SE nº 578 (0319780), referente aos trabalhos de auditoria de avaliação da gestão 2016 do Ministério da Cultura, contidos no Processo nº 00190.103068/2017-14, o qual aborda o tratamento dado à Tecnologia da Informação / Desenvolvimento de software, seguem abaixo as manifestações acerca dos fatos constatados pela CGU.

Diante do que foi identificado por essa auditoria, e anterior ao aprofundamento em cada uma das fragilidades relatadas, é mister contextualizar o cenário de instabilidades pelo qual o Ministério da Cultura atravessou no ano de 2016, que indubitavelmente, impactaram diretamente a capacidade da Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica em gerir os referidos TED.

Durante a vigência desses TED, iniciadas ao final de 2015, o Ministério da Cultura – ademais de ter sido extinto e reinstituído semanas depois - foi dirigido por 4 Ministros. Em maio de 2016 o Ministro [...] foi exonerado após a instauração do processo de impeachment presidencial. Em seguida [...] foi nomeado para o cargo de Ministro da Cultura, cuja gestão não excedeu os 6 primeiros meses. Em novembro o parlamentar [...] foi nomeado para o cargo de Ministro da Cultura onde permaneceu até maio de 2017.

O curto período de permanência dos Ministros [...] e [...], e as mudanças internas de cargos desencadeadas, resultaram no aumento significativo e recorrente de demandas relacionadas aos serviços de tecnologia da informação e comunicação das mais distintas naturezas.

Paralelamente ao acontecimento dos fatos relatados, outras circunstâncias afetaram diretamente a CGTEC. Em julho de 2016 o Coordenador-Geral de TI foi exonerado. Ainda em julho o Coordenador de Infraestrutura da CGTI foi exonerado conjuntamente com mais de 70 outras pessoas que ocupavam cargos de confiança. Em agosto foi promovida reestruturação ampla que, além de criar e eliminar unidades organizacionais, reduziu a número global de cargos comissionados em todo o Ministério. Essa reestruturação reduziu o número de cargos disponíveis para a CGTEC (antiga CGTI) de 12 para 5. Em novembro foi nomeado o Coordenador-Geral de Infraestrutura Tecnológica titular, ocupante do cargo até o presente momento, que deu início a um processo de reorganização da governança daquela unidade o que incluiu revisão dos processos internos de gestão dos contratos e parcerias no sentido de estabilizar a unidade, e garantindo o fornecimento dos serviços de TIC a todo o Ministério da Cultura.

Os fatos supracitados revelam uma sequência duradoura de intervenções externas que colocaram a CGTEC em um cenário de intensa instabilidade gerando insegurança, não apenas internamente, mas também por parte dos parceiros nas universidades descentralizadas dos TED em questão.



Vale destacar que o decreto que aprovou a nova estrutura regimental e o quadro de cargos do MinC, também criou a Subsecretaria de Gestão Estratégica, à qual a CGTEC passou a se subordinar.

Como uma de suas primeiras ações estruturantes, a SGE iniciou projeto de reordenamento metodológico para gestão dos Termos de Execução Descentralizada. Após análises foram constatadas fragilidades que justificaram a necessidade de criação de um Manual de Procedimentos de TED, com o intuito de uniformizar os atos de gestão destes instrumentos e assim mitigar os riscos associados.

A elaboração desse Manual de Procedimentos de TED foi iniciada há alguns meses e teve sua versão preliminar compartilhada com as demais unidades do MinC em 29 de maio, como pode ser constatado através da cópia de email anexada (SEI nº 0323916), a versão que foi enviada se encontra anexada (SEI nº 0323919).

Ante o exposto, seguem as manifestações quanto às fragilidades identificadas nos TED analisados contendo esclarecimentos e as medidas corretivas e preventivas a serem adotadas no intuito de mitigar riscos que podem impactar negativamente os resultados previstos.

Das fragilidades identificadas no REGISTRO 1, segue:

a) Descentralização de recurso financeiro em parcelas não condicionadas às entregas

Esta Subsecretaria de Gestão Estratégica concorda com o risco levantado pela CGU e informa que tal fragilidade já havia sido identificada e o mencionado aprimoramento incorporado ao Manual de Procedimentos de TED em elaboração neste Ministério, cuja minuta segue anexa a esta resposta. Nesse sentido novos TED conterão esta premissa como obrigação das partes.

b) Ausência de sanções para o descumprimento de obrigações

Entendemos que o instrumento ora em questão, TED, tem como objetivo subsidiar o desenvolvimento de ações e produtos por meio de parcerias entre órgãos federais, visando alcançar metas pretendidas pela unidade descentralizadora e que possuem objetivos de interesse da unidade descentralizada.

Diferentemente de uma relação contratual, a realização de um TED não configura prestação de serviço por parte da unidade descentralizada.

Na relação contratual, a Administração Pública procura garantir a qualidade dos serviços prestados por meio das sanções previstas, as quais devem ser proporcionais à essencialidade da prestação do serviço à contratante. Essa premissa permite distinguir quais tipos de necessidades institucionais devem ser supridas exclusivamente por meio de contratos e quais podem ser supridas por meio de parcerias. Vale salientar, ainda, que a inclusão de sanções ao TED pode inviabilizar a utilização desse modelo de parceria.



Além disso, cabe mencionar que já faz parte deste instrumento a discricionariedade da entidade descentralizadora no repasse de recursos e a possibilidade de solicitação de devolução de recursos, caso seja verificada a inexecução das atividades previstas no plano de trabalho por parte da entidade descentralizada.

No entanto, buscando a melhoria contínua de nossos instrumentos de gestão, nos colocamos à disposição para receber sugestões e modelos de sanções que possam ser aplicados ao instrumento do TED e, assim, incluí-los em nosso Manual de Procedimentos de TED.

c) Fragilidade na prestação de contas

Concordamos com esse item e informamos que já consta no Manual de Procedimentos de TED que está sendo elaborado um item específico sobre prestação de contas, que referencia a Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do SICONV e a Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 507 de 24 de novembro 2011. Além disso o Manual traz modelos de documentos os quais devem ser seguidos para a prestação de contas, assim como os procedimentos, prazos e direcionamentos. Desta forma, busca-se uma prestação de contas mais detalhada, aperfeiçoando os mecanismos de controle e mitigando os riscos inerentes à execução dos TED.

d) Deficiências no acompanhamento da execução e comprovação das entregas

Os relatórios trimestrais são relevantes para a uniformização dos instrumentos de acompanhamento garantindo o suporte mínimo para monitoramento e gestão dos TED.

Todavia, pela natureza específica de objeto dos TED, os quais, em geral, contemplam a concepção e modelagem de softwares, concluiu-se pela necessidade da convenção de outros mecanismos e processos interativos entre as equipes nos órgãos descentralizados e os gestores no MinC. A periodicidade de interação entre as equipes através de meios tecnológicos alternativos depende de cada produto que está sendo desenvolvido, mas não ultrapassa a frequência quinzenal.

Em relação às ferramentas de acompanhamento do desenvolvimento dos produtos, as equipes utilizam um conjunto de ferramentas que atendem a 3 necessidades principais: publicidade e versionamento de código-fonte (em geral utilizou-se o Github: <https://github.com/culturagovbr>), planejamento e execução de tarefas (em geral utilizamos o <http://trello.com/>, alternativamente utilizamos o <https://waffle.io/> integrado ao Github) e mensageria instantânea (em geral utiliza-se o <http://telegram.org> instituindo-se grupos temáticos por projeto).

Acessoriamente utilizam-se ferramentas de videoconferência (hangout) e de construção colaborativa de documentos.

Em relação à constatação pela ausência de emissão de 6 pareceres, informamos que este número foi reduzido a 4 com a emissão de outros 2 pareceres neste intervalo de tempo.



Uma medida para mitigar os riscos no monitoramento e de solucionar as fragilidades nas entregas, foi definido o prazo de 11 de agosto para emissão dos demais pareceres.

e) Atrasos na execução com consequente realização de aditivo de prazo

Apesar das fragilidades apresentadas neste item, é importante contextualizar para o caso específico desses aditivos o cenário de instabilidade política apresentada na introdução desta resposta.

A vinculação de repasse condicionada a entregas, primeiro item levantado nesse encaminhamento de auditoria, é sem dúvidas uma das formas de controle que deve ser implantada para mitigar os riscos de inexecução do objeto. Outras formas de controle, podem ser encontradas no Manual de Procedimentos de TED, especificamente no item 2.2 Acompanhamento da execução do objeto.

f) Ausência do custo orçamentário/financeiro da descentralização

Em face da citada fragilidade, o manual em elaboração registra no item 2.1 Celebração do Termo de Execução Descentralizada, a obrigatoriedade da realização de análise de custos prévia à formalização do instrumento. Tal procedimento visa mitigar os riscos levantados e melhorar o controle da execução deste instrumento.

Além disso, prevê-se um maior detalhamento de informações e da documentação a ser fornecida pela entidade descentralizada para comprovar a adequação do uso dos recursos descentralizados. Nesse sentido, entendemos que será possível a comparação de forma mais assertiva dos valores despendidos com os produtos e ações desenvolvidas nos TED e a sua adequação com o alcance dos objetivos propostos. ”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a SE/MinC apresenta as considerações da Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica, a qual reconhece a pertinência das fragilidades apontadas relacionadas à formalização de parcerias por meio de Termo de Execução Descentralizada.

A seguir faz-se a análise do posicionamento da Unidade em relação aos itens:

a) Descentralização de recurso financeiro em parcelas não condicionadas às entregas.

A Subsecretaria de Gestão Estratégica concorda com o apontamento efetuado e sinaliza que o tema será inserido no Manual de TED em elaboração.

b) Ausência de sanções para o descumprimento de obrigações.

Em relação ao item, embora a Unidade apresente razões sobre a inadequação da aplicação de sanções para o descumprimento de obrigações entre parceiros dos TED, essas estariam relacionadas a medidas como a suspensão do repasse ou a devolução de recursos, ou ainda a glosa de valores, como formas de estimular o cumprimento dos termos ajustados, devendo constar no instrumento as situações às quais se aplicam.

c) Fragilidade na prestação de contas.



A Unidade manifestou sua concordância com o apontamento e mencionou o Manual de TED, acrescentando haver um item específico sobre prestação de contas. Foi verificado, contudo, que o referido Manual está centrado na atuação do MinC como unidade recebedora do recurso, unidade descentralizada, situação inversa à que se analisa no fato apontado. Assim, identificou-se a necessidade de ajustes deste tópico no manual, o qual deve abordar, também, procedimentos quanto à prestação de contas a ser apresentada ao MinC, enquanto descentralizador do recurso.

Destaca-se, adicionalmente, que a minuta do Manual ainda está fazendo referência à Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, que foi revogada por meio da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, norma que, em seu Art. 2º, exclui expressamente a sua aplicação aos termos de execução descentralizada. A Unidade deve, portanto, rever as referências ao normativo revogado.

d) Deficiências no acompanhamento da execução e comprovação das entregas.

Quanto a este item, destaca-se que as etapas e metas previstas nos planos de trabalho dos TED analisados vão além do desenvolvimento de *software*, havendo previsão de estruturação de laboratórios, realização de oficinas, levantamentos de *software* e mapeamento de comunidades de *software* livre, entre outros. Assim, o acompanhamento descrito pela Unidade, em relação às ferramentas utilizadas para acompanhar o desenvolvimento das soluções tecnológicas, não substitui o Relatório Trimestral, que é o instrumento previsto nos TED para a formalização das entregas.

Dessa forma, os resultados da execução dos ajustes devem ser aferidos por meio dos relatórios trimestrais entregues e o não atendimento ao especificado nos TED, ou o descumprimento de prazos neles previstos, pode levar à recusa do relatório, e mesmo à solicitação de justificativas e/ou alterações. Ademais, conforme previsto nos ajustes, os relatórios trimestrais devem ser recebidos e aprovados pela Unidade, constituindo-se, assim, em documentação comprobatória da execução, ratificada pelos acompanhamentos complementares realizados por meio de outras ferramentas.

e) Atrasos na execução com consequente realização de aditivo de prazo.

Ainda que o cenário de instabilidade política tenha sido apresentado como forma de contextualizar os aditivos realizados nos TED analisados, destaca-se que o segundo aditivo com a UFABC foi justificado pela necessidade de mais tempo para execução, não havendo, em princípio, qualquer vinculação com as instabilidades abordadas. O risco da fragilidade apontada é intensificado, conforme ressaltado pela própria Unidade, em vista da falta de condicionamento do repasse financeiro às entregas, o que poderia reduzir, em alguma medida, a probabilidade de outras prorrogações ou de não cumprimento do objeto.

Especificamente quanto à prorrogação objeto do 2º aditivo com a UFABC, a Unidade poderia ter exigido da Universidade a apresentação de justificativas para esse pedido de prorrogação, acompanhadas de plano de trabalho detalhado, acarretando em compromisso de entrega no prazo pactuado. Esta medida atenuaria o risco de prorrogações sucessivas ou mesmo de descumprimento da entrega.

f) Ausência do custo orçamentário/financeiro da descentralização.

A análise do custo do ajuste celebrado por meio de TED deve estar associada com a avaliação da compatibilidade dos preços propostos com aqueles praticados no mercado.

A fragilidade apontada diz respeito à ausência de análise dos custos envolvidos nos TED, bem como à falta de discriminação orçamentária analítica dos itens que compõem



as etapas e metas dos projetos, considerando que os valores são apresentados de forma agregada, não permitindo avaliar quais são esses itens ou os valores a eles relacionados.

Destaca-se que o Manual de TED não contempla procedimentos operacionais capazes de instrumentalizar as áreas que vão utilizá-lo, havendo necessidade de disponibilizar aos seus usuários uma metodologia para avaliar a adequação do custo dos projetos. Dessa forma, naquilo que diz respeito à análise de custos, o manual ficou restrito a registrar a obrigatoriedade de realização dessa análise, sem indicar, mesmo que em linhas gerais, como deve ser efetuada essa análise, indicando quais documentos e verificações seriam necessários.

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando que o Manual de TED está em elaboração, recomenda-se que sejam incorporados ao mesmo itens contemplando: a) a necessidade de definição de rotinas de acompanhamento, utilizando metodologia padronizada mínima e definindo critérios adicionais conforme a particularidade do objeto pactuado, disponibilizando alternativas de instrumentos e de atividades possíveis, como: fiscalização; relatórios periódicos; acompanhamento online; b) procedimentos necessários para receber e atestar as entregas realizadas, devendo contemplar definição da área responsável pela realização desses procedimentos e o instrumento a ser utilizado para formalizar a comprovação e a análise realizada (nota técnica, parecer, despacho); c) orientação acerca da forma de liberação dos recursos, adotando, como regra, a modalidade em parcelas, condicionando a liberação dessas parcelas à entrega/conclusão das metas físicas previstas no Plano de Trabalho; d) as obrigações dos partícipes nos ajustes, bem como as sanções e/ou ações que poderão ser aplicadas nos casos de descumprimentos, elencando alternativas possíveis, a serem incluídas nas pactuações realizadas, como notificação com determinação de prazo, retenção de parcelas, devolução de recurso; e) previsão dos tipos de prestações de contas (parciais e finais) e das informações necessárias a serem incluídas no Relatório de Gestão, atendendo ao disposto na Diretriz nº 02/2014, do Siconv; f) a obrigatoriedade de prestação de contas do descentralizado ao descentralizador, contemplando as peças necessárias à verificação do cumprimento do objeto; g) a necessidade de análise do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, de forma a validar o valor objeto da descentralização, evitando descentralizações em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados; e h) medidas e instrumentos que possam ser utilizados nos casos de pedidos de prorrogação de prazo, abordando a necessidade de apresentação de justificativa, plano de contingência, instrumento de acompanhamento e eventual aplicação de sanções.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Atraso na execução do TED celebrado com a UFABC, acarretando em formalização de aditivo de prazo, e falta de atesto de recebimento, por meio de relatórios trimestrais de execução física, das entregas efetuadas pelas universidades no âmbito de TED formalizados.

Fato

Em relação aos TED firmados com a UFABC e a UFPR para o desenvolvimento de softwares, esses termos foram formalizados em outubro de 2015, com prazo de vigência de doze meses, porém, ambos passaram por dilação de prazo, tendo sido formalizados aditivos em razão de atraso na descentralização do recurso por parte do MinC. A partir deste primeiro aditivo, os prazos finais dos termos passaram para 23 de junho de 2017 (UFPR) e 31 de julho de 2017 (UFABC).



Quanto ao TED firmado com a UFABC, foi formalizado um segundo termo aditivo, alterando sua vigência final para 28 de fevereiro de 2018, tendo por justificativa que essa *“fase do projeto exigirá maior tempo para execução, dado que é necessário articular com as comunidades de desenvolvimento a aceitação das contribuições financiadas (de outra forma, haveria o risco de investimentos em produções que não seriam aproveitadas)”*.

Sobre esse aditivo, destaca-se que a transferência de recursos por meio de TED, quando desvinculada da execução do objeto, pode gerar situações como a verificada no ajuste firmado com a UFABC, em que a totalidade dos recursos foi transferida e o objeto ainda não foi totalmente executado, colocando o descentralizador (MinC) em situação de dependência quanto às condições operacionais do executor (UFABC), sujeitando-se a sucessivas prorrogações de prazo para cumprimento da avença. Nesse sentido, de forma a mitigar esse risco, configuraria uma boa prática de gestão o estabelecimento de requisitos mínimos para o aceite da prorrogação de prazo, permitindo um acompanhamento mais próximo e tempestivo dos ajustes que eventualmente estejam passando por dificuldades para sua completa execução, ao passo que estimularia maior comprometimento da UFABC para a execução integral do objeto.

Ainda em relação aos TED firmados com a UFABC e a UFPR, existia previsão de apresentação de relatórios trimestrais pelas universidades, num total de quatro para cada TED, tendo por finalidade disponibilizar informações sobre a execução física dos objetos pactuados. Embora a entrega destes relatórios não seja condicionante para a realização dos repasses de recursos, os mesmos devem ser objeto de análise pela área de TI do MinC, que deveria elaborar parecer técnico formalizando o atesto dos seus conteúdos, solicitando, quando cabíveis, os ajustes necessários.

No total, foram apresentados oito relatórios pela UFABC e UFPR no âmbito dos TED em análise, no entanto, a Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica (CGTEC) deixou de elaborar dois pareceres referentes a relatórios apresentados pela UFABC e quatro pareceres referentes a relatórios elaborados pela UFPR. Embora a CGTEC informe que faz o acompanhamento da execução dos TED por meio de comunicação tempestiva com as universidades, os relatórios trimestrais foram definidos no âmbito dos TED como a forma pertinente para avaliar o andamento da execução do objeto desses Termos. Assim, a falta de análise e validação dos relatórios respectivos é indicativo de uma situação de fragilidade do acompanhamento sob a responsabilidade do MinC em relação à execução dos TED firmados. Essa situação demanda a adoção de providências para o seu equacionamento e, acrescentada a outras fragilidades identificadas e registradas em itens específicos do Relatório, reforça a necessidade de implementação de medidas estruturantes que permitam o aprimoramento do macroprocesso de descentralização de recursos por meio de TED.

Causa

Falta de adoção de medidas preventivas ou plano de contingência em relação ao risco de atraso na execução de TED formalizado em 2015 com a UFABC, e ausência de acompanhamento efetivo do instrumento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em sua manifestação, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura registra, no âmbito da constatação que trata das fragilidades na formalização de TED da área de TI, que as medidas e justificativas apresentadas quanto àquele ponto atenderiam o presente registro. No entanto, embora os assuntos estejam relacionados, naquela manifestação



não são apresentadas informações específicas quanto ao aditivo de prazo efetuado no âmbito do TED formalizado com a UFABC ou acerca da falta de análise em relação aos relatórios trimestrais apresentados pela UFABC ou pela UFPR. Desse modo, não houve manifestação específica quanto aos fatos apontados neste registro.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

Recomendações:

Recomendação 1: Em relação ao TED formalizado com a UFABC: a) Solicitar à Universidade que elabore Plano de Contingência para o cumprimento das entregas previstas, detalhando a previsão de conclusão de cada uma das metas pendentes, as ações já desenvolvidas e as ações a serem implementadas para o cumprimento dessas metas; b) Ajustar com a universidade a apresentação de relatórios bimestrais informando a execução das fases/metras do Plano de Contingência, efetuando ajustes, sempre que necessário, de forma a viabilizar a conclusão de todas as entregas nos prazos pactuados, sejam aqueles intermediários, seja o prazo final; e c) Receber, analisar e atestar as entregas dos conteúdos dos relatórios bimestrais de execução, providenciando, sempre que necessário, os ajustes devidos, tanto em relação aos produtos entregues, quanto em relação ao cumprimento do prazo final do TED.

Recomendação 2: Providenciar a análise e o atesto de recebimento, se pertinente, dos conteúdos dos relatórios trimestrais de execução física apresentados pela UFABC (dois relatórios) e pela UFPR (quatro relatórios), no âmbito dos TED pactuados com cada uma dessas Universidades, formalizando a providência por meio de parecer técnico da área. Em caso de necessidade, solicitar os ajustes pertinentes nos produtos entregues.

1.1.3 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

O MinC não finalizou seu Planejamento Estratégico e não avançou nesse sentido no exercício de 2016.

Fato

Por ocasião das análises realizadas, buscou-se avaliar a maturidade do Ministério da Cultura em relação ao seu processo de planejamento, especialmente no que tange ao Planejamento Estratégico, peça de planejamento fundamental e abrangente que direciona os rumos da instituição e dá as diretrizes para os demais níveis de planos organizacionais (tático e operacional).

Em seu Relatório de Gestão 2016, a Secretaria-Executiva do MinC registra que o primeiro passo em direção à construção de um processo de planejamento no Ministério foi dado em 2012, por meio de um modelo de gestão baseado na metodologia de *Balanced Scorecard*, e apenas em maio de 2015 começaram a ser formuladas diretrizes para a construção de um Planejamento Estratégico, que abrangeria o período de 2015 a 2018.

O processo de construção desse planejamento perdurou até maio de 2016, quando houve mudança de titularidade na Presidência da República e a extinção temporária do Ministério da Cultura. Após a recriação do Ministério, onze dias após sua extinção, a nova gestão do MinC foi consolidada com a reestruturação organizacional da Pasta,



ocorrida em agosto de 2016, ocasião em que houve a criação na estrutura do Ministério da Subsecretaria de Gestão Estratégica, área que recebeu a atribuição de coordenar o processo de construção do Planejamento Estratégico do órgão. Entretanto, o ano de 2016 foi marcado por pouco avanço relacionado ao processo de planejamento, conforme registrado no Relatório de Gestão, exercício de 2016, da Secretaria-Executiva:

“Afora o trabalho de detalhamento das ações concebidas em 2015, o ano de 2016, se não representa retrocesso, também não foi exemplar de dinamismo no que concerne ao planejamento estratégico. A instabilidade política, que se fazia sentir antes mesmo da sucessão presidencial, introduziu componente de incerteza que certamente afetou a dinâmica do planejamento no âmbito do MinC. Além disso, a posse do novo governo foi acompanhada de um conjunto de medidas de reconfiguração interna que, pelo seu vulto, terminaram por canalizar recursos da organização, em detrimento da discussão estratégica”. (Original sem grifo)

Destaca-se que, em resposta a questionamento efetuado pela equipe de auditoria, a Subsecretaria de Gestão Estratégica do MinC apresentou a metodologia que pretende adotar para construção do Planejamento Estratégico do Ministério, incluindo a revisão dos artefatos produzidos entre 2015 e 2016, bem como o calendário contendo as diversas etapas a serem executadas entre abril e dezembro de 2017 referentes à construção desse Planejamento, o que demonstra que, muito embora no ano de 2016 o MinC não tenha obtido avanços na construção do planejamento do Ministério, há agenda definida para dar continuidade a esse processo no exercício de 2017.

Registra-se que o Ministério da Cultura, embora tenha sido criado em 1985, portanto com 32 anos de história, apenas em 2015 iniciou o processo de construção de seu Planejamento Estratégico, não tendo sido concluído até o momento, conforme anteriormente registrado. Adicionalmente, em relação ao exercício cuja gestão é objeto de avaliação, exercício de 2016, não foram reportados avanços significativos nessa temática.

Embora o ambiente político possa ter contribuído para o insucesso do MinC em dar continuidade à construção do seu Planejamento Estratégico durante o exercício de 2016, conforme argumento registrado anteriormente, essa situação não justifica a inexistência de quaisquer iniciativas relacionadas ao tema no exercício em questão.

O Planejamento Estratégico é o instrumento que orientará as ações a serem adotadas pelo Ministério da Cultura com vistas ao atingimento de sua missão organizacional, a partir da definição clara de metas, objetivos e processos. Ainda, a falta do Planejamento Estratégico impacta diretamente o conjunto de políticas públicas sob a gestão do Ministério, uma vez que cada um dos programas de governo geridos pelo MinC tende a seguir agenda própria, desvinculados de um nível mais alto de planejamento que contemple uma visão ampla da política pública de fomento à cultura no país.

Causa

Falta de cultura organizacional focada na continuidade institucional e administrativa do Ministério; falta de delimitação de padrões de viabilidade, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Manifestação da Unidade Examinada



Em sua manifestação sobre o tema abordado, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, por meio do Ofício SEI nº 280/2017/SE-MINC, de 12 de junho de 2017, destacou que:

“Após consulta as unidades deste Ministério, todas foram uníssonas em reconhecer a importância desses itens para a consecução dos objetivos institucionais do MinC. É oportuno ressaltar que essas são preocupações há tempo presentes no cotidiano desta Pasta, inclusive resultando em compromisso estabelecido no Relatório de Gestão do exercício de 2016”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Secretaria-Executiva do MinC reconhece a pertinência e a importância do tema abordado no Relatório de Auditoria. Considerando que não foram apresentados novos fatos, as informações e apontamentos constantes do campo “fato” refletem o posicionamento da CGU em relação ao tema.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar o Planejamento Estratégico do Ministério da Cultura, contemplando, entre outros, os objetivos e metas de médio e longo prazo da Pasta, indicadores de gestão capazes de mensurar a eficácia e efetividade das políticas públicas, e mapeamento dos riscos relacionados ao atingimento dos objetivos do MinC. Esse planejamento, de preferência, deve contar com a ampla participação das partes interessadas, incluindo gestores e servidores, de forma a construir um plano institucional de longo prazo.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de rotinas e procedimentos para a gestão das transferências voluntárias realizadas pelo MinC.

Fato

De acordo com dados extraídos do Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv) e do portal do Ministério da Cultura, o MinC administra atualmente um montante de R\$ 1,422 bilhão referente a transferências voluntárias, formalizadas, principalmente, por meio de convênios, termos de execução descentralizada (TED) e contratos de repasse. Tais transferências foram efetuadas a municípios, estados e outros órgãos federais e abrangem uma vasta gama de objetivos, como o fomento à criação de pontos de cultura, a construção de centros de esportes e artes, a restauração e recuperação de equipamentos históricos, o financiamento de eventos no Brasil e no exterior, capacitações na área cultural, entre outros.

Considerando a relevância dos diversos temas abrangidos por essas transferências, a significativa soma de recursos públicos envolvidos, e, ainda, o risco inerente à execução indireta das políticas públicas, é necessário que o MinC, órgão repassador dos recursos e responsável pela execução da política pública, tenha uma gestão eficiente e tempestiva em relação aos instrumentos por meio dos quais é efetuada a descentralização de recursos, assegurando-se que os objetos estão sendo executados em conformidade com aquilo que foi pactuado e que a aplicação desses recursos seja objeto de prestação de



contas, ocasião em que será avaliada a sua adequada utilização, em conformidade com a pactuação realizada.

Assim, as análises realizadas tiveram por objetivo avaliar, de forma gerencial, como os gestores das secretarias finalísticas do MinC gerenciam as diferentes etapas relacionadas à execução descentralizada de recursos, abrangendo as fases de concessão/celebração do instrumento, de acompanhamento da execução e de prestação de contas.

Verificou-se que cada Secretaria do MinC, observando as normas gerais aplicáveis, considerando a natureza da descentralização efetuada, adota metodologia própria para a gestão das transferências voluntárias. Não foram identificadas iniciativas no âmbito da Secretaria-Executiva no sentido de definir diretrizes, rotinas ou procedimentos mínimos aplicáveis a todas as unidades da Pasta com o intuito de padronizar, em seus aspectos relevantes, a metodologia de trabalho atinente ao tema. Foram identificadas, a título de exemplo, as seguintes situações:

- a) Não há formalização mínima, nem mesmo por meio de um *checklist*, que explicita os documentos e condições necessárias para que um proponente seja considerado apto a ser favorecido pela transferência voluntária;
- b) Não há definição clara de que tipo de política pública será conduzida por cada Secretaria finalística;
- c) Não há rotina estabelecida para a realização de fiscalizações *in loco* durante a execução dos ajustes firmados, de forma a acompanhar a execução dos mesmos;
- d) Não há o estabelecimento de canal de comunicação específico, tampouco agentes e/ou equipes formalmente designados e capacitados para dar suporte técnico ao proponente;
- e) Não há rotina e/ou procedimento definido para acompanhar a execução do objeto dos repasses; e
- f) Não existe rotina ou procedimento formalizado que especifique o fluxo, responsabilidades ou o prazo para o acompanhamento, cobrança e análise de prestações de contas, tampouco existem procedimentos definindo as providências a serem adotadas em situações de não prestação de contas ou de instauração de TCE.

Destaca-se que essas situações se referem a uma visão geral do Ministério, entretanto, foi possível observar que algumas Secretarias possuem, em determinados aspectos, maior nível de maturidade em relação a outras, o que reforça a necessidade de padronização das questões básicas envolvendo a gestão de transferências voluntárias, disseminando as boas práticas pontualmente existentes e prevenindo gargalos eventualmente identificados.

A opção de dar total autonomia para que cada Secretaria realize a gestão de suas transferências voluntárias embora, em tese, possa garantir maior flexibilidade de atuação para os gestores, na prática, considerando as restrições orçamentárias e de pessoal inerentes à administração pública e, ainda, eventuais instabilidades políticas, tem se mostrado um modelo de gestão que apresenta riscos relevantes, como:

- a) Gestão deficiente de conhecimento institucional: algumas secretarias adotam boas práticas no que concerne à gestão de transferências voluntárias, entretanto esse conhecimento fica restrito aos servidores integrantes dessa equipe;



- b) Inoperância frente a mudanças de gestão: por não haver uma padronização do processo de gestão das transferências voluntárias, cada Secretaria fica dependente da discricionariedade do gestor. Dessa forma, na eventualidade de mudanças de gestor, todo o processo pode ser revisto. Essa situação é especialmente relevante no MinC, que, nos últimos anos, esteve sujeito a diversas trocas de gestão;
- c) Impossibilidade de visão gerencial: por não haver padronização entre os procedimentos adotados pelas diferentes Secretarias, torna-se custoso e impreciso para o MinC fornecer uma visão gerencial de suas transferências voluntárias, uma vez que cada uma de suas unidades gestoras adota procedimentos e modelos próprios para o acompanhamento dos instrumentos firmados;
- d) Possibilidade de alocação ineficiente de recursos pelo Ministério: a falta de uma delimitação clara das ações a serem conduzidas pelo MinC, bem como por suas Secretarias, pode gerar situações em que um proponente apresente projeto junto a determinada Secretaria por maior facilidade na tramitação da proposta, ou mesmo a apresentação de projetos que não estariam contemplados no escopo das políticas públicas do MinC;
- e) Insuficiência dos normativos gerais: as normas gerais aplicadas às transferências voluntárias têm o condão de regular e padronizar o tratamento do tema na administração pública, entretanto por seu caráter generalista, não abrangem aspectos gerenciais específicos que ficam sob a gestão de cada órgão, observando suas especificidades. Além disso, a falta de definições claras acerca dos procedimentos de concessão, de acompanhamento e de prestação de contas das transferências traz certo grau de insegurança ao processo, tanto para os proponentes, que não sabem ao certo de que forma devem se portar para executar bem o pacto firmado, como para os analistas e gestores do MinC, que não têm segurança sobre que atitudes e situações devem ser estimuladas ou não entre os proponentes.

Dessa forma, considerando todo o exposto e a importância das transferências voluntárias para a execução descentralizada das políticas públicas da área da cultura, é necessário que o MinC formalize procedimentos e rotinas abrangendo desde as etapas de concessão e de acompanhamento do instrumento até a prestação de contas e eventual instauração de TCE, contemplando:

- a) *Checklists* de documentos e condições necessárias para habilitação;
- b) Mecanismos de controle gerencial das transferências;
- c) Planejamento e critérios para realização de acompanhamento da execução dos ajustes, bem como para a realização de fiscalizações *in loco*;
- d) Forma, prazos e responsabilidades em relação a prestações de contas e respectiva análise;
- e) Rotina de acompanhamento e análise de prestações de contas, bem como de supervisão dos trabalhos de análise de prestação de contas;
- f) Definição de metodologia para análise técnica e financeira de prestação de contas;
- g) Procedimento e rotina para a realização de diligências;
- h) Rotinas para os casos em que há omissão de prestar contas ou situações que possam ensejar a instauração de TCE;
- i) Fluxos, rotinas e prazos para instauração e gestão de TCE;



j) Planos de capacitação para servidores atuantes em todas as fases do processo.

Quanto à formalização de rotinas e procedimentos operacionais, especificamente em relação aos Termos de Execução Descentralizada, destaca-se que foi apresentada à equipe de auditoria minuta do “Manual de TED do MinC” e que foi informado que o referido manual está em fase de consulta junto às Secretarias finalísticas do Ministério.

Destaca-se, também, a necessidade de o MinC definir diretrizes para a gestão das transferências voluntárias realizadas, de forma que possa ter razoável segurança de que os recursos estão sendo destinados para a execução de políticas públicas afetas ao fomento da cultura, que as entidades receptoras sejam capazes de executar o objeto da avença, que a execução do instrumento seja tempestivamente acompanhada, e que a prestação de contas seja realizada e analisada em tempo hábil, promovendo as medidas sancionadoras necessárias em caso de má utilização dos recursos transferidos.

Causa

Falta de cultura organizacional focada na continuidade institucional e administrativa do Ministério; falta de delimitação de padrões de viabilidade, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em sua manifestação sobre o tema abordado nessa constatação, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura, por meio do Ofício SEI nº 280/2017/SE-MINC, de 12 de junho de 2017, destacou que:

“Após consulta as unidades deste Ministério, todas foram uníssonas em reconhecer a importância desses itens para a consecução dos objetivos institucionais do MinC. É oportuno ressaltar que essas são preocupações há tempo presentes no cotidiano desta Pasta, inclusive resultando em compromisso estabelecido no Relatório de Gestão do exercício de 2016”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Secretaria-Executiva do MinC reconhece a pertinência e importância do tema abordado no Relatório de Auditoria. Considerando que não foram apresentados novos fatos, as informações e apontamentos constantes do campo “fato” refletem o posicionamento da CGU em relação ao tema.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver manual ou normativo que defina diretrizes, aplicáveis a todas as Secretarias, para a gestão das transferências voluntárias, como TED e convênios, institucionalizando procedimentos e rotinas para todas as fases do processo, desde a concessão e acompanhamento do instrumento, até a prestação de contas e eventual instauração de TCE.

3 GESTÃO FINANCEIRA

3.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

3.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO



Fluxos e procedimentos aplicáveis aos Pronac, instituídos pela Instrução Normativa MinC nº 01/2017, os quais possuem reflexos nos processos de admissibilidade, de acompanhamento e de prestação de contas dos projetos culturais apoiados.

Fato

No que concerne à avaliação da qualidade e da suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo MinC, foi selecionado como objeto de avaliação o mecanismo de renúncia fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com ênfase nas etapas de admissibilidade, análise e aprovação de projetos culturais. Embora o objeto de avaliação seja o exercício 2016, foram também abordadas as recentes mudanças introduzidas pela Instrução Normativa MinC nº 01, de 20 de março de 2017, dada a sua relevância para o processo.

A renúncia fiscal aqui tratada é prevista na Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), que criou o Pronac e se destina a obter doações ou patrocínios a projetos culturais a partir da concessão de desconto no imposto de renda devido por pessoas físicas ou jurídicas. Portanto, a União abre mão do recebimento de impostos em prol do fomento a projetos culturais previamente aprovados pelo MinC.

No Ministério da Cultura, o processo de concessão de renúncia fiscal no âmbito do Pronac é gerido pela Secretaria do Audiovisual (SAV) e pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), cada uma em sua respectiva área de atuação, sendo a SAV responsável pela gestão de projetos relacionados à área do audiovisual e a Sefic fica responsável pelos projetos relacionados aos demais segmentos culturais. Destaca-se ainda que a Sefic também é responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão da operacionalização do Pronac.

De forma resumida, o processo tem início com a apresentação de proposta de projeto cultural ao MinC, tanto por pessoa física quanto jurídica, por meio do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic). Antes de se tornar um projeto apto a captar recursos, a proposta passa pela análise da Secretaria finalística correspondente (SAV ou Sefic), de uma Entidade vinculada ao MinC (que, por sua vez, se utiliza do serviço de pareceristas técnicos contratados), e da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Após aprovado o projeto, o proponente estará autorizado a captar recursos junto aos patrocinadores e efetuar os gastos necessários à execução do objeto pactuado, desde que estejam abrangidos pelos itens orçamentários aprovados pelo MinC.

Em 20 de março de 2017, o MinC publicou a Instrução Normativa (IN) nº 01/2017, promovendo importantes mudanças no fluxo do processo de aprovação, acompanhamento e prestação de contas dos projetos culturais apoiados no âmbito do Pronac. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

a) Só serão submetidos à análise técnica os projetos que mostrarem potencial de captação.

No fluxo anteriormente adotado, qualquer proposta de projeto cultural apresentada ao MinC passava por todas as etapas de controle (Secretaria Finalística, Entidade vinculada/Parecerista, e CNIC) para, posteriormente, se aprovada, iniciar a captação de recursos e a execução do projeto. Entretanto, de acordo com informação do MinC, apenas 20% dos projetos aprovados eram bem-sucedidos em captar recursos suficientes para viabilizar sua execução.

A partir da publicação da IN MinC nº 01/2017, as propostas apresentadas passarão, inicialmente, por uma análise simplificada no Ministério e, se aprovadas, estarão



autorizadas a captar até 10% do valor do projeto. Apenas após atingir esse nível de captação, o projeto é submetido ao órgão para que seja feita a análise técnica completa, podendo o Ministério optar pela aprovação, reprovação ou modificação do projeto. Dessa forma, a expectativa é no sentido de obtenção de ganho de eficiência processual, uma vez que todas as instâncias de análise do MinC só serão acionadas para a apreciação de projetos que já demonstraram algum potencial de captação.

b) Instituição de conta única e publicação de gastos no Portal da Transparência.

A IN MinC nº 01/2017 prevê que os recursos financeiros dos projetos culturais serão operados por meio de uma única conta (antes havia duas contas, uma para captação e outra para movimentação) e os registros de movimentação dessa conta serão divulgados no Portal da Transparência do Governo Federal.

c) Acompanhamento tempestivo dos projetos em execução e validação automática de preços praticados.

Por meio de melhorias que estão sendo implementadas no Sistema Salic, o MinC receberá tempestivamente, em meio eletrônico, a documentação comprobatória das despesas executadas nos projetos apoiados. Além disso, o próprio Salic, valendo-se da média dos preços praticados em outros projetos, validará o custo de um item em um determinado projeto, não acatando despesas que estejam acima da média calculada.

d) Incentivos à desconcentração regional.

A IN MinC nº 01/2017 trouxe alguns dispositivos (Art. 21, Art. 24 § 2º e Art. 25, inciso I) que buscam promover a desconcentração regional do Pronac, estimulando a execução de projetos nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste.

e) Utilização de trilhas de auditoria para detectar situações de risco.

A IN MinC nº 01/2017 prevê, em seu Art. 97 e Anexo VII, a análise de possíveis fraudes e/ou inconsistências na execução dos projetos por meio da utilização de trilhas eletrônicas de auditoria, que farão a indicação daqueles projetos que se encontram com a execução fora de parâmetros definidos.

f) Limitação de projetos por proponente e do valor cobrado por ingressos.

A IN MinC nº 01/2017, em seu Art. 20, buscando a desconcentração de projetos aprovados, estabelece limites máximos de projetos por proponente, tanto em quantidade de projetos quanto em montante de recursos administrado. A norma ainda traz, com intuito de aumentar a democratização de acesso aos eventos apoiados pelo Pronac, a limitação do valor médio a ser cobrado por ingressos em projeto apoiado com recursos da Lei Rouanet (Art. 53 Inciso I alínea “e”).

g) Previsão de auditoria externa nos projetos culturais.

O novo arcabouço normativo do Pronac prevê em seu Art. 22, § 3º, Inciso II, a obrigatoriedade de que projetos com valor superior a R\$ 5 milhões sejam submetidos a auditoria externa.

A partir dessas e de outras mudanças implementadas, vislumbra-se que o MinC pode ter um ganho significativo no que tange ao acompanhamento dos projetos em execução, à promoção da transparência pública, à produtividade da análise de prestações de contas, à economia processual e à democratização de acesso aos projetos apoiados. Entretanto, é importante considerar que a IN MinC nº 01/2017 foi publicada em março de 2017 e será aplicável apenas aos projetos apresentados após essa data, portanto os efeitos



práticas das inovações trazidas pelo referido normativo só serão confirmados após a operacionalização da nova metodologia definida.

Apesar da expectativa de agregação de valor ao processo com as alterações promovidas por meio da IN MinC nº 01/2017, observou-se que algumas instâncias ainda carecem de fortalecimento e/ou aprimoramento, entre as quais destacam-se:

- a) Avaliação técnica dos projetos pelos pareceristas;
- b) Avaliação da compatibilidade de custos dos projetos com o mercado;
- c) Tratamento do passivo de prestação de contas;
- d) Fortalecimento em relação ao comportamento ético.

Ademais, no contexto de garantir de forma razoável o atingimento dos objetivos do Programa, e considerando as recentes abordagens no sentido do fortalecimento dos controles internos, é necessário e oportuno que seja desenvolvida cultura de gerenciamento de riscos em todas as fases do processo, com o fortalecimento do ambiente de controle, a identificação e avaliação de riscos e a implementação de procedimentos para mitigar os riscos identificados.

Neste sentido, em pontos específicos do Relatório foram registradas constatações que tratam especificamente das fragilidades identificadas nas mencionadas instâncias e de oportunidades de melhoria do processo.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Tratamento do passivo de prestação de contas, com previsão de não conclusão das análises pertinentes até o prazo final dos contratos dos servidores temporários alocados nessa atividade. Necessidade de tratamento do novo passivo, formado após 2011, e necessidade de ajustes metodológicos para o tratamento do passivo total de prestação de contas de projetos apoiados pelo Pronac.

Fato

A análise realizada teve por objetivo atualizar e analisar as informações pertinentes ao tratamento do passivo de prestações de contas (PC) referentes à execução de projetos culturais apoiados no âmbito da Lei nº 8.313/1991, a Lei Rouanet, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). O mencionado passivo, que abrange as prestações de contas acumuladas de projetos executados entre 1991 e 2011, foi objeto do Acórdão nº 1.385/2011-TCU-Plenário, ocasião em que o Tribunal determinou ao MinC e ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que apresentassem plano de ação para reduzir o estoque de prestações de contas sem análise conclusiva.

Para atender à determinação do mencionado Acórdão foi elaborado um plano de ação, em 2012, tendo como principal etapa a estruturação de recursos humanos e materiais e, a partir da aprovação do plano, foi realizada em 2013 a contratação de servidores temporários para analisar exclusivamente o passivo de PC até 2011. Esses servidores foram organizados em equipes, e, com a definição de metas e de metodologia específica, deveriam finalizar a análise do estoque de prestações de contas pendentes em quatro anos, conforme estimado à época. O contrato dos servidores temporários, considerando uma prorrogação prevista de mais um ano, encerra-se em maio de 2018.



A respeito do passivo objeto do Acórdão nº 1.385/2011-TCU-Plenário, registra-se que, enquanto se iniciava seu tratamento, que somava cerca de 14.800 processos pendentes de análise e recebidos até 31 de dezembro de 2011, formava-se um novo passivo de prestações de contas referentes aos projetos executados após 2011, que atualmente representam um montante de cerca de 8.500 projetos pendentes de análise conclusiva de suas prestações de contas. Por conseguinte, o saldo total de prestações de contas pendentes de análise conclusiva, em 31 de dezembro de 2016, era de cerca de 19.000 projetos. Conforme Quadro apresentado a seguir.

Quadro: Situação das Prestações de Contas do Pronac

Situação	2016		2015		2014	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
PC não apresentadas	1.126	417.361.053,37	1.214	371.174.210,42	989	350.936.860,63
PC aguardando análise	17.535	8.585.170.323,60	16.037	8.434.262.948,74	14.567	6.852.921.839,52
PC em análise	1.188	788.423.157,83	2.425	1.325.477.311,40	1.608	940.454.463,66
PC não aprovadas	484	236.987.115,26	1.238	438.136.803,40	1.100	362.469.166,40
PC aprovadas	5.186	1.468.083.967,90	5.794	1.651.247.112,07	4.717	1.345.688.903,30

Fonte: Relatório de Gestão 2016 SE/MinC

A partir desse Quadro é possível perceber que o estoque total de prestações de contas pendentes de análise vem crescendo nos últimos anos; em 31 de dezembro de 2016, o Ministério da Cultura possuía 18.723 projetos com contas apresentadas e sem análise conclusiva, totalizando o montante de R\$ 9,4 bilhões.

Existe expectativa de que o processo de prestação de contas dos projetos aprovados sob a égide da IN MinC nº 01/2017, publicada em 20 de março de 2017, seja mais eficiente e célere, a partir da possibilidade de acompanhamento tempestivo da execução dos projetos, inclusive por meio de verificações automáticas, via sistema Salic, quanto à apresentação de documentos fiscais e em relação à adequação dos preços praticados. Entretanto, é necessário que o Ministério articule soluções para o tratamento do estoque de prestações de contas pendentes de análise, uma vez que representam significativo montante de recursos públicos renunciados e cuja regular aplicação deve ser objeto de avaliação pelo MinC.

Resultados alcançados com o tratamento do passivo de prestações de contas

Inicialmente, em 31 de dezembro de 2011, foi apurado o estoque inicial de 14.808 prestações de contas pendentes de análise conclusiva, cujo tratamento, a partir da contratação de servidores temporários, conforme anteriormente registrado, iniciou-se em maio de 2013. No Quadro apresentado em sequência, verifica-se que em cerca de três anos e meio de atuação foram analisados conclusivamente apenas 27% do estoque de prestações de contas existente, número aquém do esperado, pois se for considerado o prazo inicialmente definido para a análise desse passivo, de quatro anos, a produtividade estimada seria de 25% ao ano, ao passo que esse foi o quantitativo obtido em três anos e meio de análises; se for considerado um período de cinco anos, incluindo a prorrogação por mais um ano dos contratos temporários, a produtividade estimada para zerar o passivo seria de 20% ao ano. Dessa forma, em três anos e meio esperava-se que o estoque do passivo fosse reduzido em torno de 70%.

Quadro: Tratamento do estoque de prestação de contas no período entre 2013 e 2016

Unidade	2013/2016			
	Estoque em 2013	Redução	Estoque em 2016	% Redução
<u>Sefic</u>	12.333	3.229	9.104	26,18



SAV	1.151	569	582	49,44
CGEXE	1.324	255	1.069	19,26
Total	14.808	4.053	10.755	27,37

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir das informações contidas no Ofício SEI nº 225/2017/SE-MINC.

Nos dois primeiros exercícios, a força tarefa para análise do passivo de prestações de contas teve resultados abaixo do esperado; o passivo total foi reduzido em apenas 5,5% no acumulado de 2013 e 2014. Tal fato se deu, entre outros fatores, pela ausência de normativo que abrangesse as peculiaridades das prestações de contas do passivo, situação equacionada com a edição da Portaria nº 86/2014; pelo fato de ser o início do processo; pelas mudanças ocorridas na estrutura do MinC; e pela deficiência na atuação do Comitê Gestor do Passivo, colegiado formado para delimitar as diretrizes e procedimentos estratégicos e gerais referentes à análise do passivo. A partir de 2015 a produtividade das equipes do passivo teve incremento relevante em relação aos dois anos anteriores; os desempenhos apresentados nos exercícios de 2015 e de 2016 ficaram, respectivamente, em cerca de 10% e de 12% do total de prestações de contas (conforme discriminado no Quadro a seguir), entretanto ainda abaixo da expectativa, considerando-se a intenção de analisar todo o estoque em cinco anos, o que, conforme já mencionado, demandaria a análise de 20% desse passivo ao ano.

Quadro – Produtividade das Equipes do Passivo em 2015 e 2016

Unidade	Inicial	Saldo 2014	2015			2016		
			Redução	Saldo	%	Redução	Saldo	%
Sefic	12.333	11.639	1.249	10.390	10,13	1.286	9.104	10,43
SAV	1.151	1.070	141	929	12,25	347	582	30,15
CGEXE	1.324	1.282	74	1.208	5,59	139	1.069	10,50
Total	14.808	13.991	1.464	12.527	9,88	1.772	10.755	11,96

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir das informações contidas no Ofício SEI nº 225/2017/SE-MINC.

Com este resultado, estima-se que, mesmo que a produtividade crescesse a ponto de se obter uma produção de 20% ao ano, ainda assim, a força-tarefa não lograria êxito em atingir 100% de análise do estoque de prestações de contas no decurso dos exercícios de 2017 e até maio de 2018, pois o resultado seria, ainda, inferior a 70%. Para zerar o passivo de prestações de contas pendentes de análise, seria necessária uma produtividade de 50% em 2017 e mais cerca de 22% em 2018, considerando que os contratos temporários, já contabilizada a prorrogação, encerram-se em maio de 2018.

Embora os resultados apresentados não sejam suficientes para que se vislumbre a análise total do passivo, objeto do Acordão nº 1.385/2011-TCU-Plenário, até o final dos contratos dos servidores temporários alocados nessa atividade, é importante destacar que a organização das equipes do passivo, com pessoal e estruturas permanentes dedicadas a esse fim, e ainda contando com suporte normativo específico, permitiu que as atividades de análise do passivo de prestação de contas tivessem um aumento de produtividade em relação ao ano anterior, mesmo considerando todas as mudanças ocorridas no Ministério da Cultura no exercício de 2016, inclusive com a extinção temporária da Pasta por alguns dias.

Adicionalmente, acrescenta-se a estas considerações quantitativas o aspecto qualitativo do estoque ainda pendente de análise, o qual deve ser ponderado pelo gestor, pois o nível de complexidade e o tamanho de alguns projetos, aliados com sua criticidade (riscos de maior número de diligências, de falta de documentos, etc.), poderá demandar tempo superior ao empregado na análise de prestações de contas de projetos mais simples. Logo, é necessário que as estimativas de prazo necessário para conclusão da análise do passivo remanescente agreguem informações qualitativas do estoque, tornando, assim, mais realista a previsão realizada.



No que tange ao passivo formado a partir de 2012, em que pese o mesmo não ser objeto do Acórdão nº 1.385/2011-TCU-Plenário, o mesmo já totaliza cerca de 8.500 projetos. Para o tratamento desse passivo, o gestor informou que estão em fase de testes algumas iniciativas que podem facilitar a análise das prestações de contas, em especial a utilização do sistema Salic para a realização das análises financeiras, em oposição ao método tradicional de analisar documentos em papel. Para a implementação dessa medida é necessário que o proponente insira, no sistema Salic, a documentação referente à prestação de contas, como a documentação fiscal, cheques, outros documentos e a planilha orçamentária aprovada, o que possibilitaria fazer, de forma eletrônica, o batimento dos gastos e a conciliação bancária, etapas mais demoradas da análise.

Frente ao atual diagnóstico, faz-se necessário reavaliar as estratégias adotadas para o tratamento do passivo em sua totalidade, anterior e posterior a 2011. Embora já se tenha pensado e desenvolvido metodologias específicas para o tratamento do passivo de projetos executados até 2011, o estoque de prestações de contas pendentes de análise deve ser tratado de forma única, sem corte temporal, uma vez que, em essência, trata-se do mesmo problema. É necessário, ainda, que os aspectos de criticidade dos projetos sejam incorporados na estratégia de análise e de tratamento do passivo, considerando os riscos envolvidos, a materialidade e a complexidade dos projetos, entre outros critérios. É possível, por exemplo, buscar auxílio na utilização de soluções tecnológicas, adotar priorizações, definir segmentos no estoque, entre outras medidas que possam incrementar a produtividade, frente à limitada capacidade operacional do MinC.

Também é importante destacar o papel e a atuação do Comitê Gestor do Passivo, colegiado responsável pelo acompanhamento da análise do estoque de prestações de contas pendentes de análise (até 2011). Na auditoria referente à avaliação da gestão 2015 da Secretaria-Executiva do MinC foi emitida recomendação no sentido de que esse Comitê tivesse uma atuação mais eficaz e permanente no monitoramento dos resultados obtidos pelas gerências do passivo e atuação em relação aos gargalos e oportunidades de melhoria que fossem identificados ao longo do exercício.

Em relação a essa situação e à recomendação expedida, o gestor informou que as mudanças estruturais ocorridas no MinC no exercício de 2016 impactaram negativamente o funcionamento do Comitê Gestor do Passivo, notadamente no 2º semestre de 2016, e que o colegiado retomou suas atividades a partir de dezembro de 2016. Neste sentido, seria importante dar mais estabilidade e condições de atuação mais efetiva ao Comitê Gestor do Passivo. Em reunião realizada com representantes da Secretaria-Executiva e das demais secretarias finalísticas do Ministério foi sinalizado que há intenção de dotar esse colegiado com poder deliberativo e não apenas executivo, incluindo em sua composição, como membros titulares, os Secretários de cada Secretaria Finalística envolvida no processo. Essa providência caracterizaria uma boa prática, com sinalização positiva em relação à importância atribuída ao trabalho em realização; no entanto a mesma ainda não se efetivou.

Considerando o exposto, é fundamental que o MinC estabeleça metodologia de trabalho para análise do passivo de prestações de contas que contemple, de forma integrada, aspectos de risco, de relevância e de materialidade, principalmente considerando a limitada capacidade operacional do Ministério e o encerramento, em maio de 2018, dos contratos dos servidores temporários alocados na força tarefa do passivo. Adicionalmente, a atribuição de poder deliberativo ao Comitê Gestor do Passivo permitirá dar maior celeridade aos trabalhos sob responsabilidade desse Comitê.

Causa



O número de projetos aprovados é superior à capacidade operacional do MinC de acompanhá-los e de analisar suas prestações de contas. Ademais, a falta de acompanhamento tempestivo dos projetos e a metodologia adotada para a análise de prestações de contas, torna o processo insustentável no longo prazo.

Manifestação da Unidade Examinada

Acerca dos fatos abordados, a SE/MinC se posicionou da seguinte forma:

“Parte do relatório aborda a efetividade da atuação do comitê gestor:

Em relação a essa situação e à recomendação expedida, o gestor informou que as mudanças estruturais ocorridas no MinC no exercício de 2016 impactaram negativamente o funcionamento do Comitê Gestor do Passivo, notadamente no 2º semestre de 2016, e que o colegiado retomou suas atividades a partir de dezembro de 2016.

A assertiva do relatório em relação ao funcionamento do comitê resultou, sabe-se, de manifestação desta Pasta. Entretanto, cabe ressaltar que o impacto negativo mencionado pelo MinC não deve ser entendido como um retrocesso no tratamento do problema ou na atuação do comitê, mas como um obstáculo ao avanço mais acelerado do debate das medidas para mitigação do passivo

Ao observar os números de 2016, percebe-se que as gerências responsáveis pelas prestações de contas, utilizando-se dos mecanismos criados pelo comitê, como a nova estrutura de funcionamento em núcleo de atividades em substituição às células de trabalho, a Portaria nº 86/2014 e o manual de análise de prestação de contas, conseguiram aumentar a sua produtividade a despeito das mudanças ocorridas no MinC durante o exercício e o enorme volume de solicitações de informações oriundas do Congresso Nacional, em virtude da CPI da Lei Rouanet, bem como de outros órgãos como o Ministério Público, Polícia Federal e Tribunal de Contas da União”.

Análise do Controle Interno

A manifestação encaminhada pelo MinC não contrapõe os fatos constatados pela equipe de auditoria, mas os complementa.

O Ministério destaca que as mudanças estruturais ocorridas na Pasta em 2016 obstaculizaram uma atuação mais efetiva do Comitê do Passivo, mas, por outro lado, a estrutura funcional e normativa aplicada ao trabalho de análise do passivo permitiu que as equipes aumentassem a produtividade de análise, a despeito das mudanças ocorridas no Ministério.

Ambos os fatos foram considerados procedentes e estão contemplados na análise da equipe de auditoria, portanto não há informações adicionais a serem acrescentadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar plano para tratamento do passivo de prestações de contas pendentes de análise, incluindo tanto os projetos abrangidos pelo Acórdão nº 1.385/2011-TCU-Plenário como aqueles executados a partir de 2012. Esse plano deve prever, pelo menos: a) Previsão de redução do passivo abrangido pelo Acórdão nº 1.385/2011-TCU-Plenário até o fim do contrato dos servidores temporários (maio/2018)



e plano de contingência para a análise das prestações de contas ainda pendentes de tratamento após essa data; b) Metodologia de trabalho a ser utilizada para análise das prestações de contas pendentes, tais como: critérios de priorização e/ou amostragem, caracterização do estoque, utilização de soluções tecnológicas, segregação por materialidade/risco/relevância, inovações normativas, contratação/realocação de pessoal, etc. ; e c) Estimativa de prazo de conclusão do passivo total de prestações de contas pendentes de análise, levando em consideração a força de trabalho necessária para a análise das prestações de contas tempestivamente, de forma a evitar a formação de novos passivos.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na análise e aprovação dos pareceres técnicos no âmbito do Pronac, relacionadas à padronização do parecer técnico e à avaliação dos custos dos projetos. Identificação de oportunidade de melhoria no ambiente de controle.

Fato

Considerando o escopo desta auditoria, naquilo que diz respeito às análises relacionadas à Lei Rouanet, com abordagem focada na fase de admissibilidade e análise das propostas de projetos culturais apresentadas, e considerando critérios de avaliação de risco e de aprimoramento dos controles internos, foram identificadas oportunidades de melhoria no que concerne ao processo de avaliação técnica dos projetos, principalmente em relação à análise de custos, e ao fortalecimento do comportamento ético no ambiente interno onde se desenvolve o macroprocesso de aprovação de projetos no Pronac. Apresenta-se a seguir uma análise mais detalhada desses dois aspectos.

1) Análise técnica referente ao custo dos projetos

No processo de admissão e análise de propostas de projetos culturais, um dos aspectos mais relevantes analisados é o custo do projeto e a sua adequabilidade com os valores praticados no mercado. Essa relevância é refletida nos diversos normativos aplicados ao processo, tais como:

- a) Regimento Interno da CNIC, que prevê em seu Art. 18, inciso V, que a manifestação do membro da CNIC deve contemplar, dentre outros, a apreciação da adequação do orçamento do projeto aos valores de mercado;
- b) Decreto nº 5.761/2006, que regulamenta a Lei Rouanet, que prevê em seu Art. 6º, § 3º, que a apreciação técnica dos projetos deverá verificar, necessariamente, a adequação dos custos propostos aos praticados no mercado;
- c) Portaria MinC nº 83/2011, que regula a seleção de peritos e dá orientação sobre o conteúdo do parecer técnico, que dispõe que o parecer técnico deve contemplar a análise da compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado regional da produção;
- d) Portaria MinC nº 39/2017, que define as regras de gestão do Banco de Pareceristas, de classificação e distribuição de projetos culturais, bem como de procedimentos de análise e emissão de pareceres técnicos; e



d) Instrução Normativa MinC nº 01/2017, que regula os fluxos e procedimentos relativos ao Pronac, que também prevê, no Art. 74, inciso V, que o parecer de análise técnica deverá contemplar a análise da compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado regional da produção.

Ainda sobre o custo dos projetos, foi inserido no Salic banco de preços a ser utilizado pelos proponentes, constituído de faixa de valores, com valor mínimo e máximo para itens orçamentários que historicamente foram praticados no âmbito do Pronac/incentivo fiscal. Quando o item orçamentário constante de determinado projeto não for encontrado no sistema, cabe ao proponente inserir o preço, e, após análise da prestação de contas do projeto, passará a fazer parte do Banco de Dados do Salic, conforme metodologia definida.

Verifica-se, portanto, que o arcabouço normativo aplicado ao Pronac prevê recorrentemente que a análise técnica do projeto deve contemplar a verificação da adequação do custo proposto aos valores praticados no mercado.

No fluxo de análise técnica das propostas de projeto cultural, a verificação do custo do projeto é realizada por parecerista técnico contratado por meio de Edital de Credenciamento. Dessa forma, o MinC e suas entidades vinculadas têm à sua disposição um banco de pareceristas para os quais são distribuídas as propostas de projeto para fins de análise técnica, sendo esses profissionais remunerados de acordo com o número de análises realizadas.

Especificamente em relação à análise dos custos do projeto, ela é realizada considerando os valores propostos na planilha orçamentária registrada pelo proponente no Salic. A partir dos itens e respectivos valores inseridos nessa planilha, o parecerista deve avaliar tanto a pertinência do item para o projeto, como a compatibilidade do preço orçado em confrontação com aquele praticado no mercado, devendo, quando for o caso, sugerir exclusões e/ou adequação de valores.

Em amostra não estatística, em dez projetos selecionados aleatoriamente, verificou-se que as intervenções do parecerista em relação aos custos do projeto apresentaram as seguintes fragilidades:

- a) A análise acerca do custo do projeto foi superficial, sem aprofundamento da metodologia utilizada;
- b) Ausência de indicação das fontes de pesquisa utilizadas para subsidiar a análise realizada; e
- c) Ausência de evidências da realização de levantamento de preços no mercado.

Ainda que se esteja abordando exclusivamente o processo de análise de custo como ponto de fragilidade da análise técnica, o gestor público federal deve supervisionar a elaboração do parecer técnico no sentido de garantir que essa peça aborde a contento todos os tópicos obrigatórios, previstos em normas específicas. Destaca-se que o aspecto do custo é relevante, sobretudo porque a aprovação de orçamento sem verificação da sua compatibilidade com os preços praticados no mercado pode levar o MinC, e todas as instâncias supervisoras do processo de aprovação de projetos no Pronac, a aprovar projetos culturais com valores acima daquele que represente o custo efetivo para a execução do projeto, o que, posteriormente, pode gerar situações de execução do projeto com custos superfaturados.

Nesse sentido, as análises técnicas realizadas pelos pareceristas devem ser objeto de supervisão pelo MinC, com verificação da clareza, da coerência, da completude e da fundamentação do seu conteúdo. No entanto, verificou-se, a partir das manifestações



das unidades do MinC, que essa supervisão é usualmente realizada por meio do sistema Salic, por meio de conferência quanto à aderência do parecer técnico aos normativos aplicáveis, especialmente no que tange aos tópicos abordados na análise e, caso se verifique a necessidade de algum ajuste, o parecer é encaminhado ao parecerista para providências.

Embora esse procedimento garanta algum grau de supervisão em relação aos trabalhos de análise técnica, a simples verificação por meio do sistema Salic traz falhas relevantes, especialmente relacionadas à assimetria de informações e à falta de transparência, uma vez que esse processo de revisão:

- a) não provê evidências de sua realização;
- b) não fica documentado;
- c) não permite conhecer os critérios utilizados para avaliar o parecer recebido e, como consequência, atestar a adequação do pagamento a ser realizado ao técnico parecerista;
- d) não permite evidenciar os eventuais problemas identificados;
- e) não contempla registro do responsável pela recepção e atesto do parecer; e
- f) não permite conhecer os ajustes eventualmente requeridos aos pareceristas.

Dessa forma, destaca-se que a melhoria na qualidade das avaliações técnicas dos projetos deve abranger, além do aperfeiçoamento da qualidade dos pareceres e da análise dos custos dos projetos, aprimoramentos na supervisão e aprovação do produto entregue (parecer técnico), com ampliação e aprofundamento da análise de sua conformidade, adotando-se metodologia para verificar a adequada fundamentação dos pareceres, as questões abordadas, os aspectos omitidos pelo parecer, e os critérios e parâmetros utilizados pelo parecerista para avaliação dos custos do projeto.

Os pareceres técnicos, por sua vez, mesmo restritos ao registro dos itens previstos nos normativos, deveriam observar critérios mínimos de padronização, observando-se as particularidades dos diferentes segmentos culturais, referentes, por exemplo, a metodologias para análise dos custos, necessidade de informar as fontes consultadas, registro dos cálculos realizados e as análises efetuadas e que permitiram emitir as conclusões formalizadas, dentre outros.

2) Fortalecimento dos controles internos

Considerando o atual momento de mudanças processuais no contexto da Lei Rouanet, é importante que o gestor tenha orientação voltada ao fortalecimento contínuo dos controles internos aplicáveis ao macroprocesso, de forma a mitigar os riscos e a garantir o atingimento dos objetivos do Pronac.

Dessa forma, mesmo considerando a automação de procedimentos, como a criação de trilhas de verificação de inconsistências no Salic, riscos continuam existindo, bem como as oportunidades de melhorias que tornem os controles aplicáveis ao Pronac mais efetivos.

Nesse sentido, verificou-se que a possibilidade de conflito de interesses é um risco relevante relacionado ao macroprocesso de aprovação de projetos no Pronac, especialmente em relação aos membros da CNIC e a pareceristas técnicos, os quais, apesar de terem influência determinante no processo, possuem vínculo precário com a administração pública e têm ligação direta com o meio cultural, aumentando a possibilidade de existirem situações conflitantes, entre interesses públicos e privados,



podendo, eventualmente, comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, a aprovação técnica de projetos culturais.

Os normativos atinentes às atividades desempenhadas pela CNIC e por pareceristas, quais sejam, o regimento interno da mencionada Comissão (Resolução nº 1, de 1º de novembro de 2013) e a Portaria nº 39/2017 (que regula a contratação dos pareceristas), tratam das situações em que esses profissionais devem declarar-se impedidos de apreciar os processos que lhes são submetidos.

Dentre as hipóteses, relacionam-se aquelas elencadas pelo Art. 21 da Resolução nº 1, de 1º de novembro de 2013, em que os membros da CNIC estão impedidos de participar da análise de projetos culturais, quais sejam:

- a) em que tenham interesse direto ou indireto;*
- b) de cuja elaboração tenham participado ou concorrido;*
- c) de cuja instituição proponente tenham participado, nos últimos dois anos;*
- d) de cuja instituição proponente tenha participado seu cônjuge, companheiro ou parentes e afins até o terceiro grau;*
- e) cujo proponente seja seu cônjuge, companheiro ou parente ou afim até o terceiro grau;*
- f) cujo proponente ou seu cônjuge ou companheiro esteja litigando judicial ou administrativamente com o membro da CNIC.*

A Portaria nº 39/2017, em seu Art. 3º, prevê, também, um rol de hipóteses em que o parecerista deveria declarar-se impedido de efetuar análises técnicas em projetos culturais, quando:

I - houver interesse, direto ou indireto, mediato ou imediato, por si ou qualquer de seus parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, no resultado do projeto a ser examinado;

II - tenha participado como colaborador na elaboração do projeto ou tenha participado da instituição proponente nos últimos dois anos, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau;

III - esteja litigando, judicial ou administrativamente, com o proponente, respectivo cônjuge ou companheiro;

IV - esteja vigente a contratação anterior que tenha como objeto a análise e emissão de parecer técnico sobre projetos culturais para o Ministério da Cultura ou suas Entidades Vinculadas;

V - esteja de posse de projetos com prazo de análise técnica vencido, inclusive a prorrogação, se houver, enquanto não recebido pela unidade técnica o respectivo parecer; e

VI - passe a exercer atividade profissional ou se enquadrar em situação prevista como impedimento ao credenciamento.



Ambos os dispositivos preveem que, em caso de ocorrência de alguma das situações elencadas, o membro da CNIC ou o parecerista, faça uma declaração espontânea de impedimento informando essa condição.

Considerando que tanto os membros da CNIC quanto os pareceristas são profissionais ligados ao meio cultural e que possuem vínculo precário com a administração pública, a forma de o MinC tratar os possíveis impedimentos apresenta fragilidades, pois a declaração espontânea de impedimento deixa essa decisão exclusivamente sob a responsabilidade e a subjetividade da análise do interessado na questão. Assim, existe a necessidade de o MinC adotar rotina de verificação de possíveis conflitos, a partir do cruzamento de dados para identificação de vínculos, bem como de estabelecer a necessidade de apresentação de declaração formal de que o profissional não possui impedimento.

A eventual ocorrência de impedimentos, não detectados pelo MinC e não informados pelo profissional, coloca sob suspeição as avaliações técnicas realizadas envolvendo projetos culturais, cabendo ao Ministério adotar medidas voltadas ao fortalecimento do controle interno e da integridade do ambiente.

Causa

Falta de padronização de metodologia de trabalho aplicada aos pareceristas técnicos e deficiência na supervisão do trabalho desses profissionais; Deficiência no gerenciamento dos riscos de conflito de interesses.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700874/011, que remeteu o registro do fato à Unidade, a Secretaria Executiva do MinC encaminhou, por meio do Ofício SEI nº 308/2017/SE/MinC, de 26/06/2017, manifestação da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, conforme transcrição a seguir:

“Trata-se de manifestação desta Secretaria quanto as oportunidades de melhoria identificadas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFC) no âmbito da Solicitação de Auditoria 201700874/011, solicitadas por essa Secretaria Executiva por meio do Memorando-Circular nº 59/2017/SE (SEI 0320997).

No âmbito do processo de aprovação de projetos por meio do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), a CGU identificou possíveis melhorias na análise técnica referente ao custo dos projetos e no fortalecimento dos controles internos.

Análise técnica referente ao custo dos projetos:

Em relação à análise técnica referente ao custo dos projetos, a análise do MTFC focou no custo do projeto e a sua adequabilidade com os valores praticados no mercado. Assim, destaca-se as seguintes necessidade de melhorias apontadas pelo MTFC:

‘[...] a melhoria na qualidade das avaliações técnicas dos projetos deve abranger, além do aperfeiçoamento da qualidade dos pareceres e da análise dos custos dos projetos, aprimoramentos na supervisão e aprovação do produto entregue (parecer técnico), com ampliação e aprofundamento da análise de sua conformidade, adotando-se metodologia para verificar a adequada fundamentação dos pareceres, as questões abordadas, os aspectos omitidos pelo parecer, e os critérios e parâmetros utilizados pelo parecerista para avaliação dos custos do projeto.



Os pareceres técnicos, por sua vez, mesmo restritos ao registro dos itens previstos nos normativos, deveriam observar critérios mínimos de padronização, observando-se as particularidades dos diferentes segmentos culturais, referentes, por exemplo, a metodologias para análise dos custos, necessidade de informar as fontes consultadas, registro dos cálculos realizados e as análises efetuadas e que permitiram emitir as conclusões formalizadas, dentre outros.'

A criação de padrões referenciais de preços de mercado é foco constante desta Secretaria. Entre os anos de 2009 e 2012, o Ministério da Cultura celebrou contrato com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), cuja contratação referiu-se de serviços técnicos profissionais especializados para realização de pesquisa de preços médios de itens orçamentários.

A necessidade de informações atualizadas sobre preços médios dos bens e serviços culturais eram de suma importância para subsidiar os pareceres e análises técnicas dos projetos apresentados o âmbito do Pronac e dar celeridade de apreciação de projetos culturais. A partir do ano de 2013, contudo, o Ministério da Cultura não renovou o contrato com a FGV.

Desta forma, considerando que o Ministério da Cultura é, possivelmente, o maior detentor de informações para criação de um referencial de preços em razão do alcance do Programa Nacional de Apoio à Cultura no território nacional, esta Secretaria tem direcionado esforços para a criação de um Banco de Dados com referencial de preços.

A primeira etapa desse Banco de Dados foi a disponibilização, no Salic Gerencial < <http://sistemas.cultura.gov.br/gerencial/Gerencial/Gerencial.php#> >, na aba Itens Orçamentários, duas consultas iniciais:

Menu de Produtos Culturais; e

Item orçamentário por produto – valor médio;

No “Menu de Produtos Culturais” o banco de dados permite que todos os produtos sejam listados e, também, filtrados por etapa do projeto cultural (pré-produção/preparação, produção/execução, recolhimentos, pós-produção, custos vinculados e assessoria contábil e jurídica).

No menu “Item Orçamentário por Produto – Valor Médio” os produtos podem ser filtrados por item orçamentário, unidade da federação e município.

O Banco de Dados conta, atualmente, com informações apresentadas pelo proponente na planilha orçamentária, mas sua evolução acompanhará a apresentação a evolução do próprio Sistema SALIC o qual permitirá, tão logo sejam analisadas prestações de contas no SALIC, também a criação de um Banco de Dados com referencial de preços após análise da prestação de contas.

Além das melhorias acima implementadas, os projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) passaram por novas regras de aprovação a partir da Instrução Normativa nº 1/2017. Essas atualizações também compreenderam a contratação de pareceristas técnicos, que recebeu novas regras para a gestão de profissionais, a classificação e distribuição dos projetos, bem como para procedimentos de análise e emissão de pareceres técnicos. As novas regras, publicadas pela [Portaria nº 39](#) na edição de 13/4/2017 do Diário Oficial da União, passarão a ser aplicadas a partir do próximo edital de contratação de pareceristas, previsto para este ano.



O novo modelo de contratação de pareceristas tem por objetivo credenciar profissionais mais qualificados, os quais atuarão em projetos de todos os níveis de complexidade e ainda, serão remunerados pelos pareceres emitidos, conforme a atualização dos valores mencionados no art. 19 da referida Portaria.

O novo fluxo de aprovação de projetos estabelecido pela IN proporciona maior qualidade na produção dos pareceres, que sinalizarão a efetiva viabilidade de execução dos projetos e subsidiarão a análise na próxima etapa, pelos membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

O novo modelo resultará em uma nova abordagem na emissão do parecer técnico. O parecerista deverá realizar uma análise mais cuidadosa em cada um dos itens técnico-orçamentários, de forma a aprimorar a análise dos projetos antes de chegar à CNIC. Nesta Portaria, há a previsão de expressa de que o parecerista responsável pela análise do produto principal deverá promover a avaliação dos custos administrativos do projeto e a consolidação dos pareceres emitidos (art. 12).

Depois de passar pela fase de admissibilidade, a proposta cultural segue para a unidade técnica correspondente ao segmento cultural do seu produto principal. Dentro do Sistema MinC (Secretarias e Instituições Vinculadas), há unidades diferentes que lidam com universos artístico-culturais diferentes e que têm a competência de realizar esta tarefa. As secretarias e entidades vinculadas podem convocar pareceristas de seu próprio corpo de servidores ou do banco de peritos do MinC, que são profissionais credenciados por meio de edital público.

A análise técnica se dá conforme requisitos estritamente objetivos como a adequação das fases do projeto; análise de preços de cada item orçamentário, conforme praticado pelo mercado. O parecer pode trazer sugestões de ajustes, com recomendação de aprovação total, parcial ou indeferimento, devidamente fundamentada

Fortalecimento dos controles internos:

Em relação ao fortalecimento dos controles internos, este Ministério tem convergido com as recomendações emitidas pelo MTFC com o intuito de mitigar riscos e melhorar seus controles. Assim, além das melhorias já anunciadas no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) a partir da Instrução Normativa nº 1/2017, na qual destaca-se a previsão e início da efetiva implementação de trilhas de controle, também está prevista revisão do Regimento Interno da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

Quanto ao controle de possíveis impedimentos por parte de representantes da CNIC e pareceristas em razão de conflito de interesse, atualmente o que se têm é declaração formal de que o profissional está impedido de realizar a análise. A SEFIC, contudo, solicitará à Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica um estudo quanto a viabilidade de implementação rotina de verificação de possíveis conflitos de interesse, a partir do cruzamento dos bancos de dados que este Ministério tem acesso, para identificação de vínculos.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, quanto à avaliação técnica dos projetos culturais, a Sefic corrobora as necessidades de aprimoramento apontadas no fato. Neste sentido, a Secretaria dispôs sobre os esforços do MinC em relação à criação de padrões referenciais de preços, seja por meio da contratação dos serviços técnicos da FGV, ocorrida no passado, seja por meio da criação, no Sistema Salic, de banco de dados de preços médios praticados historicamente nos projetos. Ainda sobre as melhorias na



análise técnica, fez referência à Portaria MinC nº 39, de 13 de abril de 2017, a qual regula a gestão do banco de pareceristas e os procedimentos de análise e emissão de pareceres técnicos.

Quanto à análise técnica dos projetos, cabe destacar, ainda, a necessidade de aprimoramentos no processo de recebimento, avaliação e validação dos pareceres e, neste aspecto, a Portaria nº 39/2017, em seu art. 29, prevê as competências das Unidades de Análise técnica, reforçando as necessidades relatadas, em especial sobre os critérios técnicos para qualificar os pareceres e quanto à avaliação da adequação dos pareceres emitidos.

No tocante à avaliação dos custos dos projetos, reiteram-se as fragilidades e necessidades relatadas no campo 'fato' e, embora a Portaria nº 39/2017 contemple, em alguma medida, os aspectos abordados, verifica-se haver oportunidades de adoção de medidas de melhorias administrativas no processo.

Em relação ao fortalecimento dos controles internos, em especial quanto à ocorrência de possíveis conflitos de interesse envolvendo a atuação dos pareceristas e membros da CNIC, a Unidade sinalizou no sentido de buscar a implementação de rotina de verificação automática de ocorrências da espécie. Há que se destacar, contudo, que outras providências podem ser adotadas em complemento ao cruzamento de banco de dados, como a declaração proativa de que não há impedimento para análise do projeto e o fortalecimento ético da integridade do ambiente, formalizando preceitos e diretrizes éticas específicas para a conduta dos participantes de análises e aprovações de projetos culturais no âmbito do Pronac.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar metodologia padronizada aplicável à avaliação técnica dos projetos, especialmente no que concerne à avaliação de custos, contemplando: a) definição dos custos relevantes que devem ser objeto de apreciação técnica; b) necessidade de manifestação clara sobre a adequabilidade dos preços propostos aos valores praticados no mercado; c) forma de evidenciação das análises realizadas e fontes consultadas; e d) necessidade e/ou pertinência do uso de análise amostral, indicando a amostra utilizada e critérios para sua seleção.

Recomendação 2: Padronizar o processo de recepção e aceite dos pareceres técnicos relacionados a projetos culturais apoiados no Pronac, em qualquer fase do processo, de forma que fique registrado: a) a realização da supervisão e o responsável por fazê-la; b) os critérios utilizados para avaliação do parecer; e c) os motivos para aceite, não aceite ou solicitação de ajustes.

Recomendação 3: Adotar as medidas a seguir relacionadas para o fortalecimento do comportamento ético no ambiente de análises de projetos culturais no Pronac: a) declaração formal pelo parecerista/comissário de que não está impedido para apreciar o projeto que lhe está sendo submetido; b) desenvolvimento de trilhas de auditoria (cruzamento de dados) no Salic para verificação e detecção de eventuais impedimentos, diante das hipóteses previstas em normativos; e c) formalização de código de conduta ética aplicável aos pareceristas técnicos, membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura/Comissão do Fundo Nacional da Cultura e demais atores externos envolvidos no fluxo do Pronac.

4.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.2.1 INFORMAÇÃO



Avaliação da conformidade das peças de prestação de contas e do rol de responsáveis.

Fato

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças que compõem a Prestação de Contas Anual da Secretaria-Executiva do Ministério da Cultura foram analisados o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016 e o Rol de Responsáveis, remetidos ao Tribunal de Contas da União, via Sistema e-Contas.

Verificou-se na Prestação de Contas da Secretaria-Executiva do MinC a conformidade das peças exigidas pela IN TCU nº 63/2010, pelas DN TCU nº 154/2016 e 156/2016 e pela Portaria TCU nº 59/2017. Ademais, verificou-se que as peças de apresentação obrigatória estão devidamente registradas no sistema e-Contas, e que o Relatório apresenta os conteúdos previstos para a Unidade.

Quanto ao rol de responsáveis, ressalta-se que foi realizada conferência das informações inseridas pela UPC no e-Contas pertinentes à Secretaria Executiva, suas unidades subordinadas e quanto às Secretarias Finalísticas. Em relação às demais unidades, especificamente no que se refere aos membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e da Comissão de Fundo Nacional de Cultura (CFNC), as informações são declaratórias, não tendo sido objeto de verificações quanto aos períodos e às movimentações ocorridas no exercício de 2016.

Ainda em relação ao Rol de Responsáveis, verificou-se a existência de períodos sem indicação de titulares para determinadas naturezas de responsabilidade. A SE/MinC informou tratar-se de vacância do cargo, inexistindo, portanto, nesses períodos, responsável designado para as respectivas natureza de responsabilidade.

4.1.2.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da atuação do MinC quanto às providências para atendimento às recomendações da CGU.

Fato

No sentido de aprimorar a execução das políticas públicas, o atendimento às recomendações da CGU se constitui em análise fundamental visando verificar a aderência do MinC aos apontamentos deste órgão de auditoria interna. Elaboradas a partir dos problemas detectados nas fiscalizações e auditorias, as recomendações, pactuadas com os gestores do Ministério, se propõem a corrigir inadequações pontuais e/ou propor medidas para solução de problemas estruturantes.

Desse modo, com o propósito de verificar a atuação do MinC, efetuou-se levantamento da situação das recomendações conforme demonstrado no Quadro a seguir. Para a verificação foi adotada como referência as recomendações que iniciaram o exercício de 2016 pendentes de atendimento e suas respectivas situações até 01/04/2017, data limite para emissão do Relatório de Gestão do Ministério.

Quadro: Tratamento das recomendações do MinC no exercício de 2016

Unidades	Recomendações (01/04/2017)				
	Total	Atendidas	%	Monitorando	%



SE	146	18	12,3%	128	87,7%
SEFIC	120	11	9,2%	109	90,8%
SADI	11	0	0,0%	11	100,0%
SCDC	52	2	3,8%	50	96,2%
SEC	17	0	0,0%	17	100,0%
SPC	8	0	0,0%	8	100,0%
SAV	86	0	0,0%	86	100,0%
Total	440	31	7,0%	409	93,0%

Fonte: Elaborado pela CGESC a partir de dados do Sistema Monitor

SE – Secretaria-Executiva; SEFIC – Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura; SAI – Secretaria de Articulação Institucional; SCDC – Secretaria de Cidadania e da Diversidade Cultural; SEC – Secretaria Economia Criativa; SPC – Secretaria de Políticas Culturais; SAV – Secretaria do Audiovisual.

Observa-se, conforme disposto no Quadro, que o maior volume de recomendações está concentrado em quatro Secretarias, na SE, na SEFIC, na SAV e na SCDC, as quais, em conjunto, correspondiam no início de 2016 a 91% de um total de 440 recomendações que estavam em monitoramento. Verifica-se, ainda, a partir dos números apresentados, que, das 440 recomendações que iniciaram o exercício de 2016 pendentes de tratamento, 31 delas tiveram a situação considerada atendida pela CGU no decorrer do exercício de 2016, o que corresponde a cerca de 7% do total de pendências até o final do exercício auditado. O maior número de providências consideradas atendidas concentrou-se na SE e na SEFIC, respectivamente 18 e 11 atendimentos.

Em relação às recomendações que estão em monitoramento, ou seja, ainda pendentes de atendimento, verificou-se a seguinte situação:

Quadro: Situação das recomendações com status “em monitoramento”

Unidades	Recomendações em Monitoramento (Posição: 19/07/2017)				
	Total	Em Análise pela CGU	%	Para Providências do Gestor	%
SE	121	12	9,9%	109	90,1%
SEFIC	101	93	92,1%	8	7,9%
SADI	11	7	63,6%	4	36,4%
SCDC	50	14	28,0%	36	72,0%
SEC	17	0	0,0%	17	100,0%
SPC	5	1	20,0%	4	80,0%
SAV	86	0	0,0%	86	100,0%
Total	391	127	32,5%	264	67,5%

Quadro: Situação das recomendações em monitoramento

Fonte: Elaborado pela CGESC a partir de dados do Sistema Monitor

Para fins de geração do quadro acima, foi utilizada data posterior ao período avaliado, tão somente para demonstrar o grau de comprometimento das secretarias com as recomendações da CGU. Observa-se, portanto, um maior comprometimento da SEFIC no sentido de atender as recomendações da CGU ou mesmo manter uma comunicação ativa acerca do processo de implementação de providências, por outro lado secretarias como a SAV, SE e SCDC, que tem número relevante de recomendações pendentes, não foram tão proativas nesse sentido. Importante destacar que as recomendações destinadas a SE, por vezes, dependem do comprometimento e participação de outras secretarias finalísticas, tornando o processo de atendimento dessas recomendações mais complexo.



Estes números, *a priori*, refletem a necessidade de melhoria na atuação das Secretarias para atender as recomendações do controle. A situação encontrada aumenta a probabilidade da ocorrência de impactos negativos no atingimento dos objetivos das políticas do MinC, além de postergar a correção de situações com potencial de causar danos ao erário. Cabe ao gestor, diante do estoque atual de recomendações pendentes de atendimento, definir estratégia para tratamento desse passivo, adotando soluções para sanar os problemas já identificados.

