



MINISTÉRIO DO TURISMO
SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN
Auditoria Interna
Gabinete da Presidência
Presidência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

RELATÓRIO DE AUDITORIA 001/2022-AUDIN/IPHAN

Missão da Audin

Desenvolver trabalhos de avaliação e consultoria baseados em riscos para aprimorar os processos e as operações relacionados à governança, ao gerenciamento de riscos e aos controles internos, de forma a subsidiar o processo de tomada de decisão.

POR QUE A AUDITORIA INTERNA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A ação de avaliação foi solicitada pela Presidente do Iphan, após apreciação do Edital do Concurso nº 01/2021, do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular, em reunião da diretoria colegiada, ocasião em que foi identificada a previsão de pagamento de pró-labore à Comissão Especial de Seleção do Concurso Silvio Romero edição 2021, sem a realização de seleção pública para escolha dos especialistas indicados.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

Verificar se o procedimento de seleção vinha sendo adotado em processos pretéritos de mesma natureza e avaliar a conformidade dos processos de contratação direta por dispensas de licitação e da prestação dos serviços e entrega dos bens do exercício de 2020, do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA INTERNA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Da análise realizada, conclui-se que o procedimento também foi adotado em 2020 e que houve pagamentos similares às comissões que participaram de processos de avaliação anteriores, bem assim, que as contratações por dispensa de licitação não seguiram os requisitos legais vigentes à época e evidenciam falhas relevantes nos controles primários (primeira e segunda linha de defesa), no que se refere à condução dos processos de contratações, especialmente no detalhamento e composição dos custos, bem assim na definição de critérios objetivos para escolha dos prestadores de serviços.

Foram expedidas recomendações no sentido de aprimorar os controles primários (procedimentos, manuais ou checklist), e nos concursos de prêmios, quando os componentes de comissão de avaliação, não forem servidores públicos, deverá conter no edital que não haverá remuneração para participantes da referida comissão. Caso exista previsão de pagamento de pró-labore, a gestão deve providenciar edital de seleção observando os os regramentos legais.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU – Advocacia Geral da União

AUDIN – Auditoria Interna

CGU – Controladoria Geral da União

CNFCP – Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular

DPA – Departamento de Planejamento e Administração

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

NE – Nota de Empenho

NF – Nota Fiscal

OB – Ordem Bancária

PAINT - Plano Anual de Auditoria Interna

PE – Pregão Eletrônico

PF – Procuradoria Federal

SA – Solicitação de Auditoria

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Item

1.....INTRODUÇÃO

2.....RELAÇÃO DOS PROCESSOS ANALISADOS (Tabela - I)

3.....RESULTADO DOS EXAMES

3.1.....Ausência de detalhamento de custos e de critério objetivos para seleção dos prestadores

3.2.....Ausência de detalhamento de custos, de critério objetivos para seleção dos prestadores e ausência no edital de previsão de remuneração aos componentes da comissão avaliadora do prêmio Romero Franco

4.....RECOMENDAÇÕES

5.....CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

O Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) é a única instituição pública federal que desenvolve e executa programas e projetos de estudo, pesquisa, documentação, difusão e fomento de expressões dos saberes e fazeres do povo brasileiro.

Criado em 1958 e vinculado ao Iphan desde 2003, o Centro atua em diferentes perspectivas com o objetivo de atender as demandas sociais que se colocam no campo da cultura popular.

O relatório apresenta os resultados das análises de avaliação de conformidade de contratações por dispensa de licitação, da prestação dos serviços e entrega dos bens, no âmbito do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular.

As análises ficaram restritas às contratações diretas por dispensas de licitações listadas na **tabela I**.

As avaliações ocorreram de outubro a novembro de 2021.

Foram avaliados 16 (dezesseis) dispensas, sendo: 4 (quatro) do Concurso Sílvia Romero de Monografias edição 2020; 07 (sete) do Curso Livre de Folclore e Cultura Popular edição 2020; 02 (duas) da Palestra Um Dedo de Prosa edição 2020; 2 (duas) de serviços gráficos, e 01 (uma) produção de eventos.

O valor total das dispensas foi de R\$ 92.988,17 (noventa e dois mil, novecentos e oitenta e oito reais e dezessete centavos).

A metodologia utilizada foi a análise dos processos constantes do Sistema SEI, consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, bem como informações prestadas pela Unidade responsável.

A análise da documentação foi realizada a partir de lista de verificação de conformidade (checklist) elaborada na etapa de planejamento. Elementos adicionais ou não identificados no processo foram solicitados por meio de Solicitações de Auditoria.

2. RELAÇÃO DOS PROCESSOS ANALISADOS

Tabela - I

Processo	Fornecedor/ Prestador	Dispensa	Objeto	Valor R\$
01404.000104/2020-96	Letícia Costa Rodrigues Vianna	12/2020	Palestrante/professor para o Curso Livre de Folclore – edição 2020	1.000,00
01404.000105/2020-31	Mário Ferreira de Pragmácio Telles	13/2020	Palestrante/professor para o Curso Livre de Folclore – edição 2020	1.000,00
01404.000106/2020-85	Fernanda Rechenberg	14/2020	Palestrante/professor para o Curso Livre de Folclore – edição 2020	1.000,00
01404.000107/2020-20	Daniel Vaz Lima	15/2020	Palestrante/professor para o Curso Livre de Folclore – edição 2020	1.000,00
01404.000108/2020-74	Edjane Maria Ferreira de Lima	16/2020	Palestrante/professor para o Curso Livre de Folclore – edição 2020	1.000,00
01404.000110/2020-43	Victor Alvim Itahim Garcia,	17/2020	Palestrante/professor para o Curso Livre de Folclore – edição 2020	1.000,00
01404.000109/2020-19	Rosildo Moreira do Rosário	18/2020	Palestrante/professor para o Curso Livre de Folclore – edição 2020	1.000,00
01404.000121/2020-23	Nilce Braga	27/2020	Palestrante para o Projeto Um Dedo de Prosa – edição 2020.	500,00
01404.000120/2020-89	Francineia Bitencourt Fontes	28/2020	Palestrante para o Projeto Um Dedo de	500,00

			Prosa – edição 2020.	
01404.000147/2020-71	Devictor Produções Culturais Ltda	35/2020	Produção de eventos técnico-culturais para apoio à execução de atividades relativas a dez (10) rodas de conversa do projeto “Um dedo de prosa”.	11.500,00
01404.000042/2020-12	Imprimeart -Gráfica, Editora e Papelaria Eireli	34/2020	Serviços Gráficos	24.808,17
01404.000041/2020-78	Imprimeart -Gráfica, Editora e Papelaria Eireli	40/2020	Serviços Gráficos	24.680,00
01404.000032/2020-87	Andrea Betânia da Silva	72/2020	Comissão Especial de Seleção do Concurso de Monografias Sílvio Romero - 2020.	6.000,00
01404.000111/2020-98	Oswaldo Giovanini Junior	73/2020	Comissão Especial de Seleção do Concurso de Monografias Sílvio Romero - 2020.	6.000,00
01404.000033/2020-21	Jaqueline Aparecida Martins Zarbato	74/2020	Comissão Especial de Seleção do Concurso de Monografias Sílvio Romero - 2020.	6.000,00
01404.000034/2020-76	José Guilherme Cantor Magnani	75/2020	Comissão Especial de Seleção do Concurso de Monografias Sílvio Romero - 2020.	6.000,00
Total				92.988,17

Fonte: Auditoria Interna

3. RESULTADOS DOS EXAMES

3.1 - Ausência de detalhamento de custos e de critério objetivos para seleção dos prestadores

a) Dispensas nºs 12 a 18 de 2020 - Palestrantes/Professores do Curso Livre de Folclore/2020

b) Dispensas nºs 27 e 28 de 2020 - Palestrante do Projeto Um Dedo de Prosa/2020

As 9 (nove) contratações diretas foram realizadas com base no inciso II, do art. 24, da Lei 8.666/93, visando o pagamento de pró-labore no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a cada palestrante/professor para ministrar 4 horas-aulas do Curso Livre de Folclore e Cultura Popular, e R\$ 500,00 (quinhentos reais) para 2 horas-aulas da palestra “um dedo de prosa/2020”.

Por se tratar de dispensa por valor, os processos de seleção dos profissionais contratados não foram analisados pela Procuradoria Federal junto ao Iphan.

Consta dos autos que o valor da contratação foi de R\$ 250,00 a hora-aula, baseada em uma tabela fornecida pelo Sindicato dos Professores de São Paulo (SINPRO-SP), que registra o valor de R\$ 165,00 por hora-aula de professor de Ensino Superior com mestrado.

De acordo com as informações extraídas dos processos de dispensas, o valor foi superior ao definido pelo sindicato, em R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), porque levou em consideração o currículo profissional de referência, incluindo, doutorado e a necessidade de palestrante especialista para a

demanda do Curso Livre, além de todo o tempo de preparação de aula que precede a exposição do tema para o público.

A Lei 8.666/93, em seu art. 26, assim dispõe:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço. (grifamos)

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Vejamos o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, a respeito do tema:

Acórdão 1705/2007 - Plenário

Nas hipóteses de contratação direta de bens e serviços sem licitação devem ser evidenciados todos os elementos que caracterizem a razão de escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado.

Acórdão 3083/2007 - Primeira Câmara

Cuide, nos casos de contratação direta, para que a situação de dispensa ou inexigibilidade de licitação seja necessariamente justificada, conforme estabelece o art. 26 da Lei no 8.666/1993, e observe o parágrafo único do mesmo dispositivo, apresentando a razão de escolha do executor do contrato e documentos que comprovem a compatibilidade do preço ajustado com os vigentes no mercado.

Acórdão 3963/2009 - Segunda Câmara

Realize previa pesquisa de mercado, quando da realização de contratações diretas, com a finalidade de verificar se o preço contratado é compatível com a realidade do mercado, com o acolhimento de, pelo menos, 3 (três) orçamentos distintos.

Acórdão 211/2007 - Segunda Câmara

A realização de dispensa de licitação sem o preenchimento das formalidades a ela atinentes pode ensejar a aplicação de multa, principalmente se cumulada com o descumprimento de determinação deste Tribunal no mesmo sentido.

Sob o ponto de vista desta Auditoria, não ficou evidenciado que o custo da hora-aula foi compatível com a realidade do mercado, haja vista que foi apresentada apenas uma referência de custo do Estado de São Paulo, em que pese o Centro ser sediado no Rio de Janeiro.

Não identificamos nos autos dos processos das dispensas, critérios objetivos ou métrica para a definição do mesmo valor do pró-labore para palestrantes/professores com doutorado e especialistas com apenas o ensino médio, a título de exemplo, cita-se a Dispensa nº 16, que a palestrante não possuía nem graduação como formação acadêmica.

Conforme entendimento do TCU é dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por dispensas de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos.

Da mesma forma a jurisprudência do Tribunal, orienta que o gestor deve definir e publicizar critérios claros e objetivos para a escolha do prestador dos serviços, o que também não foi identificado nos processos de contratação, ferindo os princípios básicos da licitação: publicidade e isonomia.

3.2 - Ausência de detalhamento de custos, de critério objetivos para seleção dos prestadores e ausência no edital de previsão de remuneração aos componentes da comissão avaliadora do prêmio Romero Franco

a) - Dispensas nº 72 a 75 de 2020 - Comissão Especial de Seleção do Concurso Sílvio Romero de Monografias 2020.

As 4 (quatro) contratações diretas foram realizadas com base no inciso II, do art. 24, da Lei 8.666/93, visando o pagamento de pró-labore no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a cada membro da comissão especial julgadora responsáveis pela escolha dos 2 (dois) premiados do Concurso Sílvio Romero de Monografias 2020, exceto para o representante do Iphan, conforme previsto no Edital nº 01/2020 (1948824).

Por se tratar de dispensa por valor, os processos de seleção da comissão julgadora não foram analisados pela Procuradoria Federal.

No entanto, o processo nº 01404.000031/2020-32, que tratou do procedimento licitatório para a realização do Concurso Sílvio Romero de Monografias 2020, o qual consolidou os critérios de escolha dos premiados foi submetido à avaliação da Procuradoria Jurídica junto ao Iphan, que mediante a COTA n. 00081/2020/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU, assim orientou:

(...)

Além disso no Parecer Técnico deve ser explicado o item 5 da minuta do edital: "composição de cinco especialistas, reconhecidos pela contribuição ao campo de estudos de cultura popular e folclore, designados pelo Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular/IPHAN, sendo um deles integrante dos quadros do IPHAN." Neste contexto, caso a área técnica entender que deve continuar 4 componentes que não são servidores públicos, deverá conter no edital que não haverá nenhuma remuneração para quem participar da referida Comissão.

Em resposta à manifestação Jurídica o responsável apresentou as justificativas como se observa:

(...)

O pagamento de pró-labore para os integrantes da Comissão Julgadora, igualmente previsto nos recursos orçamentários do CNFCP, foi também reajustado em 2017, chegando ao valor de R\$6.000,00 para cada um dos integrantes da Comissão Julgadora, com a exceção daquele que representa o Iphan, e que deverá dispor do tempo necessário, no conjunto de suas atribuições funcionais remuneradas, para assumir o trabalho.

(...)

O pagamento reconhece o investimento intelectual que habilita o jurado a integrar a Comissão Julgadora, cujo trabalho exige árdua leitura e análise. O jurado terá que dedicar tempo ao longo de aproximadamente 3 meses, no segundo semestre do ano, para leitura e análise de conteúdo e de metodologia de todas as monografias inscritas, um número que geralmente oscila entre 40 e 50, embora já tenhamos tido um número superior de inscrições em alguns anos. Cabe ressaltar que cada monografia – geralmente dissertações de mestrado ou teses de doutorado - pode demandar a leitura de até 300 páginas, de acordo com o edital.

(...)

No que diz respeito ao processo de indicação e seleção dos integrantes da Comissão Julgadora, cabe esclarecer que se trata de um processo minucioso em várias etapas. Os trabalhos de pós-graduação no campo das culturas populares e patrimônio imaterial provêm de disciplinas acadêmicas cada vez mais diversificadas. De modo a constituir uma Comissão Julgadora capaz de avaliar o mérito dos trabalhos desenvolvidos em áreas específicas, procuramos incluir especialistas em disciplinas diversas, tais como etnomusicologia, ciências sociais, história, geografia, literatura. Além disso, a seleção dos integrantes, na perspectiva da continuidade do concurso, considera a representatividade de diversos centros acadêmicos em todo o país, alternando assim a procedência dos especialistas que se destacam na área das ciências humanas, de modo a contemplar centros de produção de conhecimento em vários estados e regiões da federação.

Partimos sempre de um leque de duas a três opções de especialistas em cada disciplina até chegarmos a uma indicação de uma composição renovada a cada ano, assegurando o equilíbrio das áreas de estudo e a alternância dos centros de pesquisa. Da competência da Comissão Julgadora

depende o reconhecimento do mérito das premiações e menções honrosas concedidas. O fato de que o Concurso Sílvia Romero é prontamente identificado logo no primeiro contato com um pesquisador a ser convidado para compor a Comissão Julgadora é índice significativo da ressonância que essa iniciativa conquistou.

O Setor de Pesquisa e a Direção do CNFCP indicam os especialistas selecionados anualmente, com base em suas produções e desempenhos relevantes, cujos nomes são aprovados e nomeados pelo Presidente do Iphan por meio de Portaria publicada no Diário Oficial. Os currículos dos integrantes da Comissão Julgadora são anexados ao processo, podendo ser examinados por quem se interessar.

Além do gestor manter os pagamentos dos pró-labores, não localizamos nos autos dos processos das dispensas, documentos e/ou informações que demonstrem que os custos dos valores pagos aos componentes da comissão estão de acordo com os valores praticados no mercado, bem assim não identificamos os critérios objetivos definidos na norma para escolha dos contratados.

A Lei 8.666/93, em seu art. 26, assim dispõe:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço. (grifamos)

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Vejamos o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, a respeito do tema:

Acórdão 1705/2007 - Plenário

Nas hipóteses de contratação direta de bens e serviços sem licitação devem ser evidenciados todos os elementos que caracterizem a razão de escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado.

Acórdão 3083/2007 - Primeira Câmara

Cuide, nos casos de contratação direta, para que a situação de dispensa ou inexigibilidade de licitação seja necessariamente justificada, conforme estabelece o art. 26 da Lei no 8.666/1993, e observe o parágrafo único do mesmo dispositivo, apresentando a razão de escolha do executor do contrato e documentos que comprovem a compatibilidade do preço ajustado com os vigentes no mercado.

Acórdão 3963/2009 - Segunda Câmara

Realize previa pesquisa de mercado, quando da realização de contratações diretas, com a finalidade de verificar se o preço contratado é compatível com a realidade do mercado, com o acolhimento de, pelo menos, 3 (três) orçamentos distintos.

Acórdão 211/2007 - Segunda Câmara

A realização de dispensa de licitação sem o preenchimento das formalidades a ela atinentes pode ensejar a aplicação de multa, principalmente se cumulada com o descumprimento de determinação deste Tribunal no mesmo sentido.

Em que pese haver uma ampla justificativa, não ficou evidenciado nos autos, a composição do valor a ser pago aos especialistas, do mesmo modo, os critérios objetivos e a metodologia para a escolha dos prestadores não foram divulgados, desrespeitando assim, princípios básicos da licitação: publicidade e isonomia.

É dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por dispensas de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos, bem assim, definir e publicar critérios claros e objetivos para a escolha do prestador dos serviços.

Para as Dispensas nºs 34 e 40 de 2020 - Serviços Gráficos e Dispensa nº 35 de 2020 - Produção de eventos, não foram identificados fatos relevantes que mereçam destaques.

4. RECOMENDAÇÕES:

1 - Adoção de controles, procedimentos, manuais ou *checklist* visando minimizar risco de descumprir a legalidade na fase das contratações direta por dispensa de licitação.

2 - Nos concursos de prêmios, quando os integrantes da comissão de avaliação não forem servidores públicos, deverá constar no edital que não haverá remuneração para os participantes da referida comissão. Caso, exista previsão de pagamento de pró-labore, a gestão deve providenciar edital de seleção observando os regramentos legais aplicáveis.

5. CONCLUSÃO

As análises evidenciaram falhas relevantes nos controles primários (primeira e segunda linha de defesa), no que se refere à condução dos processos de contratações, especialmente no detalhamento e composição dos custos, bem assim, na definição de critérios objetivos para escolha dos prestadores de serviços.

Espera-se que o trabalho de avaliação possa proporcionar melhorias nos procedimentos e nas instruções processuais.

Além disso, com a implementação do mapeamento dos processos e riscos, já iniciada, acredita-se em melhorias dos controles primários.

Destaca-se as boas práticas identificadas nas dispensas nºs 34 e 40 de 2020 - Serviços Gráficos e nº 35 de 2020 - Produção de Eventos.

RAIMUNDO NONATO ALMEIDA PEREIRA



Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Nonato Almeida Pereira, Auditor Chefe**, em 14/03/2022, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3369301** e o código CRC **AF0E1567**.